



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.04.2018

Mirosław Gębski
Starosta Kielecki
Starostwo Powiatowe w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

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 Kielcach (dalej: Starostwo lub Urząd), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gębski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta), od 23 listopada 2018 r. Poprzednio, od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r., funkcję Starosty pełnił Michał Godowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jst ¹ . 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 z uwzględnieniem związanych z przedmiotem kontroli działań wcześniejszych, mających 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/19/2019 z 11 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starostwa w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawę powyższej oceny stanowią negatywne oceny działalności Urzędu w dwóch z trzech badanych obszarów, dotyczących udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego oraz prowadzenia rejestru upoważnień. Sformułowanie negatywnych ocen w tych obszarach uzasadniały stwierdzone nieprawidłowości. Polegały one na wskazaniu nieprawidłowej podstawy prawnej lub niewskazaniu jej w ogóle w przypadku 25 z 232 (tj. 10,8%) upoważnień obowiązujących w badanym okresie, niepotwierdzeniu przez większość upoważnianych pracowników faktu przyjęcia delegowanych im uprawnień oraz niewywiązaniu się przez Starostę w przypadku trzech osób, które

¹ Kontroli podlegały upoważnienia do działań realizowanych na podstawie prawa administracyjnego, udzielane w ramach kompetencji wynikających z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.) – dalej: u.s.p.; art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) – dalej: k.p.a.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

nie złożyły oświadczeń majątkowych w terminach określonych przepisami, z obowiązku ich wezwania do dokonania tej czynności. Do końca 2018 r. rejestr upoważnień prowadzony był nierzetelnie, co skutkowało w szczególności tym, że Starostwo nie było w stanie przedstawić faktycznej liczby upoważnień będących przedmiotem kontroli.

Mimo iż w ramach prowadzonej w Starostwie w badanym okresie kontroli zarządczej w dwóch obszarach zidentyfikowano, związane m.in. z udzielaniem upoważnień, ryzyko niezgodności z prawem oraz regulacjami wewnętrznymi, realizacja zadań z tego zakresu nie była objęta audytem ani kontrolą wewnętrzną. Stwierdzona w obszarze dotyczącym sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień nieprawidłowość, polegała na niezapewnieniu przez Starostę funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie

Pozytywna ocena NIK dotyczy podjętych w 2019 r. działań zmierzających do kompleksowego uregulowania spraw związanych z udzielaniem upoważnień do realizacji w imieniu Starosty zadań powiatu oraz działań naprawczych, polegających na wprowadzeniu elektronicznego rejestru upoważnień i porządkowaniu zbioru upoważnień wydanych przed 2019 r., pozostających w mocy na koniec 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady udzielania upoważnień i pełnomocnictw od 28 marca 2011 r. uregulowane były w odrębnym rozdziale regulaminu organizacyjnego Starostwa⁵, w którym zapisano, że:

- Starosta może upoważnić pracowników Urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń;
- upoważnienie udzielane jest pracownikowi na pisemny wniosek naczelnika wydziału/kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej, złożony do Starosty za pośrednictwem Sekretariatu;
- wniosek o udzielenie upoważnienia powinien zawierać: imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe pracownika; nazwę komórki organizacyjnej; podstawę prawną; zakres upoważnienia i czas jego obowiązywania;
- wniosek, po zaakceptowaniu przez Starostę, kierowany jest do wydziału zajmującego się sprawami organizacyjnymi⁶ (dalej: WOr), celem opracowania projektu upoważnienia, z wyłączeniem pełnomocnictw procesowych, które przygotowywane są przez pracownika prowadzącego sprawę;
- udzielone upoważnienia rejestrowane są w rejestrze prowadzonym przez WOr;
- ww. zasady stosuje się odpowiednio do udzielania pełnomocnictw oraz zmiany upoważnień.

⁴ 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.

⁵ Tj. kolejno regulaminów przyjmowanych uchwałami Rady Powiatu w Kielcach: nr IV/26/11 z dnia 28 marca 2011 r. i nr IV/17/2015 z dnia 16 lutego 2015 r., a następnie regulaminów przyjmowanych uchwałami Zarządu Powiatu w Kielcach: nr 126/292/2016 z dnia 30 września 2016 r. i nr 7/25/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2019 r.).

⁶ Tj. do 15 lutego 2016 r. – Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego, następnie do 31 grudnia 2018 r. – Wydziału Organizacji, Kadry i Spraw Obywatelskich, a od 1 stycznia 2019 r. – Wydziału Organizacyjnego.

Poza ww. zasadami udzielania upoważnień i pełnomocnictw w regulaminie organizacyjnym Starostwa (w części dotyczącej zasad podpisywania pism) ustalono, że:

- upoważnianie jego pracowników do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należy do zakresu zadań i kompetencji Starosty jako kierownika Urzędu;
- wszystkie pisma (decyzje, postanowienia, zaświadczenia) sporządzone w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej podpisują upoważnieni pracownicy Starostwa, wyłącznie w zakresie i na podstawie indywidualnego upoważnienia udzielonego przez Starostę;
- dokumenty przed przedłożeniem ich do podpisu Staroście powinny być zaaprobowane odpowiednio przez naczelnika wydziału, kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej, dyrektora/kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej, a także merytorycznie nadzorującego daną komórkę odpowiednio Członka Zarządu, Skarbnika, Sekretarza Powiatu.

Z postanowień regulaminu organizacyjnego nie wynikała konieczność uzgadniania projektu upoważnienia z radcą prawnym Starostwa.

W kontrolowanym okresie prowadzenie zbioru upoważnień i pełnomocnictw do załatwiania spraw w imieniu Starosty należało do zadań referatu organizacyjnego⁷ wchodzącego w skład WOr.

(akta kontroli str. 19, 25-26, 28-29, 105, 109-111, 189, 195-196, 203)

Przygotowywanie projektów upoważnień i pełnomocnictw oraz prowadzenie rejestru udzielonych upoważnień i pełnomocnictw (dalej: rejestr upoważnień lub rejestr) od 27 lutego 2015 r. przypisane było zakresem czynności do inspektora Grażyny Jaworskiej, wcześniej zaś (od 30 listopada 2011 r.) do starszego specjalisty Ewy Skrzyniarz.

(akta kontroli str. 168-174)

Na 22 komórki organizacyjne funkcjonujące w Starostwie do końca 2018 r. upoważnieni do realizacji w imieniu Starosty zadań powiatu byli pracownicy 12, przy czym pracownicy siedmiu⁸ zarówno do wydawania decyzji administracyjnych jak i dokonywania innych czynności (w szczególności wydawania postanowień i zaświadczeń), a pracownicy pięciu⁹ wyłącznie do czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych. Na 23 komórki organizacyjne funkcjonujące w Starostwie od początku 2019 r. upoważnieni do realizacji w imieniu Starosty zadań powiatu byli pracownicy 10 – siedmiu¹⁰ do wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych czynności, zaś pozostałych trzech¹¹ wyłącznie do czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych.

Do załatwiania w imieniu Starosty spraw (w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń) w indywidualnych sprawach realizowanych przez podległe im komórki organizacyjne Starostwa i jednostki organizacyjne powiatu upoważnieni byli także członkowie Zarządu Powiatu.

⁷ Do 31 grudnia 2018 r. noszącego nazwę Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich, a od 1 stycznia 2019 r. – Referatu Organizacji.

⁸ Tj. Wydziału Budownictwa (dalej: WB), Wydziału Budżetu i Finansów (dalej: WBF); Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGN), Wydziału Komunikacji i Transportu (dalej: WKT), Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: WRO), Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej (dalej: WZP) oraz Geolog Powiatowy (dalej: GP).

⁹ Tj. Wydziału Obsługi Infrastruktury (dalej: WOI), Wydziału Organizacji, Kadr i Spraw Obywatelskich, Zespołu ds. Edukacji (dalej: ZEK), Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów (dalej: BRK) oraz Zespołu ds. Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (dalej: ZZK).

¹⁰ Wszystkich ww., których pracownicy mieli takie upoważnienia w latach 2017-2018.

¹¹ Tj. Wydziału Organizacyjnego, Wydziału Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki (dalej: WEK) oraz Powiatowy Rzecznik Konsumentów (dalej: PRK).

W kontrolowanym okresie decyzje administracyjne w imieniu Starosty podpisywali pracownicy pięciu z siedmiu ww. komórek organizacyjnych.¹² Pozostałe działania podejmowali: w latach 2017-2018 pracownicy 11 z 12 ww. komórek¹³, zaś w 2019 r. pracownicy ośmiu z 10 ww. komórek.¹⁴

(akta kontroli str. 6-12, 253)

1.2. Po rozpoczęciu kontroli Starostwo nie było w stanie podać rzetelnej informacji o skali objętych kontrolą upoważnień. W określonym przez kontrolującą (pismem z 12 lutego 2019 r.) terminie do 14 lutego 2019 r. nie zostało przedłożone zestawienie pn. *Tabela 1. Skala udzielonych upoważnień.*

W pierwszej (przekazanej 18 lutego 2019 r.) wersji tabeli, sporządzonej przez inspektora Grażynę Jaworską, wykazano, że: na 1 stycznia 2017 r. aktualne były 183 upoważnienia do załatwiania spraw w imieniu Starosty (w tym 45 obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych), w 2017 r. udzielono 100 nowych (w tym 63 do wydawania decyzji), siedem przestało obowiązywać (wszystkie obejmowały wydawanie decyzji) i na 31 grudnia 2017 r. oraz na początek 2018 r. aktualnych było 276 (w tym 101 do wydawania decyzji); w 2018 r. udzielono 149 upoważnień (w tym 62 do wydawania decyzji), 32 przestały obowiązywać (wszystkie obejmowały wydawanie decyzji) i na 31 grudnia 2018 r. oraz na początek 2019 r. aktualne były 393 (w tym 131 do wydawania decyzji); w 2019 r. udzielono siedmiu upoważnień (w tym czterech do wydawania decyzji), trzy przestały obowiązywać (w tym dwa obejmujące wydawanie decyzji) i na dzień sporządzenia zestawienia aktualnych było 397 (w tym 133 do wydawania decyzji). Z zestawienia wynikało, że w badanym okresie obowiązywało łącznie 439 upoważnień dotyczących zakresu objętego kontrolą, w tym 174 obejmujące wydawanie decyzji.

W drugiej (przekazanej 19 lutego 2019 r.) wersji tabeli, sporządzonej przez inspektora Grażynę Jaworską, wykazano, że: na 1 stycznia 2017 r. aktualnych było 187 upoważnień (w tym 94 obejmujące wydawanie decyzji)¹⁵, w 2017 r. udzielono 100 nowych (w tym 57 do wydawania decyzji)¹⁶, 14 przestało obowiązywać (w tym osiem obejmujących wydawanie decyzji)¹⁷ i na 31 grudnia 2017 r. oraz na początek 2018 r. aktualne były 273 (w tym 143 do wydawania decyzji)¹⁸; w 2018 r. udzielono 116 upoważnień¹⁹ (w tym 62 do wydawania decyzji), 20 (wszystkie obejmujące wydawanie decyzji) przestało obowiązywać²⁰ i na 31 grudnia 2018 r. oraz na początek 2019 r. aktualnych było 369 (w tym 185 do wydawania decyzji)²¹; w 2019 r. udzielono siedmiu upoważnień (w tym czterech do wydawania decyzji), trzy przestały obowiązywać (żadne nie obejmowały wydawania decyzji)²² i na dzień sporządzenia zestawienia aktualnych było 376 (w tym 189 do wydawania decyzji)²³. Z zestawienia wynikało, że w badanym okresie obowiązywało łącznie 410 upoważnień²⁴, w tym 217 obejmujących wydawanie decyzji²⁵.

Dane zaprezentowane w trzeciej (przekazanej 22 lutego 2019 r.), ostatecznej wersji tabeli, sporządzonej przez Kierownika Referatu Organizacji Ewelinę Kaczmarszyk, znacznie różniły się od zawartych w ww. dwóch wersjach, były jednak najbardziej

¹² Wszystkich za wyjątkiem WBF i WZP.

¹³ Wszystkich poza WZP.

¹⁴ Wszystkich oprócz WZP i PRK.

¹⁵ Tj. odpowiednio o 4 i o 49 więcej niż podano pierwotnie.

¹⁶ Tj. o 6 mniej niż podano pierwotnie.

¹⁷ Tj. odpowiednio o 7 i o jedno więcej niż podano pierwotnie.

¹⁸ Tj. odpowiednio o 3 i o 42 więcej mniej niż podano pierwotnie.

¹⁹ Tj. o 33 mniej niż podano pierwotnie.

²⁰ Tj. o 12 mniej niż podano pierwotnie.

²¹ Tj. odpowiednio 24 mniej i o 54 więcej niż podano pierwotnie.

²² Pierwotnie podano, że były 2 takie upoważnienia.

²³ Tj. odpowiednio o 21 mniej i o 56 więcej niż podano pierwotnie.

²⁴ Tj. o 29 mniej niż podano pierwotnie.

²⁵ Tj. o 43 więcej niż podano pierwotnie.

zbliżone do wynikających z ustaleń kontroli. Wykazano w niej, że: na 1 stycznia 2017 r. aktualne były 64 upoważnienia (w tym 40 obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych), w 2017 r. udzielono 55 nowych (w tym 26 do wydawania decyzji), siedem przestało obowiązywać (w tym trzy obejmujące wydawanie decyzji) i na 31 grudnia 2017 r. aktualnych było 112 (w tym 63 do wydawania decyzji); na początek 2018 r. aktualnych było 114 upoważnień (w tym 64 do wydawania decyzji), w 2018 r. udzielono 69 upoważnień (w tym 56 do wydawania decyzji), 31 (w tym 22 obejmujące wydawanie decyzji) przestało obowiązywać i na 31 grudnia 2018 r. aktualne były 152 w tym 98 do wydawania decyzji); na początek 2019 r. aktualnych było 148 upoważnień (w tym 98 do wydawania decyzji), w 2019 r. nie udzielono żadnych upoważnień, ale trzy (w tym jedno obejmujące wydawanie decyzji) przestały obowiązywać i na dzień sporządzenia zestawienia aktualnych było 145 (w tym 97 do wydawania decyzji). Z zestawienia wynikało, że w badanym okresie obowiązywało łącznie 188 upoważnień²⁶, w tym 122 obejmujące wydawanie decyzji²⁷.

(akta kontroli str. 175-181)

Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie obowiązywały łącznie 232 upoważnienia, w tym 150 obejmujących wydawanie decyzji. I tak: na 1 stycznia 2017 r. aktualnych było 108 upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty (w tym 76 obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych)²⁸, w 2017 r. udzielono 57 nowych (w tym 23 obejmujące wydawanie decyzji), 25 przestało obowiązywać (w tym 21 obejmujących wydawanie decyzji) i na 31 grudnia 2017 r. oraz na początek 2018 r. aktualnych było 140 (w tym 78 obejmujących wydawanie decyzji); w 2018 r. udzielono 66 upoważnień (w tym 51 obejmujących wydawanie decyzji), 60 przestało obowiązywać (w tym 47 obejmujących wydawanie decyzji) i na 31 grudnia 2018 r. oraz na początek 2019 r. aktualnych było 146 (w tym 82 obejmujące wydawanie decyzji); do 19 marca 2019 r. udzielono jednego upoważnienia (nie obejmującego wydawania decyzji), trzy (do czynności innych niż wydawanie decyzji) przestały obowiązywać i na dzień zakończenia kontroli aktualnych było 144 (w tym 82 obejmujące wydawanie decyzji).

(akta kontroli str. 551)

Starosta Mirosław Gębski wyjaśnił: *Starostwo Powiatowe w Kielcach (...) nie było w stanie podać dokładnych informacji dotyczących skali objętych kontrolą upoważnień z uwagi na fakt, iż rejestry wydanych upoważnień począwszy od roku 2000 prowadzone były w wersji papierowej osobno dla każdego roku. Rejestry zakładane na kolejne lata nie wskazywały informacji o ilości ważnych upoważnień na koniec poprzedniego roku. Również liczba porządkowa prowadzonych rejestrów nie odzwierciedlała ilości ważnych upoważnień, gdyż (...) część z nich była wycofywana. Trudności w oszacowaniu ilości aktualnych upoważnień spowodowane były również brakiem informacji z Referatu Kadr, komórek i jednostek organizacyjnych Starostwa dotyczących rozwiązania stosunku pracy lub zmiany stanowiska pracy osób posiadających upoważnienia. W związku z powyższym w prowadzonych rejestrach nie były odnotowywane informacje o utracie ważności upoważnień osób dla których ustał stosunek pracy, bądź doszło do zmiany*

²⁶ Tj. o 251 mniej niż podano pierwotnie i o 222 mniej niż podano w drugiej wersji tabeli.

²⁷ Tj. o 52 mniej niż podano pierwotnie i o 95 mniej niż podano w drugiej wersji tabeli.

²⁸ Dwa upoważnienia z 2004 r. (do czynności innych niż wydawanie decyzji), dwa z 2005 r. (obydwa do wydawania decyzji i innych czynności), 10 z 2007 r. (w tym dziewięć do wydawania decyzji i innych czynności), dziewięć z 2008 r. (w tym osiem do wydawania decyzji i innych czynności), 11 z 2009 r. (w tym dziewięć do wydawania decyzji i innych czynności), jedno z 2010 r. (do wydawania decyzji i innych czynności), 10 z 2011 r. (w tym cztery do wydawania decyzji i innych czynności), pięć z 2012 r. (wszystkie do wydawania decyzji i innych czynności), trzy z 2013 r. (w tym dwa do wydawania decyzji i innych czynności), 21 z 2014 r. (w tym 14 do wydawania decyzji i innych czynności), 24 z 2015 r. (w tym 13 do wydawania decyzji i innych czynności) oraz 10 z 2016 r. (w tym dziewięć do wydawania decyzji i innych czynności).

stanowiska pracy. W celu zweryfikowania ilości aktualnych upoważnień na dzień wskazany przez Kontrolującą, konieczne było sprawdzenie każdego wydanego upoważnienia od roku 2000 pod względem jego aktualności we współpracy z Referatem Kadr, następnie zweryfikowanie czy poszczególne upoważnienia podlegają kontroli pod względem zastosowanej podstawy prawnej, wyłączenie ze zbioru pełnomocnictw oraz upoważnień wydanych na podstawie przepisów szczególnych, które nie podlegały kontroli oraz ręczne zliczenie w podziale na upoważnienia wydane do decyzji, do innych czynności i wycofane lub tracące ważność w czasie objętym kontrolą. Rozbieżności w przedkładanych kolejnych wersjach Tabeli 1 wynikają z faktu, iż początkowo w zestawieniu ujęte były upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych za podstawie art. 9 ust. 1 pkt 14 i art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia (...), które w późniejszym terminie zostały uznane jako niepodlegające kontroli. Różnice wynikały również z mylnego zakwalifikowania w początkowych wersjach Tabeli nr 1 upoważnień wydanych na podstawie art. 38 ust 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jako upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Z wyjaśnień Pani Grażyny Jaworskiej (...) wynika, że różnice w przedstawianych wersjach Tabeli nr 1 Skala udzielonych upoważnień wynikły z błędnego zrozumienia jakiego typu upoważnienia objęte są kontrolą. (...) Różnice między danymi wskazanymi w Tabeli nr 1 (...) względem ustaleń Kontrolującej wynikają głównie z trudności wyselekcjonowania upoważnień objętych kontrolą przy prowadzeniu dotychczasowej formy rejestrów. Podczas weryfikacji przedłożonych Kontrolującej Tabel nr 1 opracowanych przez Panią Grażynę Jaworską okazało się, że dane są rozbieżne. W związku z powyższym, zostało przygotowane przez Kierownika Referatu Organizacji zestawienie na podstawie „spisu z natury” dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Referatu.

(akta kontroli str. 702-703, 707-708)

1.3. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 232 obowiązujące w kontrolowanym okresie upoważnienia do wykonywania w imieniu Starosty czynności związanych z realizacją zadań powiatu, w tym 66 (28,4%) cofających poprzednio obowiązujące upoważnienia oraz cztery wydane w latach 2017-2019 pisma cofające wcześniejsze upoważnienia. Analiza 236 ww. dokumentów wykazała w szczególności, że:

- wszystkie zawierały datę wystawienia i oznaczenie organu oraz zostały podpisane przez osobę uprawnioną, tj. Starostę;
- we wszystkich upoważnieniach określono zakres przedmiotowy przekazywanych uprawnień: 149 z nich (64,2%) obejmowało zarówno wydawanie decyzji administracyjnych jak i dokonywanie innych czynności (m.in. wydawanie postanowień i zaświadczeń), 82 (35,3%) – wyłącznie czynności inne niż wydawanie decyzji, jedno (0,4%) – dotyczyło wydania decyzji w konkretnej sprawie;
- w podstawie prawnej 207 (tj. 89,2%) upoważnień – adekwatnie do objętych nimi czynności – wskazywano art. 38 ust. 2 u.s.p. i/lub art. 268a k.p.a.; w 17 przypadkach (7,3%) podana na upoważnieniu podstawa prawna była wadliwa, z kolei w ośmiu upoważnieniach (3,5%) w ogóle nie wskazano podstawy prawnej;
- na 230 upoważnieniach (99,1%) wskazano okres na jaki zostały udzielone (72 – na czas zajmowania stanowiska/pełnienia funkcji, 158 – na czas nieokreślony z zastrzeżeniem, że wygasają z chwilą cofnięcia albo ustania stosunku pracy), przy czym w przypadku 72 z nich (31,3%) określono dzień od którego obowiązują (71 od dnia podpisania, jedno – od kolejnego dnia po wystawieniu), a na 158 (68,7%) nie znalazło się takie wskazanie; na dwóch pozostałych

upoważnieniach (w tym jednym udzielonym do wydania decyzji w konkretnej sprawie) nie określono ani na jaki czas je wydano ani od kiedy obowiązują;

- w 108 przypadkach (46,6%) osoby, którym udzielono upoważnienia potwierdziły, podpisem w rejestrze, przyjęcie delegowanych uprawnień, a w pozostałych 124 (53,4%) brak takiego potwierdzenia;
- podczas wydawania wszystkich 193 upoważnień udzielonych w od czasu wprowadzenia zasad udzielania upoważnień i pełnomocnictw przestrzegano procedur wynikających z regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 256-526)

1.3.1. W okresie objętym kontrolą²⁹ w Urzędzie wydano łącznie 77.533 decyzje administracyjne (34.395 w 2017 r., 38.551 w 2018 r. i 4.587 w 2019 r.), w tym 77.489 (34.381 w 2017 r., 38.525 w 2018 r. i 4.583 w 2019 r.), tj. 99,49%, na podstawie upoważnienia.

Upoważnieni pracownicy wydawali decyzje z zakresu właściwości sześciu komórek organizacyjnych. Największą liczbę takich decyzji wydał WKT (69.730, tj. 90,0%), dalej kolejno: WB (5.736, tj. 7,4%), WGN (1.048, tj. 1,4%), WRO (895, tj. 1,2%) i GP (79, tj. 0,1%).

(akta kontroli str. 254-255)

1.3.2. Stosownie do wymogów określonych w art. 25c ust. 1 u.s.p. osoby wydające w imieniu Starosty decyzje administracyjne z zakresu objętego kontrolą składały oświadczenia o stanie majątkowym. W 2017 r. – 79 osób złożyło 80 oświadczeń (76 rocznych za 2016 r., 3 „pierwsze” oraz jedno końcowe), zaś w 2018 r. – 92 osoby złożyły 103 oświadczenia (78 rocznych za 2017 r., 13 „pierwszych”, 11 końcowych i jedną korektę „pierwszego”).

Osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych w 2017 r., za wyjątkiem pięciu przypadków, dokonały tego w terminach wynikających z art. 25c ust. 5 u.s.p., tj. oświadczenia roczne składano do 30 kwietnia, według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku, „pierwsze” – przed upływem 30 dni od upoważnienia pracownika do wydawania decyzji administracyjnych, a końcowe – w dniu cofnięcia.

Osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych w 2018 r., za wyjątkiem siedmiu przypadków, dokonały tego w terminach wynikających z art. 25c ust. 5 u.s.p.

Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Z 80 oświadczeń złożonych w 2017 r., 78 (97,5%) opublikowano w BIP w ciągu dwóch miesięcy od ich wpływu do Urzędu (z tego 68 do miesiąca), pozostałe dwa po upływie 65 i 139 dni. Publikacji wszystkich oświadczeń złożonych w 2018 r. dokonano w ciągu dwóch miesięcy.

(akta kontroli str. 566-596)

Pięć osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych w 2017 r. oraz siedem osób zobowiązanych do złożenia ich w 2018 r. nie dochowało wynikającego z art. 25c ust. 5 u.s.p. terminu na dokonanie tej czynności. I tak:

- 1) jedna osoba, której zatrudnienie ustało z dniem 7 maja 2017 r.³⁰, złożyła oświadczenie 26 maja 2017 r., tj. 26 dni od upływu terminu określonego na złożenie oświadczenia rocznego i 19 dni od upływu terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego;
- 2) jedna osoba, której zatrudnienie ustało z dniem 28 września 2017 r.³¹, złożyła oświadczenie 11 kwietnia 2018 r., tj. 195 dni po upływie terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego;

²⁹ Do dnia 14 lutego stycznia 2019 r.

³⁰ Tj. Katarzyna Nowakowska z WKT.

³¹ Tj. Barbara Armata z WKT.

- 3) jedna osoba, której zatrudnienie ustało z dniem 28 grudnia 2017 r.³², złożyła oświadczenie 29 stycznia 2018 r., tj. 32 dni po upływie terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego;
- 4) dwie osoby³³, które 28 listopada 2017 r. zostały upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych złożyły „pierwsze” oświadczenia w dniach 19 stycznia i 2 lutego 2018 r., tj. odpowiednio 22 i 36 dni po upływie terminu określonego na złożenie pierwszego oświadczenia;
- 5) jedna osoba, która z dniem 16 listopada 2018 r. została odwołana ze stanowiska³⁴, złożyła oświadczenie 28 listopada 2018 r., tj. 11 dni po upływie terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego;
- 6) dwie osoby, których zatrudnienie ustało z dniem 31 grudnia 2018 r.³⁵, złożyły oświadczenia 11 stycznia 2019 r., tj. 11 dni po upływie terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego;
- 7) czterech Członków Zarządu Powiatu zobowiązanych do złożenia oświadczenia końcowego w dniu zakończenia kadencji, tj. 23 listopada 2018 r.³⁶ dokonało tej czynności w dniach 26, 29 i 30 listopada oraz 10 grudnia 2017 r., tj. odpowiednio po 3, 6, 7 i 13 dniach upływie terminu określonego na złożenie oświadczenia końcowego.

Jedna osoba³⁷ zobowiązana do złożenia końcowego oświadczenia majątkowego, w związku z ustaniem zatrudnienia w dniu 31 sierpnia 2018 r., w ogóle nie wywiązała się z tego obowiązku.

Do osób wyszczególnionych w pkt 1 i 2 Starosta – stosownie do wymogu wynikającego z art. 25c ust. 5a u.s.p. – po stwierdzeniu niedotrzymania terminu na złożenie oświadczenia, skierował pisemne wezwanie do realizacji obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych, wyznaczając im dodatkowy 14-dniowy termin³⁸.

(akta kontroli str. 453, 455, 566-596)

Z powołanych przez Starostę Mirosława Gębskiego wyjaśnień udzielonych przez Bogusławę Brych – Kierownika Referatu Kadr w WOr wynika m.in., że dwaj z ww. byłych pracowników Starostwa (tj. osoba która w ogóle nie złożyła oświadczenia oraz z osoba wskazana w pkt 3) przed upływem 14 dni od niedotrzymania terminu złożenia końcowych oświadczeń zostali wezwani do tego telefonicznie. Z kolei dwaj wskazani w pkt 4 pracownicy zobowiązani do złożenia „pierwszych” oświadczeń *zwrócili się z pisemną prośbą o przedłużenie terminu (...) ze wskazaniem daty, który został uwzględniony.*

Wspomniane przez Panią Kierownik pisemne prośby, skierowane do Referatu Kadr i Szkolenia, uzasadniane były „względniami osobistymi”. Wpłynęły one do Sekretariatu Starosty 27 grudnia 2017 r., tj. dzień przed upływem terminu, w którym – po udzieleniu pracownikom upoważnień do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych – powinny zostać złożone oświadczenia majątkowe. Na pismach brak adnotacji dotyczącej „uwzględnienia” próśb; nie przekazano również odrębnego pisma z taką zgodą.

(akta kontroli str. 705, 711-712, 810-811)

W udzielonych wyjaśnieniach Bogusława Brych stwierdziła również: *Zgodnie z obowiązującymi przepisami za osobę wydającą decyzje administracyjne może być uznana tylko osoba, która wydała choć jedną decyzję. Statusu takiego nie musi*

³² Tj. Jolanta Romańska z WKT.

³³ Tj. młodszy referent w WKT Michał Dzierżak i referent w WKT Dagmara Ziętarska.

³⁴ Tj. Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach Paweł Gratka.

³⁵ Tj. Magdalena Danielska oraz Paulina Turek z WKT.

³⁶ Tj. Józef Szczepańczyk, Marek Kwiecień, Zenon Janus i Bogdan Gierada.

³⁷ Tj. Marlena Kurkus z WKT.

³⁸ Do Katarzyny Nowakowskiej wezwanie skierowano pismem z dn. 8 maja 2017 r., zaś do Barbary Armaty – pismem z dnia 27 marca 2018 r.

natomiast posiadać osoba dysponująca upoważnieniem, gdyż z uprawnienia do wydania decyzji może nigdy nie skorzystać. (...) Uważam, że w przypadku upoważnionego pracownika trudno przyjmować, że będzie on zobowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania stosunku pracy. Należy także podkreślić, że w/w przepisy w ogóle nie określają terminów specjalnie dla osób uzyskujących upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych. Brak jest bowiem wyraźnej regulacji stanowiącej wprost o dniu uzyskania upoważnienia. Pomimo braku jednoznacznego, literalnego określenia ustawowego można przyjąć, że ustawa łączy obowiązek składania oświadczenia majątkowego z powołaniem lub zatrudnieniem na określonym stanowisku. Skoro przyjęto, że pracownik upoważniony do wydawania decyzji składa pierwsze oświadczenie w terminie 30 dni od dnia upoważnienia, to przyjmuje się analogicznie, że ostatnie oświadczenie majątkowe powinno być złożone niezwłocznie po cofnięciu upoważnienia, chyba że tym momentem jest jednocześnie data rozwiązania stosunku pracy (wówczas można się posłużyć brzmieniem przepisu per analogiam). Starosta zaznaczył, iż przywołane wyjaśnienia nie odzwierciedlają jego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 705, 711-713)

1.4. Badanie prawidłowości umocowania zatrudnionych w Starostwie osób wydających decyzje administracyjne przeprowadzono na próbie 500, dobranych w sposób celowy³⁹, decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą. Analizą objęto:

- 220 decyzji podpisanych przez pracowników WTK, w tym 120 dotyczących rejestracji pojazdów i 100 dotyczących wyrejestrowania pojazdów (tj. 0,3 % decyzji wydanych w tym wydziale);
- 100 podpisanych przez pracowników WB decyzji dotyczących pozwolenia na budowę, rozbiórkę, przebudowę, nadbudowę lub rozbudowę (tj. 1,7% decyzji wydanych w tym wydziale);
- 100 podpisanych przez pracowników WGN decyzji dotyczących odszkodowań wydawanych na podstawie przepisów⁴⁰ ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴¹ (tj. 9,4% decyzji wydanych w tym wydziale);
- 80 decyzji podpisanych przez pracowników WRO, w tym 73 dotyczące zezwolenia na przetwarzanie, transport i zbieranie odpadów oraz siedem dotyczących pozwolenia na wytwarzanie odpadów (tj. 8,9% decyzji wydanych w tym wydziale).

Wszystkie objęte badaniem decyzje zostały podpisane przez pracowników upoważnionych przez Starostę. Nie stwierdzono przypadków wydania decyzji przed wydaniem upoważnienia, po jego wygaśnięciu lub w czasie urlopów.

(akta kontroli str. 601-616)

Analiza prawidłowości umocowania zatrudnionych w Starostwie osób do dokonywania na podstawie prawa administracyjnego czynności innych niż wydawanie decyzji przeprowadzona została na próbie 200 dokumentów podpisanych w okresie objętym kontrolą z upoważnienia Starosty, w tym:

- 50 wydanych w WKT zaświadczeń potwierdzających dane zawarte w utraconej karcie pojazdu i utraconym dowodzie rejestracyjnym;
- 50 wydanych w WB postanowień z zakresu działalności wydziału;
- 50 wydanych w WRO świadectw legalności pozyskania drewna;
- 50 wydanych w WGN zawiadomień o zmianach dokonywanych w ewidencji gruntów i budynków.

³⁹ Doboru decyzji do badania dokonano kierując się największą liczbą wydawanych decyzji.

⁴⁰ Tj. art. 12 ust. 4 pkt 2, ust. 4a, 4f, 5, art. 18 i art. 23.

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1474.

Badanie wykazało, że wszystkie ww. dokumenty zostały podpisane przez osoby prawidłowo upoważnione. Nie stwierdzono przypadków ich podpisywania przed wydaniem upoważnienia, po jego wygaśnięciu lub w czasie urlopów.

(akta kontroli str. 601-602, 617-624)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ośmiu spośród 232 objętych szczegółowym badaniem upoważnień (siedmiu do innych czynności niż wydawanie decyzji administracyjnych⁴² oraz jednym obejmującym wydawanie decyzji i inne czynności⁴³), tj. 3,4%, nie zamieszczono w ogóle podstawy prawnej⁴⁴, zaś w kolejnych 17 (7,3%) wskazano niewłaściwą podstawę prawną ich udzielenia⁴⁵. I tak:
 - w 10 udzielonych pracownikom Starostwa upoważnieniach – w tym trzech do wydawania decyzji i innych czynności⁴⁶ oraz siedmiu wyłącznie do czynności innych niż wydawanie decyzji⁴⁷ – wskazano podstawę prawną nieadekwatną do zakresu przedmiotowego upoważnień; w pierwszym przypadku wskazano tylko art. 38 ust. 2 u.s.p., a nie zamieszczono art. 268a k.p.a., stanowiącego właściwą podstawę prawną do udzielenia upoważnień do czynności innych niż wydawanie decyzji, natomiast w drugim obok prawidłowo wskazanego art. 268a k.p.a. niepotrzebnie powołano art. 38 ust. 2 u.s.p., stanowiący właściwą podstawę wyłącznie dla upoważnień do wydawania decyzji;
 - w trzech, udzielonych pracownikom Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach, upoważnieniach do wydawania decyzji i innych czynności⁴⁸ jako podstawę

⁴² W tym: trzech upoważnieniach (tj. 75/04 – udzielonym 20 sierpnia 2004 r. Skarbnikowi Powiatu, 33/2011 – udzielonym 4 lipca 2011 r. kierownikowi referatu w WGN i 3/2015 – udzielonym 23 lutego 2015 r. Naczelnikowi WOr) do uwierzytelniania sporządzonych przez stronę odpisów z akt sprawy znajdujących się w kierowanej komórce organizacyjnej lub wydawania stronie uwierzytelnionych odpisów stosownie do art. 73 § 2 k.p.a.; trzech upoważnień (tj. 69/04 udzielonym 20 sierpnia 2004 r. Naczelnikowi WZP, 1/09 udzielonym 2 stycznia 2009 r. Naczelnikowi WKT i 73/2014 udzielonym 1 lipca 2014 r. Naczelnikowi WGN) do uwierzytelniania sporządzonych przez stronę odpisów z akt sprawy znajdujących się w kierowanej komórce organizacyjnej lub wydawania stronie uwierzytelnionych odpisów stosownie do art. 73 § 2 k.p.a. oraz stwierdzania prawomocności decyzji w indywidualnych sprawach załatwianych przez kierowaną komórkę; jednym upoważnieniu (64/09 udzielonym 5 listopada 2009 r. Kierownikowi Wieloosobowego Stanowiska ds. Kadr i Szkolenia) do uwierzytelniania kserokopii dokumentacji znajdującej się w aktach osobowych pracowników Starostwa i dyrektorów/kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych.

⁴³ Udzielonym 20 stycznia 2005 r. Skarbnikowi Powiatu upoważnieniu 18/05 do wydawania decyzji na podstawie art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie spraw realizowanych przez Wydział Finansowy oraz postanowień – na podstawie art. 65 k.p.a.

⁴⁴ Dotyczyło to: trzech upoważnień (dwóch z 2004 r. i jednego z 2005 r.) podpisanych przez Starostę Zbigniewa Banaśkiewicza, dwóch upoważnień (z 2009 r.) podpisanych przez Starostę Zenona Janusa, dwóch upoważnień (po jednym z 2011 r. i 2004 r.) podpisanych przez Starostę Zdzisława Wrzałkę oraz jednego upoważnienia (z 2015 r.) podpisanego przez Starostę Michała Godowskiego.

⁴⁵ Dotyczyło to: czterech upoważnień (dwóch z 2007 r. i dwóch z 2009 r.) podpisanych przez Starostę Zenona Janusa, jednego upoważnienia (z 2014 r.) podpisanego przez Starostę Zdzisława Wrzałkę oraz 12 upoważnień (ośmiu z 2017 r. i czterech z 2018 r.) podpisanych przez Starostę Michała Godowskiego.

⁴⁶ Tj. dwóch upoważnieniach dla pracowników WKT (35/07 z 8 maja 2007 r. i 23/09 z 17 marca 2009 r.) do załatwiania w imieniu Starosty spraw w procesie decyzyjnym, w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w zakresie rejestrowania i wyrejestrowania pojazdów, dokonywania zmian w opisie pojazdów oraz wydawania wtórników dokumentów komunikacyjnych, z wyłączeniem procesu odwoławczego oraz jednym upoważnieniu (71/2014 z 1 lipca 2014 r.) do załatwiania w imieniu Starosty spraw, w tym m.in. wydawania wyrysów, wypisów i informacji z Ewidencji Gruntów i Budyneków, udostępniania zasobu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

⁴⁷ Tj. udzielonych pracownikom WKT: pięciu datowanych na 11 grudnia 2017 r. upoważnieniach (o numerach od 108/2017 do 112/2017) oraz dwóch datowanych na 10 lipca 2018 r. upoważnieniach (99/2018 i 10/2018) – do przekazywania do Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego, za pośrednictwem platformy e-PUAP, danych wynikających z art. 82h ustawy o transporcie drogowym.

⁴⁸ Tj. upoważnień (1/2017 udzielonego 2 stycznia 2017 r. p.o. Dyrektora PZD, 7/2017 udzielonego 9 stycznia 2017 r. Zastępcy Dyrektora PZD i 15/2017 udzielonego 3 kwietnia 2017 r. Dyrektorowi PZD) do załatwiania w imieniu Starosty spraw, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu wydawania zezwoleń na przejazd po drogach publicznych pojazdu lub zespołu pojazdów, o których mowa w art. 64 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

prawną wskazano tylko art. 38 ust. 2 u.s.p. umożliwiający udzielanie wyłącznie upoważnień do wydawania decyzji;

- w dwóch, udzielonych Dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: PCPR), upoważnieniach do czynności innych niż wydawanie decyzji⁴⁹ jako podstawę prawną wskazano art. 268a k.p.a., który ma zastosowanie wyłącznie do upoważniania pracowników obsługujących organ administracji publicznej, a więc w przypadku Starosty – pracowników Starostwa;
- w jednym, udzielonym Dyrektorowi PCPR, upoważnieniu⁵⁰ do podejmowania wszelkich czynności wynikających z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵¹ powołano art. 38 ust. 2 u.s.p. i ww. ustawę (bez określenia konkretnych jej przepisów), podczas gdy w przedmiotowej ustawie zawarta jest odrębna podstawa prawna zarówno do wydawania decyzji w zakresie spraw nią objętych (art. 182 ust. 3), jak i do dokonywania pozostałych czynności (m.in. art. 42 ust. 6a, art. 45 ust. 5, art. 54 ust. 4, art. 57 ust. 4, art. 62 ust. 2a i art. 64 ust. 5b);
- w jednym, udzielonym Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Kielcach upoważnieniu do wydawania decyzji oraz innych czynności⁵² nie wskazano będącego podstawą do wydawania decyzji art. 38 ust. 2 u.s.p., powołano natomiast art. 268a k.p.a., który nie ma zastosowania do upoważniania pracowników powiatowych jednostek organizacyjnych

(akta kontroli str. 256-271, 365, 370-380, 389, 397, 404-405, 408, 456-460, 475-476, 489-490)

Były Starosta Michał Godowski, który w latach podpisał 12 z 17 ww. upoważnień z zawierających wadliwą podstawę prawną i jedno z ośmiu nie zawierających jej w ogóle, stwierdził: (...) upoważnienie udzielane pracownikowi każdorazowo przygotowywane było na pisemny wniosek naczelnika wydziału/kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej, który zobowiązany był (...) do wskazania w nim (...) podstawy prawnej (...) Po akceptacji Starosty i uzyskaniu zgody pracownik Wydziału Organizacji (...) odpowiedzialny za przygotowywanie upoważnień opracowywał dokument zgodnie z treścią zawartą we wniosku przez naczelnika/kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej. W związku z tym, za zakres oraz podstawę prawną upoważnień odpowiedzialni byli naczelnicy/kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych, każdy w swoim merytorycznym zakresie.

(akta kontroli str. 1044-1047, 1049)

Starosta Mirosław Gębski wyjaśnił: Z przeprowadzonej analizy wynika, że większość upoważnień w Starostwie (...) wydawano w oparciu o funkcjonujące wzory, które traktowano za szablonowe. Znikoma ich część była poddawana weryfikacji przez radcę prawnego. Z informacji udzielonych przez pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru upoważnień (...) wynika, iż wnioski o udzielenie upoważnienia z jednostek organizacyjnych powiatu wpływały wraz z przygotowanym do podpisu i rejestracji upoważnieniem. Większość wniosków (...) opatrzona była parafką radcy prawnego, natomiast załączone upoważnienia zawierały podstawę prawną, lecz nie były opatrzone podpisem radcy prawnego. Z postanowień dotychczas obowiązujących w Starostwie regulaminów organizacyjnych nie wynikała

⁴⁹ Tj. upoważnieniu 20/07 z 5 marca 2007 r. do zawierania w imieniu Starosty umów ws. finansowania i dofinansowania realizacji zadań powiatu ze środków PFRON oraz upoważnieniu 85/2018 z 27 czerwca 2018 r. do składania wniosków o ustanowienie kurateli dla nieznanego z miejsca pobytu (występowania do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych).

⁵⁰ Tj. upoważnieniu 84/2018 z 27 czerwca 2018 r.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 998, ze zm.

⁵² Tj. udzielonym 1 września 2009 r. upoważnienia 38/09 do załatwiania w imieniu Starosty spraw z zakresu aktywizacji zawodowej repatriantów, wynikających z ustawy o repatriacji i aktów wykonawczych do niej.

konieczność uzgadniania projektu upoważnienia z radcą prawnym. W ramach podjętych działań naprawczych referat organizacji przygotowuje projekt zmian do Regulaminu Organizacyjnego, w którym zostanie wprowadzony m.in. obowiązek weryfikacji prawnej projektów upoważnień. W dniu 18 marca br. wszyscy naczelnicy wydziałów oraz kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych otrzymali pisma nakładające obowiązek weryfikacji treści regulaminu oraz przedstawienia propozycji zmian w celu usprawnienia organizacji i zasad funkcjonowania Starostwa (...) Ponadto, do oceny prawnej został skierowany projekt zarządzenia wewnętrznego w sprawie zasad wydawania i rejestracji upoważnień i pełnomocnictw w Starostwie (...), który wyczerpująco precyzuje procedurę wnioskowania, projektowania, rejestrowania i sprawowania nadzoru, w tym nakłada obowiązek opiniowania wydawanych upoważnień przez radcę prawnego pod względem formalno-prawnym. Do wyjaśnień załączony został projekt ww. zarządzenia, w którym zapisano m.in.: *Projekt upoważnienia podlega kontroli przez radcę prawnego pod względem formalno-prawnym, co potwierdza on podpisem (...).*

(akta kontroli str. 704-705, 710, 808)

2. W przypadku 124 spośród 232 objętych szczegółowym badaniem upoważnień (tj. 53,4%) – w tym 87 do wydawania decyzji i innych czynności, 36 wyłącznie do innych czynności oraz jednego tylko do wydawania decyzji – osoby, którym ich udzielano nie potwierdzały podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień, co było niezgodne z kryterium rzetelności działania. NIK zauważa również, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej, określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵³, przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem⁵⁴.

(akta kontroli str. 256-271)

Starosta Mirosław Gębski stwierdził: *Z uwagi na fakt, iż przedział czasowy objęty kontrolą odnosi się głównie do okresu funkcjonowania poprzednich Zarządów Powiatu, trudno jest (...) wyjaśnić dlaczego osoby upoważniane nie zawsze potwierdzały przyjęcie delegowanych uprawnień. Osoby sprawujące nadzór nad realizacją zadań objętych kontrolą tj. Pani Jolanta Oleszek – Naczelnik Wydziału Organizacji i Kadr oraz Pani Ewa Skrzyniarz – Kierownik Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich przebywają obecnie na zwolnieniach lekarskich. W związku z powyższym pozwolę sobie przytoczyć wyjaśnienia Pani Grażyny Jaworskiej, która jest osobą odpowiedzialną za prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw w okresie objętym kontrolą. Z wyjaśnień (...) wynika, iż „odbioru upoważnień przez osoby, dla których pisane były upoważnienia potwierdzały odbiór w rejestrze upoważnień. Od 1 stycznia 2019 r. odbiór potwierdzany jest na upoważnieniu które zostaje a/a. W przypadku wysłania upoważnienia pocztą jako potwierdzenie odbioru jest potwierdzenie zwrotne tzw. „zwrotka”. Starosta zaznaczył, iż przywołane wyjaśnienia nie odzwierciedlają jego stanowiska, z uwagi na brak możliwości sprawowania nadzoru przez obecnie funkcjonujący Zarząd nad realizacją analizowanych zadań w czasie objętym kontrolą.*

W załączonym do wyjaśnień Starosty projekcie zarządzenia wewnętrznego w sprawie zasad wydawania i rejestracji upoważnień i pełnomocnictw zapisano, że upoważnienie musi zawierać m.in. *podpis potwierdzający przyjęcie do stosowania.*

(akta kontroli str. 704-705, 710-711, 809)

Były Starosta Michał Godowski stwierdził: *(...) podpisane przez Starostę upoważnienia rejestrowane były w Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw (...)* Jeden egzemplarz z parafkami pozostawał w aktach sprawy, natomiast drugi był

⁵³ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁵⁴ Część A Środowisko wewnętrzne, pkt 4 Delegowanie uprawnień.

przekazywany osobie upoważnionej, która (...) potwierdzała jego odbiór w (...) rejestrze. W związku z powyższym należy uznać, że w Starostwie Powiatowym w Kielcach zostały ustanowione i wdrożone procedury dotyczące delegowania uprawnień wynikających z Komunikatu Ministra Finansów (...) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, część A Środowisko wewnętrzne pkt 4.

(akta kontroli str. 1044-1047, 1049)

Zdaniem NIK – zważywszy brak w przyjętych procedurach wymogu potwierdzania przez upoważnianych pracowników przyjęcia delegowanych im uprawnień oraz fakt niedokonania tej czynności w przypadku ponad 53% objętych badaniem upoważnień – należy stwierdzić, że dotyczące delegowania uprawnień standardy zostały wdrożone tylko częściowo.

3. W odniesieniu do trzech osób, które będąc zobowiązane przez art. 25c ust. 1 u.s.p. do złożenia oświadczeń majątkowych, nie wypełniły tego obowiązku w terminach określonych w art. 25c ust. 5 u.s.p., Starosta nie podjął działań przewidzianych w art. 25c ust. 5a u.s.p. Przepis ten stanowi, że w ciągu 14 dni od stwierdzenia niedotrzymania terminu złożenia oświadczenia majątkowego przez osobę zobowiązaną, starosta wzywa ją do niezwłocznego dokonania tej czynności, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin, który liczy się od skutecznego dostarczenia wezwania. Tymczasem mimo, iż:

- jeden z pracowników Starostwa wydający decyzje administracyjne w imieniu Starosty nie złożył końcowego oświadczenia majątkowego w dniu ustania zatrudnienia tj. 31 sierpnia 2018 r.;
- dwaj pracownicy Starostwa, którzy 28 listopada 2017 r. zostali upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty, nie złożyli pierwszego oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od tego faktu;

Starosta nie skierował do nich wezwania, o którym mowa w art. 25c ust. 5a u.s.p. Pierwsza z ww. osób do zakończenia kontroli NIK nie złożyła oświadczenia majątkowego, dwie pozostałe złożyły oświadczenia w dniach 19 stycznia oraz 2 lutego 2018 r., tj. odpowiednio 22 i 36 dni po upływie terminu wynikającego z art. 25c ust. 5 u.s.p.

(akta kontroli str. 453, 455, 581-596)

Z udzielonych przez Kierownika Referatu Kadr Bogusławę Brych wyjaśnień wynika, że pierwsza z ww. osób, w dniu 12 września 2018 r. (tj. niespełna dwa tygodnie od upływu terminu na złożenie oświadczenia), została telefonicznie wezwana do realizacji tego obowiązku. Pani Kierownik nie wskazała jednak przyczyn niepodjęcia działań przewidzianych w art. 25c ust. 5a u.s.p.

(akta kontroli str. 705, 711-712)

NIK zauważa, że wskutek nieuzasadnionej beczynności Starosty w opisaney sytuacji, zwłoka w złożeniu oświadczenia majątkowego ww. osobę wynosiła – według stanu na zakończenie kontroli – ponad pół roku.

W wyjaśnieniach dotyczących pracowników zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych w związku z faktem udzielenia im upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty Bogusława Brych podała, że *zwrócili się z pisemną prośbą o przedłużenie terminu (...) ze wskazaniem daty, który został uwzględniony.* Prośby te wpłynęły do Sekretariatu Starosty 27 grudnia 2017 r., tj. dzień przed upływem terminu, w którym powinny zostać złożone oświadczenia majątkowe. Z przedłożonych dokumentów nie wynika kto i na jakiej podstawie uwzględnił wnioski o „przedłużenie terminu”, a Pani Kierownik nie odniosła się do tego w udzielonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 705, 711-712, 810-811)

NIK zwraca uwagę, że przepisy nie przewidują możliwości „przedłużania” terminów składania oświadczeń majątkowych, wobec czego opisane działania stały w rażącej sprzeczności z regulacjami zawartymi w art. 25c u.s.p.

Zdaniem NIK zaniechanie w obydwu ww. przypadkach podjęcia działań opisanych w art. 25c ust. 5a u.s.p. było całkowicie nieuzasadnione.

4. Dwa z 78 oświadczeń majątkowych złożonych w 2017 r. przez osoby wydające w imieniu Starosty decyzje administracyjne opublikowane zostały w BIP po ponad dwóch miesiącach od ich wpływu do Starostwa (jedna po 65 dniach, druga po 139), co było niezgodne z kryterium rzetelności działania.

(akta kontroli str. 581-596)

Starosta Mirosław Gębski stwierdził: (...) *Pani Agnieszka Jedynak – pracownik odpowiedzialny za publikację w BIP poinformował Starostę, iż otrzymane oświadczenia majątkowe pracowników publikowane są niezwłocznie po ich otrzymaniu z Referatu Kadr, co potwierdzone jest każdorazowo stosowną pieczęcią.*

(akta kontroli str. 705, 713)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Podstawą sformułowania powyższej oceny były stwierdzone nieprawidłowości, polegające na wskazaniu nieprawidłowej podstawy prawnej lub niewskazaniu jej w ogóle w przypadku 25 z 232, tj. 10,8% obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień, niepotwierdzaniu przez większość upoważnianych pracowników faktu przyjęcia delegowanych im uprawnień oraz niewywiązaniu się przez Starostę w przypadku trzech osób, które nie złożyły oświadczeń majątkowych w terminach określonych przepisami, z obowiązku ich wezwania do dokonania tej czynności.

Pozytywna ocena NIK dotyczy natomiast podjętych w 2019 r. działań zmierzających do kompleksowego uregulowania spraw związanych z udzielaniem upoważnień do realizacji w imieniu Starosty zadań powiatu.

Wszystkie upoważnienia do dokonywania czynności realizowanych na podstawie prawa administracyjnego udzielone zostały w kontrolowanym okresie przez osobę uprawnioną, tj. Starostę. Wszystkie objęte badaniem decyzje administracyjne zostały podpisane przez osoby uprawnione.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie rejestru udzielonych przez Starostę upoważnień oraz pełnomocnictw należało do podlegającego mu WOr i było zadaniem przypisanym do referatu organizacyjnego. W okresie od 16 lutego 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. funkcję Naczelnika WOr pełniła Jolanta Oleszek, zaś funkcję kierownika ww. referatu – Ewa Skrzyaniarz.

Z początkiem 2019 r., wskutek reorganizacji Starostwa, zlikwidowano stanowisko Naczelnika WOr, podporządkowując wydział bezpośrednio Sekretarzowi Powiatu. Od 6 marca 2019 r. funkcję tę pełni Grzegorz Wnuk. Kierownikiem Referatu Organizacji jest, od 4 lutego 2019 r., Ewelina Kaczmarzyk.

(akta kontroli str. 6, 8, 11, 18, 67, 105, 117, 184, 552, 714-716)

Prowadzony, w okresie objętym kontrolą, rejestr upoważnień obejmował, wydawane pracownikom Starostwa i powiatowych jednostek organizacyjnych, upoważnienia do wykonywania w imieniu Starosty określonych czynności oraz pełnomocnictwa. Do końca 2018 r. prowadzono go w formie „papierowej”. W odrębnych rubrykach odnotowywano: liczbę porządkową dokumentu, imię i nazwisko upoważnianego pracownika, rodzaje powierzonych mu spraw (zakres przedmiotowy upoważnienia/pełnomocnictwa), numer i datę dokumentu (prowadzono odrębną numerację dla

upoważnień i dla pełnomocnictw), okres na jaki go wydano oraz zaznaczano czy zakresem upoważnienia objęte jest wydawanie decyzji administracyjnych.

Od początku 2019 r. wprowadzono elektroniczną wersję rejestru. Prowadzony jest on w formie arkusza kalkulacyjnego umożliwiającego – jak wskazał Starosta – szybkie wyfiltrowanie informacji o skali upoważnień aktualnych według stanu na określony dzień lub z zastosowaniem szczegółowych kryteriów wyszukiwania, tj. upoważnienia wydane w określonych ramach czasowych, dla pracowników określonych komórek organizacyjnych, czy według rodzaju np. wyłącznie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych. Wprowadzane są do niego informacje identyfikujące osobę upoważnioną (imię, nazwisko i stanowisko pracownika oraz komórka organizacyjna Starostwa lub jednostka organizacyjna powiatu, w której jest zatrudniony), precyzujące rodzaj dokumentu (upoważnienie do wydawania decyzji/ upoważnienie do innych czynności/ pełnomocnictwo/ pismo cofające), wskazujące jego numer (z zachowaniem zasady prowadzenia odrębnej numeracji dla upoważnień i pełnomocnictw), zakres przedmiotowy, okres na jaki go wydano, a także okres obowiązywania (wyznaczony przez datę przyjęcia i cofnięcia/ wygaśnięcia).

(akta kontroli str. 625-701)

Ponadto do zbioru przechowywanych upoważnień, pełnomocnictw i pism cofających prowadzony był – odrębny dla każdego roku – spis spraw. W 2017 r. ujęto w nim 151 pozycji (112 upoważnień, 33 pełnomocnictwa i 6 pism cofających), w 2018 r. – 183 pozycje (153 upoważnienia, 28 pełnomocnictw i 2 pisma cofające), a do 20 marca 2019 r.⁵⁵ – 15 pozycji (6 upoważnień, 3 pełnomocnictwa i 6 pism cofających).

(akta kontroli str. 527-550)

W 2017 r. rejestrem objęto wszystkie wydane w nim upoważnienia i pełnomocnictwa (łącznie 145 dokumentów), w 2018 r. – 144 ze 153 wydanych upoważnień i 22 z 28 wydanych pełnomocnictw (łącznie 166 dokumentów), natomiast rejestrem w 2019 r. – wszystkie wydane upoważnienia, pełnomocnictwa i pisma cofające (łącznie 15 dokumentów).

W latach 2017-2018 w rejestrze nie ujmowano pism cofających upoważnienia. W 2018 r. nie ujęto w nim również wydanych między 29 listopada a 19 grudnia dziewięciu upoważnień i sześciu pełnomocnictw, wykazanych w l.p. od 169 do 173 spisu spraw. W rejestrze nie odnotowywano na bieżąco utraty mocy przez upoważnienie, tj. faktu jego cofnięcia lub wygaśnięcia. Na 88 upoważnień, które utraciły moc obowiązującą (71 cofniętych i 17 wygasłych), w przypadku 72 (81,8%), w tym 57 cofniętych i wszystkich wygasłych, w rejestrze nie znalazły się stosowne adnotacje.

W przypadku 73 upoważnień (83,9%), w tym 70 z 71 cofniętych oraz 3 z 17 wygasłych, fakt utraty mocy odnotowany został na samym upoważnieniu. Dotyczyło to m.in. 57 cofniętych upoważnień, dla których faktu utraty mocy nie zaznaczono w rejestrze.

(akta kontroli str. 256-271, 527-550, 625-701)

Starosta Mirosław Gębski stwierdził: *W mojej ocenie dotychczasowa forma prowadzenia rejestru (...) nie daje wiarygodnych informacji o skali upoważnień aktualnych według stanu na określony dzień, dlatego też zostały poczynione działania mające na celu naprawienie systemu wydawania i rejestracji upoważnień oraz pełnomocnictw w Starostwie (...). Jednym z podjętych działań jest wprowadzenie od 1 stycznia 2019 roku elektronicznej wersji Rejestru upoważnień i pełnomocnictw, który zawiera pełne informacje identyfikujące osobę upoważnioną, precyzuje rodzaj i zakres upoważnienia, okres na jaki zostało wydane oraz okres*

⁵⁵ Tj. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

obowiązywania, w tym datę wycofania lub utratę mocy. (...) Ponadto, referat organizacji jest w trakcie porządkowania pełnej bazy upoważnień wydanych od roku 2000. W tym celu jest uzupełniany elektroniczny rejestr aktualnych upoważnień i pełnomocnictw według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., który po połączeniu z rejestrem wydanych/cofniętych upoważnień w 2019 roku da kompletny zbiór danych. Pozostałe upoważnienia i pełnomocnictwa wydane od 2000 roku, a nie obowiązujące na dzień 31 grudnia 2018 r. zostaną uporządkowane w rejestrze upoważnień nieaktualnych.

Z załączonego do wyjaśnień wydruku wynika, że w ww. rejestrze upoważnień aktualnych na dzień 31 grudnia 2018 r. ujętych było 215 wydanych wcześniej i pozostających w mocy dokumentów.

(akta kontroli str. 703-704, 709, 722-807)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień, wynikającą z nieujmowania w nim w latach 2017-2018 pism cofających upoważnienia, nieodnotowywania na bieżąco utraty mocy przez upoważnienie oraz nieujęcia wydanych w 2018 r. dziewięciu upoważnień i sześciu pełnomocnictw.

(akta kontroli str. 256-271, 625-701)

Inspektor Grażyna Jaworska prowadząca rejestr od 27 lutego 2015 r. wyjaśniła: *Pisma cofające upoważnienia odnotowywane były w spisie spraw: OK-I.077...../20.. (...). Zasada taka obowiązywała w chwili przejęcia przeze mnie obowiązku wydawania upoważnień w 2015 roku. Cofnięcia oraz wygaśnięcia upoważnień zostają odnotowane na upoważnieniach które straciły ważność. Zasada taka obowiązywała w chwili przejęcia przeze mnie obowiązku wydawania upoważnień w 2015 roku. Pracownik nie udzielił wyjaśnień w zakresie przyczyn nieujęcia w rejestrze 15 dokumentów wydanych w 2018 r.*

(akta kontroli str. 812-815)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że aby rejestr mógł pełnić swoją funkcję nie tylko powinny być w nim ujmovane zarówno udzielane upoważnienia jak i pisma, którymi następuje ich cofnięcie, ale na bieżąco musi być odnotowywany fakt utraty mocy przez upoważnienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na nierzetelny sposób prowadzenia rejestru upoważnień do końca 2018 r., skutkujący niemożnością ustalenia przez Starostwo rzeczywistej skali upoważnień z zakresu objętego kontrolą, NIK negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

NIK pozytywnie ocenia natomiast podjęte w 2019 r. działania naprawcze. Uporządkowanie zbioru wydanych w latach wcześniejszych a pozostających w mocy upoważnień oraz wprowadzenie elektronicznej formy prowadzenia rejestru, niewątpliwie umożliwi bieżące monitorowanie liczby aktualnych upoważnień oraz liczby osób upoważnionych do realizacji zadań powiatu w imieniu Starosty.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Zgodnie z zarządzeniami wewnętrznymi Starosty ws. imiennego podporządkowania członkom Zarządu Powiatu w Kielcach komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu WOr, do zadań którego należało opracowywanie projektów upoważnień i prowadzenie rejestru udzielonych upoważnień, do 10 lutego 2019 r. nadzorowany był przez Starostę, zaś od 11 lutego 2019 r. – przez Sekretarza Powiatu⁵⁶.

⁵⁶ Zarządzenie nr 25/2015 z dnia 23 lutego 2015 r., zarządzenie nr 124/2018 z dnia 28 listopada 2019 r. a następnie zarządzenie nr 27/2019 z dnia 11 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 6, 8, 11, 29, 67, 111, 117)

Według postanowień regulaminu organizacyjnego Starostwa funkcjonowanie kontroli zapewnia i organizuje Starosta; kontrole obejmują realizację zadań powiatu w zakresie przestrzegania przepisów, a także ustalonych procedur wewnętrznych, które są organizowane i realizowane w ramach systemu kontroli zarządczej, o której mowa w ustawie o finansach publicznych, zaś kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych przez Starostę dla zapewnienia realizacji misji, celów i zadań Starostwa i powiatu, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapisano w nim również, że system kontroli zarządczej jest zintegrowanym zespołem elementów i czynności obejmujących: samokontrolę (wymaganą od każdego pracownika i polegającą na bieżącym kontrolowaniu prawidłowości wykonywania własnej pracy), kontrolę instytucjonalną (będącą jednym z mechanizmów kontrolnych realizowanych w ramach kontroli wewnętrznej w Starostwie oraz zewnętrznej w jednostkach organizacyjnych powiatu), a także kontrolę funkcjonalną (wykonywaną w Starostwie przez pracowników na stanowiskach kierowniczych oraz innych stanowiskach biorących udział w realizacji określonych zadań, operacji procesów itp., których obowiązki wykonywania kontroli funkcjonalnej zostały określone w zakresach czynności bądź zostali zobligowani do jej wykonywania innymi przepisami).

(akta kontroli str. 29-30, 111)

Zasady prowadzenia w Starostwie kontroli zarządczej zostały określone w szeregu regulacji wewnętrznych wskazanych w przyjętej w 2012 r.⁵⁷ i aktualizowanej co roku *Księdze standardów kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kielcach*, m.in. w regulaminie organizacyjnym, w *Księdze Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Kielcach* oraz w *jednostkach organizacyjnych powiatu*⁵⁸, zasadach wykonywania kontroli wewnętrznej w Starostwie⁵⁹, zasadach wykonywania kontroli zewnętrznej⁶⁰, *Regulaminie kontroli wewnętrznej w Starostwie Powiatowym w Kielcach*⁶¹ oraz *Karcie audytu wewnętrznego i Procedurach audytu wewnętrznego*⁶².

(akta kontroli str. 822-886, 892-972)

W ramach kontroli zarządczej w okresie objętym kontrolą w dwóch obszarach (procesie obsługi organów powiatu oraz procesie zarządzania zasobami ludzkimi) zidentyfikowane zostało jedno związane z przedmiotem kontroli ryzyko – ryzyko naruszenia obowiązującego prawa przy sporządzaniu dokumentów i aktów prawnych, które zakwalifikowano jako ryzyko strategiczne, należące do kategorii „ryzyko niezgodności z prawem oraz regulacjami wewnętrznymi”. Jako jego przyczyny wskazano nieaktualną podstawę prawną, złą interpretację przepisów, błędy pracownika i brak nadzoru, natomiast wśród stosowanych mechanizmów kontroli/zabezpieczenia: konsultacje z radcami prawnymi, szkolenia pracowników, bieżące monitorowanie przepisów, kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną, wdrożony system zarządzania jakością ISO 9001, a także wykorzystywanie interpretacji przepisów, orzecznictwa sądowego i administracyjnego.

(akta kontroli str. 974-975, 980)

Na lata 2017-2018 nie planowano i nie prowadzono w nich kontroli ani zadań audytowych dotyczących prawidłowości udzielania upoważnień oraz wykonywania

⁵⁷ Zarządzeniem wewnętrznym nr 41/12 Starosty Kieleckiego z dnia 23 lipca 2012 r.

⁵⁸ Przyjętej zarządzeniem wewnętrznym nr 25/2016 Starosty Kieleckiego z dnia 12 lutego 2016 r.

⁵⁹ Wprowadzonych uchwałami Zarządu Powiatu w Kielcach: nr 126/12/05 z dnia 26 stycznia 2005 r., a następnie nr 207/5/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r.

⁶⁰ Wprowadzonych uchwałami Zarządu Powiatu w Kielcach: nr 3/7/07 z dnia 10 stycznia 2007 r., a następnie nr 207/3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r.

⁶¹ Wprowadzonym zarządzeniem nr 15/2011 Starosty Kieleckiego z dnia 4 marca 2011 r.

⁶² Wprowadzonym zarządzeniem nr 43/2016 Starosty Kieleckiego z dnia 21 marca 2016 r.

zadań na ich podstawie. W analizie ryzyka, wykonywanej co roku przed sporządzeniem planu, nie zostały zidentyfikowane ryzyka z tego zakresu.

Na okres objęty kontrolą nie były też planowane kontrole obejmujące ww. kwestie.

(akta kontroli str. 982-1043)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Starostę funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze udzielania upoważnień do realizacji zadań w jego imieniu. Świadczą o tym ustalone nieprawidłowości dotyczące m.in. wskazywania w udzielanych upoważnieniach niewłaściwej podstawy prawnej oraz prowadzenia w nierzetelny sposób rejestru upoważnień.

(akta kontroli str. 256-271, 581-596, 625-701)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶³, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Z art. 68 ust. 2 pkt 1, 2 i 7 wynika, że celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało – stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – do obowiązków Starosty.

Były Starosta Michał Godowski, stwierdził: (...) *tylko 13 z kontrolowanych upoważnień (w czasie sprawowania przeze mnie funkcji Starosty Kieleckiego) budzi jakiegokolwiek zastrzeżenia, z czego w przypadku 8 dodatkowo (jedynie) został wpisany art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który nie powoduje nieważności wydanego upoważnienia, jak również nieważności dokumentacji wydawanej na jego podstawie. (...) nie podzielam zdania, że kontrola zarządcza w badanym obszarze jest nieskuteczna, gdyż na podstawie wydanych i podpisanych przeze mnie upoważnień pracownicy Starostwa Powiatowego w Kielcach realizowali szereg zadań, podlegających kontrolom i audytom zewnętrznym, które nie wykazały nieprawidłowości w audytowanych obszarach.*

(akta kontroli str. 1044-1047, 1050)

Odnosząc się do powołanych wyjaśnień NIK zauważa, że na niepełną skuteczność funkcjonujących w Starostwie w badanym okresie mechanizmów kontroli zarządczej wskazują nieprawidłowości ustalone w toku niniejszej kontroli.

OCENA CZĄSTKOWA

Choć w okresie objętym kontrolą w ramach prowadzonej w Starostwie kontroli zarządczej zidentyfikowano ryzyko związane m.in. z udzielaniem upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty, realizacja zadań z tego zakresu nie była objęta kontrolą wewnętrzną ani audytem. Starosta nie zapewnił funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze.

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 wnioski:

Wnioski

1. Udzielenie prawidłowych upoważnień do dokonywania w imieniu Starosty czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

2. Podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego składania oświadczeń majątkowych przez zobowiązane do tego osoby.
3. Publikowanie w BIP bez zbędnej zwłoki oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty.
4. Ujęcie w rejestrze upoważnień wszystkich przypadków utraty mocy przez upoważnienia do działania w imieniu Starosty oraz zapewnienie rzetelnego prowadzenia tego rejestru.
5. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu Starosty.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Kielce, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Barbara Jaros
Starszy inspektor konroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis