



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.05.2018

Tomasz Staniek
Starosta Opatowski
Starostwo Powiatowe w Opatowie
ul. H. Sienkiewicza 17
27-500 Opatów

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 Opatowie (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Staniek, Starosta Opatowski od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Starostą Opatowskim był również Bogusław Włodarczyk – od 26 listopada 2010 r. do 20 listopada 2018 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	Lata 2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 17 stycznia 2019 r.), a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/16/2019 z 22 stycznia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3-6)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawę powyższej oceny stanowią przede wszystkim negatywne oceny działalności Starostwa w dwóch badanych obszarach, dotyczących udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań powiatu opatowskiego i sprawowania kontroli w tym zakresie. Sformułowanie tych ocen uzasadniały stwierdzone nieprawidłowości, polegające na udzieleniu 27 upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty Opatowskiego przez osobę nieuprawnioną, tj. Wicestarostę, podpisaniu przez osoby nieuprawnione 8447 decyzji administracyjnych oraz 3071 innych dokumentów dotyczących czynności wykonywanych na podstawie prawa administracyjnego innych niż decyzje administracyjne (m.in. zaświadczeń, postanowień i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych) oraz sporządzeniu sześciu upoważnień do wydawania decyzji z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną. NIK zauważa, że podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez Starostę do wydawania decyzji w jego imieniu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej: k.p.a.), jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzono również, że spośród 94 oświadczeń majątkowych złożonych przez osoby wydające decyzje w imieniu Starosty, 17 oświadczeń zostało opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) ze znacznym opóźnieniem (od 61 do 106 dni od ich złożenia). W obszarze dotyczącym sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień wystąpiła nieprawidłowość, polegająca na niezapewnieniu w Starostwie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie.

Ponadto w Starostwie nierzetelnie prowadzono rejestr upoważnień i pełnomocnictw. Nie ujęto w nim bowiem dwóch udzielonych upoważnień, natomiast wykazano takie, które w rzeczywistości nie zostało wydane.

Pozytywnie należy ocenić wydanie w trakcie kontroli 24 prawidłowych upoważnień, na podstawie art. 268a k.p.a. i/lub art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ do załatwiania spraw w imieniu Starosty oraz uzupełnienie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw. Działania te nie mogły jednak uzasadniać odstąpienia od sformułowania ogólnej negatywnej oceny kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

W regulaminach organizacyjnych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą⁶, określono, że do zadań Starosty należy m.in. upoważnianie członków Zarządu

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 511.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Powiatu, pracowników Starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Kierownicy wydziałów Starostwa na podstawie pisemnego upoważnienia załatwiają w imieniu Starosty indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, w szczególności wydają decyzje administracyjne w sprawach należących do zadań wydziału. Upoważnienie mogło być udzielone innym niż kierownicy pracownikom. W regulaminie zapisano także, że wykaz udzielonych upoważnień prowadzi Sekretarz Powiatu oraz że cofnięcie upoważnienia następuje na piśmie z chwilą doręczenia pisma upoważnionej osobie lub z chwilą ustania stosunku pracy lub powołania.

Do zadań Wydziału Organizacji i Nadzoru należało m.in. prowadzenie spraw związanych z wydawaniem upoważnień Starosty dla pracowników Starostwa w zakresie załatwiania spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych. Zadania dotyczące przygotowywania projektów upoważnień zostały ujęte w zakresie czynności Sekretarza Powiatu dopiero podczas niniejszej kontroli.

W Starostwie nie opracowano szczegółowych zasad wydawania upoważnień. Opracowano natomiast wzór wniosku o wydanie pełnomocnictwa/upoważnienia lub jego zmianę/cofnięcie. W treści wniosku wskazano:

- organ/podmiot nadający uprawnienie (Starosta Opatowski, Skarb Państwa – Starosta Opatowski, Powiat Opatowski);
- podstawę prawną, w oparciu o którą można wydać stosowne uprawnienie;
- osobę, której ma być nadane uprawnienie;
- zakres uprawnienia;
- czasookres uprawnienia;
- sygnaturę, znak sprawy innego organu;
- uzasadnienie;
- podpis osoby opracowującej wniosek;
- podpis kierownika komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 8-12, 1593, 1597-1598, 1601-1602)

Starosta wskazał m.in., że w większości przypadków związanych z pełnomocnictwami oraz upoważnieniami dokumenty te były uzgadniane z prawnikami Starostwa. Formularz (wniosek o upoważnienie) po uzupełnieniu przedkładany jest do Wydziału Organizacji i Nadzoru, który opracowuje pożądaný dokument, który z kolei przedstawiany jest do podpisu Starosty. Następnie otrzymuje go za pokwitowaniem pracownik, którego sprawa dotyczy.

(akta kontroli str. 9-10)

Starosta poinformował, że polecił obsłudze prawnej Starostwa opracowanie pisemnych zasad udzielania upoważnień.

(akta kontroli str. 1593)

Na dzień 1 stycznia 2017 r. liczba aktualnych upoważnień do wykonywania czynności z zakresu prawa administracyjnego wynosiła 47, w tym 39 do wydawania decyzji administracyjnych⁷. W latach 2017-2018 wydano 33 upoważnienia, w tym

⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony uchwałą Nr XXXVIII.67.2013 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 23 grudnia 2013 r., zmieniony uchwałami Nr XLIV.33.3014 z dnia 11 czerwca 2014 r. oraz Nr IV.3.2015 z dnia 28 stycznia 2015 r. Od 12 kwietnia 2017 r. obowiązywał regulamin wprowadzony uchwałą Nr 87.14.2017 r. Zarządu Powiatu w Opatowie z dnia 12 kwietnia 2017 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Zarządu Powiatu Nr 119.35.2018 z dnia 24 maja 2018 r. oraz Nr 124.47.2018 z 23 lipca 2018 r.

⁷ W tym 29 dla pracowników Starostwa, dziewięć dla dyrektora i pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Opatowie (dalej: PUP) oraz jedno dla kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie (dalej: PCPR).

22 do wydawania decyzji⁸, a cofnięto 27 upoważnień, w tym 24 do wydawania decyzji⁹. Na dzień 27 stycznia 2019 r.¹⁰ liczba upoważnień wynosiła 53, w tym 37 do wydawania decyzji.

(akta kontroli str. 147)

Na podstawie analizy upoważnień obowiązujących w latach 2017-2018 ustalono, że:

- 53 upoważnienia zostały udzielone przez Starostę, w tym 44 dla pracowników Starostwa, osiem dla pracowników PUP i jedno kierownikowi PCPR. Pozostałych 27 upoważnień udzielił Wicestarosta Gustaw Saramański, w tym 16 dla pracowników Starostwa, dziesięć dla pracowników PUP i jedno kierownikowi PCPR, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- upoważnienia posiadało 47 osób, w tym 40 do wydawania decyzji w imieniu Starosty oraz dokonywania innych czynności administracyjnych i siedem do dokonywania tylko czynności administracyjnych innych niż wydawanie decyzji administracyjnych;
- przyjęcie uprawnień w każdym przypadku zostało potwierdzone podpisem;
- upoważnienia wydawane były do odwołania, nie dłużej niż na czas zatrudnienia;
- w upoważnieniach do wydawania decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej wskazano jako podstawę prawną art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i/lub art. 268a k.p.a.;
- w upoważnieniach do wykonywania innych czynności niż wydawanie decyzji wskazywano jako podstawę prawną art. 268a k.p.a., za wyjątkiem sześciu poniższych upoważnień:
 - w czterech upoważnieniach¹¹ do przekazywania informacji do Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG), jako podstawę prawną ich udzielenia wskazano art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 26 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 2, 5, 7 i 8 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹². Wskazane w upoważnieniach przepisy prawne nie mogły stanowić podstawy do ich udzielenia;
 - w upoważnieniu Or.XI.077.42.2012 z dnia 30 października 2012 r., wskazano art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jako podstawę prawną do załatwiania spraw w imieniu Starosty, w tym wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Wskazane przepisy prawne stanowiły podstawę do udzielenia upoważnienia jedynie w zakresie wydawania decyzji;
 - w upoważnieniu Or.I.0114-8/04 z dnia 25 maja 2004 r. do załatwiania spraw w imieniu Starosty wynikających z zadań wykonywanych przez Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, a w szczególności wydawania: wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, kopii map sytuacyjno-wysokościowych i kopii map ewidencyjnych oraz wystawiania faktur VAT, jako podstawę prawną wskazano art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Wskazane przepisy nie mogły stanowić podstawy prawnej do udzielenia upoważnienia w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 148-285)

⁸ W tym dziewięć dla dyrektora i pracowników PUP oraz jedno dla kierownika PCPR.

⁹ W tym dziewięć dla dyrektora i pracowników PUP oraz jedno dla kierownika PCPR.

¹⁰ Dzień przeprowadzania badania.

¹¹ Upoważnienia znak: Or.XI.077.25.2012, Or.XI.077.26.2012, Or.XI.077.26a.2012 i Or.XI.077.26b.2012 z 12 czerwca 2012 r.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

Pracownicy, którzy otrzymali upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu Starosty, z chwilą otrzymania upoważnienia byli pisemnie informowani o konieczności złożenia oświadczenia majątkowego.

W badanym okresie wszyscy pracownicy Starostwa i jednostek podległych wydający decyzje administracyjne w imieniu Starosty złożyli oświadczenia majątkowe, tj.:

- do 30 kwietnia następnego roku, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego oświadczenie majątkowe złożyło 36 osób za 2016 r., 34 osoby – za 2017 r.;
- pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia otrzymania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty – w 2017 r. złożyły trzy osoby, a w 2018 r. – sześć. Jeden pracownik nie złożył oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od dnia otrzymania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty (1 grudnia 2016 r.). Na podstawie art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym Starosta wezwał w dniu 3 stycznia 2017 r. pracownika do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, jednocześnie wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Pracownik złożył oświadczenie majątkowe w dniu 16 stycznia 2017 r.;
- w dniu odwołania ze stanowiska, rozwiązania umowy o pracę lub cofnięcia upoważnienia – w 2017 r. i w 2018 r. oświadczenia majątkowe złożyło 12 osób, po sześć w każdym roku. Ponadto jedna osoba w związku z zakończeniem sprawowania funkcji w dniu 31 grudnia 2017 r. złożyła oświadczenie majątkowe dopiero w dniu 29 stycznia 2018 r., po wyznaczeniu przez Starostę dodatkowego czternastodniowego termin do złożenia oświadczenia.

Zgodnie z art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym Starosta opublikował powyższe oświadczenia majątkowe w BIP¹³. Oświadczenia majątkowe zostały opublikowane w terminie od dwóch do 106 dni od daty ich złożenia. Liczba oświadczeń opublikowanych po ponad 60 dniach od ich złożenia wynosiła 12 w 2017 r. i 5 w 2018 r.

(akta kontroli str. 286-300, 1599)

Ponadto w kontrolowanym okresie Starosta wydał 230 upoważnień oraz pełnomocnictw (60 w 2017 r., 170 w 2018 r.) dla pracowników Starostwa oraz innych osób m.in. do przetwarzania danych osobowych, reprezentowania Starostwa w postępowaniach sądowych, kontroli, podpisywania umów i wykonywania określonych czynności, do których nie miały zastosowania przepisy k.p.a.

(akta kontroli str. 120-146)

W latach 2017-2019 w Starostwie wydano 27 435 decyzji administracyjnych¹⁴, w tym na podstawie upoważnienia wydano 27 422 decyzje, a pozostałe wydał Starosta.

Decyzje, na podstawie upoważnienia, wydawane były z zakresu właściwości sześciu wydziałów Starostwa:

- Komunikacji, Transportu i Dróg – 26 295 decyzji (95,9% decyzji ogółem), dotyczących m.in. rejestracji i wyrejestrowania pojazdu oraz wydawania praw jazdy;
- Budownictwa i Architektury – 795 decyzji (2,9%), dotyczących m.in. pozwoleń na budowę;
- Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem Referat Katastru Nieruchomości – 157 decyzji (0,6%), dotyczących m.in. wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz uznania nieruchomości za mienie gromadzkie;

¹³ W 2017 r. - http://www.opatow.eobip.pl/bip_opatow/index.jsp?place=Menu02&news_cat_id=400&layout=1&page=0 i w 2018 r. - http://www.opatow.eobip.pl/bip_opatow/index.jsp?place=Menu02&news_cat_id=415&layout=1&page=0.

¹⁴ W tym w 2017 r. – 12 859 decyzji administracyjnych, w 2018 r. – 13 786 i w 2019 r. – 790.

- Rolnictwa i Ochrony Środowiska – 131 decyzji (0,5%), dotyczących m.in. wygaszania zezwoleń na transport odpadów oraz usuwania drzew;
- Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki – 33 decyzji (0,1%), dotyczących m.in. rozwiązania stowarzyszeń z mocy prawa oraz wykreślenia z ewidencji szkół i placówek niepublicznych;
- Organizacji i Nadzoru – 11 decyzji zezwalających na sprowadzenie zwłok i szczątków ludzkich zza granicy w celu ich pochowania.

(akta kontroli str. 301-333)

W wyniku analizy wybranych w sposób celowy 8523 decyzji administracyjnych¹⁵, stwierdzono, że:

- 8447 decyzji zostało podpisanych przez pracowników Starostwa, którzy nie zostali upoważnieni przez Starostę, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym lub art. 286a k.p.a., do wydawania decyzji w jego imieniu, w tym 8444 decyzje dotyczące rejestracji pojazdów, uprawnień do kierowania pojazdami i badań lekarskich w związku tymi uprawnieniami oraz trzy decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- 76 decyzji dotyczących udzielenia pozwolenia na budowę, jego zmiany lub umorzenia postępowania zostało podpisanych przez osoby uprawnione, tj. upoważnione przez Starostę i w okresie obowiązywania upoważnienia.

(akta kontroli str. 362-1465)

Nie stwierdzono przypadków podpisywania decyzji administracyjnych z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie.

(akta kontroli str. 1678-1728, 1729)

W wyniku badania wybranych w sposób celowy 3071 dokumentów dotyczących czynności w postępowaniu administracyjnym, takich jak: wydawanie postanowień, zaświadczeń, kopii map sytuacyjno-wysokościowych, wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, wykazów działek i budynków, kopii materiałów do zgłoszenia prac geodezyjnych oraz sporządzanie wezwań i zawiadomień, stwierdzono, że zostały one podpisane przez osoby nieuprawnione, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1466-1513, 1731-1748)

Kierownik PCPR Katarzyna Ambryszewska poinformowała, że na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego¹⁶, podpisała:

- 119 informacji dotyczących przyznania świadczenia na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu *Dobry start* na łączną kwotę 35 700 zł (300 zł/dziecko);
- 61 informacji dotyczących przekazania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) do likwidacji barier architektonicznych, barier w komunikowaniu się i technicznych na łączną kwotę 167 716,50 zł;
- 14 informacji o przyznaniu dofinansowania ze środków PFRON do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym – na łączną kwotę 13 600 zł;

¹⁵ W tym 8444 decyzji dotyczących rejestracji pojazdów, uprawnień do kierowania pojazdami i badań lekarskich w związku tymi uprawnieniami, 76 decyzji dotyczących udzielenia pozwolenia na budowę, jego zmiany lub umorzenia postępowania oraz trzy decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, wydane w latach 2017-2019 (do 23 stycznia – dzień badania).

¹⁶ Upoważnienie S.077.125.2018 z 18 czerwca 2018 r.

- 29 informacji dotyczących przekazania dofinansowania ze środków PFRON do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych - na łączną kwotę 38 163,15 zł.

(akta kontroli str. 1674)

Dyrektor PUP Monika Stasica poinformowała, że nie jest w stanie stwierdzić liczby poświadczonych za zgodność dokumentów przez pracowników upoważnionych przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego¹⁷, ich nazw i jakiej sprawy dotyczyły oraz kwot przyznanych na podstawie tych dokumentów.

(akta kontroli str. 1677)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Były Wicestarosta Gustaw Saramański, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i/lub art. 268a k.p.a., udzielił 27 upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w imieniu Starosty, z tego:
 - 19 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty¹⁸, w tym osiem pracownikom Starostwa, 10 pracownikom PUP i jedno kierownikowi PCPR;
 - osiem upoważnień dla pracowników Starostwa do dokonywania innych czynności administracyjnych niż wydawanie decyzji¹⁹ (m.in. do wydawania postanowień, zaświadczeń, rysów i wypisów z ewidencji gruntów i budynków, poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem oraz podpisywania zawiadomień).

(akta kontroli str. 148-192, 255)

Wicestarosta nie był uprawniony do udzielenia powyższych upoważnień. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Stosownie do art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

Były Wicestarosta Gustaw Saramański wyjaśnił: *Wszystkie upoważnienia, które podpisałem pracownikom do wydawania decyzji w imieniu Starosty Opatowskiego, podpisałem w czasie nieobecności Starosty spowodowanej usprawiedliwioną nieobecnością w pracy. Sytuacje te miały miejsce w trakcie*

¹⁷ Upoważnienia S.077.41.2017, S.077.42.2017, S.077.44.2017, S.077.45.2017, S.077.47.2017, S.077.46.2017, S.077.48.2017, S.077.48.2017, S.077.49.2017 – wszystkie z 1 czerwca 2017 r.

¹⁸ Upoważnienia S.077.43.2015 z 8 grudnia 2015 r., S.077.3.2016 r. z 19 stycznia 2016 r., S.077.41.2016 z 2 sierpnia 2016 r., S.077.32.2016 z 9 sierpnia 2016 r., S.077.42.2016 z 17 sierpnia 2016 r., S.077.41.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.42.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.44.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.45.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.47.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.46.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.48.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.48.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.49.2017 z 1 czerwca 2017 r., S.077.25.2018 z 2 maja 2018 r., S.077.132.2018 z 5 lipca 2018 r., S.077.154.2018 z 31 października 2018 r., S.077.155.2018 z 31 października 2018 r. i S.077.125.2018 z 18 czerwca 2018 r.

¹⁹ Upoważnienia S.077.156.2018 z 2 listopada 2018 r., S.077.27.2018 z 7 maja 2018 r., S.077.23.2018 z 2 maja 2018 r., S.077.24.2018 z dnia 2 maja 2018 r., S.077.21.2018 z 26 kwietnia 2018 r., S.077.20.2018 z 26 kwietnia 2018 r., S.077.19.2018 z 26 kwietnia 2018 r. oraz S.077.26.2018 z 7 maja 2018 r.

długotrwałej choroby Starosty trwającej prawie sześć miesięcy. Jak również wówczas, gdy został zawieszony w wykonywaniu funkcji Starosty od kwietnia 2018 r. konieczność podpisywania upoważnień wynikała z celu zapewnienia sprawnej pracy urzędu, aby interesanci nie musieli oczekiwać długo na decyzję zwłaszcza w Wydziale Komunikacji. W statucie Powiatu Opatowskiego uchwalonym przez Radę Powiatu w Opatowie wskazano, że w wypadku nieobecności Starosty ja go zastępuję w jego obowiązkach. Nadając zatem upoważnienia działałem w zastępstwie Starosty, a nie z jego upoważnienia. Zostaliśmy zmuszeni do takiej pracy i wówczas stanęliśmy przed dylematem czy mogę wykonywać w czasie nieobecności Starosty jego kompetencje. Wojewoda Świętokrzyska również zwróciła się do nas z zapytaniem czy jest to możliwe. Wówczas wskazaliśmy, że zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym ja będę wykonywał zadania Starosty. Wojewoda nie zanegowała sposobu naszego działania. Zwrócić uwagę należy również, że jak wskazywała obsługa prawna w orzecznictwie były akceptowane takie praktyki. W szczególności w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 2003 r. i orzecznictwie NSA, w których wskazywano, że prawo zastępcy do podpisywania dokumentów wynika z istoty samego zastępstwa a nie z upoważnienia. Takie podejście moim zdaniem pozwoliło urzędowi na niezakłócony przebieg czynności decyzyjnych i sprawiał, że organ nie tracił choćby przejściowo zdolności do wykonywania powierzonych mu zadań. Właśnie tym kierowałem się podpisując te upoważnienia pracownikom.

(akta kontroli str. 1515-1516)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 268a k.p.a. wynika, że tylko starosta może udzielić upoważnienia do załatwiania w jego imieniu spraw należących do jego kompetencji, jako organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W statucie powiatu opatowskiego, wprowadzonym uchwałą Nr XXX.21.2017 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 24 marca 2017 r., brak było zapisów przywołanych przez Gustawa Saramańskiego. W § 65 ust. 1 statutu wykazano tylko , że *posiedzenie Zarządu zwołuje oraz przewodniczy im Starosta, a w razie jego nieobecności Wicestarosta albo inny członek Zarządu.* W § 16 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Starostwa, wprowadzonego uchwałą Nr 87.41.2017 Zarządu Powiatu z dnia 24 marca 2017 r. przewidziano, że *Starostę w czasie nieobecności lub niemożności pełnienia swoich obowiązków służbowych zastępuje Wicestarosta, a w wypadku nieobecności również Wicestarosty wskazany członek zarządu powiatu.* Przyjęty w regulaminie organizacyjnym zapis nie może przenosić ustawowych kompetencji starosty na wicestarostę. Przewodniczący Rady Powiatu w Opatowie, w wyjaśnieniach z dnia 16 kwietnia 2018 r. kierowanych do wojewody świętokrzyskiego, dotyczących funkcjonowania Starostwa w okresie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych Starosty, powołał się na powyższe postanowienia statutu i regulaminu organizacyjnego oraz wskazał, że członkowie Zarządu, pracownicy Starostwa oraz jednostek organizacyjnych posiadali stosowne upoważnienia do działania w imieniu organu. Gustaw Saramański nie potrafił wskazać wyroków Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych na jakie powoływał się w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 1517-1524)

W trakcie kontroli przedłożono kontrolerowi 14 nowych, udzielonych przez Starostę, upoważnień dla osób, które posiadały upoważnienia wydane przez

Wicestarostę oraz trzy pisma informujące o cofnięciu takich upoważnień. Przedłożono również 10 nowych upoważnień dla innych pracowników, w tym nowych członków Zarządu Powiatu. W powyższych upoważnieniach jako podstawę prawną wskazywano art. 268a k.p.a. lub art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym lub obydwa łącznie.

(akta kontroli str. 1525-1575)

2. Spośród 80 objętych badaniem, obowiązujących w kontrolowanym okresie, upoważnień udzielonych przez Starostę, w sześciu wskazano niewłaściwą podstawę prawną:

- w czterech upoważnieniach do przekazywania informacji do CEIDG²⁰, jako podstawę prawną ich udzielenia wskazano art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 26 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 2, 5, 7 i 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;
- w upoważnieniu Or.XI.077.42.2012 z dnia 30 października 2012 r., wskazano art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jako podstawę prawną do załatwiania spraw w imieniu Starosty, w tym wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym;
- w upoważnieniu Or.I.0114-8/04 z dnia 25 maja 2004 r. do załatwiania spraw w imieniu Starosty wynikających z zadań wykonywanych przez Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, a w szczególności do wydawania wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, kopii map sytuacyjno-wysokościowych i kopii map ewidencyjnych, jako podstawę prawną wskazano art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przywołane przepisy prawne w czterech upoważnieniach dotyczących przekazywania informacji do CEIDG oraz w upoważnieniu Or.I.0114-8/04, nie mogły stanowić podstawy do ich udzielenia. Natomiast w przypadku upoważnienia Or.XI.077.42.2012 wskazane w nim przepisy uprawniały do jego udzielenia tylko w zakresie wydawania decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 193-198)

Starosta wyjaśnił m.in.: *zleciłem przeprowadzenie konsultacji w powyższej sprawie z działem prawnym, w celu wyjaśnienia przedmiotowej sprawy i wydawania prawidłowych umocowań.*

(akta kontroli str. 1593-1594)

3. Pracownicy Starostwa, którzy nie zostali upoważnieni przez Starostę do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem, podpisali łącznie 11 518 dokumentów, w tym:

- 8447 spośród 8523 decyzji administracyjnych objętych badaniem²¹ (99,1%), w tym:
 - [...] ²², referent Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa

²⁰ Upoważnienia znak: Or.XI.077.25.2012, Or.XI.077.26.2012, Or.XI.077.26a.2012 i Or.XI.077.26b.2012 z 12 czerwca 2012 r.

²¹ W tym 8.444 decyzji dotyczących rejestracji pojazdów, uprawnień do kierowania pojazdami i badań lekarskich w związku tymi uprawnieniami, 76 decyzji dotyczących udzielenia pozwolenia na budowę, jego zmiany lub umorzenia postępowania oraz trzy decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej wydane w latach 2017-2019 (do 23 stycznia, dzień badania).

Saramańskiego²³, podpisał 835 decyzji dotyczących rejestracji pojazdu na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁴, na podstawie których pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 85 655 zł;

- [...] ²⁵, inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego²⁶, podpisała 2504 decyzje dotyczące m.in. rejestracji pojazdu na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, wydania lub zatrzymania prawa jazdy, cofnięcia lub przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁷. W związku z wydaniem powyższych decyzji pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 175 483,50 zł;
- [...] ²⁸ inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego²⁹, podpisał 5107 decyzji dotyczących rejestracji pojazdu oraz nadania cech identyfikacyjnych pojazdu na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, w związku z którymi pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 408 787,75 zł;
- Maria Dziadczykowska była p.o. kierownika Referatu Gospodarki Mieniem, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego³⁰, podpisała trzy decyzje w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolnej na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³¹. Powyższymi decyzjami ustalono należność za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w łącznej wysokości 38 407,70 zł, płatne w terminie 60 dni od uprawomocnienia się decyzji na konto Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego oraz ustalono opłatę roczną w łącznej wysokości 4251,96 zł płatną przez okres 10 lat na powyższe konto;
- 3071 dokumentów innych niż decyzje administracyjne, w tym:
 - [...] ³², inspektor Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego³³, podpisała 998 dokumentów dotyczących zadań objętych właściwością Wydziału, m.in. takich jak kopie map ewidencyjnych, wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów i budynków oraz wykazy budynków i działek. W związku z wydaniem powyższych dokumentów pobrano opłaty w łącznej wysokości 86 072,90 zł;

²² Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²³ Upoważnienie S.077.132.2018 z 5 lipca 2018 r.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

²⁵ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²⁶ Upoważnienie S.077.3.2016 z 19 stycznia 2016 r.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.

²⁸ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²⁹ Upoważnienie S.077.43.2015 z 8 grudnia 2015 r.

³⁰ Upoważnienie S.077.42.2016 z 17 sierpnia 2016 r.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.

³² Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

³³ Upoważnienie S.077.27.2018 z 7 maja 2018 r.

- [...] ³⁴, geodeta w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ³⁵, podpisał 947 dokumentów, m.in. takich jak kopie map i kopie materiałów do zgłoszenia prac geodezyjnych. W związku z wydaniem powyższych dokumentów pobrano opłaty w łącznej wysokości 32 956,40 zł;
- [...] ³⁶, inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ³⁷, podpisała 103 dokumenty, takie jak zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz zaświadczenia, za wydanie których pobrano opłatę w łącznej wysokości 204 zł;
- [...] ³⁸ referent Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ³⁹, podpisała 51 zaświadczeń dotyczących objęcia gruntu niestanowiącego własności Skarbu Państwa uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją Starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, za wydanie których pobrano opłatę w łącznej wysokości 867 zł;
- Maria Dziadczykowska, była p.o. kierownika Referatu Gospodarki Mieniem, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ⁴⁰, podpisała 30 postanowień, wezwań i zawiadomień;
- [...] ⁴¹, inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ⁴², podpisał 24 zaświadczenia, za wydanie których pobrano opłatę w łącznej wysokości 408 zł;
- [...] ⁴³, referent Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ⁴⁴, podpisał pięć zaświadczeń, za wydanie których pobrano opłatę w łącznej wysokości 85 zł;
- Konrad Mendyk, kierownik Referatu Administracyjno-Gospodarczego, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ⁴⁵, podpisał kopię mapy zasadniczej, za wydanie której pobrano opłatę w wysokości 16,10 zł;
- [...] ⁴⁶, geodeta w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem, na podstawie upoważnienia wydanego przez Wicestarostę Gustawa Saramańskiego ⁴⁷, podpisał 912 dokumentów, takich jak kopie

³⁴ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

³⁵ Upoważnienie S.077.19.2018 z 26 kwietnia 2018 r.

³⁶ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

³⁷ Upoważnienie S.077.3.2016 z 19 stycznia 2016 r.

³⁸ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

³⁹ Upoważnienie S.077.24.2018 z 2 maja 2018 r.

⁴⁰ Upoważnienie S.077.42.2016 z 17 sierpnia 2016 r.

⁴¹ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

⁴² Upoważnienie S.077.43.2015 z 8 grudnia 2015 r.

⁴³ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

⁴⁴ Upoważnienie S.077.132.2018 z 5 lipca 2018 r.

⁴⁵ Upoważnienie S.077.20.2018 z 26 kwietnia 2018 r.

⁴⁶ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

⁴⁷ Upoważnienie S.077.26.2018 z 7 maja 2018 r.

map ewidencyjnych, wypisy, wyrisy i wykazy budynków i działek. W związku z wydaniem powyższych dokumentów pobrano opłaty w łącznej wysokości 72 412,80 zł.

Łączna wysokość opłat pobrana w związku z wydaniem powyższych decyzji oraz dokumentów, podpisanych przez osoby nieuprawnione, wyniosła 901 356,15 zł. Ponadto ustalono opłatę roczną w wysokości 4251,96 zł płatną przez okres 10 lat.

(akta kontroli str. 166-167, 169-170, 175, 184, 187, 189-190, 362-369, 372-1513, 1731-1748)

W złożonych wyjaśnieniach ww. pracownicy podali, że posiadali upoważnienie podpisane przez Wicestarostę i uważali, że stanowi ono podstawę do dokonywania czynności administracyjnych w imieniu Starosty.

(akta kontroli str. 1576-1589)

Podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez Starostę do wydawania decyzji w jego imieniu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

4. Spośród 94 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2017-2018 przez osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Starosty, 17 oświadczeń majątkowych opublikowano w BIP po upływie znacznego czasu, tj. od 61 do 106 dni od dnia złożenia oświadczenia przez pracownika. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne, ponieważ nie zapewniało osobom zainteresowanym możliwości niezwłocznego zapoznania się z oświadczeniami majątkowymi za pośrednictwem BIP, przy uwzględnieniu, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁸, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania takiej informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

(akta kontroli str. 281-298)

Starosta wyjaśnił, m.in. że *po dokonaniu analizy oraz przekazaniu jednego egzemplarza do urzędu skarbowego, wszystkie oświadczenia majątkowe umieszczane zostają na stronie biuletynu informacji publicznej. Wprowadzenie ich „hurtem” ułatwia pracę oraz pozwala pracownikowi na zyskanie pewności, że nie pominięto publikacji żadnego dokumentu. Nadmieniam również, iż przy obrabianiu dokumentów, tj. skanowaniu pomijając dane niejawne, przy tak dużej ilości oświadczeń majątkowych (np. na dzień 30 kwietnia 2018 r. wpłynęło około 60 szt.) wymaga to dużego nakładu czasu. Przy założeniu, że pracownik wykonuje również inne zadania, zgodnie z zakresem czynności, wypełnianie obowiązku publikacji w BIP od daty wpływu w terminie do 60 dni jest zbyt rygorystyczne, tym bardziej że pracownik publikuje dokumenty dopiero po przeprowadzonej przez organ analizie.*

(akta kontroli str. 1595)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK, udostępnienie jawnej części oświadczeń majątkowych w BIP nie jest uzależnione od przeprowadzenia analizy danych w nich zawartych⁴⁹.

OCENA CZĄSTKOWA

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

⁴⁹ Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w komentarzu Anny Wierzbicy do art. 24i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2019 r. poz. 506 (Lex Omega 2018, teza 5). Uwagi autorki można odnieść również do art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, którego treść jest identyczna z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Podstawą sformułowania powyższej oceny były stwierdzone nieprawidłowości, polegające na udzieleniu 27 upoważnień do wykonywania czynności w imieniu Starosty, w tym do wydawania decyzji, przez byłego Wicestarostę Gustawa Saramańskiego, wydawaniu decyzji, zaświadczeń i postanowień, podpisywaniu innych dokumentów w toku prowadzonych postępowań administracyjnych przez osoby nieuprawnione oraz udzieleniu sześciu upoważnień do wykonywania czynności w imieniu Starosty, tym jednego do wydawania decyzji, z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną. Ponadto spośród 94 oświadczeń majątkowych złożonych przez osoby wydające decyzje w imieniu Starosty, 17 oświadczeń zostało opublikowanych w BIP po upływie od 61 do 106 dni od ich złożenia.

Powyższej oceny nie mogło zmienić udzielenie przez Starostę w trakcie kontroli 24 prawidłowych upoważnień, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i/lub art. 268a k.p.a., do załatwiania spraw w imieniu Starosty dotyczących wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania ich czynności.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zgodnie regulaminem organizacyjnym wykaz udzielonych upoważnień prowadzi Sekretarz Powiatu.

Dla poszczególnych lat objętych kontrolą prowadzone były akta *077 Pełnomocnictwa, upoważnienia, wzory podpisów, podpisy elektroniczne*. W wykazie akt zamieszczano następujące dane: liczbę porządkową, tytuł sprawy, znak pisma, datę pisma, datę wszczęcia sprawy, datę ostatecznego załatwienia sprawy oraz uwagi. W spisie akt z 2017 r. odnotowano 79 pozycji. W spisie akt z 2018 r. odnotowano 175 pozycji, przy czym wystąpiły również pozycje oznaczone jako 1a, 27a, 28a. Zdaniem NIK może to świadczyć o nierzetelnym prowadzeniu spisu akt, ponieważ wskazuje na niesystematyczne wpisywanie wydanych upoważnień, a w konsekwencji występowanie upoważnień o tym samym numerze i późniejsze ich poprawiane przez dopisanie do numeru litery „a”. Większość (124) upoważnień dotyczyła przetwarzania danych osobowych. W uwagach zamieszczonych przy wpisach dotyczących upoważnień do przetwarzania danych osobowych odnotowano, że *sprawa przeniesiona do ewidencji Inspektora Ochrony Danych*. Pozostałe wpisy dotyczyły upoważnień do spraw administracyjnych, pełnomocnictwa do spraw cywilnych, inwestycji i prawa pracy. W aktach znajdowały się upoważnienia zarówno dla pracowników Starostwa, pracowników jednostek podległych, jak i radców prawnych.

(akta kontroli str. 120-146)

W Starostwie prowadzono również *Rejestr wydanych upoważnień i pełnomocnictw Starosty* w wersji elektronicznej. Rejestr prowadzony był od 31 grudnia 1998 r. i według stanu na 27 stycznia 2019 r. zawierał 924 pozycje. Rejestr zawierał następujące pozycje: liczbę porządkową, datę wydania, imię i nazwisko upoważnionego oraz jego stanowisko służbowe, wskazanie rodzaju dokumentu (upoważnienie/pełnomocnictwo), zakres dokumentu, znak sprawy, czas na jaki zostało wydane, czy zostało cofnięte lub wygasło oraz uwagi. W rejestrze nie ujęto dwóch upoważnień⁵⁰, a jedno upoważnienie⁵¹ ujęte w rejestrze pod pozycją 546 rzeczywistości nie zostało udzielone.

(akta kontroli str. 18-119, 233, 243, 358-361)

⁵⁰ Upoważnienia: Or.I.1020-133/09 z dnia 5 sierpnia 2009 r. oraz Or.XI.077.47.2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.

⁵¹ Upoważnienie S.077.1.2015 z 12 stycznia 2015 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień i pełnomocnictw. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą upoważnienie Or.I.1020-133/09 do załatwiania spraw w imieniu Starosty z zakresu zarządzania i funkcjonowania Wydziału Zarządzania Kryzysowego oraz upoważnienie Or.XI.077.47.2013 do załatwiania spraw z zakresu zadań przypisanych Wydziałowi Komunikacji, Transportu i Dróg, nie zostały ujęte w rejestrze. Ponadto wykazane w rejestrze pod pozycją 546 upoważnienie S.077.1.2015 w rzeczywistości nie zostało wydane. W udostępnionej dokumentacji znajdował się projekt upoważnienia oraz wniosek kierownika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru Gospodarki Mieniem o wydanie upoważnienia.

(akta kontroli str. 18-119, 233, 243, 358-361)

Ewa Masternak Sekretarz Powiatu wyjaśniła m.in.: *funkcję Sekretarza Powiatu sprawuje od 1 grudnia 2013 r. i nie przejęłam żadnych akt sprawy, które zawierałyby dotychczasowy wykaz upoważnień, pełnomocnictw. W momencie objęcia funkcji rozpoczęłam również prowadzenie takiego rejestru, ale również stworzenie bazy z lat poprzednich. Zestawienie, które przedłożyłam w czasie kontroli opracowałam od początku funkcjonowania urzędu tj. od 1999 r. do grudnia 2013 r. w oparciu o posiadane dane archiwalne oraz znajdujące się w aktach osobowych pracowników oraz od grudnia 2013 r. prowadzone na bieżąco. (...) Przedmiotowy wykaz uzupełniłam podczas kontroli o dwa brakujące upoważnienia, z adnotacją w kolumnie uwagi, kiedy dokonano tej czynności. Natomiast odnośnie ujęcia niewydanego upoważnienia wyjaśniła m.in.: *nieprawidłowością było nie ujęcie w wykazie stosownej adnotacji, którą obecnie uzupełniłam w kolumnie ostatniej - „jest to projekt przekazany do uzgodnień do G - 12/01/2015.**

(akta kontroli str. 1604)

Rejestr został uzupełniony zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami.

(akta kontroli str. 1605-1616)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw zostało przypisane do obowiązków Sekretarza Powiatu. Rejestr prowadzony był nierzetelnie, ponieważ nie ujęto w nim dwóch upoważnień oraz wykazano jedno, które nie zostało wydane.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie audytu wewnętrznego w Starostwie i w jednostkach organizacyjnych powiatu. Do zadań usługobiorcy należało w szczególności:

- przeprowadzanie ośmiu audytów wewnętrznych (po cztery w 2017 r. i 2018 r.), na podstawie planów audytu;
- sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych audytów;
- sporządzanie sprawozdania z wykonania planu audytu za dany rok;
- przygotowanie planu audytu na kolejny rok;
- prowadzenie czynności doradczych i konsultacyjnych.

(akta kontroli str. 1617-1621)

W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie prowadzono zadań audytowych związanych z przedmiotem kontroli. W wykonanych przed sporządzeniem planu audytu, na poszczególne lata 2017-2019, analizach ryzyka wskazywano jako obszar ryzyka, prowadzenie spraw związanych z wydawaniem upoważnień Starosty dla pracowników Starostwa w zakresie załatwiania spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych. Ponadto na lata 2018 i 2019 jako obszar ryzyka wskazano

prorowadzenie spraw związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych członków zarządu, kierowników jednostek organizacyjnych i osób posiadających upoważnienie do podpisywania decyzji w imieniu Starosty i rejestrem korzyści. Ze sporządzonych analiz ryzyka na poszczególne lata wynikało, że ryzyko związane z wykonywaniem innych zadań ujętych w planie audytu zostało ocenione wyżej.

(akta kontroli str. 1622-1659)

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie określono w zarządzeniu Nr 39.2011 Starosty Opatowskiego z dnia 15 września 2011 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Opatowie. Zgodnie z zarządzeniem, kontrola zarządcza w Starostwie stanowi ogół działań podejmowanych przez kierownictwo jednostki i jej pracowników dla zapewnienia realizacji celów i zadań określonych w szczególności w Strategii Rozwoju Powiatu Opatowskiego, budżecie powiatu oraz innych aktach prawnych stanowionych przez organy powiatu – w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza realizowana jest przez wszystkie komórki organizacyjne i przez wszystkich pracowników.

(akta kontroli str. 1660-1672)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przez Starostę funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze prawidłowości udzielania upoważnień do realizacji zadań w jego imieniu oraz w obszarze prowadzenia rejestru upoważnień. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem nieprawidłowości (szczegółowo opisane w pozostałych obszarach badań kontrolnych) dotyczące m.in. udzielania upoważnień przez osobę nieuprawnioną, wydawania decyzji, zaświadczeń, postanowień, podpisywania zawiadomień i innych dokumentów w związku z prowadzonymi postępowaniami przez osoby nieupoważnione oraz wskazywania niewłaściwej podstawy prawnej w udzielanych upoważnieniach.

(akta kontroli str. 18-119, 148-192, 233, 243, 255, 281-298, 358-369, 372-1513, 1733-1748)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵², kontrolę w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań m.in. w sposób zgodny z prawem i efektywny, a jej celem jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz skuteczności i efektywności działania. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Starosta wyjaśnił m.in.: *zleciłem Skarbnikowi Powiatu podjąć działania mające na celu przeprowadzenie jeszcze w bieżącym roku audytu w w/w zakresie, w szczególności dotyczącego prowadzenia rejestru upoważnień i pełnomocnictw oraz sporządzania projektów upoważnień.*

(akta kontroli str. 1596)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie kontroli zarządczej w zakresie udzielania upoważnień do załatwiania spraw z zakresu postępowania administracyjnego w imieniu Starosty oraz wykonywania czynności na podstawie tych upoważnień. Ocenę tę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości w dwóch pierwszych obszarach kontrolnych.

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

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. Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowo udzielonych upoważnień pracownikom Starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu do podejmowania w imieniu Starosty czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.
2. Dokonanie analizy decyzji wydanych przez osoby nienależycie upoważnione, pod kątem zasadności podjęcia przez Starostę działań zmierzających do zainicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji przez organ wyższego stopnia.
3. Wskazanie właściwej podstawy prawnej w udzielonych sześciu upoważnieniach do przekazywania informacji do CEIDG, wydawania postanowień, zaświadczeń oraz m.in. wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków.
4. Publikowanie w BIP bez zbędnej zwłoki oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty.
5. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu Starosty.

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli 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, kwietnia 2019 r.

Kontroler
Piotr Fatałski
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis