



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.028.02.2018

**Pan**  
**Jerzy Maśluch**  
**Starosta Parczewski**  
Starostwo Powiatowe w Parczewie  
ul. Warszawska 24, 21-200 Parczew

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Parczewie, ul. Warszawska 24, 21-200 Parczew
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Maśluch, Starosta Parczewski (dalej: Starosta) od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego.</li><li>2. Prowadzenie rejestru upoważnień.</li><li>3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli mające 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/177/2018 z 6 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 2-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starostwa w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Przeanalizowane w ramach kontroli NIK upoważnienia do załatwiania spraw, w tym wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty (obowiązujące w latach 2017-2018) zostały wydane przez Starostę oraz zawierały prawidłowo zdefiniowany zakres delegowanych zadań, jednak dwa postanowienia oraz 39 innych dokumentów (7% zbadanej próby) wytworzonych w toku czynności administracyjnych, podpisali pracownicy, nieposiadający stosownego upoważnienia. Decyzje administracyjne podpisały upoważnione osoby, ale w dwóch przypadkach stronom postępowania wydano dokumenty uprawniające do kierowania pojazdami bez wydania decyzji administracyjnej. Ponadto w 16,3% zbadanych upoważnień brakowało elementów wymaganych przez wewnętrzne uregulowania, takich jak: podstawa prawna, czy też pisemne potwierdzenie (ze wskazaniem daty) przyjęcia upoważnienia. Osoby upoważnione do wydawania decyzji w imieniu Starosty złożyły oświadczenia majątkowe w wymaganych terminach, które niezwłocznie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej.</p> <p>Kontrola wykazała, że rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzono nierzetelnie, gdyż nie odnotowywano w nim na bieżąco upoważnień i pełnomocnictw wydanych przez Starostę po 18 maja 2018 roku.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczającą kontrolę sprawowaną nad realizacją zadań na podstawie upoważnień.</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w powiecie parczewskim

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą organizację i zasady funkcjonowania Starostwa oraz zakres spraw załatwianych przez wewnętrzne komórki organizacyjne określał regulamin organizacyjny Starostwa<sup>4</sup> (dalej: regulamin organizacyjny). Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 10 regulaminu organizacyjnego, do zadań i kompetencji Starosty należy w szczególności upoważnianie wicestarosty, sekretarza, skarbnika, 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. Przygotowywanie projektów pełnomocnictw, upoważnień do czynności wynikających z zakresu działania wydziału, należy do zakresu działania kierowników tych wydziałów (§ 15 ust. 1 pkt 17 regulaminu organizacyjnego).

(akta kontroli str. 5-102)

Zarządzeniem nr 1/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r. Starosta ustalił zasady wydawania oraz rejestracji upoważnień i pełnomocnictw w Starostwie (dalej: zarządzenie nr 1/2013). W zarządzeniu tym ustalono m.in., że upoważnienia i pełnomocnictwa przygotowuje Wydział Organizacyjno-Prawny Starostwa, po otrzymaniu projektu tego dokumentu od kierownika komórki organizacyjnej Starostwa lub kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej. Upoważnienia (pełnomocnictwa) sporządza się w trzech egzemplarzach i przekazuje: osobie upoważnionej, do akt osobowych oraz do rejestru. Zarządzeniem tym określono wzór upoważnienia, a także zawarto katalog elementów, które winny być w nim zawarte. Monitorowanie aktualności udzielonych upoważnień i pełnomocnictw należało do zadań kierowników komórek organizacyjnych Starostwa oraz kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych. Uregulowania wewnętrzne nie przewidywały obowiązku uzgodnienia projektu upoważnienia z radcą prawnym. Wicestarosta poinformował, że nie zawarto tego obowiązku gdyż założono, że osoby zobowiązane do przygotowania projektu upoważnienia mają wystarczającą wiedzę, by treść tego dokumentu była poprawna. W przypadkach indywidualnych kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu parczewskiego osobiście mogli zasięgać konsultacji z radcą prawnym.

(akta kontroli str. 103-109, 309)

2. Na dzień 1 stycznia 2017 r. aktualne były 24 upoważnienia<sup>5</sup>, w tym 13 do wydawania decyzji administracyjnych<sup>6</sup>. W 2017 roku wydano 12 upoważnień (w tym siedem do wydawania decyzji), natomiast dziewięć upoważnień wygasło lub zostało wycofanych przez Starostę (w tym osiem do wydawania decyzji). W 2018 r. wydano siedem upoważnień (w tym cztery do wydawania decyzji), natomiast wycofano lub wygasło sześć upoważnień (w tym cztery do wydawania decyzji). Na 31 grudnia 2018 r. aktualnych było 28 upoważnień, wśród których 12 dotyczyło wydawania decyzji administracyjnych.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Regulamin organizacyjny przyjęty uchwałą Zarządu Powiatu Parczewskiego Nr 23/108/2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r. Zmieniony uchwałami: Nr 92/454/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. i Nr 105/630/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.

<sup>5</sup> Dotyczy upoważnień wygenerowanych wg kryteriów kontroli NIK, z wyłączeniem np. upoważnień do: przeprowadzania kontroli, przetwarzania danych osobowych lub udzielonych pełnomocnictw do występowania przed innymi organami. Na podstawie zaktualizowanych rejestrów upoważnień i pełnomocnictw ustalono, że w latach 2017-2018 Starosta wydał łącznie 133 upoważnienia oraz 32 pełnomocnictwa.

<sup>6</sup> Dwa upoważnienia dotyczyły delegowania uprawnień kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych.

Najwięcej osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych pracowało w Wydziale Komunikacji (cztery) oraz Architektury, Inwestycji i Zamówień Publicznych (dalej: AliZP, trzy). W przypadku Wydziału Komunikacji udzielone upoważnienia dotyczyły głównie wydawania decyzji w zakresie: zarejestrowania i wyrejestrowania pojazdów, czy też wydania, zatrzymania, przywrócenia lub cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. W Wydziale AliZP pracownicy byli upoważnieni głównie do wydawania decyzji związanych z procesem budowlanym tj. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, decyzji odmownej w tym zakresie, pozwolenia na rozbiórkę, sprzeciwu do zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

W latach 2017-2018 (do 13 grudnia) wydano łącznie 13.906 decyzji<sup>7</sup>, z czego decyzje wydane na podstawie udzielonych upoważnień stanowiły 99,7% (13.868<sup>8</sup>). Ponad 92% tych decyzji (12.817) wydali pracownicy Wydziału Komunikacji, głównie w związku z rejestracją pojazdów (9.581 decyzji) oraz wydaniem praw jazdy (1.799 decyzji). Pracownicy wydziału AliZP wydali w tym okresie łącznie 666 decyzji (4,8%), z czego 530 decyzji dotyczyło zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Natomiast pracownicy Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: GKKiGN) wydali 277 decyzji (2%), z których 185 dotyczyło wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.

Najwięcej osób upoważnionych przez Starostę do wykonywania czynności administracyjnych innych niż wydawanie decyzji pracowało w Wydziale: GKKiGN (sześć), Komunikacji (cztery) oraz AliZP (trzy). Pracownikom Wydziału GKKiGN przyznano upoważnienia głównie ze względu na obsługę ewidencji gruntów i budynków oraz pobieranie opłat za wydawanie i poświadczanie wypisów z tej ewidencji. W przypadku Wydziału Komunikacji upoważnienia dotyczyły m.in. wydawania zaświadczeń wydawanych na wniosek strony (np. zagubiony dowód rejestracyjny lub karta pojazdu), natomiast w Wydziale AliZP w szczególności do prowadzenia korespondencji związanej z realizacją procesu budowlanego, a także wydawania zaświadczeń oraz postanowień związanych z tym procesem.

(akta kontroli str. 260-275, 311)

3. W wyniku przeprowadzonej analizy 43 upoważnień stwierdzono, że upoważnienia zawierały opis delegowanych uprawnień, oznaczenie organu który udzielił upoważnienia oraz zostały podpisane przez uprawnioną osobę. Nie wystąpiły przypadki dalszego delegowania uprawnień przez osobę upoważnioną. Ustalono, że w 36 upoważnieniach określono termin ich obowiązywania oraz podstawę prawną ich udzielenia<sup>9</sup>. Natomiast siedem upoważnień (16,3%) nie zawierało tych, lub innych wymaganych elementów.

(akta kontroli str. 119-178)

4. W toku kontroli przeanalizowano próbę 500 spraw prowadzonych w Starostwie<sup>10</sup>. W 498 przypadkach (99,6%) stwierdzono, że decyzje podpisały osoby posiadające upoważnienie Starosty do ich wydania. W dwóch przypadkach, stronom postępowań wydano dokumenty uprawniające do kierowania pojazdami bez wydania stosownej decyzji w tym zakresie.

<sup>7</sup> W 2017 roku 7.904 decyzje, natomiast w 2018 roku (do 13 grudnia) 6.002 decyzje.

<sup>8</sup> W 2017 roku 7.883 decyzje, natomiast w 2018 roku (do 13 grudnia) 5.985 decyzji.

<sup>9</sup> Art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: Kpa), art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.), a w niektórych przypadkach również przepisy ustaw szczególnych.

<sup>10</sup> W tym: 350 w Wydziale Komunikacji, 88 w Wydziale AliZP oraz 62 w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

W latach 2017-2018 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez inne organy nieważności decyzji wydanej w imieniu Starosty, na skutek podpisania jej przez osobę nieuprawnioną.

(akta kontroli str. 181-190, 309)

5. W toku kontroli stwierdzono, że wszystkie osoby upoważnione do wydawania decyzji (15) terminowo złożyły oświadczenia majątkowe<sup>11</sup>. W okresie objętym kontrolą dwie osoby złożyły oświadczenia majątkowe w terminie 30 dni od dnia udzielenia im upoważnień do wydawania decyzji<sup>12</sup>, natomiast trzynastu osób<sup>13</sup> składało oświadczenia majątkowe wg stanu na: 31 grudnia 2016 roku – do 30 kwietnia 2017 r. oraz 31 grudnia 2017 roku – do 30 kwietnia 2018 r., w tym cztery osoby dodatkowo, w związku z zakończeniem pracy w Starostwie. Starosta opublikował złożone oświadczenia majątkowe w BIP<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 179-180)

6. W toku kontroli przeanalizowano wykonanie z upoważnienia Starosty 581 czynności, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych, w tym: 389 przypadków wydania wyciągu z mapy ewidencyjnej, 190 zaświadczeń oraz dwóch postanowień. W 538 przypadkach (92,6%) dokumenty podpisały osoby posiadające stosowne upoważnienie wydane przez Starostę, w 41 przypadkach (7%) dokumenty podpisały osoby nieupoważnione, a w dwóch przypadkach egzemplarz dokumentu przechowywany w Starostwie nie zawierał pieczęci oraz podpisu.

(akta kontroli str. 191-202)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wydanie stronom dwóch postępowań, dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami bez wydania decyzji administracyjnej w tym zakresie.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>15</sup>, prawo jazdy jest wydawane przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek osoby zainteresowanej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono dwa przypadki, w których wnioskodawcy ubiegali się o wymianę dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami w związku ze zmianą miejsca zamieszkania lub nazwiska. Poprzednie dokumenty uprawniające do kierowania pojazdami wydały organy inne niż Starosta. W postępowaniach tych wnioski zostały złożone odpowiednio: 22 i 26 czerwca 2017 r.<sup>16</sup>, a wnioskowane dokumenty wydano w dniach: 18 i 24 lipca 2017 r.

Ustalono, że osoba upoważniona przez Starostę do podpisywania decyzji w sprawach uprawnień do kierowania pojazdami była nieobecna w pracy od 30 czerwca 2017 r. do 16 lipca 2017 r. Pracownik ten wyjaśnił, że przyjęcia wniosków, ich weryfikacji, a następnie wprowadzenia danych do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (dalej: CEPiK) oraz zamówienia dokumentów dokonał inny pracownik Wydziału Komunikacji i to on był osobą podejmującą decyzję o wydaniu uprawnień do kierowania pojazdami. Z kolei zastępujący pracownik w złożonych wyjaśnieniach podał, że w jego ocenie dokonał jedynie czynności materiałowo-technicznej, polegającej na zapotrzebowaniu praw jazdy za pośrednictwem systemu CEPiK. W konsekwencji, w aktach tych dwóch postępowań

<sup>11</sup> Badaniem objęto jedynie fakt złożenia podpisanego oświadczenia majątkowego. Nie analizowano treści tych oświadczeń.

<sup>12</sup> Dotyczy osób, którym Starosta udzielił upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w dniu 3 grudnia 2018 r.

<sup>13</sup> Osoby te zostały upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

<sup>14</sup> Oświadczenia roczne opublikowano w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od daty upływu terminu na ich złożenie (lub od daty wygaśnięcia upoważnienia w związku z rozwiązaniem stosunku pracy).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 978 ze zm.

<sup>16</sup> Strony wniosły opłatę za wydanie prawa jazdy w dniach 20 i 26 czerwca 2017 r. po 100,50 zł (łącznie 201 zł).

znajdowały się niepodpisane druki decyzji, zawierające jedynie pieczęć: „z up. Starosty Adam K. (...) Inspektor w Wydziale Komunikacji”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 10 października 2008 r. zauważył, że brak na decyzji podpisu osoby reprezentującej organ jest istotną wadą, prowadzącą do oceny, że chodzi wówczas o pismo będące projektem decyzji, które nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje skutków<sup>17</sup>.

Wnioskowane dokumenty wydał stronom pracownik Starostwa upoważniony do podpisywania decyzji dotyczących wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, który w toku kontroli NIK wyjaśnił, że Wydział Komunikacji Starostwa nie będzie wszczynał postępowań w ww. sprawach z uwagi na ich bezprzedmiotowość.

(akta kontroli str.140, 144, 185-190, 280-290, 311)

## 2. Podpisanie dwóch postanowień przez osobę nieposiadającą stosownego upoważnienia.

W przeanalizowanej próbie 581 czynności administracyjnych stwierdzono, że dwa postanowienia<sup>18</sup> zostały podpisane przez osobę, która była upoważniona wyłącznie do udostępniania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym w formie wypisu z rejestru gruntów.

Z-ca Kierownika Wydziału GKKiGN poinformowała, że był to błąd pracownika, który obecnie nie pracuje w Starostwie.

(akta kontroli str.191-202, 303-305, 312-313)

## 3. Podpisanie 39 dokumentów z czynności administracyjnych przez osoby nieposiadające stosownego upoważnienia lub z przekroczeniem tego upoważnienia.

W zbadanej próbie stwierdzono, że w 38 przypadkach zaświadczenia wydane w Wydziale GKKiGN podpisała Z-ca Kierownika Wydziału GKKiGN, przy czym w 12 przypadkach zaświadczenia wydano w dniu, w którym Kierownik Wydziału GKKiGN była obecna w pracy<sup>19</sup>, natomiast w 26 przypadkach Z-ca Kierownika Wydziału GKKiGN wydała je po zmianie zakresu upoważnienia. Zmieniony w dniu 7 lipca 2017 r. zakres udzielonego upoważnienia zawierał katalog czynności realizowanych przez Z-cę Kierownika Wydziału GKKiGN pod nieobecność geodety powiatowego. Katalog ten nie przewidywał wydawania zaświadczeń.

Stwierdzono również, że:

- egzemplarz *ad acta* zaświadczenia z dnia 10 maja 2017 r. dotyczącego obszaru gminy Parczew, nie zawierał pieczęci oraz nie był podpisany,
- wrys z mapy ewidencyjnej z dnia 30 kwietnia 2018 r. podpisała osoba, która była upoważniona wyłącznie do udostępniania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym w formie wypisu z rejestru gruntów<sup>20</sup>,
- egzemplarz *ad acta* wrysu z mapy ewidencyjnej z dnia 10 grudnia 2018 r., nie zawierał pieczęci oraz nie był podpisany.

W złożonych wyjaśnieniach Z-ca Kierownika Wydziału GKKiGN poinformowała, że podpisywanie zaświadczeń pod nieobecność Kierownika tego Wydziału wynikało z błędnej interpretacji udzielonego upoważnienia. Podpisywanie zaświadczeń również w dniach, w których Kierownik Wydziału była w pracy wynikało z faktu, że Pani Kierownik realizowała w tym czasie inne czynności (udział w zebraniu,

<sup>17</sup> Sygn. akt II GSK 508/07.

<sup>18</sup> Postanowienia dotyczące przekazania wg właściwości zawiadomień otrzymanych przez Starostwo z sądów rejonowych o zmianach dokonanych w księgach wieczystych, wydane w dniach 5 i 13 czerwca 2017 r. na podstawie art. 65 § 1 Kpa.

<sup>19</sup> Upoważnienie Z-cy Kierownika Wydziału GKKiGN uprawniało do wykonywania czynności przypisanych dla geodety powiatowego podczas jego nieobecności. Geodeta powiatowy upoważniony był m.in. do wydawania i podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu i z zakresu administracji rządowej będących w kompetencji Wydziału GKKiGN.

<sup>20</sup> Dotyczy upoważnienia nr OP-I.077.10.2016.ER z dnia 5 kwietnia 2016 r.

przeprowadzanie kontroli, udział w przetargu). W kwestii braku pieczęci i podpisów na wybranych dokumentach Z-ca Kierownika wyjaśniła, że wynikały one z błędu pracownika, a dokumenty przekazane wnioskodawcom posiadały stosowne pieczęci i podpisy.

(akta kontroli str.191-202, 303-305)

4. Brak wymaganych elementów w siedmiu z 43 przeanalizowanych upoważnień, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, w tym trzech do podpisywania decyzji administracyjnych.

W § 4 ust. 3 zarządzenia nr 1/2013 zawarto katalog elementów, które winny zostać zawarte w upoważnieniu lub pełnomocnictwie, wśród których ujęto obowiązek wskazania podstawy prawnej oraz terminu obowiązywania. Stwierdzono, że upoważnienie nr OP-I.077.63.2014.MNN nie zawierało określenia okresu ważności oraz pisemnego potwierdzenia odbioru oraz daty jego przyjęcia, pomimo że wzór upoważnienia określony ww. zarządzeniem przewidywał pisemne potwierdzenie przyjęcia do stosowania ze wskazaniem daty przyjęcia, z adnotacją „przyjąłem/łam do stosowania i odpowiedzialności”.

Komunikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. Minister Finansów wprowadził standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>21</sup>. Brak pisemnego przyjęcia upoważnienia naruszał standard 4 *Delegowanie* uprawnień, w grupie standardów dotyczących *Środowiska wewnętrznego* stanowiący, że przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Zarządzeniem nr 1/2013 Starosta zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych oraz powiatowych jednostek organizacyjnych do monitorowania aktualności i poprawności udzielonych upoważnień. Mimo, że niektóre upoważnienia nie zawierały wymaganych elementów i nie spełniały wymogów określonych przywołanym zarządzeniem nie zostały zmienione. Stwierdzone wady upoważnień to:

- brak podstawy prawnej w upoważnieniu nr Or.I.0114/6c/05,
- w upoważnieniu nr OZK.I.077.11.2011.MM wskazano niewłaściwą podstawę prawną,
- w pięciu przypadkach brakowało daty przyjęcia upoważnienia przez pracownika Starostwa (dot. upoważnień do wydawania decyzji: OZK-I.077.33.2011.MM, Or.I.0114/1/06, Or.I.0114/9/06 oraz realizowania innych czynności administracyjnych: OZK.I.0114/8/08 i Or.I.0114/6c/05),
- upoważnienie nr OZK.I.0114/8/08 nie zawierało pisemnego potwierdzenia odbioru oraz daty jego przyjęcia;

W złożonych wyjaśnieniach Starosta poinformował, że brak daty przyjęcia pięciu upoważnień wynikał z roztargnienia pracowników Starostwa. Natomiast w pozostałych przypadkach wydania wadliwych upoważnień, z uwagi na zbyt długi okres od czasu ich wydania, Starosta nie wskazał przyczyn stwierdzonych braków. W toku kontroli NIK Starosta zmienił upoważnienia zawierające braki formalne.

(akta kontroli str.177-178, 291-302)

#### OCENA CZĄSTKOWA

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

W Starostwie upoważnień udzielał właściwy organ, który prawidłowo zdefiniował zakres delegowanych zadań. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły niewskazania lub wskazania niewłaściwej podstawy prawnej, czy też braku daty przyjęcia upoważnienia przez umocowanego pracownika. Dwa postępowania (z 500 zbadanych) zakończono bez wydania stosownej decyzji administracyjnej. Bez stosownego upoważnienia lub z jego przekroczeniem podpisano dwa postanowienia

<sup>21</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

oraz 39 (z 581 poddanych kontroli) dokumentów wytworzonych w ramach czynności administracyjnych. Wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne złożyły wymagane oświadczenia majątkowe, które niezwłocznie opublikowano w BIP.

**OBSZAR**

## **2. Prowadzenie rejestru upoważnień**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 18 ust. 2 pkt 1 lit. n regulaminu organizacyjnego<sup>22</sup>, do 31 grudnia 2017 r. prowadzenie centralnego rejestru upoważnień i pełnomocnictw do załatwiania spraw w imieniu starosty i zarządu powiatu należało do zadań Wydziału Organizacyjno-Prawnego, natomiast od 1 stycznia 2018 r. do zadań samodzielnego stanowiska ds. kadr<sup>23</sup>. W związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego (od 1 stycznia 2018 r.) nie dokonano stosownych zmian w zarządzeniu nr 1/2013, wg którego prowadzenie rejestru upoważnień w całym okresie należało do zadań Wydziału Organizacyjno-Prawnego (§ 6 zarządzenia). Niespójność zapisów przytoczonych aktów wewnętrznych stanowiła naruszenie standardu kontroli zarządczej wprowadzonego komunikatem Ministra Finansów, stanowiącego że zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Zarządzenie nr 1/2013 w trakcie kontroli NIK zostało zmienione. Od dnia 11 grudnia 2018 r. zarówno w regulaminie organizacyjnym jak i w zarządzeniu w sprawie zasad wydawania oraz rejestracji upoważnień i pełnomocnictw w Starostwie, w sposób spójny uregulowano, że przedmiotowy rejestr prowadzony jest przez stanowisko ds. kadr.

Ustalono, że rejestr upoważnień prowadzono zgodnie z określonym wzorem, jednak w zakresie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych po 18 maja 2018 roku rejestr nie był prowadzony na bieżąco.

Prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw ujęto w zakresach obowiązków właściwych pracowników Starostwa<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 5-118, 278-279)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień i pełnomocnictw udzielonych po 15 maja 2018 roku.

W dniu rozpoczęcia niniejszej kontroli, tj. 10 grudnia 2018 r., pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. kadr w Starostwie udostępnił kontrolerowi NIK rejestry upoważnień i pełnomocnictw prowadzone odrębnie dla upoważnień i pełnomocnictw udzielonych w 2017 i 2018 roku. Stwierdzono, że rejestr upoważnień i pełnomocnictw udzielonych w 2018 roku nie był prowadzony na bieżąco. Rejestr ten zawierał 29 pozycji, w tym 19 dotyczących upoważnień oraz dziewięć dotyczących pełnomocnictw, natomiast ostatnia pozycja w rejestrze dotyczyła upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przez pracowników Starostwa, udzielonego w dniu 18 maja 2018 r. W toku kontroli rejestr ten został uzupełniony i na dzień 13 grudnia 2018 r. zawierał 80 pozycji, w tym 69 dotyczących upoważnień oraz 11 dotyczących pełnomocnictw.

Inspektor ds. kadr odpowiedzialna za prowadzenie ww. rejestru wyjaśniła, że od 1 maja 2018 r. zwiększony został zakres jej obowiązków o obsługę kadrową Zarządu Dróg Powiatowych w Parczewie. Inspektor nadmieniła, że nałożenie się na

<sup>22</sup> W wersji obowiązującej do 31 grudnia 2017 r.

<sup>23</sup> Zadania polegające na prowadzeniu rejestru upoważnień wymieniono kolejno w § 1 pkt 9 regulaminu organizacyjnego przyjętego uchwałą z dnia 28 grudnia 2017 r. oraz § 31 pkt 17 regulaminu organizacyjnego przyjętego uchwałą z dnia 27 czerwca 2018 r.

<sup>24</sup> Od 11 stycznia 2016 r. prowadzenie rejestru ujęto w zakresie obowiązków p.o. Kierownika Wydziału Organizacyjno-Prawnego Starostwa, a od 9 stycznia 2018 r. w zakresie czynności Inspektora ds. kadr Starostwa.



siebie zbyt wielu zadań uniemożliwiło bieżące prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw.

(akta kontroli str. 118, 276-277)

#### OCENA CZĄSTKOWA

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

W Starostwie rejestr upoważnień nie był prowadzony na bieżąco. W momencie rozpoczęcia kontroli NIK (10 grudnia 2018 r.) rejestr nie zawierał wpisów dotyczących upoważnień i pełnomocnictw wydanych po 18 maja 2018 r. W trakcie kontroli NIK rejestr uzupełniono (z 29 do 80 pozycji), a prowadzenie rejestru ujęto w zakresie czynności właściwego pracownika.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

1. Zarządzeniem nr 37/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. Starosta określił zasady prowadzenia i procedury kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Starostwie. Zgodnie z tym zarządzeniem Sekretarz Powiatu opracowała na lata 2017 i 2018 rejestry ryzyk, zatwierdzone przez Starostę. W rejestrach tych nie zidentyfikowano ryzyk związanych z delegowaniem uprawnień przez Starostę na poszczególnych pracowników Starostwa lub powiatowych jednostek organizacyjnych. W dniu 23 kwietnia 2018 r. Starosta zatwierdził sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w 2017 roku, w którym stwierdził, że w Starostwie w wystarczającym stopniu funkcjonowała skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Do zakończenia kontroli NIK w Starostwie nie sporządzono sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w 2018 roku.

(akta kontroli str.203-252)

2. W strukturze organizacyjnej Starostwa nie wyodrębniono komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą wewnętrzną. Sprawowanie kontroli zarządczej oraz nadzoru nad wypełnianiem obowiązków przez pracowników poszczególnych wydziałów należało do zadań kierowników tych wydziałów (§ 15 regulaminu organizacyjnego). W ramach sprawowanego nadzoru funkcjonalnego kierownicy wydziałów przeprowadzili w latach 2017-2018 kontrole, jednak nie dotyczyły one prawidłowości udzielania upoważnień oraz wykonywania zadań na podstawie tych upoważnień. Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>25</sup> w 2018 roku powiat parczewski zobowiązany był do prowadzenia audytu wewnętrznego<sup>26</sup>. Zadania audytowe zaplanowane do realizacji na rok 2018 nie dotyczyły prawidłowości udzielania przez Starostę upoważnień oraz wykonywania zadań na ich podstawie<sup>27</sup>.

(akta kontroli str.5-102, 253-255)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na sprawowaniu niewystarczającego nadzoru nad procesem udzielania upoważnień.

W § 7 zarządzenia nr 1/2013 określono, że kierownicy komórek organizacyjnych oraz kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych monitorują aktualność

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>26</sup> Ujęta w uchwale budżetowej na rok 2018 suma dochodów i przychodów wyniosła 40.326.361,94 zł, natomiast suma wydatków i rozchodów 40.324.343,94 zł. Ujęte w uchwale budżetowej na rok 2017 sumy: dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów nie przekroczyły wysokości 40.000 tys. zł. Pomimo braku obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego Starosta zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie audytu wewnętrznego, jednak audyt ten nie dotyczył procesu udzielania upoważnień przez Starostę.

<sup>27</sup> Na rok 2018 zaplanowano dwa audyty w zakresie realizacji zadań przez: Powiatowy Urząd Pracy w Parczewie oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Plan audytu został zaakceptowany przez Starostę zarządzeniem Nr 11/2018 z dnia 5 lutego 2018 r.

udzielonych upoważnień lub pełnomocnictw, a w przypadku zmian przepisów prawa podejmują działania mające na celu cofnięcie lub zmianę udzielonego upoważnienia lub pełnomocnictwa. Przytoczone w pierwszych dwóch obszarach wystąpienia pokontrolnego przypadki wadliwych upoważnień, wykonywania czynności administracyjnych wykraczających poza zakres udzielonego upoważnienia oraz nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw udzielonych w II połowie 2018 roku świadczą o nienależytym nadzorze ze strony kierowników komórek organizacyjnych Starostwa, nad poprawnością udzielonych upoważnień. Starosta powierzył wykonanie zarządzenia nr 1/2013 Sekretarzowi Powiatu, która wyjaśniła, że nie podjęła czynności sprawdzających (weryfikujących) poprawność bądź aktualność udzielonych do tego czasu upoważnień z uwagi na nałożenie się wielu zadań, których realizacja należała do jej obowiązków. Sekretarz nadmieniła, że w wyniku presji czasu koncentrowała się na innych zadaniach, a tym samym pominęła egzekwowanie bieżącego monitorowania udzielonych upoważnień przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu parczewskiego.

(akta kontroli str.103-109, 307)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zidentyfikowano żadnego ryzyka dotyczącego delegowania uprawnień w formie upoważnień. Kwestie związane z udzielaniem upoważnień w kontrolowanym okresie nie były objęte audytem wewnętrznym. W Starostwie nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej kontroli zarządczej w obszarze prawidłowości udzielania upoważnień do realizacji zadań.

## 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 | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Podpisywanie dokumentów wytworzonych w toku czynności administracyjnych wyłącznie przez upoważnionych pracowników Starostwa.</li><li>2. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie udzielania upoważnień i realizacji na ich podstawie zadań w imieniu Starosty.</li></ol> |
| 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 Lublinie. 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.

Lublin, 13 marca 2019 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski  
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*