



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.028.03.2018

Pan Andrzej Romańczuk
Starosta Włodawski
Starostwo Powiatowe we Włodawie
ul. Józefa Piłsudskiego 24
22-200 Włodawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe we Włodawie, 22-200 Włodawa (dalej: Starostwo lub SP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Romańczuk, Starosta Włodawski od 22 listopada 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w j.s.t. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ryszard Litwiniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/184/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Starosta prawidłowo upoważniał 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. Prawidłowo udzielono również upoważnień pracownikom Starostwa do załatwiania spraw w imieniu Starosty, w tym do wydawania postanowień oraz zaświadczeń. Rejestr udzielonych upoważnień prowadzony był rzetelnie. Wszystkie zbadane decyzje oraz zaświadczenia zostały wydane przez osoby do tego upoważnione oraz w granicach udzielonych upoważnień. Pracownicy Starostwa wydający decyzje administracyjne, złożyli w ustawowym terminie oświadczenia o stanie majątkowym, a Starosta opublikował je w Biuletynie Informacji Publicznej. Ustalenia kontroli wskazują na skuteczność kontroli zarządczej sprawowanej nad realizacją zadań na podstawie upoważnień.

¹ W poprzedniej kadencji Starostą Włodawskim był również Andrzej Romańczuk.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań j.s.t.

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizację i zasady funkcjonowania Starostwa, określał regulamin organizacyjny (dalej: regulamin), uchwalony przez Radę Powiatu we Włodawie⁴. W § 11 ust. 2 pkt 5 regulaminu zapisano, że do zakresu zadań i kompetencji Starosty, należy upoważnianie pracowników Starostwa do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Natomiast według § 15 pkt 9 regulaminu, do wspólnych zadań wydziałów Starostwa należy m.in. prowadzenie postępowania administracyjnego i przygotowywanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz wykonywanie zadań wynikających z przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Regulamin nie określał procedur udzielania upoważnień. Zasady udzielania upoważnień nie zostały ustalone również w innych aktach wewnętrznych.

Starosta poinformował, że projekt upoważnienia wraz z określeniem jego zakresu, przygotowywał kierownik wydziału, w którym zatrudniony był dany pracownik. W zakresach czynności kierowników ujęto obowiązek, dotyczący usprawnienia metod i form organizacji pracy wydziału oraz podejmowanie skutecznych działań w tym zakresie. Projekt upoważnienia uzgadniano z radcą prawnym, a następnie upoważnienie było podpisywane przez Starostę i ujmowane w rejestrze prowadzonym przez Wydział Organizacyjno-Prawny.

(akta kontroli str. 4-9, 74-76, 398-399)

1.2. Starosta odpowiednio - na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ (dalej: ustawa o samorządzie powiatowym) oraz art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: ustawa Kodeks postępowania administracyjnego), upoważniał pracowników Starostwa do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Natomiast powiatowym służbom, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Powiatu, upoważnienia do załatwiania spraw w imieniu Starosty w ustalonym zakresie, były wydawane na podstawie Statutu Powiatu Włodawskiego, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustaw, na podstawie których funkcjonowały te podmioty.

Na dzień 1.01.2017 r. aktualne były 32 upoważnienia udzielone pracownikom Starostwa, w tym sześć do wydawania decyzji administracyjnych. W latach 2017-2019 (do 17.01.) Starosta wydał 81 upoważnień, w tym trzy do wydawania decyzji administracyjnych. W okresie tym cofnięto 25 upoważnień do wydawania postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów.

Na dzień 1.01.2017 r. aktualnych było pięć upoważnień udzielonych kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych. W latach 2017-2019 (do 17.01.) kierownikom oraz pracownikom powiatowych jednostek organizacyjnych wydanych zostało dziewięć upoważnień, a dwa upoważnienia zostały cofnięte. Upoważnienia udzielone były na podstawie Statutu Powiatu oraz przepisów szczególnych, w tym ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷, do załatwiania spraw (w ustalonym zakresie), w tym do wydawania postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów.

(akta kontroli str. 10-73,393)

⁴ Uchwała Nr VI/27/15 z dnia 19 marca 2015 r.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

1.3. Badaniem objęto wszystkie upoważnienia do wydawania decyzji obowiązujące na dzień 1.01.2017 r., nowe upoważnienia wydane w 2017 i 2018 roku (łącznie dziewięć upoważnień) oraz 113 upoważnień do wykonywania czynności innych niż wydawanie decyzji. W toku badania ustalono, że:

- upoważnienia wydane zostały przez Starostę,
- nie stwierdzono dalszego delegowania uprawnień,
- upoważnienia zawierały oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia, zakres przedmiotowy przekazywanych uprawnień oraz okres, na jaki zostało udzielone (były ważne do odwołania, a ustanie stosunku pracy powodowało unieważnienie upoważnienia),
- na trzech upoważnieniach nie potwierdzono podpisem przyjęcia uprawnień.

(akta kontroli str. 42-54)

Zakres upoważnień udzielonych kierownikom wydziałów: Budownictwa i Inwestycji, Geodezji, Środowiska i Rolnictwa oraz Komunikacji, Transportu i Dróg dotyczył w szczególności zadań merytorycznych wykonywanych przez te Wydziały. Wszystkie osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych złożyły oświadczenia majątkowe z zachowaniem terminu określonego w art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwsze oświadczenie majątkowe Wicestarosty zostało złożone po siedmiu dniach od wydania upoważnienia przez Starostę⁸. Złożone oświadczenia majątkowe Starosta opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej⁹.

(akta kontroli str. 43-54, 78-117, 119-122, 329-332)

W latach 2017-2019 (do 17.01.) w Starostwie wydano łącznie 21.248 decyzji. Z ogólnej liczby wydanych decyzji w postępowaniach administracyjnych, na podstawie udzielonych upoważnień wydano 21.242 decyzje¹⁰, z czego:

- w 2017 r. – 10.518,
- w 2018 r. – 10.600,
- w 2019 r. – 124.

Poszczególne Wydziały w okresie objętym kontrolą na podstawie upoważnień wydały:

- Geodezji - 158 decyzje (0,74%);
- Komunikacji Transportu i Dróg - 19.440 decyzji (91,52%);
- Środowiska i Rolnictwa - 837 decyzji (3,94%);
- Budownictwa i Inwestycji - 802 decyzje (3,78%),
- Wydział Edukacji i Polityki Społecznej – 5 decyzji (0,02%).

W okresie objętym kontrolą, najwięcej decyzji administracyjnych wydał kierownik Wydziału Komunikacji Transportu i Dróg: z zakresu rejestracji pojazdów – 15.444 decyzji oraz 1.215 decyzji w sprawie wydania prawa jazdy, co stanowiło 85,7% decyzji wydanych przez ten Wydział. W Wydziale Budownictwa i Inwestycji najwięcej decyzji wydano w zakresie pozwoleń na budowę lub rozbiórkę – 753, co stanowiło 93,9% ogółu decyzji wydanych w Wydziale. W Wydziale Geodezji najwięcej decyzji wydano w sprawie: odszkodowań za przejęcie nieruchomości pod drogę – 43 decyzje, umorzenia postępowania – 41 decyzji, klasyfikacji gruntów – 27 decyzji, zwrotu nieruchomości tak zwanych „dożywek” – 11 decyzji, co stanowi 77,2% ogółu decyzji wydanych.

⁸ Dwa upoważnienia do wydawania decyzji, udzielone w latach 2017-2018, rozszerzały zakres uprzednio udzielonych upoważnień.

⁹ Oświadczenia złożone za 2016 rok opublikowane zostały w dniu 11.05.2017 r., a oświadczenia za 2017 r. opublikowano w dniu 4.06.2018 r. W dniu 30.11.2018 r. opublikowane zostało oświadczenie majątkowe złożone przez Wicestarostę, upoważnionego z dniem 23.11.2018 r. do wydawania decyzji administracyjnych.

¹⁰ Sześć decyzji podpisał Starosta - dwie sporządzone w Wydziale Budownictwa i Inwestycji oraz cztery w Wydziale Geodezji.

W Wydziale Środowiska i Rolnictwa najwięcej decyzji wydano w sprawach: przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne – 674 decyzje, ochrony roślin zieleni i zadrzewień – 88 decyzji, co stanowi 91,0 % ogółu wydanych decyzji.

(akta kontroli str. 118,123-126,161,270-272,279-281)

Prawidłowość umocowania osób wydających decyzje administracyjne sprawdzono na podstawie 500 decyzji, wydanych na podstawie upoważnień, z czterech wydziałów Starostwa¹¹. Upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych Starosta wydał na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art.268a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Objęte kontrolą decyzje zostały podpisane przez osoby upoważnione, nie dochodziło też do wydawania decyzji przed udzieleniem upoważnienia bądź po jego wygaśnięciu. Nie było przypadków wydawania decyzji przez upoważnionych pracowników podczas ich urlopu.

(akta kontroli str. 130-160,163-177,180-269,274-275,384)

Prawidłowość wykonywania zadań na podstawie pozostałych upoważnień (innych niż do wydawania decyzji) sprawdzono na podstawie próby 5% zadań wykonywanych przez pracowników Starostwa.

Poszczególne wydziały Starostwa w okresie objętym kontrolą wykonywały:

- Geodezji - 13 rodzajów czynności, które były realizowane przez dziewięciu pracowników;
- Komunikacji Transportu i Dróg - 16 rodzajów czynności, które były realizowane przez dwóch pracowników;
- Środowiska i Rolnictwa - osiem rodzajów czynności, które były realizowane przez trzech pracowników;
- Budownictwa i Inwestycji - 10 rodzajów czynności, które były realizowane przez jednego pracownika.

Ogółem w okresie objętym kontrolą 15 pracowników w czterech wydziałach Starostwa wykonywało 47 rodzajów czynności. Badaniem objęto:

- 200 zaświadczeń (spośród 922) wydanych przez Wydział Środowiska i Rolnictwa właścicielom działek, które zostały objęte lub nie „uproszczonym planem urzędzenia lasu”¹²;
- 300 wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków na formularzu EGİB (spośród 1.777) wydanych w 2018 r. w Wydziale Geodezji¹³.

Badanie wykazało, że pracownicy Starostwa, wykonujący poszczególne rodzaje czynności, posiadali ważne upoważnienia do wykonywania tych zadań, w tym do wydawania zaświadczeń oraz wypisów i wyrysów. Upoważnienia do czynności poddanych badaniu zostały wydane przez Starostę na podstawie Statutu Powiatu Włodawskiego oraz art. 268a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a w przypadku pracowników Wydziału Geodezji powołano również przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴. Stwierdzono ponadto, że na wszystkich upoważnieniach widniały podpisy pracowników potwierdzające

¹¹ Wydziału Komunikacji Transportu i Dróg – 300 decyzji (150 decyzji dotyczyło rejestracji pojazdów oraz 150 wyrejestrowania pojazdów), Wydziału Budownictwa i Inwestycji – 84 decyzje (w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę), Wydziału Geodezji – 41 decyzji (dot. klasyfikacji gruntów, odszkodowań za przejęcie nieruchomości pod drogę, umorzenia postępowania administracyjnego, zwrotu nieruchomości tzw. „dożywek”, ustanowienia trwałego zarządu), Wydziału Środowiska i Rolnictwa – 75 decyzji (w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, ochrony roślin zieleni i zadrzewień).

¹² Zaświadczenia wydawane były w ramach wykonywania czynności wyszczególnionych w poz. 8 wykazu sporządzonego przez Wydział Rolnictwa i Środowiska.

¹³ Wypisy i wykazy wydawane były w ramach czynności wykazanych w poz. 4 wykazu sporządzonego przez Wydział Geodezji.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.

przyjęcie uprawnień. W okresie objętym kontrolą, żadnemu z pracowników Wydziału Środowiska i Rolnictwa oraz Geodezji nie cofnięto upoważnienia.

(akta kontroli str. 333-383,385,394-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku w trzech przypadkach podpisu osoby upoważnionej do wydawania decyzji, potwierdzającego przyjęcie delegowanych uprawnień.

Starosta wyjaśnił, że brak pokwitowań odbioru upoważnień przez pracowników Starostwa wynika z niedopatrzenia. Podał również, że nie jest mu znana norma prawna, z której wynika obowiązek każdorazowego kwitowania upoważnień przez pracowników. W dniu 5 lutego 2019 r. pracownicy Starostwa uzupełnili potwierdzenie przyjęcia upoważnienia do wydawania decyzji.

(akta kontroli str. 391-392)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że standardy kontroli zarządczej, określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, zalecają potwierdzenie podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień.

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo udzielono upoważnień pracownikom Starostwa do załatwiania spraw w imieniu Starosty, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń. Pracownicy Starostwa wydający w imieniu Starosty decyzje administracyjne, złożyli oświadczenia o stanie majątkowym w ustawowym terminie, a Starosta opublikował je w Biuletynie Informacji Publicznej. Wszystkie zbadane decyzje administracyjne oraz pozostałe objęte kontrolą dokumenty podpisane były przez osoby uprawnione oraz w granicach posiadanych upoważnień.

OBSZAR

2.Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzono rejestr upoważnień, pełnomocnictw, wzorów podpisów, podpisów elektronicznych (w formie papierowej i elektronicznie). Rejestr prowadzony był przez pracowników Wydziału Organizacyjno-Prawnego i zawierał m.in. numer wpisu, datę wydania dokumentu, imię i nazwisko upoważnionego oraz zakres upoważnienia. Ustalono, że zadanie prowadzenia rejestru upoważnień, pełnomocnictw i wzorów podpisów, nie przypisano do zakresów czynności służbowych pracowników. Zadanie to, zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego, należało do Wydziału Organizacyjno-Prawnego.

(akta kontroli str. 10-41)

2.2. W rejestrze upoważnień, pełnomocnictw, wzorów podpisów, podpisów elektronicznych, zaewidencjonowano wszystkie wydane upoważnienia według numeracji następującej kolejno po sobie, odnotowywano też na bieżąco, cofnięcie upoważnień. Z analizy dokonanych zapisów w rejestrze wynika, że sposób jego prowadzenia pozwalał na ustalenie: ile było aktualnie upoważnionych osób w Starostwie, kto posiada upoważnienia, jaki jest zakres udzielonych upoważnień, ilu pracownikom cofnięto upoważnienia i z jakiego powodu.

(akta kontroli str. 10)

¹⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w Starostwie rejestru upoważnień. Wszystkie upoważnienia zostały zaewidencjonowane, a ich cofnięcie było na bieżąco odnotowywane.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu
faktycznego

3.1.2. Na podstawie dokumentów organizacyjnych Starostwa (regulamin organizacyjny, inne akty wewnętrzne oraz zakresy czynności) ustalono, że nadzór nad udzielaniem upoważnień należał do kierowników poszczególnych wydziałów oraz Starosty. Stwierdzono też brak pisemnych zasad wydawania upoważnień. Kierownik audytu wewnętrznego opracowując plany audytu na 2017 i 2018 r. przeprowadził analizę ryzyka i w planach audytu wewnętrznego na te lata zidentyfikowane zostały 42 obszary ryzyka, uszeregowane według malejącej wielkości poziomu ryzyka. Jednym z 42 zidentyfikowanych obszarów ryzyka było „postępowanie administracyjne”. Analiza dokumentacji prowadzonej przez audytora wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie były planowane i przeprowadzane zadania audytowe z zakresu udzielania upoważnień pracownikom Starostwa.

(akta kontroli str. 284-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w skontrolowanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Każdorazowe uzyskiwanie pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

III. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 12 marca 2019 r.

Kontroler:
Ryszard Litwiniuk
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis