



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.019.01.2018

Andrzej Buła  
Marszałek Województwa Opolskiego  
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego  
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/075

Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego <sup>1</sup> , od 12 listopada 2013 r. do nadal
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego <sup>2</sup> 2. Prowadzenie rejestru upoważnień 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Celina Augustyn, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/132/2018 z 6 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Marszałek.

<sup>2</sup> Dalej: jst.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie udzielania upoważnień do realizacji zadań należących do samorządu województwa. W Urzędzie uregulowano zasady udzielania przez Marszałka upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, jak i do wykonywania innych czynności należących do zakresu prawa administracyjnego. W Urzędzie rzetelnie prowadzono rejestr udzielonych upoważnień, z uwzględnieniem danych osoby upoważnionej i zakresu udzielonego upoważnienia. Zakres przedmiotowy upoważnień odpowiadał zakresom czynności powierzonych pracownikom Urzędu. Wszystkie osoby realizujące w Urzędzie zadania polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych zostały upoważnione przez Marszałka na podstawie przepisu art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>5</sup>. Objęte kontrolą upoważnienia do wykonywania innych zadań z zakresu prawa administracyjnego w imieniu Marszałka zawierały w treści jednoznacznie określony zakres czynności będących przedmiotem upoważnienia udzielonego na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>6</sup>. Badanie dokumentacji z realizacji wybranych zadań (innych niż wydawanie decyzji) potwierdziło, że czynności te były wykonywane przez prawidłowo umocowane osoby, z zachowaniem zakresu i terminu obowiązywania upoważnienia. Wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Marszałka złożyły oświadczenia majątkowe w ustawowych terminach, a publikacja tych oświadczeń nastąpiła niezwłocznie. Przyjęte w Urzędzie zasady funkcjonowania kontroli zarządczej obejmowały także zagadnienia delegowania uprawnień, w tym przygotowania właściwych upoważnień.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UMWO<sup>8</sup> udzielanie upoważnień dla pracowników Urzędu oraz podległych Marszałkowi samorządowych wojewódzkich jednostek organizacyjnych należało do zadań Marszałka. Zasady udzielania upoważnień wynikały z uregulowanych w tym regulaminie zakresów zadań: Marszałka, Wicemarszałków, Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego<sup>9</sup> oraz dyrektorów departamentów.

(akta kontroli str. 12-26)

Badaniem były objęte upoważnienia do czynności stanowiących przewidziane prawem administracyjnym formy działania Marszałka jako organu samorządu województwa. Zadanie przygotowania i ewidencjonowania tych upoważnień

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm. Dalej: Kpa.

<sup>7</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>8</sup> Załącznik do uchwały nr 2601/2016 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego; dalej: Regulamin Organizacyjny.

<sup>9</sup> Dalej: DOA.

należało do DOA, a całość obowiązków w tym zakresie powierzono pracownikowi referatu organizacyjnego<sup>10</sup>.

Realizacja obowiązku przygotowania projektu upoważnienia (przed przedstawieniem pisma Marszałkowi do podpisu) polegała na uzgodnieniu zakresu przedmiotowego zawartego we wniosku o udzielenie upoważnienia z osobą kierującą komórką organizacyjną, z której pochodził wniosek. W przypadku objętych kontrolą 250 upoważnień, ich forma, zakres oraz treść były prawidłowe. Treść udzielonego upoważnienia odpowiadała treści projektu przygotowanego przez osobę kierującą pracą departamentu. Przedmiotowy projekt podlegał uzgodnieniu w trybie § 9 ust. 4 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego (pomiędzy osobą kierującą departamentem lub biurem i pracownikiem DOA). W przypadku zmian wprowadzanych do obowiązujących upoważnień, uzgodnienie polegało na weryfikacji treści uprzednio udzielonych upoważnień (co do konieczności zmian legislacyjnych lub merytorycznych). Dodatkowo projekty upoważnień lub wnioski składane w formie pisemnej podlegały weryfikacji ze strony radcy prawnego<sup>11</sup> w zakresie prawidłowego powołania podstawy prawnej upoważnienia.

(akta kontroli str. 696-699)

Na 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie aktualnych było 161 upoważnień do działań realizowanych na podstawie prawa administracyjnego, w tym 19 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. W trakcie 2017 r. Marszałek udzielił 203 nowych upoważnień, w tym 37 do wydawania decyzji administracyjnych<sup>12</sup>. Na 1 stycznia 2018 r. aktualne były 244 upoważnienia, w tym 21 do wydawania decyzji. Różnica pomiędzy liczbą upoważnień aktualnych na 31 grudnia 2017 r. oraz na 1 stycznia 2018 r. (łącznie 49 upoważnień, w tym 18 do wydawania decyzji) wynikała z faktu wygaśnięcia ww. upoważnień w związku ze zmianami wynikającymi wprost z przepisów ustaw. Od 1 stycznia 2018 r. upoważnieni do 31 grudnia 2017 r. pracownicy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu stali się pracownikami właściwego miejscowo urzędu wojewódzkiego (46 upoważnień), z kolei trzy pozostałe upoważnienia dotyczyły pracowników Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu, którzy na podstawie art. 522 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>13</sup>, stali się pracownikami Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W 2017 r. wygasło lub cofnięto 71 upoważnień, w tym 17 do wydawania decyzji administracyjnych, w 2018 r. cofniętych upoważnień było odpowiednio 68 i 18<sup>14</sup>. W trakcie 2018 r. w Urzędzie udzielone zostały przez Marszałka 74 nowe upoważnienia, w tym 15 do wydawania decyzji administracyjnych<sup>15</sup>. Na 9 stycznia 2019 r.<sup>16</sup> aktualnych było 250 upoważnień, w tym 18 do wydawania ww. decyzji.

(akta kontroli str. 170-207, 253-261, 433-434, 436-448)

Wszystkie upoważnienia zostały wydane przez Marszałka. Nie stwierdzono przypadków dalszego delegowania uprawnienia do udzielania upoważnienia. W treści upoważnień szczegółowo wskazany został zakres czynności, do wykonywania których dane upoważnienie uprawniało, a przyjęcie delegowanych uprawnień osoby upoważnione potwierdzały swoim podpisem. Zakres przedmiotowy

<sup>10</sup> W całym skontrolowanym okresie zadanie to wykonywało dwóch pracowników Urzędu ze względu na dłuższą nieobecność pierwotnie wyznaczonego pracownika.

<sup>11</sup> Zatrudnionego w komórce organizacyjnej Urzędu wnoszącej o wydanie upoważnienia, a wyjątkowo radcy prawnego zatrudnionego w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym.

<sup>12</sup> W tym 36 – dla pracowników Urzędu oraz jedno dla Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.

<sup>14</sup> Przyczyny wynikały ze zmian wynikających z rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy (przejsie na emeryturę, odwołania z zajmowanego stanowiska, zmiany stanowiska pracy, rozwiązania stosunku pracy).

<sup>15</sup> W latach 2018-2019 nie wydano upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych dla kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

<sup>16</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych.

upoważnienia (zakres przekazywanych uprawnień) odpowiadał zakresowi czynności pracownika. Dyrektorzy departamentów oraz ich zastępcy, a także pracownicy Urzędu zajmujący samodzielne stanowiska (np. kierownicy referatów funkcjonujących w przypadku części departamentów), zostali upoważnieni przez Marszałka na podstawie łącznie powołanych przepisów art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa oraz postanowienia § 38 Regulaminu Organizacyjnego<sup>17</sup>, a w części upoważnień również art. 268a Kpa, do podpisywania korespondencji z zakresu działalności departamentu lub referatu, do podpisywania korespondencji w zakresie skarg i wniosków oraz w zakresie petycji, a także do wzywania do usunięcia braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 Kpa (w przypadku stwierdzenia braków w podaniach dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz petycji). Dodatkowo podstawa prawna upoważnienia obejmowała przepisy ustaw szczególnych odnoszące się do merytorycznego zakresu działania danego departamentu<sup>18</sup>. W przypadku czterech departamentów<sup>19</sup> Urzędu, ich dyrektorzy (oraz zastępcy dyrektorów)<sup>20</sup> zostali upoważnieni – każdorazowo na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, a w części przypadków<sup>21</sup> łącznie z powołaniem art. 268a Kpa - do prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu realizowanych zadań departamentu, w tym do wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń, wezwań oraz innych czynności prawnych z zakresu prawa administracyjnego. Dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów dysponowali najszerszym spośród wszystkich pracowników Urzędu zakresem przedmiotowym delegowanych uprawnień. Jedyne udzielone w latach 2017-2019 (do dnia zakończenia kontroli) upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych dla Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich zostało udzielone na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 208-252, 329-409, 449)

W przypadku upoważnień udzielanych pracownikom Urzędu innym niż osoby kierujące departamentem lub inną komórką organizacyjną, zakres upoważnienia odpowiadał charakterowi wykonywanych zadań i zawierał katalog spraw, do których pracownik był upoważniony. I tak, najszerszy zakres upoważnienia (obejmujący wydawanie decyzji administracyjnych) dotyczył osoby zatrudnionej na stanowisku Geologa Wojewódzkiego ze względu na szeroki zakres kompetencji na tym stanowisku. Treść upoważnienia Geologa Wojewódzkiego udzielonego na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 268a Kpa zawierała uprawnienia organu realizowane jako zadania Referatu Geologii w Departamencie Ochrony Środowiska, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, a także przeprowadzanie kontroli w oparciu o przepisy ustaw szczególnych. Znaczną liczbę upoważnień dla pracowników Urzędu stanowiły wydane na podstawie art. 268a Kpa oraz 76a § 2b Kpa<sup>22</sup> upoważnienia do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawianych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań, potwierdzanie ostateczności decyzji administracyjnych oraz postanowień

<sup>17</sup> Wskazującego na uprawnienie do podpisywania korespondencji w zakresie działania komórki organizacyjnej.

<sup>18</sup> Np. przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.) w przypadku upoważnienia dla pracowników Referatu Geodezji i Kartografii Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej.

<sup>19</sup> Ochrony Środowiska (DOŚ); Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DRW); Infrastruktury i Gospodarki (DIG); Kultury Sportu i Turystyki (DKS).

<sup>20</sup> W przypadku Departamentu Ochrony Środowiska do grupy upoważnionych należał ponadto Geolog Wojewódzki.

<sup>21</sup> Przywołanie w podstawie prawnej upoważnień do wydawania decyzji łącznie przepisów art. 46 ust. 2 oraz art. 268a Kpa dotyczyło dwóch z czterech departamentów.

<sup>22</sup> Przepis art. 76a§2k Kpa wprowadzony został ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) i zaczął obowiązywać do 1 czerwca 2017 r.

wydawanych w imieniu Marszałka, podpisywanie korespondencji w zakresie udostępniania informacji publicznej, a także dotyczącej skarg, wniosków i petycji. W 2017 r. Marszałek udzielił pracownikom Urzędu łącznie 91 upoważnień, w tym 64 upoważnienia (udzielone po 1 czerwca 2017 r. na podstawie łącznie powołanych przepisów art. 268a Kpa i art. 76a § 2b Kpa) dotyczyły poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawianych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych<sup>23</sup>. W 2018 r. pracownikom Urzędu udzielono 20 upoważnień, w tym odpowiednio trzy do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów z powołaniem ww. przepisów Kpa.

W każdym z badanych lat najliczniejszą grupę upoważnień stanowiły upoważnienia do podpisywania korespondencji z zakresu działalności kierowanego departamentu lub biura, w tym pism związanych z udostępnianiem informacji publicznej, rozpatrywaniem skarg i wniosków, a także petycji kierowanych do Marszałka (58 upoważnień w 2017 r. oraz 48 w 2018 r.) Możliwość delegowania przez Marszałka tego rodzaju uprawnienia na rzecz dyrektorów i pracowników zajmujących samodzielne stanowiska została przewidziana w § 38 Regulaminu Organizacyjnego (upoważnienie do podpisywania korespondencji w zakresie określonym w upoważnieniu).

(akta kontroli str. 60, 208-252, 329-409)

W przypadku udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych we wszystkich aktualnych w okresie objętym kontrolą 71 upoważnieniach<sup>24</sup>, podstawą udzielenia upoważnienia były łącznie przepisy art. 43 ust. 1 i 3 oraz art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, postanowienie § 38 Regulaminu Organizacyjnego, a także przepisy ustaw szczególnych odnoszące się do merytorycznego zakresu wydawanych w danym departamencie decyzji.

(akta kontroli str. 322-406)

Sprawdzenie prawidłowości udzielenia upoważnienia osobom wydającym decyzje administracyjne dokonano poprzez objęcie badaniem 500 decyzji z łącznej liczby 1 294 decyzji wydanych na podstawie upoważnienia (38,6 %) w czterech departamentach Urzędu<sup>25</sup>. W odniesieniu do zbadanej próby<sup>26</sup> stwierdzono m.in., że wszystkie decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione, w imieniu organu, z zachowaniem zakresu udzielonego upoważnienia. Wydającymi decyzje administracyjne w poszczególnych departamentach byli dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów: Ochrony Środowiska (DOŚ); Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DRW); Infrastruktury i Gospodarki (DIG); Kultury Sportu i Turystyki (DKS). W przypadku DOŚ decyzje administracyjne, poza dyrektorem i zastępcą dyrektora DOŚ, wydawał pracownik zatrudniony na stanowisku Geologa Wojewódzkiego, zgodnie z udzielonym upoważnieniem. W przypadku DKS upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych zostało udzielone wyłącznie dyrektorowi departamentu. Czynność podpisania decyzji nie wykraczała poza okres obowiązywania upoważnienia, a data podpisania decyzji odpowiadała okresom obecności w pracy osoby wydającej decyzję.

(akta kontroli str. 463-486, 737-754)

<sup>23</sup> Od 1 czerwca 2017 r. zaczął obowiązywać zmieniony art. 268a Kpa wprowadzający możliwość poświadczania zgodności odpisu dokumentu z oryginałem przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie.

<sup>24</sup> W tym 22 upoważnienia dla dyrektorów i zastępców dyrektorów oraz dwa dla Geologa Wojewódzkiego.

<sup>25</sup> Liczba 1 294 decyzji stanowiła 100% decyzji wydanych w Urzędzie w okresie kontrolowanym.

<sup>26</sup> W ramach celowo dobranej próby zbadano: 200 decyzji w Departamencie Ochrony Środowiska; 150 decyzji w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi; 125 decyzji w Departamencie Infrastruktury i Gospodarki; 25 decyzji w Departamencie Kultury Sportu i Turystyki.

W 2017 r. Marszałek udzielił jednego upoważnienia (nr 1/2017 z 16 stycznia 2017 r.) do wydawania decyzji administracyjnych dla kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu)<sup>27</sup>. W pozostałych objętych kontrolą latach, tj. 2018 i 2019 (do dnia zakończenia kontroli) Marszałek nie udzielał takich upoważnień.

(akta kontroli str. 436-448)

Osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka złożyły oświadczenia majątkowe (roczne) odpowiednio do 30 kwietnia 2017 r. i 2018 r. według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Przedmiotowy wymóg w obu objętych kontrolą latach dotyczył 72 pracowników<sup>28</sup>, zobowiązanych do złożenia kolejnego (rocznego) oświadczenia majątkowego, w tym odpowiednio w 2017 r. - 39 osób i w 2018 r. - 18 osób wydających decyzje w imieniu Marszałka<sup>29</sup>. Oprócz ww. 57 pracowników Urzędu oraz kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych, zobowiązaniem do złożenia oświadczenia (z tytułu uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych) objętych było dodatkowo 15 osób. W związku z udzieleniem przez Marszałka upoważnienia do wydawania decyzji<sup>30</sup>, oświadczenia majątkowe złożyło 9 pracowników, którzy zrealizowali ten obowiązek w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko. W związku wygaśnięciem lub cofnięciem przedmiotowego upoważnienia, 6 osób złożyło oświadczenia majątkowe, co nastąpiło w dniu odwołania ze stanowiska<sup>31</sup> lub w dniu upływu kadencji<sup>32</sup>. Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego (rocznego, pierwszego i ostatniego) zrealizowały obowiązek z dochowaniem terminu, o którym mowa w art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 269-278, 455-461)

Rejestr oświadczeń majątkowych prowadzony był w Urzędzie w tym samym departamencie DOA (przez tego samego pracownika referatu organizacyjnego), który przygotowywał i ewidencjonował upoważnienia udzielane przez Marszałka. Wpisy do rejestru obejmowały dane dotyczące terminów powstania przedmiotowego obowiązku oraz realizacji tego obowiązku. Sposób prowadzenia tego rejestru (odróżnienie kolorem) umożliwił wyodrębnienie przypadków realizacji obowiązku składania oświadczeń pracowników zobowiązanych do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego (m.in. związanego z powołaniem na stanowisko dyrektora), jak i przypadków złożenia oświadczenia w związku z ustaniem zatrudnienia lub wygaśnięciem upoważnienia do wydawania decyzji (np. upoważnienie do wydawania decyzji przez dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu<sup>33</sup>). Z danych ujętych w rejestrze wynikało, że nie było przypadków niezrealizowania w terminie obowiązku terminowego złożenia oświadczenia majątkowego w związku z uzyskaniem upoważnienia do wydawania decyzji zarówno przez pracowników Urzędu, jak i przez kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Powyższe potwierdzały dodatkowo *Informacje na temat oświadczeń majątkowych osób zobowiązanych do ich złożenia Marszałkowi Województwa Opolskiego* składane corocznie Sejmikowi Województwa w trybie art. 27c ust. 12 ustawy o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 132-145, 434-435)

<sup>27</sup> W związku z objęciem funkcji dyrektora tej jednostki przez dotychczasowego dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki UMWO.

<sup>28</sup> W BIP ta grupa składających oświadczenia stanowiła odrębną kategorię: *Osoby upoważnione do wydawania decyzji*.

<sup>29</sup> Oświadczenia te były składane według stanu majątku na 31 grudnia 2016 r. i 31 grudnia 2017 r.

<sup>30</sup> Co każdorazowo związane było z powołaniem na stanowisko.

<sup>31</sup> Dotyczyło to zmiany na stanowisku dyrektora ZDW oraz zastępcy dyrektora DRW.

<sup>32</sup> Powyższe związane było z upływem kadencji wicemarszałka lub członka zarządu Województwa.

<sup>33</sup> Na podstawie uchwały Nr XXXIII/381/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 30 października 2017 r. w sprawie likwidacji Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu.

Rejestr elektroniczny złożonych oświadczeń majątkowych prowadzony w Referacie Organizacyjnym uwzględniał oznaczenie osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego, w tym osoby wydające decyzje administracyjne, datę dokonania przez osobę zobowiązaną czynności złożenia oświadczenia majątkowego oraz sposób załatwienia (np. wezwanie do złożenia korekty oświadczenia). W rejestrze oznaczono także, poprzez wyróżnione kolorem, wpisy dotyczące złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia, m.in. w związku z zakończeniem stosunku pracy.

(akta kontroli str. 194-207)

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Województwa Opolskiego<sup>34</sup> w każdym z badanych lat zamieszczony był imienny wykaz osób, zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego. Jedną z kategorii umieszczonych w przedmiotowym wykazie osób stanowili pracownicy, którzy złożyli oświadczenie majątkowe w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka<sup>35</sup>. Opublikowanie oświadczenia następowało poprzez zamieszczenie jego skanu w formie załącznika<sup>36</sup> przy imieniu i nazwisku danej osoby. Oświadczenia majątkowe osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych (57 oświadczeń rocznych) były publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Województwa Opolskiego odpowiednio do roku - 18 maja 2017 r. i 24 maja 2018 r., tj. kolejno 18 i 24 dni od upływu terminu przedłożenia ich Marszałkowi. Ponadto w terminie nieprzekraczającym 30 dni od daty złożenia oświadczenia (pierwszego i ostatniego) przez osoby zobowiązane, były publikowane oświadczenia majątkowe 15 osób składających inne niż roczne oświadczenie majątkowe (tj. po uzyskaniu upoważnienia lub po jego cofnięciu).

(akta kontroli str. 272-279)

Zakres przedmiotowy upoważnień udzielanych przez Marszałka do czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych odpowiadał zakresowi obowiązków pracownika Urzędu na danym stanowisku. Szczegółowym badaniem objęto cztery zadania, do których Marszałek udzielił upoważnienia na podstawie art. 268a Kpa, a zarazem najczęściej ujmowane były w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. Były to władcze formy działania organu, takie jak: wzywanie do usunięcia braków formalnych na podstawie przepisu art. 64 § 2 Kpa, w przypadku stwierdzenia braków w podaniach dotyczących udostępnienia informacji publicznej; podpisywanie korespondencji związanej z udostępnianiem informacji publicznej; podpisywanie korespondencji w zakresie skarg, wniosków i petycji kierowanych do marszałka oraz poświadczanie za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań. Badanie 215 dokumentacji z realizacji ww. zadań potwierdziło, że czynności te były wykonywane przez prawidłowo umocowane osoby, z zachowaniem zakresu i terminu upoważnienia.

(akta kontroli str. 543-597, 839-845)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Upoważnienia udzielane przez Marszałka pracownikom Urzędu oraz kierownikom jednostek podległych odpowiadały wymogom zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Przed podpisaniem dokument ten podlegał weryfikacji formalnej dokonywanej przez pracownika DOA, jak i prawnej, przeprowadzanej

<sup>34</sup> <http://bip.opolskie.pl/oswiadczenia-majatkowe>

<sup>35</sup> Pozostałe kategorie to np. osoby zarządzające i członkowie organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną. Badaniu poddano kategorię pn. *osoby upoważnione do wydawania decyzji*.

<sup>36</sup> Załącznik był dostępny po uruchomieniu linka <http://bip.opolskie.pl/2017/05/oswiadczenie-majatkowe>



przez zatrudnionego w Urzędzie radcy prawnego, co zapewniało prawidłowość realizacji tego zadania, w szczególności właściwego delegowania kompetencji organu.

## 2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Obowiązek prowadzenia rejestru upoważnień i pełnomocnictw w Urzędzie wynikał z § 43 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego. Zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 1 ww. regulaminu, Marszałek powierzył DOA zadanie przygotowywania i ewidencjonowania upoważnień i pełnomocnictw.

Wykonywanie przez DOA zadania udzielania upoważnień określał dodatkowo § 4 pkt 7 zarządzenia wewnętrznego Dyrektora DOA<sup>37</sup> regulującego szczegółowe zadania referatów w ramach kompetencji departamentów określonych w regulaminie organizacyjnym. Ewidencja pełnomocnictw i upoważnień była prowadzona przy użyciu symbolu klasyfikacyjnego III (087), natomiast w odniesieniu do oświadczeń majątkowych - symbolu IV (2124), co było zgodne z rzeczowym wykazem akt dla dokumentacji DOA stanowiącym załącznik do zarządzenia wewnętrznego.

(akta kontroli str. 15-27, 146-166)

W latach 2017-2018 spis (rejestr) udzielonych upoważnień i pełnomocnictw Marszałka prowadzony był elektronicznie oraz w formie papierowej, z wykorzystaniem formularza służącego do opisu teczki sprawy. Spis udzielonych upoważnień zawierał: liczbę porządkową wpisu, krótką treść upoważnienia, datę wydania, imię i nazwisko upoważnionego wraz ze stanowiskiem i oznaczeniem departamentu. W spisie upoważnień nie ujmowano podstawy prawnej upoważnienia. Numer upoważnienia odpowiadał liczbie porządkowej spisu<sup>38</sup>. W skład prowadzonej w formie papierowej dokumentacji związanej z przygotowywaniem i ewidencjonowaniem upoważnień wchodziły: wniosek dyrektora departamentu właściwego merytorycznie o wydanie upoważnienia, egzemplarz upoważnienia zawierający podpisy osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu upoważnienia przedkładanego do podpisu Marszałkowi<sup>39</sup>. Przeprowadzone oględziny zawartości rejestru prowadzonego elektronicznie dla sześciu grup osób zatrudnionych w Urzędzie wykazały, że zaewidencjonowano wszystkie upoważnienia udzielone przez Marszałka pracownikom Urzędu i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 167-193)

Oprócz ww. spisu (rejestru) upoważnień pracownik DOA prowadził w ramach ewidencjonowania udzielonych upoważnień tzw. tabelę upoważnień. Wykaz ten był prowadzony w podziale na ujętych alfabetycznie: dyrektorów departamentów/biur, ich zastępców i pełnomocników oraz pracowników. Dodatkowymi elementami ujętymi w tabeli były kolumny: oznaczenie upoważnienia aktualnego (a także cofniętego), zakres upoważnienia (najczęściej pełna treść upoważnienia). Istotnym elementem tabeli upoważnień było wyróżnienie czerwonym kolorem czcionki

<sup>37</sup> Zarządzenie nr 1/2017 Dyrektora Departamentu Organizacyjno - Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz rzeczowego wykazu akt prowadzonych w departamencie.

<sup>38</sup> W latach 2017-2018 zarejestrowano: w 2017 r. - 63 upoważnienia dla dyrektorów departamentów/biur, ich zastępców oraz pełnomocników oraz 91 upoważnień dla pracowników; w 2018 r. ich liczba wynosiła odpowiednio: 27 i 17.

<sup>39</sup> Były to podpisy: Sekretarza Województwa nadzorującego DOA, Dyrektora DOA/Zastępcy Dyrektora DOA (upoważnionych do podpisywania również w zastępstwie Sekretarza Województwa), Kierownika Referatu Organizacyjnego, radcy prawnego.

<sup>40</sup> Oględziny przeprowadzone zostały na początku kontroli.

upoważnień, które wygasły, zostały cofnięte lub unieważnione (w odróżnieniu od spisu spraw). Treść kolumny *Zakres upoważnienia* zawierała informacje o tym, czy osoba była upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych, prowadzenia postępowania administracyjnego. Wskazywała również zakres upoważnienia do pozostałych czynności. W trakcie kontroli spis (rejestr) upoważnień został uzupełniony o informacje w zakresie aktualności konkretnego upoważnienia, w tym wprowadzono bieżące odnotowywanie cofnięcia upoważnienia.

(akta kontroli str. 187-193, 194-207, 265-268, 767-774)

DOA przeprowadzał okresową weryfikację udzielonych upoważnień (w grudniu 2016 r. oraz w październiku 2018 r.). W weryfikacji oprócz osób kierownictwa poszczególnych komórek organizacyjnych brali udział pracownicy Referatu Organizacyjnego oraz Referatu Prawnego DOA. Przedmiotowy przegląd wydanych upoważnień dotyczył aktualizacji podstaw prawnych wskazanych w upoważnieniach, jak i zakresu kompetencji osób upoważnionych. W trakcie kontroli scalono oraz uzupełniono tabele robocze dotyczące upoważnień udzielonych w latach 1999-2018. Badanie 250 upoważnień zgromadzonych w formie papierowej potwierdziło rzetelność prowadzonego spisu (rejestru) upoważnień.

(akta kontroli str. 284-286, 598-609, 208-409)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadanie prowadzenie rejestru upoważnień realizowane było rzetelnie, a realizację obowiązków w tym zakresie powierzono jednemu z pracowników DOA. Zakres danych gromadzonych w rejestrze umożliwił określenie zarówno liczby udzielonych upoważnień w poszczególnych kategoriach osób upoważnionych, jak i podstawowego zakresu danego upoważnienia, z uwzględnieniem kompetencji do wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka.

OBSZAR

### 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2017-2018 Zastępca Dyrektora DOA sprawowała nadzór nad realizacją obowiązków pracowników Referatu Organizacyjnego, do których należało przygotowywanie projektów upoważnień Marszałka dla Wicemarszałków, członków Zarządu Województwa, dyrektorów departamentów i biur, ich zastępców oraz pracowników Urzędu, a także prowadzenie rejestru udzielonych upoważnień.

(akta kontroli str. 102-105, 146-148, 696-699)

Zgodnie z przyjętym w Urzędzie Zarządzeniem nr 27/2015 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 23 lutego 2015 r. kontrola zarządcza w Urzędzie jest prowadzona w oparciu o pięć standardów, określonych przez Ministra Finansów (m.in. część A *Środowisko wewnętrzne*, pkt 4 *Delegowanie uprawnień*). Zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi w *Standardzie*, a wskazanymi dodatkowo w § 4 i § 5 ww. zarządzenia Marszałka, delegowanie uprawnień następuje poprzez określenie precyzyjnych zakresów tych uprawnień, a zakres delegowanych uprawnień dla kierownictwa Urzędu (oraz pozostałych pracowników) wynika z udzielonych pełnomocnictw i upoważnień Marszałka. Analogiczne zasady przyjęto w stosunku do funkcjonowania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Dodatkowo w zarządzeniu wewnętrznym Marszałek zobowiązał dyrektorów departamentów, w ramach wykonywanych czynności nadzoru nad jednostkami podległymi, do dokonywania bieżącej analizy i przekazania informacji o stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej (rekomendacji). Na tej podstawie Sekretarz Województwa oraz pracownicy DOA przygotowywali zbiorcze zestawienie dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych

jednostkach organizacyjnych, które Marszałek prezentował na posiedzeniu Zarządu Województwa.

(akta kontroli str. 800, 916-942)

Pracownicy Biura Audytu i Kontroli sporządzali roczne plany audytu i przeprowadzali analizę ryzyka, uwzględniającą sposób zarządzania ryzykiem w jednostce. Przy przeprowadzaniu analizy ryzyka uwzględniano hierarchie ważności celów jednostki, wysokość zaangażowanych środków oraz inne czynniki, w tym zmiany organizacyjne i prawne. W latach 2017-2018 osoba kierująca departamentem lub biurem (właściciel ryzyka) zatwierdzała rejestr ryzyk.

Wymogi w tym zakresie zostały skonkretyzowane w treści zarządzenia nr 2/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie sposobu określania celów i zadań, zarządzania ryzykiem związanym z ich realizacją oraz oceny stopnia ich osiągnięcia<sup>41</sup>. W zarządzeniu wewnętrznym wskazane zostały obligatoryjne dla procesu zarządzania ryzykiem elementy, w tym osoby odpowiedzialne za proces zarządzania ryzykiem, sposoby identyfikacji i oceny ryzyk oraz monitorowanie procesu zarządzania ryzykiem. W wykazie kategorii ryzyka<sup>42</sup> ujęte zostało ryzyko związane z organizacją pracy, delegowaniem obowiązków i uprawnień (kategoria ryzyka: *Operacyjne*, podkategoria: *Organizacja i podejmowania decyzji*).

(akta kontroli str. 617-625, 662-692)

Delegowanie uprawnień na podstawie upoważnień wydanych przez Marszałka pracownikom Urzędu, jak i kierownikom wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, nie stanowiło przedmiotu audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 800, 916-942)

Plany kontroli wewnętrznych na 2017 r. oraz na 2018 r. ustalone w formie załącznika do zarządzenia wewnętrznego<sup>43</sup> nie przewidywały realizacji kontroli udzielania upoważnień udzielonych przez Marszałka.

(akta kontroli str. 800, 916-942)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad przygotowaniem upoważnień oraz prowadzeniem rejestru upoważnień realizowany był rzetelnie. O rzetelności nadzoru świadczył fakt, że wykonywanie przez pracowników DOA zadań objętych kontrolą przebiegało we właściwej formie i wymaganych terminach, a także odpowiednio do określonego tym pracownikom zakresu obowiązków. Właściwy nadzór ze strony Marszałka z udziałem dyrektorów departamentów został również zapewniony nad kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

#### IV. 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>41</sup> Zastąpione 3 września 2018 r. Zarządzeniem nr 85/2018 z dnia 3 września 2018 r.; dalej: zarządzenie w sprawie ryzyka.

<sup>42</sup> Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 2/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r.

<sup>43</sup> Zarządzenie nr 3/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia Planu Kontroli Wewnętrznej na 2017 r. oraz zarządzenie nr 4/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r.

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

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.

Opole, 18 marca 2019 r.

Kontroler  
Celina Augustyn  
gł. specjalista k.p.

*C. Augustyn*  
-----  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor  
Iwona Zyman

*Iwona Zyman*  
-----  
p.o. DYREKTORA  
Delegatury NIK w Opolu  
podpis  
Iwona Zyman