



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.019.02.2018

**Pan
Piotr Soczyński
Starosta Głubczycki
Starostwo Powiatowe
w Głubczycach
ul. Jana Kochanowskiego 15
48-100 Głubczyce**

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 Głubczycach ¹ , ul. Jana Kochanowskiego 15, 48-100 Głubczyce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Soczyński, Starosta Głubczycki ² , od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Józef Kozina, Starosta, od 27 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego ³ 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/3/2019 z 14 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² Dalej: Starosta.

³ Dalej: jst.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielanie przez Starostę upoważnień do załatwiania spraw w jego imieniu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie funkcjonowały skuteczne mechanizmy zabezpieczające przed wydaniem aktów administracyjnych przez osoby nieuprawnione, w tym mechanizmy kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, w zakresie prawidłowości udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty.

Wicestarosta, w okresie długotrwałej nieobecności Starosty w pracy⁷, udzieliła pracownikom Starostwa upoważnień do załatwiania spraw indywidualnych w imieniu Starosty (łącznie osiem, w tym pięć do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych), co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 268a ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁹.

Ponadto Wicestarosta wydała 14 postanowień uzgadniających pozytywnie projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z przekroczeniem zakresu przedmiotowego upoważnień, którymi dysponowała w tym okresie.

W Urzędzie uregulowano zasady upoważniania pracowników do realizacji w imieniu Starosty czynności z zakresu prawa administracyjnego, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Rzetelnie prowadzono również rejestr udzielonych upoważnień. W okresie objętym kontrolą wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Starosty, stosownie do art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, złożyły oświadczenia majątkowe, a oświadczenie te zostały upublicznione w Biuletynie Informacji Publicznej kontrolowanej jednostki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst

Opis stanu
faktycznego

Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu określał Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Głubczycach¹¹. W ww. regulaminie, w zakresie udzielania upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty ustalone zostały: tryb wydawania upoważnień (§ 7 pkt 7), sposób weryfikowania zakresu przedmiotowego upoważnienia (§ 19 ust. 1-3), a także komórka organizacyjna zajmująca się rejestrowaniem wydanych upoważnień (§ 19 ust. 4 i § 21 ust. 3 pkt 9).

(akta kontroli str. 4-74)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

⁷ W okresie od 9 października 2017 r. do 12 listopada 2018 r. Starosta nie wykonywał swoich zadań.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: Kpa.

¹⁰ 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.

¹¹ Uchwała Nr CLXIV/547/2018 Zarządu Powiatu w Głubczycach z dnia 21 marca 2018 r. oraz uchwała Nr XLVII/350/2014 Rady Powiatu w Głubczycach z dnia 30 września 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Głubczycach. Dalej: Regulamin Organizacyjny.

Zapewnienie właściwej organizacji pracy i funkcjonowania Starostwa powierzono Sekretarzowi Powiatu¹², w treści Regulaminu Organizacyjnego nie wskazano komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przygotowanie upoważnień. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na umiejscowienie w strukturze Urzędu czynności związanych z wydawaniem upoważnień, osobami sprawującymi nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu przygotowania projektu byli Sekretarz i główny specjalista Wydziału Ogólno-Organizacyjnego Starostwa¹³. W Starostwie nie wprowadzono odrębnych procedur (poza regulacjami Regulaminu Organizacyjnego) dotyczących zasad udzielania upoważnień. W ww. regulaminie określono, że kierownicy Wydziałów są uprawnieni - na podstawie pisemnego upoważnienia - do załatwiania w imieniu Starosty indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do zadań Wydziału. W Starostwie przyjęto zasadę uzgadniania zakresu merytorycznego upoważnienia z kierownikiem komórki organizacyjnej, która realizowała zadania objęte upoważnieniem (§ 19 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego), przy czym zakres przedmiotowy tego upoważnienia był zgodny z zakresem czynności upoważnionego pracownika. W procesie przygotowywania treści projektu upoważnienia, w większości przypadków¹⁴ uczestniczył radca prawny.

(akta kontroli str. 4-83, 85-152, 342-346)

W okresie objętym kontrolą (lata 2017-2019) udzielono łącznie 14¹⁵ (siedem w 2017 r., pięć w 2018 r. i dwa w 2019 r.) upoważnień do wykonywania czynności z zakresu indywidualnych spraw obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych. W podstawie prawnej tych upoważnień powołany został art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. W całym kontrolowanym okresie zostało cofniętych/wygasło 12¹⁶ takich upoważnień (po sześć w 2017 r. i 2018 r.). W latach 2017, 2018 i 2019 (do dnia kontroli) aktualnych pozostawało odpowiednio: 18, 19 oraz 18¹⁷ upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty.

(akta kontroli str. 84-152)

W okresie objętym kontrolą pracownikom Starostwa, na podstawie art. 268a Kpa, udzielono ponadto 29 (4 w 2017 r., 23 w 2018 r. i dwa w 2019 r.) upoważnień do realizacji zadań w zakresie prawa administracyjnego, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych. Według stanu na 1 stycznia 2017 r., 2018 r. i 2019 r. aktualnych było odpowiednio pięć, siedem i 30 upoważnień. W 2017 r. wygaśnięciu uległy dwa upoważnienia.¹⁸

(akta kontroli str. 84-152)

W okresie objętym kontrolą upoważnionymi do wykonywania czynności w imieniu Starosty były następujące osoby: Wicestarosta, Sekretarz, kierownik i pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa, kierownik i pracownicy Wydziału Geodezji i Nieruchomości, kierownik Wydziału Drogownictwa, kierownik i pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu, kierownik i pracownicy Wydziału Budownictwa i Architektury, kierownik i pracownicy Wydziału Oświaty i Zdrowia, Przewodnicząca i pracownik Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, pracownik Wydziału Organizacyjnego, a także Dyrektor,

¹² Pełniący równocześnie funkcję Kierownika Wydziału Ogólno-Organizacyjnego zgodnie z treścią § 9 Regulaminu Organizacyjnego. Dalej: Sekretarz.

¹³ Dalej: Wydział Organizacyjny.

¹⁴ W okresie objętym kontrolą radca prawny uczestniczył w przygotowaniu 38 projektów upoważnień (spośród 43).

¹⁵ W tym po jednym dla Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach jego Zastępcy i Kierownika Referatu.

¹⁶ W tym jedno Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach.

¹⁷ Stan na dzień 1 stycznia danego roku objętego kontrolą.

¹⁸ W 2018 r. i 2019 r. nie wystąpiły przypadki wygaśnięcia lub cofnięcia upoważnień.

Zastępca i Kierownik Wydziału Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach. Wszystkie upoważnienia udzielone zostały na piśmie, wskazywały zakres przekazanych uprawnień, a fakt ich przyjęcia pracownik upoważniony potwierdzał podpisem złożonym na dokumencie zawierającym to upoważnienie. Dodatkowo, upoważnienia do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych wskazywały okres ich obowiązywania, poprzez wskazanie na datę odwołania upoważnienia, ustania stosunku pracy lub zmiany funkcji związanej z udzielonym upoważnieniem. W przypadku ośmiu z 43 upoważnień do załatwiania spraw indywidualnych w imieniu Starosty (w tym 5 do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty) stwierdzono, że upoważnienia te zostały podpisane przez Wicestarostę, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 85-186, 606)

W przypadku trzech z pięciu pracowników Wydziału Komunikacji i Transportu upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym udzielił Starosta¹⁹, co nastąpiło przed wydaniem tego rodzaju upoważnień przez Wicestarostę²⁰. Tym samym należy uznać, że upoważnienia udzielone przez Starostę nie zostały skutecznie odwołane, a upoważnione osoby pozostawały prawidłowo umocowane do wydawania decyzji administracyjnych. Pozostali dwaj pracownicy tego Wydziału upoważnieni zostali wyłącznie przez Wicestarostę i na podstawie tych upoważnień wydali w kontrolowanym okresie łącznie 3 928 decyzji administracyjnych, z których wydaniem łączyło się pobranie kwoty 257 tys. zł.

Również trzech pracowników Wydziału Geodezji i Nieruchomości dysponowali upoważnieniami²¹, udzielonymi przez Starostę na podstawie art. 268a Kpa do prowadzenia baz danych EGiB, GESUT, BDOT500, BDSOG, mapy zasadniczej, wpisywania danych wynikających z dokumentów do ewidencji gruntów i budynków, wydawania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym oraz wpisywania do ewidencji materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 2, 120-127, 153-186, 377-572, 661)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie wydano łącznie 29 506 decyzji²², w tym 29 470 decyzji²³ wydanych na podstawie upoważnienia. Najwięcej decyzji z upoważnienia organu, tj. 28 117 (95,5%) wydano w Wydziale Komunikacji i Transportu, a w pozostałych wydziałach odpowiednio: 616 (2,1%) w Wydziale Budownictwa i Architektury, 330 (1,1%) w Wydziale Drogownictwa, 258 (0,9%) w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa, 121 (0,4%) w Wydziale Geodezji i Nieruchomości i 28 (0,1%) w Wydziale Oświaty i Zdrowia.

(akta kontroli str. 187)

Badaniem kontrolnym NIK objęto 500 (1,7%) wydanych w kontrolowanym okresie decyzji administracyjnych, w tym 293 decyzji wydanych w Wydziale Komunikacji i Transportu, 56 - w Wydziale Geodezji i Nieruchomości, 55 - w Wydziale Budownictwa i Architektury, 41 - w Wydziale Drogownictwa, 15 - w Wydziale Oświaty i Zdrowia oraz 40 decyzji wydanych w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa. W ramach badanej próby ustalono, że 92 decyzje zostały podpisane przez dwóch pracowników Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa, którym udzielone zostały upoważnienia z naruszeniem art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Czynność podpisania ww. decyzji nie wykraczała poza okres

¹⁹ Upoważnienia nr: OR.077.3.2017 z dnia 6 marca 2017 r., OR.077.1.12.2011 z dnia 27 grudnia 2011 r. i OR.077.1.10.2011 z dnia 27 grudnia 2011 r.

²⁰ Przed nastąpieniem długiej nieobecności w powodu choroby.

²¹ Upoważnienia nr: OR.077.34.2015 z dnia 1 czerwca 2015 r., OR.077.50.2014 z dnia 14 sierpnia 2014 r., OR.077.38.2017 z dnia 27 lipca 2017 r.

²² W 2017 r. 14 341, w 2018 r. 14 642 i do 18 stycznia 2019 r. 523 decyzje.

²³ W 2017 r. 14 323, w 2018 r. 14 624 i do 18 stycznia 2019 r. 523 decyzje.

obowiązywania upoważnienia, a data decyzji odpowiadała okresom obecności w pracy osoby wydającej taką decyzję. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez osobę nieuprawnioną (zarówno w Starostwie, jak i w podległych Staroście powiatowych służbach, inspekcjach i strażach oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu).

(akta kontroli str. 75-78, 187, 239-258, 342-344, 377-572, 661, 670-671)

W okresie objętym kontrolą wszystkie 24 osoby upoważnione do wydawania decyzji złożyły oświadczenia majątkowe wymagane przepisem art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Wszyscy pracownicy Starostwa oraz kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, zobowiązani do złożenia oświadczeń majątkowych według stanu na 31 grudnia 2016 r. i 2017 r., tj. oświadczeń składanych kolejny raz²⁴, oświadczenia takie złożyli Staroście w terminie do 30 kwietnia następnego roku, tj. z zachowaniem terminu wskazanego w art. 25c ust. 5 ww. ustawy. Ponadto siedem osób złożyło oświadczenia majątkowe w dniu rozwiązania umowy o pracę, w tym cztery osoby w 2017 r. i trzy - w 2018 r. Obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych w związku z udzieleniem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty dotyczył pięciu pracowników, w tym dwóch osób zarówno w 2017 r., jak i 2019 r. oraz jednej w 2018 r. Cztery z ww. osób złożyły oświadczenia majątkowe w wymaganym 30-dniowym terminie (od dnia otrzymania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych). W jednym przypadku Starosta, stosownie do art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, wyznaczył nowy, 14-dniowy termin do złożenia oświadczenia majątkowego przez osobę upoważnioną do wydawania decyzji administracyjnych, w którym to terminie wymagane oświadczenie zostało złożone. W powyższej sprawie ww. pracownik Starostwa wyjaśniła, że (...) *zwłoka w przedłożeniu niniejszego oświadczenia majątkowego spowodowana była koniecznością uzyskania PIT-11A (...) co po kilkukrotnym wnioskowaniu nastąpiło dnia 7 lutego 2019 r. poprzez profil ZUS PUE.*

(akta kontroli str. 369-376)

Wszystkie złożone oświadczenia majątkowe Starosta udostępnił w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Starostwa. W jednym przypadku publikacja oświadczenia nastąpiła w tym samym dniu, w którym złożone zostało oświadczenie, a w skrajnym, upublicznienie oświadczenia majątkowego nastąpiło dopiero w 196 dniu od jego złożenia. W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że (...) *obowiązkiem Starosty wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej (...) jest zamieszczenie (...) oświadczeń na stronach biuletynu informacji publicznych (...) w czasie nieokreślonym (...) Obowiązek ten został wypełniony w całości (...) publikowanie oświadczeń na stronach Internetu nie blokuje w żaden sposób możliwości uzyskania dostępu do informacji publicznej.*

(akta kontroli str. 369-374)

W celu weryfikacji prawidłowości delegowania uprawnień do realizacji władczych form działania organu badaniem kontrolnym objęto 250 innych czynności²⁵ niż wydawanie decyzji administracyjnych. W wyniku badania stwierdzono m.in., że z przekroczeniem zakresu przedmiotowego udzielonego upoważnienia Wicestarosta podpisała 14 postanowień, co szczegółowo opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 259-291)

²⁴ W 2017 r. – 20, a w 2018 - 17 osób było zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych w terminie do 30 kwietnia.

²⁵ Celowo dobraną próbą badawczą objęto 89 wydanych zaświadczeń i 161 postanowień.

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

1. W okresie 20 listopada 2017 r. do 17 września 2018 r. Wicestarosta podpisała osiem upoważnień, w tym pięć do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach w imieniu Starosty z zakresu działania należącego do Wydziału Komunikacji i Transportu oraz trzy - do realizacji zadań w imieniu Starosty z zakresu geodezji i kartografii²⁶. Wicestarosta udzieliła ww. upoważnień z przekroczeniem swojego zakresu uprawnień, ponieważ czynności upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w imieniu organu może wyłącznie dokonać sam organ, zgodnie z treścią przepisów art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 268a Kpa.

(akta kontroli str. 2, 120-127, 153-186)

Wicestarosta, która udzieliła ww. upoważnień wyjaśniła, że *wszystkie wzmiankowane osoby były pracownikami Starostwa (...), co koresponduje z zakresem podmiotowym wskazanym w art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 268a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, przez cały okres obejmujący daty wydawanych upoważnień w Starostwie Powiatowym w Głubczycach obowiązywał stosowny Regulamin Organizacyjny (...). Niemożność wykonywania przez Starostę Głubczyckiego swoich kompetencji spowodowała konieczność udzielenia stosownych upoważnień przez Wicestarostę w celu umożliwienia zwykłego funkcjonowania jednostki (...) określone w regulaminie organizacyjnym starostwa powiatowego umocowanie wicestarosty do zastępowania starosty w trakcie jego nieobecności (spowodowanej urlopem bądź chorobą) nie wymaga udzielenia wicestarostie odrębnego pełnomocnictwa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt II PK 170/08) (...) Przyjęcie koncepcji odmiennej mogłoby przy tym skutkować blokadą działalności Starostwa (postanowienie Sądu Rejonowego w Zgierzu z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt I C 2415/16)(...).*

Również Starosta (pełniący funkcję od 19 listopada 2018 r.) wyjaśnił, że (...) *jeżeli Starosta nie może pełnić obowiązków służbowych, zakres zastępstwa Wicestarosty rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Starosty (...).*

(akta kontroli str. 2, 120-127, 153-165, 662-663)

Zdaniem NIK, Wicestarosta nie jest osobą uprawnioną do udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, jak również załatwiania spraw administracyjnych w imieniu organu, którym jest Starosta. Zarówno art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jak i art. 268a Kpa nie przewidują możliwości dalszego udzielania upoważnień przez Wicestarostę. Podpisanie przez Wicestarostę zamiast organu upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, stwarza ryzyko wszczęcia postępowania administracyjnego w związku z zaistnieniem przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych.

2. W okresie podpisywania postanowień w dwóch Wydziałach Starostwa²⁷, Wicestarosta dysponowała odrębnymi upoważnieniami do realizacji czynności z zakresu prawa administracyjnego, tj.: 1) do wydawania decyzji administracyjnych we wszystkich sprawach (OR.077.153.2014 z 19 grudnia 2014 r.); 2) do wszelkich czynności (na czas zastępstwa związanego z nieobecnością), w tym do reprezentowania Powiatu na zewnątrz (OR.077.157.2014 z 19 grudnia 2014 r. oraz OR.077.81.4.2017 z 6 października 2017 r.); 3) do realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii (OR.077.34.1.2017 z 17 lipca 2017 r.). Zakres przedmiotowy

²⁶ M.in. do: prowadzenia baz danych EGİB, GESUT, BDOT500, BDSOG, mapy zasadniczej, wpisywania danych wynikających z dokumentów do ewidencji gruntów i budynków, wydawania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym, wpisywania do ewidencji materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

²⁷ Pierwszym był Wydział Drogownictwa; drugim – Wydział Geodezji i Nieruchomości.

ww. upoważnień nie obejmował jednak wydawania postanowień w trybie art. 106 Kpa, tj. tzw. postanowień uzgodnieniowych organu współdziałającego w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji.

(akta kontroli str. 104, 113, 259-266, 270-291, 336-337, 600-601)

Pomimo tego, w okresie długotrwałej nieobecności Starosty (od 9 października 2017 r. do 12 listopada 2018 r.) Wicestarosta podpisała 14 postanowień uzgadniających pozytywnie projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym osiem - jako organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸ oraz sześć - jako właściwy zarządca drogi w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 9 ww. ustawy.

Zdaniem NIK, podpisanie ww. postanowień wykraczało poza zakres przedmiotowy upoważnień, którymi dysponowała Wicestarosta w ww. okresie.

(akta kontroli str. 270-291, 336-337, 662-663)

W celu wyjaśnienia przyczyn podpisania postanowień bez właściwego umocowania, Wicestarosta powtórzyła wyjaśnienia odnoszące się do przyczyn nieuprawnionego upoważnienia do działania w imieniu organu.

(akta kontroli str. 340-341)

Starosta (pełniący funkcję od 19 listopada 2018 r.) wyjaśnił, że (...) jeżeli Starosta nie może pełnić obowiązków służbowych, zakres zastępstwa Wicestarosty rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Starosty (...) Określone w Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego umocowanie Wicestarosty do zastępowania starosty w trakcie jego nieobecności (...) uprawnia wicestarostę do podpisywania również postanowień bez posiadania odrębnego pełnomocnictwa (...).

(akta kontroli str. 2, 338-339)

Zgodnie z treścią art. 268a Kpa, organ ma prawo upoważnić 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, jednak upoważnienie to powinno być udzielone na piśmie, z określeniem daty, od której obowiązuje oraz wskazaniem osoby upoważnianej. Wyłącznie przy spełnieniu takich warunków osoba upoważniona może wykonywać kompetencje tego organu. Tym samym, zdaniem NIK, Regulamin Organizacyjny Starostwa nie mógł stanowić samodzielnej i wyłącznej podstawy wydawania przez Wicestarostę w imieniu Starosty postanowień w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

(akta kontroli str. 4-51)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielanie przez Starostę upoważnień do załatwiania spraw w jego imieniu.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą rejestr upoważnień prowadził Wydział Organizacyjny. Powierzone temu wydziałowi zadanie było spójne z zakresem obowiązków przydzielonych Sekretarzowi oraz pracownikowi Wydziału Organizacyjnego.

(akta kontroli str. 4-51, 79-83)

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm.

Rejestr upoważnień w okresie objętym kontrolą prowadzony był w formie elektronicznej i papierowej, odrębnie w każdym roku kalendarzowym. Każdy rejestr opatrzony był tytułem: *bieżący rok, Rejestr 077 – pełnomocnictwa, upoważnienia, wzory podpisów, podpisy elektroniczne*. W rejestrze zawarto m.in. informacje dotyczące daty udzielenia upoważnienia, jego oznaczenia, osoby upoważnionej oraz zakresu przedmiotowego upoważnienia (w rejestrze nie wskazano podstawy prawnej upoważnienia). W ww. rejestrze ujęte zostały zarówno wszystkie udzielone upoważnienia, jak też na bieżąco odnotowywano cofnięcie lub wygaśnięcie takich upoważnień.

(akta kontroli str. 345-368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie rejestru upoważnień w Starostwie.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie były realizowane zadania audytowe dotyczące udzielania upoważnień do działania w imieniu Starosty.

W latach objętych kontrolą obowiązywało zarządzenie w sprawie zatwierdzenia *Podręcznika audytu wewnętrznego w Starostwie*²⁹, który został opracowany w celu usystematyzowania i dostosowania metodyki audytu wewnętrznego do specyfiki działalności Starostwa oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. Procedury audytu wewnętrznego w Starostwie, określały zasady i metodykę audytu wewnętrznego, służąc zapewnieniu właściwej organizacji pracy audytorów oraz jednolitej praktyki prowadzenia i dokumentowania prac audytowych. W Starostwie opracowano roczne plany audytu na lata 2017-2019. Zidentyfikowane w kontrolowanej jednostce ryzyka nie obejmowały ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień, podpisywaniem aktów administracyjnych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co mogło mieć wpływ na powstanie nieprawidłowości opisanych w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 4- 51, 292-335, 607-660, 672-696)

W sprawozdaniach z wykonania planu audytu za 2017 r. i 2018 r. nie odnotowano wykonania zadań związanych z udzielaniem upoważnień dla pracowników Starostwa oraz jednostek organizacyjnych Powiatu. W planie na 2019 r. także nie przewidziano audytu w takim zakresie. W swoich wyjaśnieniach audytor wewnętrzny Urzędu stwierdziła natomiast, że (...) *w ramach przeprowadzania niektórych zadań zapewniających w tematach obejmujących grupę standardów A Środowisko Wewnętrzne – Komunikat 23 Ministra Finansów (...) sprawdzane jest posiadanie upoważnień, pełnomocnictw wydanych przez Starostę Głubczyckiego dla kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, kierowników wydziałów czy też pracowników (...).*

(akta kontroli str. 292-335, 664-669, 672-696)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone w Starostwie w latach 2017-2019 rozwiązania organizacyjne nie zapewniły funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w obszarze objętym kontrolą NIK, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Pomimo tego, że jednym z celów kontroli zarządczej (art. 68 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy), jest zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa, to

²⁹ Zarządzenie nr 11/2016 Starosty Głubczyckiego z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia Podręcznika audytu wewnętrznego w Starostwie Powiatowym w Głubczycach.

w ww. okresie nie dokonano identyfikacji ryzyka nieprawidłowego udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty. Sekretarz wyjaśnił, że (...) w sytuacji skomplikowanej dla urzędu, związanej z ciężką chorobą Starosty (...) działaniami priorytetowymi było zapewnienie ciągłości w funkcjonowaniu urzędu (...) godząc zapisy regulaminowe z przepisami ustawowymi oraz wykładnią sądową (...) standardy kontroli zarządczej zadziałały prawidłowo zapewniając właściwe wykonanie zadań (...).

Powyższe argumenty powołał Starosta pełniący funkcje od 19 listopada 2018 r. zapewniając, że działania w zakresie nadzoru nad udzielaniem upoważnień były prawidłowe, Starosta za skuteczne i prawidłowe uznał również standardy kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 2, 664-669)

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości w obszarze udzielania upoważnień, zdaniem NIK w Starostwie nie została zapewniona w pełni adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W latach 2017-2019 nie zostało zidentyfikowane ryzyko związane z delegowaniem uprawnień, a prawidłowość udzielania upoważnień nie była objęta audytem.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków podpisywania upoważnień przez inny podmiot niż organ oraz wydawania decyzji administracyjnych przez nieprawidłowo upoważnione osoby.

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 Opolu. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Opole, 1 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Piotr Mastalerz
specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor



p.o. Dyrektora
Delegatury NIK w Opolu

podpis
Iwona Zyman

