



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.041.03.2018

Zofia Kotecka  
Starosta Obornicki  
ul.11 Listopada 2A  
64-600 Oborniki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Obornikach, ul. 11 Listopada 2A, 64-600 Oborniki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zofia Kotecka, Starosta Obornicki, od 27 listopada 2018 r. <sup>1</sup> , dalej: Obecna Starosta.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.</li><li>2. Prowadzenie rejestru upoważnień.</li><li>3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do 20 stycznia) <sup>2</sup> .
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 Poznaniu
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO.410.041.03.2018 z 11 listopada 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

<sup>1</sup> Od 8 grudnia 2014 r. do 26 listopada 2018 r. Starostą Obornickim był Adam Olejnik, dalej: Starosta.

<sup>2</sup> Kontrola obejmowała także działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli, mające wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

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

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

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W skontrolowanym okresie wydano 401 (44% objętych badaniami) decyzji oraz wykonano 98 (49%) innych czynności bez upoważnienia starosty. Stwierdzono także przypadki: niepodejmowania wobec osób, które nie złożyły oświadczeń majątkowych, czynności zmierzających do zrealizowania przez nie tego obowiązku, nieanalizowania oświadczeń majątkowych oraz nieprzekazywania ich do urzędu skarbowego, jak też publikowania takich oświadczeń z opóźnieniem. W Starostwie dopuszczono nieuprawnione osoby do korzystania z danych Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (dalej: system CEPiK), nie zawsze aktualizowano upoważnienia i zakresy obowiązków osób działających w imieniu starosty oraz wymagano potwierdzenia na piśmie faktu otrzymania upoważnienia.

W regulacjach wewnętrznych wyznaczono komórkę organizacyjną realizującą zadania związane z prowadzeniem rejestru upoważnień, jednak zadania tego nie wymieniono w zakresie obowiązków pracownika. W rejestrze ujęto niezbędne dane, jednak nie pozwalał on na szybką identyfikację upoważnień do załatwiania spraw w imieniu starosty – co zmodyfikowano w trakcie kontroli.

Sprawowanie kontroli zarządczej nad udzielaniem upoważnień nie było skuteczne i efektywne, skutkiem czego nie zapobiegło wystąpieniu szeregu istotnych, wyżej wskazanych nieprawidłowości.

Jakkolwiek wszystkie obowiązujące w okresie objętym kontrolą upoważnienia zostały udzielone przez Starostę oraz Obecną Starostę prawidłowo, to liczba i istotność stwierdzonych nieprawidłowości przesądziły o negatywnej ocenie kontrolowanej działalności.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego

Opis stanu  
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 20 stycznia 2019 r. w Starostwie nie funkcjonowały pisemnie określone zasady do załatwiania spraw w imieniu starosty, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań. Obecna Starosta wyjaśniła, że udzielanie upoważnień do załatwiania spraw w jej imieniu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, inicjowali naczelnicy wydziałów ustnie lub pisemnie, a upoważnienia przygotowywane były przez zainteresowane osoby lub przez pracowników Wydziału Organizacyjno-Prawnego. Jednocześnie zadeklarowała, że sposób przygotowania upoważnień będzie zmieniony i dokumenty będą przygotowane przez Wydział Organizacyjno-Prawny z parafą radcy prawnego.

(akta kontroli str.1681,1683, 1710,1711)

2. Według stanu na dzień 1 stycznia, w latach 2017, 2018 i 2019 w Starostwie obowiązywało odpowiednio: 34, 33 i 36 upoważnień, w tym odpowiednio: 19, 17 i 17

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

<sup>5</sup> 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.

do podejmowania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty<sup>6</sup>. W 2017 r. Starosta wydał 8 nowych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Wygasło 9 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. W 2018 r. Starosta i Obecna Starosta udzieli dziesięciu nowych upoważnień, w tym sześciu do wydawania w ich imieniu decyzji administracyjnych. Cofnięto lub wygasło, siedem upoważnień w tym sześć do wydawania decyzji administracyjnych. Do 20 lutego 2019 r. Obecna Starosta udzieliła trzynastu nowych upoważnień, w tym trzy do wydawania w jej imieniu decyzji administracyjnych. W tym samym roku dwa inne takie upoważnienia wygasły.

(akta kontroli str.269)

Wszystkie obowiązujące w okresie objętym kontrolą upoważnienia Starosta i Obecna Starosta udzielił prawidłowo, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, Starosta w 2017 r. prawidłowo upoważnił jednego pracownika Starostwa, w 2018 r. trzech, a w czasie kontroli NIK w 2019 r. Obecna Starosta upoważniła dziesięciu pracowników do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych.

Wszystkie obowiązujące w kontrolowanym okresie upoważnienia zostały wydane przez uprawnionego do tego starostę i zawierały oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia, datę od kiedy obowiązywały i przedmiotowy zakres przekazanych uprawnień.

W Starostwie nie przyjęto praktyki potwierdzania faktu otrzymania przez pracownika upoważnienia<sup>9</sup>.

(akta kontroli str.288-345, 354-272,1083-1084, 1202-1207, 1209-1210, 1215-1229, 1282, 1705)

W latach 2017, 2018 i 2019 (do 27 lutego) na podstawie upoważnień wydano odpowiednio: 22 087, 21 792, 3 245 decyzji administracyjnych<sup>10</sup> (łącznie 47 124). W Wydziale Komunikacji wydano 45 569 z nich (95%), w tym 39 521 dotyczące ewidencji pojazdów, 5 805 - ewidencji kierowców oraz 243 - licencji, zezwoleń i tym podobnych.

(akta kontroli str. 277)

Sprawdzenia prawidłowości wydawania decyzji na podstawie udzielonych upoważnień dokonano na próbie 903 decyzji<sup>11</sup>. Spośród nich 502 (56%) zostało podpisanych przez uprawnione do tego osoby<sup>12</sup>. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych na skutek wydania ich przez osobę nieuprawnioną (art. 156 § 1 pkt 1 kpa).

(akta kontroli str. 346-353, 1169-1201, 1230-1239)

Wszystkie osoby upoważnione przez Starostę do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, składały corocznie oświadczenia majątkowe w terminie, o którym mowa w art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, tj. do 30 kwietnia roku

<sup>6</sup> Odpowiednio 3, 4 i 4 z nich dotyczyło pracowników jednostek organizacyjnych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 995, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm., dalej: kpa.

<sup>9</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>10</sup> W wskazanych latach wszystkich decyzji (wydanych przez Starostę, Obecna Starostę oraz przez inne upoważnione przez nich osoby) było odpowiednio: 22 500, 22 121, 3 285 (łącznie 47 906).

<sup>11</sup> Tj. 1,9% łącznej liczby decyzji wydanych na podstawie upoważnień Starosty albo Obecnej Starosty w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 27 lutego 2019 r. w wydziałach: Komunikacji i Rozwoju - 752 decyzje, Architektury i Budownictwa - 130 oraz Oświaty, Kultury i Sportu - 21 decyzji

<sup>12</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

następnego. Wszystkie te oświadczenia opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa (dalej: BIP), jednak nie zrobiono tego niezwłocznie<sup>13</sup>. Ponadto w dniu ustania stosunku pracy oświadczenia majątkowe złożyło jedynie czterech z sześciu pracowników<sup>14</sup>, których dotyczył ten obowiązek. Tylko jedna z trzech osób, której udzielono upoważnienia do wydawania decyzji w trakcie trwania stosunku pracy złożyła oświadczenie majątkowe w ciągu 30 dni<sup>15</sup>.

Ponadto osoba pełniąca obowiązki Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: PCPR) nie złożyła oświadczenia majątkowego według stanu na dzień otrzymania upoważnienia do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych (18 września 2017 r.). Starosta 8 maja 2018 r. wezwał ją do złożenia oświadczenia majątkowego i jednocześnie odwołał z pełnienia obowiązków. Oświadczenie to zostało złożone przez osobę zobowiązaną 21 maja 2018 r. Obecna Starosta wyjaśniła, że cofnięcie upoważnienia do pełnienia obowiązków Dyrektora PCPR oraz upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych było spowodowane tym, że z oświadczenia wynikało, iż osoba ta prowadzi działalność gospodarczą i nie rezygnuje z jej prowadzenia.

(akta kontroli str. 245-248, 256-268, 314-332)

Sprawdzenia prawidłowości upoważnienia pracowników Starostwa do innych czynności niż wydawanie decyzji, takich jak poświadczenie za zgodność z oryginałem dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego lub zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego dokonano na próbie 200 czynności. Spośród nich 102 (51%) były wykonywane przez upoważnione do tego osoby<sup>16</sup>.

(akta kontroli str.1240-1249)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dwóch pracowników Wydziału Komunikacji i Rozwoju w okresie od 22 lutego do 22 marca 2017 r. oraz od 22 lutego do 7 maja 2017 r. bez stosownego upoważnienia Starosty wydało łącznie 401 decyzji administracyjnych dotyczących czasowej i stałej rejestracji pojazdów<sup>17</sup> (44% objętych badaniem). Zatrudnieni na stanowisku pomocy administracyjnej posiadali upoważnienie Starosty do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, ważne „na czas zajmowanego stanowiska”. Pracownicy ci po rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron i jednoczesnym zawarciu nowych umów o pracę w dniu 22 lutego 2017 r.<sup>18</sup> i 8 sierpnia 2017 r.<sup>19</sup> na stanowisku podinspektora nie otrzymali nowych upoważnień do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych. Upoważnienia te otrzymali dopiero w dniu 23 marca 2017 i 8 maja 2017 r.

Wskazani pracownicy Wydziału Komunikacji i Rozwoju wyjaśnili, że w ich przekonaniu upoważnienia były wystarczające, ponieważ po zmianie stanowiska pracy z pomocy administracyjnej na podinspektora zakres wykonywanych czynności nie uległ zmianie. Obecna Starosta wyjaśniła, że opóźnienie wydawania upoważnień dla tych pracowników wynikało z niedopatrzania Naczelnika Wydziału Komunikacji i Rozwoju. Naczelnik Wydziału wyjaśnił m.in., że jest „odpowiedzialny i podejmuje decyzje dotyczące uznania pracownika za gotowego do samodzielnego podejmowania określonych decyzji i wykonywania określonych czynności”.

<sup>13</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>14</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>15</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>16</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>17</sup> Pobrane opłaty: skarbowa w wysokości 440,0 zł oraz komunikacyjna (rejestracyjna i ewidencyjna) 51.500,00 zł

<sup>18</sup> Umowa na czas określony.

<sup>19</sup> Umowa na czas nieokreślony.

NIK wskazuje, że obaj pracownicy samodzielnie wykonywali czynności i wydawali decyzje administracyjne zarówno na stanowisku pomocy administracyjnej jak i później - na stanowisku podinspektora.

Naczelnik Wydziału przyznał, że w stosunku do jednego z pracowników taką decyzję podjął dopiero w dniu 8 maja 2017 r. Co do drugiego z nich stwierdził, że rozwiązanie i zawarcie kolejnej umowy o pracę wiązało się tylko ze zmianą stopnia służbowego oraz przyznał, że powinno to spowodować zmianę dotychczasowego upoważnienia. Dodał, że nie zrobił tego natychmiastowo przez niedopatrzenie.

NIK podkreśla, że w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie<sup>20</sup> wskazuje się, iż wydanie decyzji bez upoważnienia może stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 kpa.

(akta kontroli str. 365-372, 375-1125, 1731-1737, 1739)

2. Pracownicy Starostwa bez upoważnienia wykonali 98 innych czynności niż wydanie decyzji administracyjnych. Dotyczyło to następujących sytuacji:

- 1) Wicestarosta podpisał dokumenty przygotowane przez Wydział Architektury i Budownictwa, tj. wezwanie do usunięcia braków formalnych i dwa zaświadczenia o samodzielności lokalu, pomimo że nie był upoważniony do załatwiania spraw w imieniu Starosty w zakresie działania tego wydziału<sup>21</sup>.
- 2) Pracownicy Wydziału Komunikacji i Rozwoju w 95 przypadkach poświadczyli za zgodność z oryginałem dokumenty przedstawione przez stronę na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego. Zgodnie z § 9 ust. 2 w związku z § 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach<sup>22</sup>, kserokopie dokumentów, których obowiązek wykonania wynika z rozporządzenia, wykonuje i uwierzytelnia organ rejestrujący, którym jest starosta.

Obecna Starosta wyjaśniła, że Wicestarosta podpisał wskazane dokumenty z powodu urlopu Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa, prawdopodobnie pod nieobecność Starosty. Nie wyjaśniła jednocześnie powodów nieudzielenia pracownikom Wydziału Komunikacji i Rozwoju właściwych upoważnień, natomiast w czasie kontroli NIK w dniu 28 lutego 2019 r. dziesięciu pracowników tego wydziału upoważniła na podstawie art. 268a kpa do poświadczania za zgodność z oryginałem kopii okazywanych dokumentów na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 291, 1240-1263, 1738, 1740-1749)

3. Starosta oraz obecna Starosta wbrew postanowieniom art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, nie wezwali łącznie czterech osób do niezwłocznego złożenia oświadczeń majątkowych, o których mowa w art. 25c ust. 1 oraz ust. 5 wskazanej ustawy, pomimo że tych oświadczeń nie złożyły następujące osoby:

- Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, w związku z przejściem dnia 27 grudnia 2017 r. na emeryturę,

<sup>20</sup> Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Lublinie z 26 kwietnia 1996 r. w sprawie SA/Lu 691/95 oraz komentarze do art. 156 kpa autorstwa: Piotra Przybysza (Lex Omega, teza 17), Małgorzaty Jaśkowskiej (Lex Omega, punkt III, *Niewłaściwość organu jako przesłanka nieważności*, punkt 8) oraz Andrzeja Matana (Lex Omega, punkt III.1).

<sup>21</sup> Zarządzeniem Starosty Nr 43.2014 z 19 grudnia 2014 r. udzielono mu takiego upoważnienia w zakresie właściwości następujących wydziałów Starostwa i jednostek organizacyjnych: Wydział Komunikacji i Rozwoju; Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska; Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie; Powiatowego Urzędu Pracy oraz Zarządu Dróg Powiatowych.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1088, ze zm.

- jeden pracownik Wydziału Komunikacji i Rozwoju w związku z otrzymaniem w dniu 13 kwietnia 2017 r. upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych oraz w związku z zakończeniem w dniu 6 września 2017 r. umowy zawartej na czas nieświadczenia pracy przez innego pracownika tego wydziału, którego nieobecność była usprawiedliwiona,
  - pełniącą obowiązki Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w związku z jej odwołaniem w dniu 3 grudnia 2018 r. (przy kontynuacji zatrudnienia),
  - Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w związku z otrzymaniem w dniu 30 listopada 2018 r. upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych.
- Opóźnienia w niezwłocznym złożeniu omawianych oświadczeń majątkowych do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>23</sup>, wynosiły od 87 do 686 dni.

Obecna Starosta nie udzieliła odpowiedzi na pytanie dlaczego nie podjęto stosownych działań w stosunku do wskazanych osób. Stwierdziła, że nie potrafi wyjaśnić dlaczego zobowiązane osoby nie złożyły wymaganych oświadczeń majątkowych i zadeklarowała niezwłoczne wezwanie tych osób do ich złożenia.

(akta kontroli str. 245-268, 302-303, 336, 340-341, 1144, 1156, 1681, 1683)

4. Starosta oraz obecna Starosta nie dokonali analizy łącznie siedmiu terminowo złożonych im oświadczeń majątkowych<sup>24</sup> i nie przekazali jednego ich egzemplarza właściwemu urzędowi skarbowemu pomimo upływu od 76 do nawet 699 dni<sup>25</sup> od dnia ich złożenia przez zobowiązane osoby. Natomiast trzy inne oświadczenia majątkowe<sup>26</sup> zostały wprawdzie przez Starostę zweryfikowane, ale nie zostały przekazane do właściwego urzędu skarbowego.

Zgodnie z art. 25c ust. 3 pkt 3 w zw. z ust. 6 tego artykułu ustawy o samorządzie powiatowym, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty składa mu oświadczenie majątkowe w dwóch egzemplarzach, a starosta powinien dokonać analizy zawartych w oświadczeniu danych oraz przekazać jeden egzemplarz właściwemu urzędowi skarbowemu.

Obecna Starosta wyjaśniła, że nie dokonano analizy oświadczeń majątkowych z uwagi na obciążenie pracą, a niewysłanie ich do urzędu skarbowego było tego konsekwencją. Dodała, że przepisy nie regulują terminu, w którym należy tego dokonać.

(akta kontroli str. 249-268, 339, 1710-1711, 1738-1739)

NIK wskazuje, że jakkolwiek ustawodawca nie określił terminów na dokonanie analizy oświadczeń majątkowych i ich przekazanie do urzędu skarbowego, to jednak nie oznacza to, że z dokonaniem tych czynności można zwlekać bez dostatecznie uzasadnionej przyczyny. Z uwagi na znaczny, w skrajnym przypadku blisko dwuletni, okres niedokonywania analizy oświadczeń, nawet znaczne obciążenie innymi obowiązkami nie stanowi wystarczającego usprawiedliwienia dla niedokonywania analizy oświadczeń. Zaniechanie wykonania tego obowiązku wskazuje na brak rzetelności w działaniu.

5. Terminowo złożone oświadczenia majątkowe za 2016 i 2017 r. (coroczne) osób posiadających upoważnienia Starosty do wydania w jego imieniu decyzji administracyjnych, nie zostały opublikowane w BIP niezwłocznie, lecz odpowiednio: 11 września 2017 oraz 2 października 2018 r., tj. od 125 do 197 dni od dnia ich złożenia przez osoby zobowiązane. Obecna Starosta wyjaśniła, że opóźnione

<sup>23</sup> Tj. 28 lutego 2019 r.

<sup>24</sup> Oświadczenia złożone 21 marca 2017 r. przez J.S. (x2), K.G. (x2), 16 czerwca 2018 r. przez K.K., 27 listopada 2018 r. przez A.O. i 14 grudnia 2018 r. przez W.C.

<sup>25</sup> Licząc od dnia złożenia oświadczeń do dnia 28 lutego 2019 r., tj. zakończenia czynności kontrolnych w Starostwie.

<sup>26</sup> Oświadczenia złożone 7 kwietnia 2017 r. (x2) przez J.P.-S oraz 31 stycznia 2017 r. przez K.B.

opublikowanie oświadczeń majątkowych było spowodowane dużym obciążeniem pracą.

NIK wskazuje, że jakkolwiek ustawodawca wprost nie wskazał dokładnego terminu w jakim ma nastąpić opublikowanie oświadczeń majątkowych, to zgodnie z art. 25d ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>27</sup> jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>28</sup>. W myśl zaś art. 3 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 tej ustawy, BIP został utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, a prawo do niej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. W tym kontekście, publikacja oświadczeń powinna nastąpić niezwłocznie, a czteromiesięczne, czy nawet blisko siedmiomiesięczne opóźnienie publikacji nie spełnia tego wymogu.

(akta kontroli str.256-268, 1715, 1717)

6. W okresie objętym kontrolą Naczelnik Wydziału Komunikacji i Rozwoju udostępnił sześciu nieupoważnionym stażystom swoją kartę dostępu do systemu CEPIK, o którym mowa w art. 80a i 100a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>29</sup>. Stażyści korzystając z konta dostępu Naczelnika pozyskiwali dane i przygotowali 17 779 projektów decyzji administracyjnych dotyczących rejestracji pojazdów. Decyzje te były następnie podpisywane przez pracowników Wydziału Komunikacji i Rozwoju posiadających upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych. Zgodnie z Instrukcją Bezpieczeństwa Systemu „Pojazd” w Urzędzie (ver. 2.5) m.in. wszyscy użytkownicy powinni być świadomi konieczności ochrony wykorzystywanych zasobów, ich uprawnienia zależały od pełnionych przez nich ról<sup>30</sup>, obowiązkiem użytkowników było m.in. ochrona karty elektronicznej i numeru PIN umożliwiających dostęp do systemu, a ich udostępnianie innym użytkownikom i osobom trzecim było zabronione (str. 2-3, 6). Stażyści nie byli pracownikami Starostwa i nie nadano im żadnych uprawnień do korzystania z CEPIK. Działanie takie wiązało się z naruszeniem ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 4 pkt 12 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.<sup>31</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 2 w związku z art. 4 pkt 8 rozporządzenia nr 2016/679, podmiot przetwarzający po stwierdzeniu naruszenia ochrony danych osobowych bez zbędnej zwłoki powinien zgłosić je administratorowi.

Ponadto, umożliwienie nieuprawnionym osobom dostępu do CEPIK stwarzało ryzyko niedozwolonej ingerencji w bazie danych zgromadzonych w systemie, co w przypadku zaistnienia mogło mieć wpływ na zabezpieczenie interesów państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bezpieczeństwa pojazdów i mienia ich właścicieli. Zauważyć przy tym należy, że w imieniu Starosty Naczelnikowi Wydziału został nadany bardzo szeroki zakres uprawnień do systemu CEPIK tj: obserwatora, operatora, aprobanta, administratora i korespondenta.

Udostępnienie swojego konta dostępu do systemu CEPIK Naczelnik uzasadniał brakiem etatu, który mógłby zapewnić pełną obsługę stanowisk do spraw rejestracji oraz ewidencji pojazdów. Dodał m.in., że kilkakrotnie zgłaszał kierownictwu Starostwa potrzebę obsadzenia tego stanowiska, ale nie było takiej woli.

(akta kontroli str.1264-1680, 1750-1751)

<sup>27</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1330., dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>30</sup> Dysponent, aprobant, obserwator, operator, administrator, korespondent, superkorespondent.

<sup>31</sup> w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz. U. UE. L. z 2016 r. nr 119 poz. 1, dalej rozporządzenie nr 2016/679.



7. Zatrudnionemu w Urzędzie na czas określony do dnia 6 września 2017 r., na stanowisku pomocy administracyjnej, pracownikowi Wydziału Komunikacji i Rozwoju udzielone zostało na czas zajmowania tego stanowiska upoważnienie Starosty do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń oraz innych rozstrzygnięć administracyjnych. Po ustaniu stosunku pracy nie cofnięto, ewentualnie nie zawieszono temu pracownikowi uprawnień do korzystania z systemu CEPIK. Pracownik ten, ponownie zatrudniony w dniu 27 listopada 2017 r. (do 31 sierpnia 2018 r.) na stanowisku pomocy administracyjnej nadal posiadał uprzednio nadane szerokie uprawnienia<sup>32</sup> mimo, że realizował już inne zadania. Wniosek o usunięcie jego konta dostępu został złożony dopiero w trakcie kontroli NIK tj. w dniu 13 lutego 2019 r. - 525 dni (prawie półtora roku) po zakończeniu pierwszego stosunku pracy oraz 166 dni po zakończeniu drugiego stosunku pracy.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że po ponownym zatrudnieniu osoba ta była odpowiedzialna za brakowanie dokumentacji niearchiwalnej do jej niszczenia – co jednak nie wymagało wydawania m.in. decyzji administracyjnych – a dostęp do systemu był jej niezbędny dla realizacji powierzonych zadań.

NIK wskazuje, że Instrukcja Bezpieczeństwa Systemu „Pojazd” w Urzędzie (ver. 2.5) zawiera procedury dotyczące m.in. zmiany uprawnień użytkownika, usunięcia jego konta oraz zawieszenia i przywrócenia praw dostępu (str. 23-25), które w opisanym przypadku należało adekwatnie do potrzeb wdrożyć bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str.1144-1168,1264,1731-1732)

8. Trzem pracownikom Wydziału Komunikacji i Rozwoju nie zaktualizowano upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych udzielonych im w 1999 i 2008 r., pomimo że w międzyczasie zmianom uległy ich nazwiska po zawarciu związku małżeńskiego, stanowiska służbowe lub nazwa wydziału, w którym wykonywały obowiązki. Ponadto dwie inne pracownice nie otrzymały na piśmie zakresu obowiązków w związku z zawarciem umowy na czas określony oraz zawarciem nowej umowy na czas nieokreślony, z uwagi na zmianę stanowiska pracy.

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Rozwoju wyjaśnił, że nie aktualizowano upoważnień i nie wyznaczał nowego zakresu obowiązków, ponieważ zakres upoważnień i obowiązków tych pracowników nie zmieniał się, a zmiana ma jedynie charakter porządkowy, logiczny i nie ma znaczenia, co do zakresu wykonywanych czynności.

NIK wskazuje, że nie sprzyjało to osiągnięciu standardów, o których mowa w punkcie II.A.3 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>33</sup>. Zgodnie z nimi, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności określony dla każdego pracownika powinien być aktualny.

(akta kontroli str. 367-372, 1076-1082, 1128-1129, 1144-1145, 1151-1159, 1682, 1701)

<sup>32</sup> Aprobanta, korespondenta, obserwatora i operatora.

<sup>33</sup> Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84., dalej: Standardy kontroli zarządczej.

9. Pracownicy Starostwa w 17 przypadkach nie potwierdzali podpisem fakt otrzymania upoważnień, co było niezgodne z punktem II.A.4 in fine Standardów kontroli zarządczej.

Sekretarz przyznał, że nie wszystkie osoby potwierdzały odbiór upoważnienia Starosty, co wynikało z pośpiechu i niedopatrzienia.

(akta kontroli str. 299-3345, 354-366, 1083-1084, 1202-1229, 1682, 1705)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Wydano 401 decyzji oraz wykonano 98 innych czynności bez upoważnienia starosty. Stwierdzono również przypadki: niepodejmowania czynności wobec osób, które nie złożyły oświadczeń majątkowych, nieanalizowania oświadczeń majątkowych, nieprzekazywania ich do urzędu skarbowego oraz publikowania ich z opóźnieniem. Umożliwiano korzystanie z systemu CEPIK osobom nieuprawnionym, nie zawsze aktualizowano upoważnienia i zakresy obowiązków osób działających w imieniu starosty oraz nie zawsze wymagano potwierdzenia na piśmie faktu otrzymania upoważnienia.

#### OBSZAR

## 2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

W § 14 ust. 1 pkt 11 Regulaminu organizacyjnego<sup>34</sup> zadanie prowadzenia zbioru upoważnień do kontroli oraz do załatwiania spraw w imieniu starosty zostało przypisane Wydziałowi Organizacyjno-Prawnemu. W § 4 ust. 1 pkt 4 lit. a zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej<sup>35</sup> postanowiono, że rejestr upoważnień Starostwa prowadzony jest przez Wydział Organizacyjno-Prawny. Rejestr prowadzony był w formie papierowej i ujmowano w nim: numer wpisu, numer upoważnienia, datę jego wydania, imię i nazwisko osoby upoważnionej, okres obowiązywania oraz miejsce przechowywania upoważnienia. Prowadzeniem rejestru upoważnień zajmował się pracownik Wydziału Organizacyjno-Prawnego<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 30, 231-244)

Wszystkie przedłożone do kontroli upoważnienia zaewidencjonowano w rejestrze. Prowadzenie rejestru łącznie dla upoważnień do kontroli oraz do załatwiania spraw w imieniu starosty nie pozwalało jednak na szybką identyfikację tych drugich i weryfikację dotyczących ich danych. W toku kontroli zmodyfikowano sposób prowadzenia rejestru poprzez odnotowywanie zakresu przedmiotowego upoważnienia.

(akta kontroli str. 1713-1714)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W zakresie obowiązków osoby prowadzącej rejestr upoważnień w Wydziale Organizacyjno-Prawnym nie uwzględniono tego zadania. Zgodnie z ww. Standardami kontroli zarządczej (punkt II.A.3) zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności określony dla każdego pracownika powinien być aktualny.

Obecna Starosta wyjaśniła, że było to spowodowane niedopatrzaniem i zadeklarowała zaktualizowanie zakresu obowiązków pracownika.

(akta kontroli str. 229-230, 1682, 1684)

<sup>34</sup> Określonym, uchwałą Zarządu Powiatu Obornickiego nr 286/16 z 13 grudnia 2016 r. oraz nr 514/18 z 27 września 2018 r.

<sup>35</sup> Zarządzenie nr 46.2013 Starosty Obornickiego z 29 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Obornikach.

<sup>36</sup> O czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

## OCENA CZĄSTKOWA

W regulacjach wewnętrznych wyznaczono komórkę organizacyjną realizującą zadania związane z prowadzeniem rejestru, jednak przedmiotowego zadania nie przypisano pracownikowi w jego zakresie obowiązków. W rejestrze ujęto niezbędne dane, jednak nie pozwalał on na szybką identyfikację upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty – co zmodyfikowano w trakcie kontroli.

### 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z zarządzeniem Starosty Obornickiego Nr 46.2013 z 29 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zarządczej (§ 4 ust. 5 pkt 1), starosta, sekretarz i inne upoważnione osoby w ramach wykonywania bieżących obowiązków monitorują skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów. Do bieżącej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej zobowiązani są także naczelnicy wydziałów, którzy zidentyfikowane problemy zobowiązani są na bieżąco zgłaszać. Według § 5 ww. zarządzenia samokontrola jest prowadzona także na wszystkich stanowiskach pracy i dotyczy porównywania i oceny wykonywania czynności co do ich zgodności z obowiązującymi przepisami praw oraz instrukcjami i procedurami wewnętrznymi.

W zakresie przygotowania upoważnień oraz załatwiania spraw w oparciu o upoważnienia, w tym do wydawania decyzji administracyjnych nie zidentyfikowano ryzyk. Obecna Starosta zadeklarowała, że Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Prawnego skoryguje rejestr ryzyk na rok 2019 r.

(akta kontroli str. 69-70, 98-143)

2. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytów, kontroli wewnętrznej i audytów<sup>37</sup> dotyczących prawidłowości udzielania upoważnień oraz wykonywania zadań na podstawie upoważnień, w tym decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 144-288, 1681, 1683, 1685-1700)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Naczelnicy Wydziałów: Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska; Komunikacji i Rozwoju oraz Oświaty, Kultury i Sportu nie sporządzili informacji dotyczącej ryzyk zidentyfikowanych w 2018 r., o której mowa w § 13 ust. 5 zarządzenia nr 30.2014 Starosty Obornickiego z 16 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania ryzykiem. Według przywołanego przepisu, naczelnicy komórek organizacyjnych Starostwa zobowiązani byli sporządzić tę analizę do dnia 30 stycznia 2019 r. Obecna Starosta przyznała, że naczelnicy ci do dnia 25 lutego 2019 r. nie przygotowali wymaganej informacji i stwierdziła, że odpowiednie dokumenty są opracowywane.

(akta kontroli str. 88, 1716, 1717)

2. Ilość i istotność stwierdzonych nieprawidłowości opisanych w pierwszym obszarze niniejszego wystąpienia oraz niepełna lub nietrafna identyfikacja ryzyk wskazują, że w latach 2017-2019 (do 28 lutego) w zakresie udzielania upoważnień w Starostwie nie ustalono i nie wdrożono wystarczających mechanizmów kontroli zarządczej, mających zapewnić jej adekwatność, skuteczność i efektywność, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Prowadzonych w ramach Systemu Zarządzania Jakością norma EN ISO 9001:2008, okres obowiązywania od 16 marca 2016 r. do 15 marca 2019 r.

Obecna Starosta odnosząc się do pytań dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie przygotowywania upoważnień oraz załatwiania spraw w oparciu o nie, przyznała, że Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Prawnego nie uwzględnił w określeniu ryzyk ww. kwestii.

(akta kontroli str. 97-143, 1716-1717)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowanie kontroli zarządczej nad udzielaniem upoważnień nie było skuteczne i efektywne, skutkiem czego nie zapobiegło wystąpieniu szeregu istotnych nieprawidłowości w tym zakresie.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

#### Wnioski

- 1) rozważenie podjęcia działań w celu stwierdzenia ewentualnej nieważności 401 decyzji, o których mowa na stronie 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- 2) zapewnienie składania przez zobowiązane osoby oświadczeń majątkowych oraz systematyczne, niezwłoczne analizowanie tych oświadczeń oraz przekazywanie ich właściwemu urzędowi skarbowemu i udostępnianie w BIP,
- 3) udzielanie dostępu do systemu CEPiK wyłącznie osobom uprawnionym oraz zgłaszanie administratorowi stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych,
- 4) zaktualizowanie zakresów obowiązków pracowników i upoważnień oraz potwierdzanie na piśmie faktu ich przyjęcia,
- 5) wzmocnienie kontroli zarządczej w zakresie udzielania upoważnień.

## 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 Poznaniu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 4 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Klaudia Dziamska  
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*