



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.031.01.2018

Olgiard Geblewicz
Marszałek
Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Korsarzy 34
70 – 540 Szczecin

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 Zachodniopomorskiego w Szczecinie ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² , od 2010 r. do chwili obecnej ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień ⁴ . 3. Sprawowanie nadzoru 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 ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Mirela Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/27/2019 z 18.01.2019 r. (akta kontroli str.1)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia udzielanie upoważnień, o których mowa w art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷ i w art. 268a ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁸, prowadzenie ich rejestru oraz sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wszystkie upoważnienia zostały podpisane przez uprawnione osoby. Zbadane decyzje administracyjne oraz pozostałe zadania zostały zrealizowane przez osoby uprawnione i w granicach posiadanych uprawnień. Osoby podpisujące decyzje administracyjne złożyły oświadczenia majątkowe w ustawowym terminie, które zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej⁹ Urzędu.

Rejestr upoważnień prowadzony był rzetelnie przez pracowników komórki organizacyjnej wskazanej w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁰.

Kontrola zarządcza funkcjonowała prawidłowo, co potwierdza brak nieprawidłowości w obszarze udzielania upoważnień i prowadzenia rejestru.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst.

1.1. Zasady udzielania upoważnień w Urzędzie.

Opis stanu faktycznego

Ogólne zasady wydawania upoważnień oraz ich obowiązywania określał Regulamin Urzędu. Zgodnie z § 54 Regulaminu, Marszałek mógł upoważnić członków Zarządu

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ <http://bip.rbip.wzp.pl/arttykul/marszalek-wojewodztwa-zachodniopomorskiego-0>

⁴ Dalej: Rejestr.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm., dalej: usw.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: kpa.

⁹ Dalej: BIP.

¹⁰ Dalej: Regulamin. Regulamin stanowił załącznik do uchwały Nr 1935/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie

¹¹ 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.

Województwa Zachodniopomorskiego¹² lub dyrektorów wydziałów oraz na wniosek właściwego dyrektora wydziału, także innych pracowników Urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, do wydawania w jego imieniu decyzji i postanowień administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wniosek o wydanie upoważnienia danej osoby powinien określać imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej, zakres spraw objętych upoważnieniem oraz podstawę prawną upoważnienia. Upoważnienia mogły mieć wyłącznie imienny charakter i udzielane być w formie pisemnej. Wydane upoważnienia rejestrowane były w Rejestrze, prowadzonym przez Wydział Organizacji i Rozwoju Zasobów Ludzkich¹³. Sporządzanie i rejestrowanie upoważnień udzielonych przez Marszałka lub Zarząd, w myśl § 38 ust. 2 pkt 12 Regulaminu należało do zadań Biura ds. organizacyjno-prawnych¹⁴ działającego w strukturze Wydziału. Zgodnie z § 55 Regulaminu upoważnienie wygasało w razie: rozwiązania stosunku pracy z upoważnionym pracownikiem, przeniesienia upoważnionego pracownika na inne stanowisko służbowe, pisemnego odwołania upoważnienia przez Marszałka, śmierci upoważnionego pracownika.

(akta kontroli str. 145 - 146)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Rozwoju Zasobów Ludzkich w Urzędzie¹⁵ wyjaśnił, że: (...) w procesie przygotowania projektu upoważnienia, w pierwszej kolejności sprawdzana i formułowana była podstawa prawna tego upoważnienia. Następnie, treść upoważnienia formułowana była w oparciu o informacje pochodzące z merytorycznej komórki organizacyjnej, w szczególności zakres upoważnienia - w przypadku zaistnienia takiej potrzeby - były doprecyzowywane (...) Podstawa prawna upoważnienia uzgadniana była ostatecznie przez BOP, tj. w komórce organizacyjnej do zadań, której należy m.in. sporządzanie i rejestrowanie upoważnień udzielonych przez Marszałka lub Zarząd. (...) Żaden znany przepis nie obligował do uzgadniania z radcą prawnym podstawy prawnej upoważnienia. Ponadto wyjaśnił, że upoważnienia w konkretnej sprawie przygotowywane były na polecenie służbowe (w znaczeniu inicjatywy wszczynającej proces przygotowania upoważnienia) Marszałka, członków Zarządu Województwa¹⁶, Sekretarza Województwa – Dyrektora Generalnego Urzędu, Skarbnika Województwa. Również WOiRZL w uzasadnionych przypadkach wszczynał proces wydania upoważnienia z własnej inicjatywy, w związku ze zdarzeniami personalnymi mającymi miejsce w Urzędzie. Wobec faktu wystarczających uregulowań w tym zakresie, w Urzędzie nie opracowano żadnej odrębnej procedury dla potrzeby wydawania upoważnień. Procedurę i zasady wnioskowania o wydanie upoważnień i ich udzielania, regulują ww. zapisy Regulaminu. W przypadku upoważnień wydawanych na polecenie Marszałka nie sporządzano pisemnego wniosku (który de facto musiałby kierować do siebie), natomiast wolę udzielenia upoważnienia danej osobie w określonym zakresie wyrażał podpisując treść upoważnienia. W pozostałych przypadkach wnioski podpisywał dyrektor wydziału (obecnie są one składane za pośrednictwem wewnętrznego systemu elektronicznego obiegu dokumentów funkcjonującego w Urzędzie - tzw. system EOD) i przechowywane w formie elektronicznej. Podstawą prawną wydawania przez członków Zarządu decyzji administracyjnych, postanowień lub innych rozstrzygnięć oraz zaświadczeń w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do kompetencji Marszałka (realizowanych przez struktury organizacyjne, wobec których członek Zarządu wykonuje nadzór funkcjonalny) było zarządzenie Marszałka w sprawie podziału i powierzenia zadań

¹² Dalej: Województwo.

¹³ Dalej: WOiRZL.

¹⁴ Dalej: BOP.

¹⁵ Dalej: Dyrektor WOiRZL.

¹⁶ Dalej: członek / członkowie Zarządu.

członkom Zarządu, Skarbnikowi Województwa, Sekretarzowi Województwa – Dyrektorowi Generalnemu Urzędu oraz ustalenia ich kompetencji i odpowiedzialności¹⁷. Zarządzenia Marszałka eliminują potrzebę dodatkowego wydawania indywidualnych upoważnień dla tych osób.

(akta kontroli str. 2, 9 - 10)

W Wydziale projekty upoważnień sporządzane były przez wyznaczonego pracownika, co miało odzwierciedlenie w jego zakresie czynności. Zadanie prowadzenia rejestru upoważnień zostało przewidziane w zakresie czynności służbowych tego pracownika.

(akta kontroli str. 2, 9 – 10, 17 - 19)

1.2. Skala udzielonych i cofniętych upoważnień.

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. obowiązywało 49 upoważnień wydanych na podstawie art. 46 ust. 2 usw lub 268a ust. 1 kpa (w tym 23 do wydawania decyzji administracyjnych), na 1 stycznia 2018 r. – 72 (25), na 1 stycznia 2019 r. – 79 (25). W roku 2017 wygasło 10 upoważnień (w tym 3 do wydawania decyzji administracyjnych), w 2018 – 14 (5)¹⁸. W 2017 r. wydano 34 upoważnienia (w tym 5 do wydawania decyzji), w 2018 r. – 22 (6), w 2019 r.¹⁹ – 1 (0). W latach 2017 – 2019 obowiązywało 7 upoważnień dla kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka.

(akta kontroli str. 40)

1.3. Prawdliwość udzielania upoważnień i składania oświadczeń majątkowych w związku z upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2017 - 2019 obowiązywało 106 upoważnień²⁰, których podstawą był art. 268a kpa lub art. 46 ust. 2 usw. Nie udzielono upoważnień na podstawie art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa²¹.

(akta kontroli str. 145)

Upoważnienia zostały sprawdzone pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego z Biura Radców Prawnych Urzędu albo przez Dyrektora WOI RZL.

(akta kontroli str. 145)

Stosownie do § 17 ust. 3 Regulaminu sprawy przedkładane w formie pisemnej Marszałkowi wymagały podpisu dyrektora wydziału lub upoważnionego przezeń pracownika. Do zadań Biura Radców Prawnych, zgodnie z § 49 pkt 3 Regulaminu należało sprawowanie doradztwa prawnego na rzecz wydziałów Urzędu.

(akta kontroli str. 146)

Dyrektor WOI RZL wyjaśnił, że (...) z żadnego przepisu nie wynikał obowiązek opiniowania wydawanych upoważnień przez radców prawnych. Projekty upoważnień były parafowane przez Dyrektora Wydziału lub radcę prawnego. Do zadań radców prawnych należy m.in. reprezentowanie województwa przed sądami i innymi instytucjami oraz udział w sesjach Sejmiku i posiedzeniach Zarządu, co powodowało, że w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Urzędu, niezbędna była możliwość sprawdzania i parafowania projektów upoważnień również pod nieobecność radców prawnych. Średnio w Urzędzie wydawanych było około 1000 upoważnień rocznie. Dlatego też opracowywane były one na wyodrębnionym stanowisku pracy przez pracownika Biura, posiadającego wykształcenie prawnicze, a nie przez pracowników poszczególnych wydziałów merytorycznych. Parafowanie (zaopiniowanie) projektów

¹⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały/obowiązują w tej mierze: zarządzenie Nr 108/16 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 grudnia 2016 r., zarządzenie Nr 49/17 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 maja 2017 r., zarządzenie Nr 70/18 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 20 lipca 2018 r., zarządzenie Nr 122/18 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 3 grudnia 2018 r.

¹⁸ Dwa upoważnienia wygasły w dniu 31 grudnia odpowiednio roku 2017 i 2018. Wobec tego według stanu na 31.12.2017 r. obowiązywały 73 upoważnienia, natomiast na dzień 01.01.2018 r. 72, według stanu na 31.12.2018 r. obowiązywało 80 upoważnień, a na 01.01.2019 r. – 79.

¹⁹ Do dnia 13.03.2019 r.

²⁰ W roku: 2010 wydano 1, 2011 - 2, 2012 – 6, 2013 – 2, 2014 – 5, 2015 – 16, 2016 -19, 2017 – 34, 2018 – 22, 2019 – 1.

²¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.

upoważnień służyło zachowaniu tzw. „zasady dwóch par oczu”, co gwarantowała zarówno opinia radcy prawnego jak i Dyrektora WOI RZL. Ze względu na powyższą organizację pracy, tj. sporządzanie projektów upoważnień przez wykwalifikowanych pracowników w jednej komórce organizacyjnej, nie obowiązywały w Urzędzie odrębne zarządzenia jak w przypadku regulacji związanych z przygotowaniem innych aktów prawnych w Urzędzie np. uchwał zarządu czy sejmiku, gdzie obowiązkowym elementem w procesie przygotowywania projektu przez wydziały merytoryczne było uzyskanie opinii radców prawnych. (akta kontroli str. 138 - 140)

Zgodnie z § 2 pkt II A.4 komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²² przyjęcie delegowanych uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze powinno być potwierdzone podpisem. Na żadnym ze 106 objętych badaniem upoważnień nie było podpisu osoby upoważnionej. (akta kontroli str. 145)

Dyrektor WOI RZL wyjaśnił, że: (...) upoważnienia opracowywane w wydziale sporządzane były (...) w trzech egzemplarzach, z tego 2 egzemplarze przekazywano do właściwego merytorycznego wydziału (jeden egzemplarz do akt tego wydziału, drugi dla upoważnionego pracownika). Trzeci egzemplarz pozostawał w aktach WOI RZL prowadzącego rejestr upoważnień²³. Urząd posiadał 8 lokalizacji w Szczecinie oraz Wydział Zamiejskowy w Koszalinie, dlatego też upoważnienia przekazywane były do poszczególnych komórek organizacyjnych za pośrednictwem poczty wewnętrznej funkcjonującej w Urzędzie. Wpływająca do wydziałów korespondencja była odnotowywana przez osoby zatrudnione w sekretariatach wydziałów przekazywana do Dyrektorów/Kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, którzy dokonywali dekretacji wpływającej dokumentacji do danych pracowników. Egzemplarze upoważnień dla poszczególnych pracowników, były przekazywane przez bezpośrednich przełożonych i odnotowane w sekretariatach danych wydziałów. W związku z powyższym, na egzemplarzach upoważnień znajdujących się w aktach WOI RZL prowadzącego Rejestr upoważnień, ze względu na obieg dokumentacji przyjęty w Urzędzie nie będzie podpisów osób upoważnionych. Ponadto należy zauważyć, że „Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych” będące załącznikiem do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. nie stanowią przepisów prawa powszechnego. Stanowią one jedynie ogólne wskazówki Ministra Finansów dotyczące zasad budowania systemów kontroli zarządczej w różnych jednostkach organizacyjnych realizujących odmienne zadania i posiadających zróżnicowane struktury organizacyjne (np. urzędach, szkołach, jednostkach pomocy społecznej, urzędach pracy, zarządach dróg itd.), nie zawierają też żadnych norm. Standardy te zostały sformułowane w sposób pozwalający na opracowanie szczegółowych rozwiązań i dokumentów, przez poszczególne jednostki organizacyjne samorządu adekwatnie do ich zadań i struktury. (akta kontroli str. 138 - 140)

Upoważnienia nie zawierały zapisu upoważniającego do udzielania dalszych upoważnień. (akta kontroli str. 145)

Dyrektor WOI RZL wyjaśnił, że w Urzędzie nie stosowano subdelegacji w przypadku upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień lub innych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, których podstawę prawną stanowią przepisy art. 268a kpa lub art. 46 ust. 2 usw. (akta kontroli str. 3, 10)

²² Komunikat został wydany na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²³ W przypadku wydania upoważnienia, z którego wynika obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego dodatkowy egzemplarz przekazuje się do Pełnomocnika Marszałka ds., oświadczeń majątkowych, który monitoruje realizację obowiązku przez danego pracownika.

Wszystkie upoważnienia zostały wydane przez Marszałka pisemnie, zawierały oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia, datę, od kiedy obowiązywało lub okres na jaki zostało udzielone, przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień. Wyjaśnienia Dyrektora WOiRZL wskazują, że przy sporządzeniu projektu upoważnień przestrzegano obowiązujących w tym zakresie wewnętrznych zasad.

(akta kontroli str. 145)

W latach 2017 – 2019 w Urzędzie na podstawie upoważnień udzielonych w trybie art. 46 ust. 2 usw lub art. 268a kpa, łącznie wydanych zostało 3 375 decyzji (1 659 w 2016 r., 1 578 w 2017 r. i 138 w 2019 r.²⁴). Najwięcej decyzji w tym okresie wydał Wydział Ochrony Środowiska - łącznie 2 607²⁵, Wydział Infrastruktury i Transportu - 397²⁶ oraz Wydział Rolnictwa i Rybactwa – 173²⁷.

(akta kontroli str. 67)

Objęte badaniem 500 decyzji z 3 375 (14,8%) podpisanych było przez upoważnione osoby. W powyższej próbie nie stwierdzono przypadków podpisywania decyzji przez osoby przebywające na urlopie.

(akta kontroli str. 78 - 124)

Badanie prawidłowości załatwiania w imieniu Marszałka innych spraw, o których mowa w art. 268a kpa, niż wydawanie decyzji administracyjnych, przeprowadzono w oparciu o 80 postępowań wybranych w sposób celowy²⁸. Ustalono, że w ich toku załatwiono 24 sprawy, o których mowa w art. 268a kpa, inne niż wydawanie decyzji administracyjnych:

- WOiRZL oraz Wydział Infrastruktury i Transportu w ramach prowadzonych postępowań nie załatwiały tego typu spraw,
- Wydział Rolnictwa i Rybactwa w toku jednego postępowania wydał postanowienie o zwrocie wniosku; postanowienie to zostało podpisane przez upoważnioną do tej czynności osobę i w granicach posiadanego upoważnienia,
- Wydział Ochrony Środowiska w toku 20 przedłożonych postępowań wydał 23 zawiadomienia w trybie art. 10 § 1 lub art. 61 § 1 i § 4 kpa, które podpisane zostały przez upoważnione osoby i w granicach posiadanego upoważnienia.

(akta kontroli str. 125)

W latach 2017 – 2019 upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka na podstawie art. 46 usw lub art. 268a kpa posiadało łącznie 26 osób (23 pracowników Urzędu oraz 3 kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych). Terminowo oświadczenia majątkowe złożyło 25 osób w ciągu 30 dni od dnia wydania upoważnienia, w dniu wygaśnięcia upoważnienia oraz do 30 kwietnia każdego roku w okresie ważności upoważnienia. Jedna osoba złożyła oświadczenie majątkowe z opóźnieniem 31-dniowym S. C. Marszałek opublikował wszystkie oświadczenia majątkowe w BIP Urzędu w terminie do 2 miesięcy od ich złożenia.

(akta kontroli str. 126 – 134, 149)

Pełnomocnik Marszałka ds. oświadczeń majątkowych wyjaśniła, że: *S.C. został odwołany ze stanowiska w związku z rozwiązaniem umowy o pracę (likwidacja jednostki) z dniem 31.12.2018 r. W związku z powyższym na ten dzień powinien złożyć ostatnie oświadczenie majątkowe. W dniu 4 stycznia 2019 r. pełnomocnik marszałka ds. oświadczenia pisemnie wezwał w/w do złożenia przedmiotowego, wyznaczając 14 dniowy termin. Wskazała, że co do zasady trudno od takiej osoby wygzekwować złożenie ostatniego oświadczenia majątkowego gdyż: (...)*

²⁴ Na dzień 30.01.2019 r.

²⁵ Najwięcej wydanych zostało decyzji z zakresu ustawy o ochronie przyrody oraz ustalających opłaty eksploatacyjne.

²⁶ Najwięcej wydanych zostało decyzji dotyczących wykorzystania dróg w sposób szczególny oraz zezwoleń na transport drogowy osób.

²⁷ Najwięcej wydanych zostało zezwoleń na połów ryb w okresie ochronnym i wymiarze ochronnym oraz decyzji umarzających opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

²⁸ Po 20 postępowań przedłożonych przez każdy z czterech Wydziałów - postępowania w toku, których mogły być dokonywane czynności na podstawie upoważnienia z art. 268a kpa inne niż wydawanie (podpisywanie) decyzji administracyjnych.

z przepisów wynika, że ma to być stan majątkowy na dzień odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. Urzędy Skarbowe, którym odsyłamy jeden egzemplarz oświadczenia, celem ich analizy przyjmują, że tak jak w przypadku pierwszych oświadczeń majątkowych te ostatnie również mają termin 30 dniowy na ich złożenie. Z uwagi na powyższe jak również na fakt, iż oświadczenie S.C. zostało złożone, i w tym przypadku nie można zastosować w stosunku do ww. sankcji, o których mowa w art. 27f usw (brak możliwości utraty wynagrodzenia lub/i odwołania albo rozwiązania umowy o pracę). (akta kontroli str. 133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia udzielanie upoważnień, o których mowa w art. 46 ust. 2 usw lub art. 268a ust. 1 kpa, które zostały podpisane przez uprawnione osoby. Zasady ich udzielania wynikały z Regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz przyjętej i stosowanej w Urzędzie praktyki. Zbadane decyzje administracyjne oraz pozostałe zadania zostały zrealizowane przez osoby uprawnione i w granicach posiadanych uprawnień. Osoby wydające decyzje administracyjne złożyły oświadczenia majątkowe w ustawowym terminie. Marszałek opublikował oświadczenia majątkowe w BIP Urzędu w terminie do 2 miesięcy od ich złożenia.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie rejestru upoważnień udzielonych przez Marszałka lub Zarząd, zgodnie z § 38 ust. 2 pkt 12 Regulaminu, należało do zadań BOP działającego w strukturze WOIRZL.

Rejestr prowadzony był rzetelnie w formie elektronicznej w układzie rocznym (za 2016, 2017, 2018, 2019). Ujęto w nim wszystkie upoważnienia udzielone przez Marszałka na podstawie art. 46 ust. 2 usw lub art. 268a ust. 1 kpa. Ponadto ujmowano w nim inne upoważnienia, wydane na innych podstawach prawnych.

Wpisy były dokonywane chronologicznie zgodnie z numerem upoważnienia. Rejestr posiadał rubryki: imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej, zakres upoważnienia, data upoważnienia, uwagi (wpisywano w nich nr upoważnienia oraz informację o jego cofnięciu).

Rejestr nie zawierał odrębnej rubryki wskazującej na status upoważnienia: aktualne albo wygasło.

Zgodnie z § 55 Regulaminu, upoważnienie wygasa w razie: pisemnego odwołania upoważnienia przez Marszałka, rozwiązania stosunku pracy z upoważnionym pracownikiem, przeniesieniem upoważnionego pracownika na inne stanowisko służbowe, śmierci upoważnionego pracownika.

Informacja o odwołaniu (cofnięciu) upoważnienia umieszczana była w Rejestrze w rubryce: "Uwagi".

Pozostałe 3 przypadki wygaśnięcia upoważnienia możliwe były do ustalenia na podstawie danych kadrowych dostępnych w Wydziale.

W przypadku upoważnień mających terminowy charakter w rubryce: "Zakres upoważnienia" wpisywany był termin końcowy obowiązywania upoważnienia. Wynikało z tego, czy upoważnienie jest aktualne albo wygasło z uwagi na upływ terminu.

Kierownik BOP wyjaśniła, że: (...) *nie ma oddzielnych regulacji w Urzędzie, co do sposobu prowadzenia Rejestru i zakresu danych w nim ujmowanych. Przepisy powszechnie obowiązujące także nie stanowiły, jaki powinien być zakres danych ujmowanych w Rejestrze. Ujmowane były w nim wszystkie istotne dla funkcjonowania Urzędu informacje dotyczące upoważnień. Ustalenie, ile jest aktualnie upoważnionych osób w Urzędzie oraz w samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz kto posiada aktualne upoważnienia, możliwe było na*

podstawie Rejestru upoważnień w powiązaniu z weryfikacją danych kadrowych dotyczących upoważnionej osoby (w zakresie ustalenia ewentualnego wygaśnięcia upoważnienia) dokonaną przez pracownika zajmującego się Rejestrem. Celem funkcjonowania Rejestru upoważnień w Urzędzie jest możliwość udzielenia odpowiedzi, czy konkretna osoba posiada lub posiadała upoważnienie do działania w określonym zakresie i czasie, niezależnie od statusu tego upoważnienia na dzień bieżący czy na dzień kontroli zewnętrznej.

(akta kontroli str. 145 - 147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie rejestru upoważnień. Wszystkie upoważnienia zostały zaewidencjonowane, a cofnięcie ich odnotowywane było w rejestrze. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu wyznaczono komórkę organizacyjną realizującą zadania związane z prowadzeniem rejestru, a zadania w tym zakresie przypisano pracownikowi w zakresie jego czynności.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

Sporządzanie i rejestrowanie upoważnień należało do zadań BOP działającego w strukturze WOIRZL, a nadzór funkcjonalny nad nimi sprawował Marszałek.

(akta kontroli str. 145 – 146, 148)

W Urzędzie prowadzony był corocznie audyt oraz funkcjonowały wewnętrzne komórki organizacyjne pod nazwą Biuro Kontroli Wewnętrznej²⁹ i Biuro Audytu Wewnętrznego³⁰. Zadania BKW określał Regulamin organizacyjny, a zasady działania Regulamin Kontroli Instytucjonalnej Urzędu³¹. (akta kontroli str. 3, 14)

Przygotowywanie projektów upoważnień oraz prowadzenie Rejestru należało do zakresu obowiązków pracownika BOP. Jego praca nadzorowana była w ramach kontroli zarządczej przez kierownika BOP oraz Dyrektora WOIRZL.

(akta kontroli str. 17)

Dyrektor WOIRZL wyjaśnił, że (...) w Urzędzie funkcjonują mechanizmy zabezpieczające przed wydaniem decyzji przez osoby nieupoważnione. Wynikają one z Regulaminu i wskazują jednoznacznie, że decyzje wydawane mogą być wyłącznie na podstawie uprzednio udzielonych upoważnień. Każdy z pracowników zatrudnionych na stanowisku urzędniczym w pierwszym okresie pracy musi odbyć służbę przygotowawczą (zakończoną egzaminem), która wyposaża go w niezbędną do pracy wiedzę, m.in. w zakresie kompetencji na stanowisku pracy oraz zasad ustalania granic kompetencji w Urzędzie. Każdy z pracowników Urzędu posiada zakres obowiązków i funkcjonuje w określonym miejscu jego zhierarchizowanej struktury, a w procesie pracy podlega wieloszczeblowemu nadzorowi – również w zakresie podejmowanych przez niego czynności służbowych – co skutecznie zapobiega możliwości działania bez upoważnienia. Poza tym, każdy przypadek działania bez odpowiedniego wyraźnego upoważnienia, kwalifikuje się do stwierdzenia ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych i wynikających z tego konsekwencji. Również usytuowanie w jednej komórce organizacyjnej Urzędu jednego scentralizowanego rejestru upoważnień oraz jawny – udostępniony w BIP Urzędu - rejestr oświadczeń majątkowych osób upoważnionych do wydawania decyzji ograniczał hipotetyczne niebezpieczeństwo naruszenia granic wyznaczonych im kompetencji. (...) Zgodnie z § 17 ust. 3 w zw. z § 38 ust. 2 pkt 12, § 49 pkt 3 Regulaminu nadzór nad przygotowaniem upoważnień na ostatnim etapie

²⁹ Dalej: BKW.

³⁰ Dalej: BAW.

³¹ Dalej: Regulamin KIU.

procesu ich wydawania sprawowany jest formalnie w WOIRZL przez pracownika BOP odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru upoważnień, kierownika BOP oraz dyrektora WOIRZL. W praktyce nadzór sprawowany był na każdym etapie procesu wydawania upoważnienia. (akta kontroli str. 3, 12 - 13)

W latach 2017 – 2019 nie prowadzono wyodrębnionych zadań audytowych dotyczących badania procesu udzielania upoważnień. Również analizy ryzyka przed sporządzeniem planu audytu nie zawierały odrębnego elementu dotyczącego prawidłowości udzielania upoważnień. (akta kontroli str. 16, 135 - 137)

Kierownik BAW wyjaśniła, że: *Analiza ryzyka przeprowadzana przez BAW przed sporządzaniem planu audytu na poszczególne lata nie zawierała wyodrębnionego obszaru dotyczącego procesu udzielania upoważnień, bowiem obszary ujęte w analizie ryzyka zostały wyodrębnione na podstawie zadań przydzielonych do realizacji samorządom województwa, w ramach których wydawane były również decyzje administracyjne na podstawie stosownych upoważnień. Wykonane zadania audytowe z lat ubiegłych wskazywały na niski poziom ryzyka w tym zakresie. Prawidłowość udzielanych upoważnień do wykonywania czynności merytorycznych przez osoby upoważnione w Urzędzie była weryfikowana w trakcie czynności audytowych w ramach badania obiektu: Środowisko wewnętrzne, który stanowi jeden z elementów ocenianego systemu kontroli zarządczej. Przy każdym zadaniu zapewniającym, audytor wewnętrzny badał zadania merytoryczne poszczególnych wydziałów, w tym prawidłowość udzielanych upoważnień, a także prawidłowość działań wykonywanych na ich podstawie. W roku 2017 przeprowadzono dwa zadania audytowe, w ramach, których weryfikowano działania wydziałów odpowiedzialnych za wydawanie decyzji administracyjnych³². (...). Oświadczyła, że w wyżej wymienionych zadaniach każdorazowo weryfikowano wszystkie elementy decyzji wynikające z kpa, w tym także prawidłowość udzielonych upoważnień dla osób podpisujących decyzje.* (akta kontroli str. 135 - 137)

Dyrektor BKW (w okresie od 2017 r do lutego 2018 r.) wyjaśnił, że nie przeprowadziło odrębnej kontroli w zakresie udzielania upoważnień, wykonywania zadań na podstawie upoważnień czy też prawidłowości przygotowywania projektów decyzji administracyjnych, z uwagi na inne priorytety w zakresie obszarów kontroli. (akta kontroli str. 4, 14)

Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 16 Regulaminu do podstawowych obowiązków dyrektorów wydziałów należało organizowanie i koordynowanie nadzoru nad wskazanymi w załączniku nr 2 do Regulaminu wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. (akta kontroli str. 15)

Dyrektor WOIRZL wyjaśnił, że poszczególne wydziały sprawują nadzór nad danymi jednostkami organizacyjnymi w szczególności poprzez wykonywanie kontroli bezpośrednio w siedzibach jednostek oraz poprzez analizę przesłanej dokumentacji, sprawozdań itd. Zwrócił uwagę, że w latach 2017 – 2019 nie odnotowano żadnego przypadku stwierdzenia przez uprawnione organy nieważności decyzji wydanych na podstawie upoważnień. (akta kontroli str. 4, 15)

³² 1) „Ocena realizacji zadań Marszałka w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia”, gdzie zweryfikowano m.in. proces wydawania decyzji i postanowień w sprawach świadczeń rodzinnych i wychowawczych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, 2) „Ocena realizacji zadań Marszałka w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, kontroli ich wykonania oraz prowadzenia spraw dotyczących opłat eksploatacyjnych”, gdzie zweryfikowano m.in.: czynności podejmowane w związku z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, kontrolą ich wykonania oraz ewidencją ilości wydobytej kopaliny i wpłatą opłat eksploatacyjnych, w tym m.in.: o wydawanie decyzji koncesyjnych spełniających wymogi ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie sprawowany nadzór w Urzędzie nad udzielaniem upoważnień i prowadzeniem ich rejestru. Kontrola zarządcza funkcjonowała prawidłowo, co potwierdza brak nieprawidłowości w badanym zakresie. Niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze uzasadniało nieobjęcie audytem lub kontrolą tych zadań.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w okresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

Szczecin, dnia 29 marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Mirela Zając

Główny specjalista kontroli państwowej

.....

Dodatkowa informacja:

W latach 2017 – 2019 w Urzędzie wydanych zostało łącznie 3 382 decyzji, z tego 1 660 w 2016 r., 1 584 w 2017 r. i 138 w 2019 r.