



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.036.01.2018

Cezary Przybylski
Marszałek Województwa Dolnośląskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Wybrzeże J. Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.096.2019
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 23 maja 2019 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Wybrzeże J. Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego (pełni funkcję od dnia 15 grudnia 2014 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Kontrolą objęto także działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli mające wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Łukasz Cieślak, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/258/2018 z dnia 7 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-2, 226, 231)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Urząd”) objętych kontrolą działań z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na podstawie prawa administracyjnego w latach 2017-2019.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prawidłowość udzielania w Urzędzie upoważnień do wykonywania zadań na podstawie przepisów prawa administracyjnego oceniono negatywnie z uwagi na skalę, wagę oraz charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości. W udzielanych upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych oraz do podejmowania innych czynności na podstawie przepisów prawa administracyjnego w 39 przypadkach podano błędne podstawy prawne. Nieprawidłowe było również udzielanie upoważnień grupowych, jak i upoważnień bez określenia imion i nazwisk upoważnionych pracowników (48 upoważnień), a także niepotwierdzanie podpisem przez upoważnionych pracowników przyjęcia delegowanych uprawnień. W 3 przypadkach upoważnienia dla pracowników były podpisane przez osobę nieuprawnioną. Wprawdzie wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne złożyły w terminie oświadczenia majątkowe, które następnie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej, jednak nastąpiło to po upływie znacznego okresu od dnia złożenia oświadczenia (30-100 dni).

W toku kontroli NIK ustalono, że prowadzony w Urzędzie rejestr upoważnień nie umożliwiał stwierdzenia ile na dany dzień upoważnień pozostawało w mocy, bowiem nie odnotowywano w rejestrze na bieżąco wygaśnięcia lub cofnięcia upoważnienia. Nadto w Urzędzie nie przeprowadzano analizy ryzyka i nie wykonywano zadań audytowych i kontrolnych w zakresie udzielania pracownikom upoważnień. Zdaniem NIK brak pisemnych procedur regulujących prowadzenie rejestru upoważnień oraz rejestru złożonych oświadczeń majątkowych i zasad ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej świadczy o nieprowadzeniu w Urzędzie w tym zakresie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Negatywnej oceny kontrolowanej działalności nie zmienia fakt, iż w Urzędzie obowiązywały pisemne procedury związane z udzielaniem pracownikom upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz do podejmowania innych czynności na podstawie przepisów prawa administracyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego

1.1 Zasady udzielania upoważnień przyjęte w UMWD

Opis stanu
faktycznego

Urząd jest jednostką organizacyjną służącą wykonywaniu zadań przez Zarząd Województwa. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

o samorządzie województwa⁵ (dalej: „ustawa o samorządzie województwa”) Marszałek organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Stosownie do § 103 Statutu Województwa Dolnośląskiego⁶, Marszałek przewodniczy Zarządowi (zwołuje posiedzenia, ustala porządek, nadzoruje wykonanie uchwał). Marszałek podpisuje decyzje wydane przez Zarząd i wydaje decyzje administracyjne w zakresie przewidzianym przez przepisy prawa (§ 104 pkt 5 i 6 Statutu). Marszałek wyznacza pisemnie wśród Wicemarszałków swego zastępcę na czas nieobecności. Zastępca przejmuje działania określone w § 103 Statutu w razie nieobecności Marszałka (§ 105 pkt 1 Statutu).

(akta kontroli str. 19-60)

Szczegółową organizację Urzędu określał regulamin organizacyjny uchwalony przez Zarząd Województwa na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały kolejno trzy regulaminy organizacyjne.

Pierwszy Regulamin przyjęto uchwałą Zarządu Nr 92/V/15 z dnia 2 lutego 2015 r. i wielokrotnie nowelizowano⁷. W § 10 ust. 1 Regulaminu z 2015 r. postanowiono, że dyrektorzy departamentów i wydziałów wymienionych w § 13 oraz Sekretarz Województwa, każdy w ustalonym zakresie, podejmują działania i prowadzą sprawy związane z realizacją zadań i kompetencji Zarządu i Marszałka, a także wydają decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na podstawie odrębnych upoważnień Marszałka. Natomiast § 25 ust. 2 pkt 2 Regulaminu stanowił, że przygotowywanie i ewidencjonowanie upoważnień i pełnomocnictw należy do zadań Departamentu Prawnego i Kadr.

Na mocy uchwały Zarządu Nr 3711/V/17 z dnia 26 kwietnia 2017 r. od dnia 1 maja 2017 r. w Urzędzie zamiast Departamentu Prawnego i Kadr funkcjonują Departament Prawny oraz Departament Organizacyjny i Kadr, do którego należy przygotowywanie i ewidencjonowanie upoważnień i pełnomocnictw (§ 25a ust. 2 pkt 1 Regulaminu).

Uchwałą Nr 4733/V/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. wprowadzono w Urzędzie nowy Regulamin Organizacyjny⁸, uchylając regulamin z dnia 2 lutego 2015 r. W Regulaminie tym wskazano, że przygotowywanie i ewidencjonowanie upoważnień i pełnomocnictw należało do Departamentu Organizacyjnego i Kadr (§ 26 ust. 2 pkt 1 Regulaminu z 2017 r.).

Następnie uchwałą Nr 1/VI/18 z dnia 23 listopada 2018 r. przyjęto kolejny Regulamin Organizacyjny Urzędu⁹. W Regulaminie tym również wskazano, że przygotowywanie i ewidencjonowanie upoważnień i pełnomocnictw należy do Departamentu Organizacyjnego i Kadr (§ 26 ust. 2 pkt 1 Regulaminu z 2018 r.).

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.

⁶ Uchwała Nr XLIX/850/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego (Dz.Urz.Woj.Doln. Nr 47, poz. 693).

⁷ Zmiany wprowadzono uchwałami Zarządu z dnia: 01.04.2015 r. (Nr 395/V/15), 15.04.2015 r. (Nr 438/V/15), 09.06.2015 r. (Nr 689/V/15), 12.08.2015 r. (Nr 1051/V/15), 08.12.2015 r. (Nr 1550/V/15), 25.01.2016 r. (Nr 1706/V/16), 06.04.2016 r. (Nr 2057/V/16), 21.06.2016 r. (Nr 2372/V/16), 30.08.2016 r. (Nr 2664/V/16), 07.09.2016 r. (Nr 2675/V/16), 11.10.2016 r. (Nr 2832/V/16), 29.12.2016 r. (Nr 3237/V/16), 20.01.2017 r. (Nr 3296/V/17), 23.01.2017 r. (Nr 3322/V/17), 26.04.2017 r. (Nr 3711/V/17), 19.07.2017 r. (Nr 4124/V/17), 27.10.2017 r. (Nr 4443/V/17), 15.11.2017 r. (Nr 4521/V/17) i 30.11.2017 r. (Nr 4591/V/17). Regulamin ten obowiązywał do dnia 31 grudnia 2017 r.

⁸ Regulamin ten obowiązywał od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 22 listopada 2018 r.

⁹ Regulamin obowiązuje od dnia 23 listopada 2018 r.

Na podstawie § 16 ust. 1 aktualnie obowiązującego Regulaminu organizacyjnego¹⁰, szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych Urzędu określał w drodze zarządzenia Marszałek.

Zgodnie wydanymi zarządzeniami¹¹ w okresie objętym kontrolą zadania związane z prowadzeniem rejestru upoważnień zostały przydzielone do zakresu działania Wydziału Organizacyjno-Prawnego w Departamencie Prawnym i Kadr, a następnie Wydziału Organizacyjnego w ramach Departamentu Organizacyjnego i Kadr. W ramach Wydziału zadania te wykonywał Dział Organizacji, który zmieniał nazwę na: Dział Organizacji i Procedur, Dział Organizacji Urzędu. W czasie dokonywania czynności kontrynych w Urzędzie obowiązywało zarządzenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego Nr 83/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r.¹², które prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw przypisywało do kompetencji Działu Organizacji Urzędu w ramach Wydziału Organizacyjnego.

Poza powyższymi regulacjami w Urzędzie wprowadzono zintegrowany system zarządzania jakością według normy ISO 9001. System został wdrożony na podstawie zarządzenia Marszałka z dnia 26 marca 2008 r. nr 23/2008¹³. Na dokumentację tego systemu składa się m.in. „Księga Jakości” zatwierdzona w dniu 20 kwietnia 2011 r., w której mowa jest o procesach zidentyfikowanych w Urzędzie. Jednym z nich są wdrożone procedury, w tym procedura zatwierdzona w dniu 9 stycznia 2013 r. pn. „Procedura OO-04 opracowania i dystrybucji pełnomocnictw/upoważnień Marszałka WD oraz upoważnień do kontroli”.

Jak wynika z ww. dokumentu, z chwilą powstania konieczności wydania upoważnienia, pracownik komórki merytorycznej przygotowuje projekt upoważnienia zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do procedury¹⁴ i wraz z „kartą przewodnią” przekazuje pracownikowi Działu Organizacji Urzędu w wersji elektronicznej. Pracownik Działu Organizacji Urzędu weryfikuje projekt. Następnie pracownik komórki merytorycznej dostarcza zweryfikowane upoważnienie w dwóch egzemplarzach do Działu Organizacji Urzędu. Procedura przewiduje, że upoważnienie jest opiniowane przez radcę prawnego poprzez złożenie podpisu i odcisk pieczętki na jednym egzemplarzu. Kolejny etap to przekazanie upoważnienia do podpisu Marszałkowi „lub osobie przez niego upoważnionej”. Po podpisaniu upoważnienia pracownik Działu Organizacji Urzędu rejestruje upoważnienie i informuje pracownika komórki merytorycznej o możliwości odbioru upoważnienia. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, po jednym egzemplarzu pełnomocnictwa przechwuje Dział Organizacji Urzędu i komórka wnioskująca o upoważnienie.

(akta kontroli str. 61-225, 1038-1128, 1398-1407, 1416-1462)

1.2 Skala udzielonych i cofniętych upoważnień

Na dzień 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie zidentyfikowano 41 ważnych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka Województwa

¹⁰ Poprzednio obowiązujące Regulaminy organizacyjne zawierały tożsamy przepis.

¹¹ Zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia: 28.10.2016 r. (Nr 105/2016), 16.12.2016 r. (Nr 116/2016), 28.04.2017 r. (Nr 37/2017).

¹² Zarządzenie Nr 83/2018 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Organizacyjnego i Kadr.

¹³ Zarządzenie Nr 23/2008 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu.

¹⁴ Wzór upoważnienia zawiera oznaczenie organu, datę i numer, wskazanie daty ważności oraz podstawę prawną poprzez podanie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa.

oraz 2 upoważnienia do innych czynności wynikających z przepisów prawa administracyjnego.

W 2017 r. udzielono łącznie 49 upoważnień, w tym 16 do wydawania decyzji administracyjnych. W 2018 r. udzielono łącznie 21 upoważnień, w tym 11 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. W 2019 r. do dnia wykonywania czynności kontrolnych¹⁵ udzielono 5 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych.

Cofanie upoważnień odbywało się w Urzędzie w trybie wydania kolejnego upoważnienia, w którego treści znajdowała się wzmianka o uchyleniu poprzedniego upoważnienia dla danego pracownika. W 2017 r. uchylono w ten sposób 4 upoważnienia, w tym 3 upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych. W 2018 r. zostało cofniętych lub wygasło 40 upoważnień, w tym 32 upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych. W 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie uchylono żadnego upoważnienia.

W czasie wykonywania czynności kontrolnych w Urzędzie były więc w obrocie prawnym 74 upoważnienia, w tym 38 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych¹⁶.

Upoważnień dla kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa w 2017 r. wydano 2 (dwa), a w 2018 r. – 1 (jedno).

(akta kontroli str. 391-468, 1486)

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

W zbadanych upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka oraz do dokonywania innych czynności wydanych przed 1 stycznia 2017 r. (43 upoważnienia) oraz wydanych do zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie (75 upoważnień) każdorazowo wskazywano nazwę organu udzielającego upoważnienia oraz datę wydania upoważnienia. Podawano również podstawę prawną upoważnienia w zależności od jego przedmiotu (nieprawidłowości w tym zakresie ujęto poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Poza upoważnieniami do wydawania decyzji administracyjnych w Urzędzie udzielano także upoważnień do wykonywania innych czynności. Były to upoważnienia do potwierdzania dokumentów za zgodność z oryginałem, podpisywania pism w toku postępowań administracyjnych, dokonywania oględzin. W ww. upoważnieniach – z wyjątkiem trzech¹⁷ – mają w podstawie prawnej art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸.

W upoważnieniach nie podawano daty dziennej ważności upoważnienia, lecz najczęściej podawano „na czas pełnienia funkcji”, „do odwołania”. Udzielono jednak także upoważnień, w których nie wskazano okresu, na jaki upoważnienia udzielono. Analiza wydanych upoważnień wskazuje, że na żadnym z nich nie naniesiono wzmianki o tym, że dane upoważnienie zostało cofnięte lub wygasło z innej przyczyny (np. z powodu ustania stosunku pracy).

¹⁵ Tj. do dnia 20 stycznia 2019 r.

¹⁶ Wskazane ilości upoważnień nie obejmują upoważnień udzielonych przez Zarząd Województwa, ponieważ nie są one ewidencjonowane w rejestrze upoważnień.

¹⁷ Zob. niżej w części Stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

W Urzędzie wydawane są również upoważnienia w drodze uchwał Zarządu Województwa. W latach objętych kontrolą podjęto 14 takich uchwał, w tym w 6 zawarto upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zarządu¹⁹.

(akta kontroli str. 329-474, 1226-1270)

Pracownicy upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych mieli w aktach osobowych zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz opisy stanowisk pracy. Przyjęcie tych zakresów każdy pracownik potwierdził podpisem. W zakresach czynności pracowników nie umieszczono wzmianki o upoważnieniu do wydawania decyzji administracyjnych (z wyjątkiem zakresu czynności Geologa Województwa), a podawano obowiązek „prowadzenia postępowań w sprawie...”.

(akta kontroli str. 853-1027)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano ogółem 5194 decyzje administracyjne, z czego 5012 decyzji wydano na podstawie upoważnienia, a 182 decyzje wydał osobiście Marszałek. W 2017 r. w Urzędzie wydano 2755 decyzji, w tym 107 decyzji wydał osobiście Marszałek, a w 2018 r. wydano 2432 decyzje, w tym 75 decyzji wydał osobiście Marszałek. Ustalenie ilości wydanych decyzji wymagało sporządzenia odrębnych zestawień, bowiem jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Województwa nie we wszystkich komórkach Urzędu prowadzone są rejestry wydanych decyzji²⁰; nie prowadzi się także wspólnego rejestru dla całego Urzędu.

Decyzje administracyjne wydają następujące komórki organizacyjne Urzędu:

- 1) Departament Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych - Wydział Środowiska (49,1% ogółu decyzji w Urzędzie, z których najwięcej było decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów),
- 2) Departament Infrastruktury - Wydział Transportu (23,4% ogółu decyzji w Urzędzie, z których najwięcej było decyzji zezwalających na wykonywanie przewozu osób w krajowym transporcie drogowym),
- 3) Departament Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych - Wydział Geologii (13,4% ogółu decyzji w Urzędzie, z których najwięcej było decyzji określających opłaty eksploatacyjne za wydobytą kopalinę),
- 4) Departament Rozwoju Społecznego i Rynku Pracy - Wydział Turystyki (4,9% ogółu decyzji w Urzędzie, z których najwięcej było decyzji związanych z zaszeregowaniem obiektów hotelarskich do odpowiedniej kategorii),
- 5) Wydział Geodezji i Kartografii,
- 6) Departament Zdrowia - Wydział Zdrowia,
- 7) Departament Spraw Społecznych - Wydział Edukacji i Nauki,
- 8) Departament Spraw Społecznych - Wydział ds. Osób Niepełnosprawnych,
- 9) Departament Rozwoju Społecznego i Rynku Pracy - Wydział Kultury,
- 10) Departament Rozwoju Społecznego i Rynku Pracy - Wydział Sportu,
- 11) Departament Organizacyjny i Kadr - Wydział Organizacyjny,
- 12) Departament Funduszy Europejskich - Wydział Zarządzania RPO,
- 13) Departament Funduszy Europejskich - Wydział Obsługi Wdrażania EFRR,
- 14) Departament Funduszy Europejskich - Wydział Obsługi Wdrażania EFS.

¹⁹ Sprawy z zakresu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).

²⁰ Rejestru wydanych decyzji nie prowadzi Wydział Kultury i Wydział Transportu.

Komórki wymienione w pkt 5-14 wydały łącznie 9,2% ogółu decyzji w Urzędzie. W pozostałych komórkach Urzędu w okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji administracyjnych.

Szczegółowym badaniem w toku kontroli poddano 510 dobranych celowo decyzji administracyjnych wydanych z upoważnienia Marszałka.

Spośród decyzji wydawanych w Wydziale Zdrowia zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości alkoholu do 4,5% i piwem wydane w okresie 16.01.2017-24.04.2017 r. w ilości 40 decyzji oraz w okresie 05.01.2018-21.06.2018 r. w ilości 40 decyzji podpisywał Dyrektor Departamentu Zdrowia i Promocji Województwa – zgodnie z upoważnieniem nr 116/2015. Również zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości alkoholu powyżej 4,5% do 18% wydane w okresie 16.01.2017-27.06.2017 r. w ilości 40 decyzji oraz w okresie 12.01.2018-10.09.2018 r. w ilości 40 decyzji podpisał Dyrektor Departamentu Zdrowia i Promocji Województwa²¹ – zgodnie z upoważnieniem nr 116/2015. Spośród decyzji wydawanych w Wydziale Transportu, zezwolenia na wykonywanie przewozu osób w krajowym transporcie drogowym (przewóz regularny i specjalny) wydane w okresie 09.01.2017-01.04.2017 r. w ilości 75 decyzji, i w okresie 04.01.2018-10.04.2018 r. w ilości 75 decyzji podpisał Dyrektor Wydziału Transportu – zgodnie z upoważnieniem nr 685/2015.

Spośród decyzji wydawanych w Wydziale Środowiska zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wydane w okresie 12.01.2017-17.02.2017 r. w ilości 100 decyzji oraz w okresie 03.01.2018-08.03.2018 w ilości 100 decyzji, podpisywali zamiennie Zastępca Dyrektora Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych i Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska – zgodnie z upoważnieniami nr 654/2016 i nr 67/2016.

Spośród decyzji wydawanych w Wydziale Geodezji i Kartografii decyzje w przedmiocie udzielania ulg w spłacie zobowiązań związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji wydane w okresie 16.01.2017-02.06.2017 r. w ilości 40 decyzji, oraz w okresie 11.01.2018-15.05.2018 r. w ilości 40 decyzji podpisał Geodeta Województwa zgodnie z upoważnieniem nr 619/2013.

Nie stwierdzono przypadków wydania decyzji przez osobę nieposiadającą upoważnienia²² lub przebywającą na urlopie. Wydanie decyzji we wszystkich objętych kontrolą przypadkach nastąpiło już po uzyskaniu upoważnienia przez osobę podpisującą decyzję.

(akta kontroli str.1464-1483)

Spośród czynności niebędących wydawaniem decyzji administracyjnych szczegółowym badaniem objęto czynności podpisywania pism przez 2 pracowników Urzędu²³ oraz czynności prowadzenia oględzin w toku postępowania administracyjnego, do czego upoważniono 7 pracowników²⁴. Zbadano pisma w 100 sprawach, w których Dyrektor i Zastępca Dyrektora Wydziału Sportu,

²¹ W 2018 r. departament działał jako Departament Zdrowia.

²² Przypadek taki wystąpił w 2012 r., ponieważ od dnia 2 stycznia 2012 r. do dnia 4 lipca 2012 r. na podstawie upoważnienia podpisanego przez Wicemarszałka Województwa Dyrektor Wydziału Geologii wydał łącznie 201 decyzji administracyjnych, w tym 50 koncesji i 57 decyzji w sprawie projektów robót geologicznych i dokumentacji geologicznej oraz 94 decyzje związane z opłatami eksploatacyjnymi na łączną kwotę 4.444.747,00 zł. Upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu Marszałka Województwa nr 29/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. dla Dyrektora Wydziału Geologii nie zostało podpisane przez Marszałka Województwa, lecz przez Wicemarszałka Województwa Radosława Mołonia. Upoważnienie to zostało zastąpione kolejnym upoważnieniem o niemal identycznym zakresie podpisanym przez Marszałka w dniu 5 lipca 2012 r. (nr 512/2012).

²³ Na podstawie upoważnień: nr 555/2017 i nr 92/2018.

²⁴ Na podstawie upoważnień: nr 897/2017, nr 898/2017, nr 899/2017, nr 900/2017, nr 901/2017, nr 902/2017, nr 903/2017.

Rekreacji i Turystyki podpisywali zawiadomienia, wezwania itp. na podstawie upoważnienia Marszałka. Nadto badaniem objęto po 15 spraw dla każdego upoważnionego pracownika Wydziału Środowiska, w których to sprawach pracownicy dokonywali oględzin na podstawie upoważnień wydanych przez Marszałka. Akta spraw wskazują, że upoważnieni pracownicy nie podejmowali innych czynności niż oględziny, do dokonywania których byli upoważnieni.

Nie stwierdzono, by upoważnieni pracownicy podejmowali powierzone im czynności przed dniem uzyskania upoważnienia. W toku prowadzonych spraw nie podpisywali również innych dokumentów niż pozostające w zakresie objętym upoważnieniem.

(akta kontroli str.1480-1483)

Zgodnie z art. 27c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa radny, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

W Urzędzie prowadzony był rejestr oświadczeń majątkowych obejmujący oświadczenia złożone przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka. W rejestrze tym odnotowywana była data powstania obowiązku złożenia oświadczenia oraz data złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Osoby, które były upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka w latach 2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) złożyły w terminie do 30 kwietnia 2017 r. oraz 30 kwietnia 2018 r. oświadczenia o stanie majątkowym.

W 2017 r. złożono 32 oświadczenia majątkowe, w tym jedna osoba złożyła oświadczenie majątkowe w dniu 21 lipca 2017 r. w związku z uzyskaniem w dniu 13 lipca 2017 r. pierwszego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych. Oświadczenie to złożono w ustawowym terminie.

W 2018 r. złożono 33 oświadczenia majątkowe, w tym jedna osoba złożyła oświadczenie majątkowe w dniu 7 listopada 2018 r. w związku z uzyskaniem w dniu 15 października 2018 r. pierwszego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych. Oświadczenie to złożono w ustawowym terminie.

Pozostałe oświadczenia majątkowe pochodziły od osób, które kontynuowały pracę na stanowiskach związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych i również zostały złożone w ustawowym terminie.

W latach 2017-2018 cofnięto lub uchylono 35 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, jednak w 26 przypadkach pracownicy kontynuowali wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie kolejnych udzielanych im upoważnień. Natomiast w 2017 r. dwie osoby złożyły oświadczenia majątkowe w związku z zakończeniem zatrudnienia. W 2018 r. takich osób było 7. Oświadczenia majątkowe zostały złożone w ustawowym terminie. Pozostałe osoby, którym uchylono posiadane upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych nie złożyły oświadczeń majątkowych w związku z tym, że kontynuowały one zatrudnienie i wykonywały zadania na podstawie kolejnych udzielonych im upoważnień.

Przy czym osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Zarządu Województwa nie miały obowiązku składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń takich nie składały (art. 27c ust. 1 *a contrario* ustawy o samorządzie województwa).

Wszystkie złożone oświadczenia o stanie majątkowym zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, przy czym publikacji dokonywano w terminie od 30 do 100 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Nadto ustalono, że w latach 2017-2018 Marszałek Województwa przedstawiał Sejmikowi Województwa informację, o której mowa w art. 27c ust. 12 ustawy o samorządzie województwa²⁵. Z informacji tych nie wynikało, by wystąpiły przypadki, w których osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie.

Obowiązki związane z prowadzeniem rejestru oświadczeń majątkowych i publikacją ich w Biuletynie Informacji Publicznej wykonywali pracownicy Wydziału Kadr²⁶, którym zadania te powierzono w zakresie czynności służbowych znajdującym się w aktach osobowych i każdorazowo przyjęcie tych obowiązków pracownicy potwierdzali podpisem. W 2017 r. wskazane sprawy prowadziła jedna osoba, a od 1 stycznia 2018 r. dwie osoby. Nadzór sprawował pierwotnie Kierownik Działu Personalnego, a od 1 stycznia 2018 r. Kierownik Działu Kadrowo-Finansowego.

(akta kontroli str. 475-495, 1273-1395, 1518)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W podstawie prawnej 36 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka nieprawidłowo wskazano przepisy art. 43 ust. 1 lub art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, które to przepisy regulują kierowniczą funkcję Marszałka w Urzędzie, lecz nie stanowią podstawy do udzielenia upoważnień do wydawania decyzji, o których mowa w art. 46 ust. 1 ww. ustawy. W tym zakresie podstawę prawną winien stanowić art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (w stosunku do wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych) lub przepisy ustaw szczególnych (w stosunku do osób w przepisach tych wskazanych)²⁷. Nadto upoważnienia nr 92/2018, nr 764/2018 i nr 870/2018 do podpisywania pism z wyjątkiem decyzji administracyjnych wydano błędnie podając w podstawie prawnej art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa zamiast art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 329-474)

Marszałek wyjaśnił, że obowiązujące przepisy prawa nie określają wymaganych składników upoważnienia do podpisywania pism oraz decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka (tak jak to ma miejsce w przypadku samej decyzji

²⁵ Przepis ten stanowi, że podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia sejmikowi województwa informację o: 1) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie; 2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia; 3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

²⁶ Jak wynika z § 5 zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 37/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia procedury składania oświadczeń majątkowych przez osoby zobowiązane do ich złożenia marszałkowi województwa, zmienionego zarządzeniem nr 16/2017 z dnia 20 lutego 2017 r., rejestr oświadczeń majątkowych składanych Marszałkowi prowadzi Wydział Kadr.

²⁷ Upoważnienia: nr 1142/2016, nr 855/2016, nr 541/2016, nr 381/2016, nr 380/2016, nr 379/2016, nr 378/2016, nr 377/2016, nr 376/2016, nr 184/2016, nr 88/2016, nr 84/2016, nr 83/2016, nr 122/2015, nr 121/2015, nr 1078/2014, nr 29/2012, nr MD.0114-150/11, nr MD.0114-97/11, nr MD.0114-724/10, nr MD.0114-628/09, nr 28/2017, nr 29/2017, nr 30/2017, nr 31/2017, nr 32/2017, nr 33/2017, nr 34/2017, nr 61/2017, nr 12/2018, nr 13/2018, nr 701/2018, nr 761/2018, nr 762/2018, nr 763/2018, nr 837/2018.

administracyjnej). Aby upoważnienie było skuteczne, jego treść nie powinna budzić wątpliwości. W ocenie Marszałka w szczególności zasadne jest aby upoważnienie: [a] było udzielone w formie pisemnej, [b] wynikało z dokumentu w tej sprawie (nie np. z regulaminu organizacyjnego), [c] wskazywało osoby fizyczne (a nie wyłącznie stanowisko), [d] określało zakres upoważnienia (np. wskazanie katalogu spraw), [e] wskazywało datę od której obowiązuje. Zdaniem Marszałka żadne z ww. upoważnień nie budzi wątpliwości co do tego kto, do jakich czynności i od kiedy był na ich podstawie upoważniony.

(akta kontroli str. 1518-1519)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że podstawę prawną upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych stanowił art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, a nie art. 43 ust. 1 lub art. 43 ust. 1 i 3 ustawy (niezależnie od podstaw wskazanych w innych ustawach). Natomiast dla upoważnień, które dotyczyły podpisywania pism z wyjątkiem decyzji administracyjnych podstawę prawną stanowił art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa.

2. Udzielono 36 upoważnień, w których nie wskazano w ogóle okresu, na jaki upoważnienia udzielono, co było działaniem nierzetelnym²⁸.

(akta kontroli str. 329-474)

Marszałek wyjaśnił, że brak określenia czasu obowiązywania upoważnień oznaczał, że przedmiotowe upoważnienia ważne były bądź do ich odwołania, bądź na czas pełnienia przez wymienione w nich osoby funkcji, którą pełniły w dniu udzielenia upoważnienia.

(akta kontroli str. 1519)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wskazany przez Marszałka w powyższych wyjaśnieniach domniemany okres, na jaki upoważnień udzielono, powinien wyraźnie wynikać z treści upoważnienia.

3. Udzielono 12 upoważnień więcej niż jednemu pracownikowi na podstawie jednego dokumentu upoważnienia²⁹, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 329-474)

Marszałek wyjaśnił, że przedmiotowe upoważnienia zostały przygotowane przez komórki merytoryczne. W jego ocenie nie było powodu, aby ingerować w ich treść, ponieważ były jasne i zrozumiałe. Nie było też podstaw wynikających z uregulowań prawnych, w tym przepisów wewnętrznych UMWD, które wskazywałyby na konieczność udzielania upoważnień odrębnie dla każdego z pracowników.

(akta kontroli str. 1519)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli praktyka udzielania upoważnień więcej niż jednemu pracownikowi na podstawie jednego dokumentu upoważnienia uniemożliwiała dokonanie jednoznacznej oceny, czy dany dokument upoważnienia pozostaje w mocy, a w przypadku odejścia z pracy którejs

²⁸ Upoważnienia: nr 654/2016, nr 67/2016, nr 485/2017, nr 540/2017, nr 541/2017, nr 542/2017, nr 543/2017, nr 544/2017, nr 545/2017, nr 567/2017, nr 568/2017, nr 571/2017, nr 572/2017, nr 573/2017, nr 574/2017, nr 575/2017, nr 609/2017, nr 621/2017, nr 751/2017, nr 762/2017, nr 780/2017, nr 788/2017, nr 789/2017, nr 835/2017, nr 836/2017, nr 897/2017, nr 898/2017, nr 899/2017, nr 900/2017, nr 901/2017, nr 902/2017, nr 903/2017, nr 932/2017, nr 935/2017, nr 48/2018, nr 226/2018.

²⁹ Upoważnienia: nr 540/2017, nr 564/2017, nr 567/2017, nr 568/2017, nr 571/2017, nr 572/2017, nr 573/2017, nr 574/2017, nr 575/2017, nr 609/2017, nr 762/2017, nr 226/2018.

z umocowanych osób dokument jej dotyczący nadal jest używany przez pozostałe upoważnione osoby, choć ważny jest tylko w części.

4. Upoważnienia nr 502/2018, nr 503/2018 i nr 504/2018 z dnia 9 lipca 2018 r. udzielone pracownikom Wydziału Środowiska Urzędu do potwierdzania odpisów dokumentów za zgodność z oryginałem nie zostały podpisane przez Marszałka Województwa, lecz przez Wicemarszałka Województwa.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, nastąpiło to, ponieważ Wicemarszałek został wyznaczony do zastępowania Marszałka podczas jego nieobecności na podstawie upoważnienia nr 1073/2014 i zgodnie z § 105 Statutu Województwa.

Zdaniem NIK wyjaśnienie to nie jest zasadne, gdyż przepis art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, który był podstawą wydania upoważnień dla ww. pracowników, mówiąc o „organie administracji publicznej” nie daje temu organowi, czyli Marszałkowi, kompetencji do upoważnienia pracownika (tu: Wicemarszałka) do dalszego upoważniania innych pracowników. Natomiast upoważnienie nr 1073/2014 dla Wicemarszałka do zastępowania Marszałka podczas nieobecności stanowi akt kierowania Urzędem, jednak nie czyni z Wicemarszałka organu administracji publicznej w rozumieniu art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego. Za taką interpretacją przemawia też treść § 105 Statutu Województwa, który stanowi, że wyznaczony zastępca przejmuje działania określone w § 103 Statutu w razie nieobecności Marszałka, a więc nie wszystkie zadania Marszałka, a jedynie te wskazane w § 103 Statutu. Nadto potwierdzanie odpisów dokumentów za zgodność z oryginałem jest czynnością materialno-techniczną nadającą tym odpisom moc procesową, co również wskazuje na konieczność ścisłego rozumienia pojęcia „organu administracji publicznej” wydającego upoważnienie dla pracownika we wskazanym zakresie.

(akta kontroli str. 455-457, 1273-1278, 1397)

5. W upoważnieniach nr 761/2018, nr 762/2018, nr 763/2018 i nr 764/2018 z dnia 26 października 2018 r. udzielonych Dyrektorowi i pracownikom Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy do wykonywania zadań związanych z rejestrem agencji zatrudnienia wskazano, że każde z tych upoważnień uprawnia „do wydawania dalszych upoważnień w zakresie kontroli agencji zatrudnienia”.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, upoważnienia te wydano na podstawie art. 8 ust. 5 w związku z art. 18d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰. Wskazana w upoważnieniach możliwość udzielania dalszych upoważnień w zakresie kontroli agencji zatrudnienia wynika z braku przepisu zabraniającego takiego działania. Nadto według ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³¹ czynności kontrolne mogą być wykonywane na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli. Z uwagi na potencjalne zmiany w składach zespołów kontrolujących, które mogą nastąpić na krótko przed rozpoczęciem kontroli technicznie uzasadnione było delegowanie tej kompetencji. Dodatkowo Sekretarz Województwa wskazał, że upoważnienia do poszczególnych kontroli wydawane są tylko tym 4 pracownikom upoważnionym przez Marszałka do udzielania upoważnień.

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

³¹ Dz.U. poz. 646, ze zm.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na aprobatę. Przepis art. 8 ust. 5 ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stanowi, że marszałek województwa może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu marszałka województwa spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. W podstawie prawnej ww. upoważnień podano także art. 43 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Jednak żaden z powołanych przepisów prawa nie daje możliwości, by Marszałek upoważnił pracowników do wydawania dalszych upoważnień. Brak przepisu zabraniającego takiej subdelegacji nie może stanowić uzasadnienia dla wskazanej praktyki, bowiem zgodnie z art. 7 Konstytucji³² organy administracji publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa.

(akta kontroli str. 462-465, 1273-1278)

6. W 5 uchwałach Zarządu Województwa³³, zawierających upoważnienia dla pracowników, nie określono imiennie upoważnionych osób, lecz wskazano, że chodzi o pracowników wymienionych komórek Urzędu, których upoważniono do załatwiania spraw z zakresu pomocy finansowej ze środków zewnętrznych, co było działaniem nierzetelnym. Taka konstrukcja upoważnienia uniemożliwia stwierdzenie, kto konkretnie został upoważniony, od kiedy jest upoważniony i czy przyjął powierzone mu obowiązki. Zgodnie z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej może upoważnić pracowników do załatwiania określonych spraw, jednak powszechnie przyjmuje się, że upoważnienie musi być skierowane do konkretnego pracownika, a nie osoby zajmującej określone stanowisko.

(akta kontroli str. 1226-1270)

Marszałek wyjaśnił, że Zarząd Województwa występując jako organ samorządu województwa w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: „PROW 2014-2020”), w tym rozwoju lokalnego z udziałem lokalnej społeczności oraz Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze” (dalej: „PO RiM”) uzyskał od prawodawcy delegację, zgodnie z którą *„Załatwianie spraw związanych z przyznawaniem pomocy, w tym dokonywanie czynności w ramach postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, może być dokonywane przez upoważnionych przez właściwy organ samorządu województwa pracowników urzędu marszałkowskiego”*.

Delegacje zawarte w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych w ocenie Marszałka nie nakładają na Zarząd Województwa obowiązku dokonywania upoważnień imiennych. Jako organ administracji publicznej zobowiązany jest on działać zgodnie z obowiązującym prawem i w jego granicach. W tym przypadku przepisy szczegółowe dotyczące PROW 2014-2020 oraz PO RiM stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o samorządzie województwa.

Marszałek powołał się też na umowę nr 01/2015_DDD-UM01 z dnia 28 maja 2015 r. zawartą pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w Warszawie a a Samorządem Województwa Dolnośląskiego³⁴.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

³³ Uchwały: Nr 3306/V/17 z dnia 23.01.2017 r., Nr 3340/V/17 z dnia 01.02.2017 r., Nr 3473/V/17 z dnia 14.03.2017 r., Nr 3735/V/17 z dnia 09.05.2017 r., Nr 4808/V/18 z dnia 22.01.2018 r.

³⁴ Paragraf 3 ust. 2 pkt 24 umowy nałożył na Samorząd Województwa obowiązek „zapewnienia w zakresie objętym umową przejrzystego podziału zadań i kompetencji na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej Samorządu Województwa, zgodnie z zaleceniami wydanymi przez Agencję płatniczą poprzez: [a] określenie na piśmie obowiązków każdego pracownika, któremu powierzono wykonywanie określonych czynności w ramach tych zadań; [b] powierzenie wykonywania zadań

Zapis z umowy delegowania zadań dotyczący szczegółowych warunków powierzenia pracownikom wykonywania określonych czynności, który objęty był m.in. audytem Agencji w powiązaniu z zawartym w uchwałach Zarządu Województwa Dolnośląskiego ogólnym upoważnieniem dla pracowników konkretnych komórek organizacyjnych UMWD stanowi w ocenie Marszałka uzasadnienie do tego, żeby nie stosować indywidualnych, imiennych upoważnień w tym zakresie.

Dodatkowo Marszałek wyjaśnił, że istotnym argumentem za brakiem stosowania upoważnień imiennych jest kwestia związana z fluktuacją liczby pracowników objętych tymi upoważnieniami i stałą rotacją w zakresie zatrudnienia, w tym przesunięć pomiędzy poszczególnymi działami. Każda zmiana związana z zatrudnieniem, zwolnieniem lub przesunięciem pracownika skutkowałaby koniecznością czasochłonnego dokonywania zmian we wcześniej przyjętych uchwałach Zarządu Województwa.

(akta kontroli str. 1520-1521)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązek udzielania imiennych upoważnień wynika z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, który ma charakter aktu prawnego rangi ustawowej. Żaden z przepisów wskazanych przez Marszałka nie wyłącza jego mocy obowiązującej w przedmiotowym zakresie.

7. Przyjęcie przez upoważnionych pracowników dokumentu upoważnienia nie było potwierdzane złożeniem przez nich stosownego podpisu, co było działaniem nierzetelnym, bowiem utrudniało stwierdzenie, kiedy dany pracownik przyjął delegowane obowiązki.

Jak wyjaśnił Marszałek obowiązujące przepisy prawa nie wymagały potwierdzenia otrzymania upoważnienia poprzez złożenie podpisu. Nie przewiduje tego również „*Procedura OO-04 opracowania i dystrybucji pełnomocnictw/upoważnień Marszałka WD oraz upoważnień do kontroli*”. Ponadto Marszałek wskazał, że pełnomocnictwa/upoważnienia w przeważającej części nie były przygotowywane przez osoby, którym pełnomocnictwa zostały udzielone. Często zdarzało się, że przygotowywane były dla większej grupy osób, przez pracownika podległego. Każdorazowe podpisywanie upoważnień/pełnomocnictw przez osoby, którym zostały udzielone, wydłużyłoby proces uzyskiwania upoważnienia.

(akta kontroli str. 1522)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęta w Urzędzie praktyka była nierzetelna oraz naruszała standardy kontroli zarządczej określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wydanym na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵. W standardach tych (część A Środowisko wewnętrzne, punkt 3 Struktura organizacyjna i punkt 4 Delegowanie uprawnień) wskazano, że przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

8. W Urzędzie nie zapewniono pełnej rzetelności działań związanych z publikowaniem oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej, gdyż w niektórych przypadkach dokonywano tego nawet do 100 dni od dnia złożenia oświadczenia, czego nie można uznać niezwłoczne w sytuacji,

pracownikom posiadającym kwalifikacje lub doświadczenie, oraz odpowiednie przeszkolenie z procedur i instrukcji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 umowy, które zapewniają ich prawidłowe, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonanie”.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

gdy możliwe było również wykonanie obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczenia o stanie majątkowym w terminie 30 dni.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, publikowanie oświadczeń majątkowych odbywało się sukcesywnie w miarę możliwości czasowych odpowiedzialnego za to zadanie pracownika.

Zdaniem NIK omówiona praktyka publikowania oświadczeń majątkowych w dowolnym terminie w zależności od możliwości jednego z pracowników jest nierzetelna, ponieważ oświadczenia majątkowe winny być publikowane niezwłocznie po ich złożeniu.

(akta kontroli str. 475-495, 1413-1415)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie fakt, że w 3 przypadkach upoważnienia dla pracowników były podpisane przez osobę nieuprawnioną. Nadto w udzielanych upoważnieniach podawano wielokrotnie błędne podstawy prawne. Nieprawidłowe było również udzielanie upoważnień grupowych, jak i upoważnień bez określenia imion i nazwisk upoważnionych pracowników. Niewłaściwe również było niepotwierdzenie podpisem przez upoważnionych pracowników przyjęcia delegowanych uprawnień. Chociaż wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne złożyły w terminie oświadczenia majątkowe, które następnie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej, to publikacja była dokonywana nie w pełni rzetelnie, bowiem od złożenia oświadczenia do momentu jego publikacji mijało od 30 do 100 dni. Negatywnej oceny w powyższym zakresie nie zmienia okoliczność, że w Urzędzie uregulowano zagadnienia i procedury związane z udzielaniem upoważnień pracownikom i co do zasady stosowano przyjęte rozwiązania organizacyjne. Jednak w Urzędzie nie określono zasad prowadzenia rejestru oświadczeń majątkowych i ich publikacji, co uniemożliwiało Marszałkowi, jako kierownikowi Urzędu, sprawowanie właściwego nadzoru nad podległymi mu pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie tego rejestru i publikację oświadczeń majątkowych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

W Urzędzie nie obowiązywały pisemne regulacje w zakresie zasad prowadzenia rejestru udzielonych upoważnień. Marszałek wyjaśnił, że żaden przepis prawny nie nakłada na niego obowiązku określenia zasad prowadzenia rejestru upoważnień. Prowadzony był rejestr upoważnień w formie elektronicznej w pliku MS Excel dla każdego roku osobno. Zadanie to wykonywał pracownik Działu Organizacji Urzędu.

W kolumnach rejestru odnotowywano: numer kolejny upoważnienia, przedmiot upoważnienia, osobę upoważnioną, datę udzielenia, datę wygaśnięcia, ewentualne przedłużenie upoważnienia, symbol komórki organizacyjnej oraz uwagi.

Upoważnienia rejestrowane były na bieżąco, numeracja była ciągła i nie stosowano dodatkowych numerów czy dopisków (poza upoważnieniem nr 4a/2018). Rejestr nie umożliwia jednak stwierdzenia, które z ujętych w nim upoważnień są nadal w mocy, bowiem szeregu upoważnień udzielono „na czas pełnienia funkcji”, jednak w rejestrze brak informacji, czy dana osoba nadal daną funkcję pełni. Na potrzeby kontroli sporządzono odrębny wykaz obejmujący ilości ważnych upoważnień w poszczególnych latach, jednak jego sporządzenie nie było możliwe na podstawie rejestru ilości cofniętych i wygasłych upoważnień, lecz wymagało odrębnego opracowania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie ujęto w rejestrze uchylecia lub wygaśnięcia upoważnienia w związku z: [1] zakończeniem pełnienia danego stanowiska (upoważnienie nr 194/2017 wygasło w związku z likwidacją jednostki organizacyjnej³⁶, upoważnienie nr 902/2017 wygasło w związku z ustaniem zatrudnienia na stanowisku, a upoważnienia nr 485/2017, nr 621/2017 i nr 701/2018 wygasły w związku z końcem kadencji członków Zarządu Województwa); [2] przejęciem kompetencji Marszałka przez Wojewodę (upoważnienia nr: 28/2017, 29/2017, 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017, 34/2017, 61/2017, 564/2017, 541/2016, 381/2016)³⁷ – co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 236-328, 1129-1225)

Marszałek wyjaśnił, że w rejestrze upoważnień prowadzonych do/w czasie kontroli nie została przewidziana rubryka dotycząca zakończenia pełnienia stanowiska, likwidacji jednostki, ustania zatrudnienia na stanowisku oraz końca kadencji.

(akta kontroli str. 1522)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie rejestru upoważnień w Urzędzie, ponieważ z rejestru nie wynikało ile na dany dzień upoważnień pozostawało w mocy, co było konsekwencją nierzetelnego prowadzenia tego rejestru, tj. nieodnotowywania w rejestrze cofnięcia lub wygaśnięcia upoważnień. Na rzetelność rejestru negatywny wpływ miało też to, że w Urzędzie nie określono zasad prowadzenia rejestru upoważnień, co ponadto uniemożliwiało Marszałkowi, jako kierownikowi Urzędu, sprawowanie właściwego nadzoru nad podległymi mu pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie rejestru.

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu
faktycznego

W § 4 Regulaminu organizacyjnego Urzędu z dnia 23 listopada 2018 r.³⁸ wskazano, że system kontroli zarządczej w Urzędzie tworzą funkcjonujące uregulowania i procedury oraz odpowiednio przypisane odpowiedzialności kadry zarządzającej i pracowników zgodnie z powierzonymi zakresami obowiązków.

Nadzór w imieniu Marszałka nad działalnością Departamentu Organizacyjnego i Kadr Urzędu sprawował Sekretarz Województwa. Zadania związane z prowadzeniem rejestru upoważnień realizował Wydział Organizacyjny.

W latach objętych kontrolą bezpośrednio zadania związane z przygotowaniem upoważnień i prowadzeniem ich rejestru wykonywali pracownicy Działu Organizacji Urzędu wchodzącego w skład ww. departamentu. Działania związane z prowadzeniem rejestru upoważnień prowadzi jedna osoba pod nadzorem kierownika Działu Organizacji Urzędu (od 1 maja 2017 r. pod nadzorem Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego). Analiza akt osobowych tych pracowników wskazuje, że powierzone im zadania były ujęte w zakresach czynności i potwierdzone podpisem pracowników.

³⁶ Upoważnienie dla pracownika Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, którego likwidację zakończono z dniem 31 grudnia 2018 r.

³⁷ Zmiana art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.) wprowadzona art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428).

³⁸ Analogicznie w poprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych.

(akta kontroli str. 1273-1393)

W Urzędzie w ramach Departamentu Organizacyjnego i Kadr funkcjonował również Wydział Audytu Wewnętrznego. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu komórka ta odpowiada za realizację zadań audytu wewnętrznego.

W Urzędzie sporządzano plany audytu wewnętrznego na lata objęte kontrolą, które poprzedzono analizami ryzyka. W dokumentach tych ujmowano w sposób przejrzysty w formie tabelarycznej ryzyka w poszczególnych obszarach i przypisywano im stosowne poziomy istotności. W związku z uchwaleniem nowego regulaminu organizacyjnego analizę ryzyka na 2019 r. sporządzono w formie opisowej.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania upoważnień pracownikom.

(akta kontroli str. 496-576, 1038-1128, 1413-1415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie wydawania upoważnień oraz prowadzenia rejestru świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu w Urzędzie w tym zakresie mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹. Zgodnie z tym przepisem kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, wydawane upoważnienia nie były kwestionowane przez organy zewnętrzne i nie zidentyfikowano zagrożeń w obiegu upoważnień.

Zdaniem NIK stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości we wskazanym obszarze wskazują na istnienie ryzyk związanych z udzielaniem upoważnień, które mimo tego nie zostały zidentyfikowane w ramach kontroli zarządczej w Urzędzie.

(akta kontroli str. 1413-1415)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie kontroli zarządczej w zakresie objętym kontrolą, ponieważ w Urzędzie nie przeprowadzono analizy ryzyka i nie wykonywano zadań audytowych i kontrolnych w zakresie udzielania pracownikom upoważnień.

IV. Uwaga i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, polegające m. in. na wydawaniu upoważnień przez Wicemarszałka Województwa oraz opieszałości w publikowaniu niektórych oświadczeń majątkowych, wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą w przedmiotowym zakresie. W szczególności rozważenia wymaga wprowadzenie wewnętrznych regulacji określających zasady prowadzenia rejestru upoważnień oraz terminy publikowania

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń majątkowych, czyniące zadość potrzebie niezwłocznego wywiązywania się z tego obowiązku.

Wnioski

1. Aktualizacja rejestru upoważnień poprzez umieszczenie w nim informacji o cofnięciu lub wygaśnięciu każdego upoważnienia.
2. Powoływanie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa w podstawie prawnej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych udzielanych wicemarszałkom, pozostałym członkom zarządu województwa, pracownikom urzędu marszałkowskiego oraz kierownikom wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.
3. Wprowadzenie do procedury udzielania upoważnień obowiązku potwierdzenia przez pracownika na piśmie przyjęcia delegowanych uprawnień.
4. Uchylenie upoważnień udzielonych więcej niż jednej osobie lub nieokreślonej grupie pracowników.
5. Uchylenie upoważnień udzielonych przez Wicemarszałka Województwa (z dnia 9 lipca 2018 r. nr 502/2018, nr 503/2018 i nr 504/2018).
6. Usunięcie możliwości dalszego udzielania upoważnień w upoważnieniach z dnia 26 października 2018 r. nr 761/2018, nr 762/2018, nr 763/2018 i nr 764/2018.

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 we Wrocławiu. 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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, 1 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Łukasz Cieślak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

/-/

.....
podpis

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński

.....
podpis