



LKI.430.004.2019
Nr ewid. 29/2018/P/18/075/LKI

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA Z ZAKRESU KOMPETENCJI
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
REALIZOWANE NA PODSTAWIE
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

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

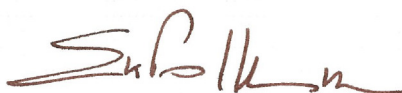
Dyrektor Delegatury w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 23.04.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	7
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego	14
5.2. Prowadzenie rejestru upoważnień	34
5.3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień	36
6. ZAŁĄCZNIKI	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	38
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	50
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	59
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	60
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	61
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	63

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ¹
jst	jednostka samorządu terytorialnego
Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa ²
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
ustawa o samorządzie województwa	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa ⁴
ustawa o samorządzie powiatowym	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym ⁵
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ⁶
wójt	na potrzeby niniejszej kontroli pojęcie to oznacza również burmistrza i prezydenta miasta
UM	Urząd Miasta/Urząd Miejski
UMiG	Urząd Miasta i Gminy
UG	Urząd Gminy
SP	Starostwo Powiatowe
UMW	Urząd Marszałkowski Województwa
urząd	Urząd gminy (miasta, miasta i gminy), starostwo, urząd marszałkowski

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 511.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy osoby wykonujące zadania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawa administracyjnego zostały prawidłowo umocowane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w urzędzie upoważnienia wydawane były prawidłowo, tj. przez upoważnione do tego osoby i w granicach określonych prawem?
2. Czy w urzędzie prowadzono rejestr upoważnień?
3. Czy w urzędzie funkcjonują skuteczne mechanizmy kontroli zabezpieczające przed realizacją zadań przez osoby nieuprawnione?

Jednostki kontrolowane

Siedem urzędów marszałkowskich, 16 starostw powiatowych i 17 urzędów gmin.

Okres objęty kontrolą 2017–2019 (5 kwietnia)

Zadania realizowane przez organy jst mogą zostać delegowane do wykonania innym osobom na podstawie i w granicach określonych prawem. W przepisach k.p.a. (art. 268a) i Ordynacji podatkowej (art. 143 § 1) przewidziano możliwość udzielenia przez organ upoważnienia pracownikom obsługującym ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań.

Przepisy ustaw dotyczących poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), przewidują również możliwość delegowania uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych przez odpowiednie organy jst.

Sposób delegowania uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych czynności w postępowaniu administracyjnym może w jst przybierać różną formę. Jedną z form udzielania upoważnień do realizacji zadań może być wprowadzenie stosownych przepisów do regulaminu organizacyjnego lub wydanie zarządzenia w sprawie wykonywania zadań określonego typu. Zdarza się także, że upoważnienie do wykonywania określonych obowiązków zostaje zapisane w zakresie czynności pracownika. Często występuje sytuacja, iż stosowne upoważnienie zostaje określone w odrębnym piśmie (forma najczęściej spotykana podczas udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych).

W praktyce w związku z udzielaniem upoważnień może zaistnieć wiele ryzyk. Wynikają one głównie z różnicy w podejściu dotyczącym zastępowania organu i działania z upoważnienia organu. Zastępowanie ma związek z wykonywaniem tzw. bieżących spraw i dotyczy przede wszystkim kwestii występujących wewnątrz urzędu, wykonanie których nie jest zastrzeżone jedynie dla organu. Działanie z upoważnienia organu oznacza natomiast, że upoważniona osoba działa w imieniu organu, realizując jego kompetencje, których sama nie posiada.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości związanych z delegowaniem uprawnień do realizacji zadań należy zaliczyć udzielanie upoważnień, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, przez osoby nieupoważnione (np. zastępców wójta, wicestarostów, członków zarządu województwa), udzielanie ich zbyt późno w stosunku do faktycznie realizowanych zadań lub w niepełnym zakresie. Powyższe może skutkować tym, że działalność organów jst w części obciążona jest wadą prawną, a tym samym zachodzi ryzyko stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych.

2. OCENA OGÓLNA

W samorządach
nieprawidłowo udzielane
są upoważnienia

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie przez wójtów, starostów i marszałków województwa upoważnień do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawa administracyjnego, co skutkowało nieprawidłowym umocowaniem prawnym osób upoważnionych.

W 60% skontrolowanych jednostek upoważnienia wydawane były wadliwie, tj. przez osoby nieuprawnione (2% zbadanych upoważnień), z powołaniem niewłaściwych przepisów prawa lub bez wskazania podstawy prawnej (2,9% zbadanych upoważnień). Jedną z przyczyn takiego stanu, w ocenie NIK, było niewprowadzenie w skontrolowanych urzędach wewnętrznych procedur dotyczących wydawania upoważnień (68%) oraz nieweryfikowanie prawidłowości projektów upoważnień przez radców prawnych zatrudnionych w tych urzędach (50%).

W 43% skontrolowanych urzędów nieprawidłowo upoważnieni pracownicy, tj. przez inne osoby niż piastujące funkcję organu lub działający bez upoważnienia, wydali łącznie 24 tys. decyzji administracyjnych (1,4% decyzji wydanych na podstawie upoważnień w tych urzędach) oraz podpisali 8,8 tys. postanowień, zaświadczeń, poświadczeń za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów, a także inne dokumenty w postępowaniach administracyjnych. W związku z powyższym pobrano z różnych tytułów łącznie 6957 tys. zł, wypłacono 1701 tys. zł i umorzono należności w kwocie 6 tys. zł. Podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie była należycie umocowana do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej, może stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W skontrolowanych urzędach stwierdzono nieliczne przypadki nieterminowego składania oświadczeń majątkowych przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, w związku z udzieleniem upoważnienia lub jego cofnięciem oraz rocznych oświadczeń o stanie majątkowym przez te osoby, a także niepodejmowania przez wójtów, starostów i marszałków województwa przewidzianych prawem działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku. W większości urzędów (60%) nierzetelnie wywiązywano się z obowiązku niezwłocznego publikowania oświadczeń majątkowych w BIP. Opóźnienia z tym związane sięgnęły nawet 603 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Wszystkie skontrolowane jednostki prowadziły rejestry upoważnień. W 35% urzędów prowadzono je nierzetelnie. Najczęściej nie ewidencjonowano w rejestrach wszystkich upoważnień oraz nie odnotowywano faktu ich cofnięcia.

W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wydawania upoważnień do wykonywania zadań w ramach postępowań administracyjnych. W jednym urzędzie powyższe zagadnienie zostało przewidziane do zbadania w postępowaniu audytowym.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wadliwie udzielonych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności w postępowaniach administracyjnych, mogą świadczyć o niezapewnieniu przez wójtów, starostów i marszałków województw funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie. Tym samym wskazują także na brak należytej staranności w zakresie prawidłowej realizacji zadań jst wykonywanych na podstawie upoważnień.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2017–2019 w skontrolowanych urzędach liczba obowiązujących upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych (w zależności od rodzaju jednostki – na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym a także art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej) oraz wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym (art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej), wynosiła 10 099 i wahała się od pięciu do 2320. W UM Kielce w trakcie kontroli NIK nie udało się ustalić ostatecznej liczby takich upoważnień. Najwięcej upoważnień wydanych zostało w dużych urzędach miast oraz w urzędach marszałkowskich. W strukturze upoważnień dominowały te, które dotyczyły wykonywania innych niż decyzje czynności w postępowaniu administracyjnym (72%). Najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych wydano w UM Szczecin, a najmniej w UG w Skoroszczach.

[str. 14–17]

Jedynie w 13 spośród 42 skontrolowanych urzędów wprowadzono wewnętrzne procedury, w których określone zostały zasady udzielania upoważnień. Prawidłowy zdaniem NIK, tryb postępowania przy wydawaniu upoważnień obejmował m.in. złożenie wniosku o takie upoważnienie i jego zaakceptowanie przez właściwy organ, przygotowanie projektu upoważnienia, jego uzgodnienie z właściwymi pracownikami komórek merytorycznych urzędu, w tym z radcą prawnym i podpisanie przez organ. W pozostałych jednostkach nie ustalono takich wewnętrznych zasad. Ponadto w prawie jednej trzeciej urzędów nie wskazano komórki organizacyjnej ani osoby odpowiedzialnej za przygotowanie projektu upoważnienia. W połowie jednostek nie określono obowiązku jego uzgadniania z radcą prawnym zatrudnionym w urzędzie. Najczęściej upoważnienia przygotowywane były przez pracowników wydziałów organizacyjnych urzędów lub kierowników wydziałów merytorycznych, w której zatrudniony był upoważniany pracownik urzędu. W wyjaśnieniach składanych podczas kontroli większość kierowników kontrolowanych urzędów deklarowała, że każdorazowo proces udzielania upoważnień nadzorowany był zarówno przez radcę prawnego zatrudnionego w urzędzie, jak również przez kierowników wydziałów merytorycznych, w której zatrudniony był upoważniany pracownik urzędu. Zdaniem NIK, brak pisemnych zasad udzielania upoważnień mógł stanowić jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

[str. 17–19]

Spośród objętych badaniem 7925 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym, w 385 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości (4,9%). Polegały one na: wydaniu lub cofnięciu upoważnienia przez osoby nieuprawnione, np. zastępcę wójta, wicemarszałka, wicestarszę (nieprawidłowości tego typu stwierdzono w 33,3% skontrolowanych urzędów)⁶, wydawaniu upoważnień bez wskazania podstawy prawnej (14,3% skontrolowanych urzędów) lub z błędną podstawą prawną (33,3%).

Skala wydawanych upoważnień w skontrolowanych urzędach

Brak procedur dotyczących udzielania upoważnień

Wydawanie upoważnień przez osoby nieuprawnione

Wydawanie upoważnień bez wskazania podstawy prawnej lub z błędną podstawą prawną

⁶ Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej upoważnień, o których mowa w tych przepisach może udzielić jedynie organ.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ponadto w czterech urzędach ustalono, że żadna osoba, której udzielono upoważnienia nie potwierdziła podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień, a w 11 urzędach wystąpiły pojedyncze tego rodzaju przypadki. Powyższe zaniechanie było niezgodne z kryterium rzetelności działania oraz naruszało standard kontroli zarządczej⁷, określony w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸, stanowiący, że przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

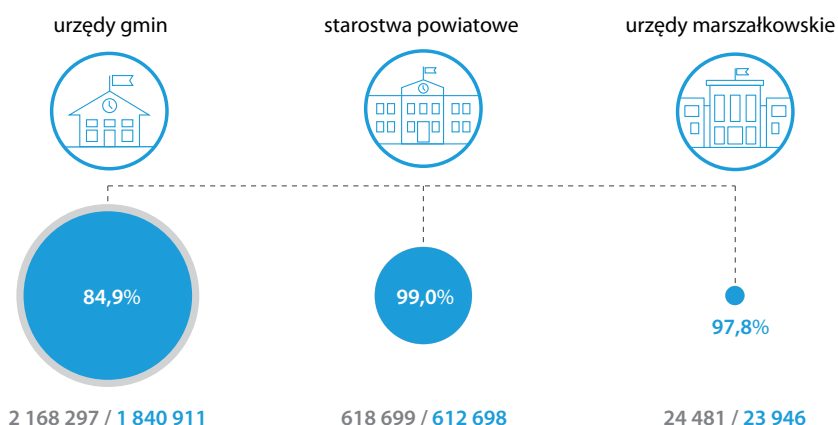
[str. 19–23]

Skala wydawanych decyzji

W okresie objętym kontrolą, w 40 skontrolowanych urzędach wydano łącznie 2811,5 tys. decyzji administracyjnych, z tego 88% na podstawie upoważnień udzielonych w trybie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie upoważnień w stosunku do ogółu wydanych w urzędach decyzji przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 1

Procentowy udział liczby decyzji wydanych na podstawie upoważnień do liczby decyzji ogółem w podziale na poszczególne szczeble samorządu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 23–28]

Wydawanie decyzji przez osoby nieprawidłowo upoważnione

W 14 urzędach, ich pracownicy na podstawie nieprawidłowych upoważnień, tj. udzielonych przez inne osoby niż piastujące stanowisko organu lub działający bez upoważnienia, wydały łącznie 24 tys. decyzji administracyjnych, tj. 1,4% decyzji wydanych na podstawie upoważnień w tych urzędach (1697,7 tys.)⁹. Liczbę wydanych decyzji na podstawie takich upoważnień przedstawia poniższa infografika.

⁷ Część A Środowisko wewnętrzne, pkt 4 Delegowanie uprawnień.

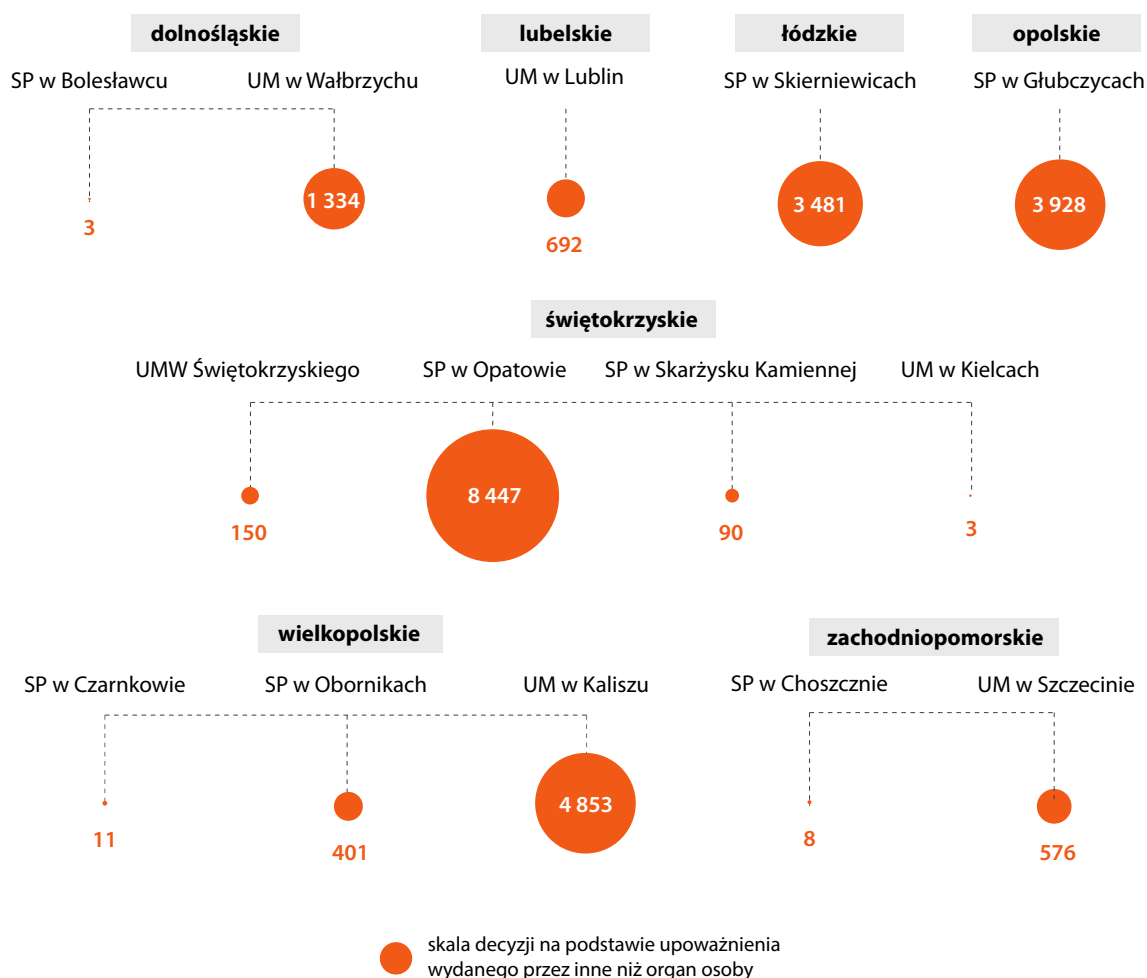
⁸ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁹ Do wyliczenia udziału decyzji wydanych przez nieuprawnione osoby, w UMW Świętokrzyskiego i w SP w Skarżysku-Kamiennym, przyjęto liczbę decyzji ogółem, ze względu na brak danych dotyczących skali decyzji wydanych z upoważnienia.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba decyzji wydanych na podstawie upoważnienia udzielonego przez inne niż organ osoby



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Decyzje podpisane przez osoby nieuprawnione dotyczyły m.in.: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zezwolenia na handel napojami alkoholowymi, przyznania dodatku mieszkaniowego, rejestracji pojazdów, wydania praw jazdy, usunięcia pojazdu, cofnięcia lub przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹⁰, wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. W ich wyniku pobrano 6763 tys. zł podatków i opłat, wypłacono 1701 tys. zł i umorzono kwotę 6 tys. zł należności¹¹.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.

¹¹ W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w UMW Świętokrzyskiego w latach 2012–2017 (I kwartał), na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.), w związku z podpisaniem ich przez osoby nieuprawnione, zwrócono 20 tys. zł podmiotom, którym wymierzono te kary. W przypadku unieważnienia wydanych w latach 2012–2014 przez osoby nieuprawnione decyzji i żądania zwrotu wymierzonych kar pieniężnych, Urząd może być zobowiązany do zapłaty 117,5 tys. zł.

Wydanie w imieniu organu administracji publicznej decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została do tego upoważniona przez ten organ, może – zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Wydawanie decyzji podczas urlopów

Ponadto, w dziewięciu urzędach upoważnieni pracownicy wydali 63 decyzje administracyjne w czasie kiedy przebywali na urloпах. Może to świadczyć o niewłaściwej organizacji pracy w urzędach. [str. 28–30]

Dokonywanie innych czynności niż wydawanie decyzji administracyjnych przez osoby nieprawidłowo upoważnione

W 11 skontrolowanych urzędach, na podstawie upoważnień udzielonych przez osoby nieuprawnione wykonywano czynności w postępowaniu administracyjnym inne niż wydawanie decyzji administracyjnych. W oparciu o takie upoważnienia podpisano 8,8 tys. dokumentów w postępowaniu administracyjnym (m.in. zaświadczeń, postanowień i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych). W związku z powyższym pobrano 194 tys. zł opłat. [str. 30–31]

Zgodnie z art. 27c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 24h ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu odpowiednio marszałka województwa, starosty i wójta powinni składać oświadczenia majątkowe. Pierwsze oświadczenie majątkowe należy złożyć w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że trzydziestodniowy termin do złożenia oświadczenia liczy się od dnia otrzymania upoważnienia. Niemniej kwestia ta budzi duże wątpliwości, bowiem przepisy regulujące składanie oświadczeń majątkowych nie są dość precyzyjne¹².

Osoby wydające decyzje administracyjne na podstawie upoważnienia na ogół terminowo składały oświadczenia majątkowe

Osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych na ogół terminowo składały oświadczenia majątkowe. Nieterminowo oświadczenie złożyło jedynie 27 osób w 10 skontrolowanych urzędach. W ośmiu urzędach, do dnia rozpoczęcia kontroli, nie złożono w ogóle 16 oświadczeń majątkowych (sześć oświadczeń w związku z udzieleniem upoważnienia, jednego rocznego oraz dziewięć w związku z cofnięciem lub wygaśnięciem upoważnienia na skutek rozwiązania stosunku pracy). Jedna osoba, która nie złożyła pierwszego oświadczenia majątkowego i nadal była zatrudniona w kontrolowanym urzędzie, złożyła takie oświadczenie w trakcie kontroli NIK. Kierownicy kontrolowanych jednostek, stosownie art. 27c ust. 5a ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, jedynie w trzech przypadkach wezwali do złożenia oświadczenia majątkowego osoby, które nie dopełniły tego obowiązku. Najwięcej oświadczeń majątkowych, które nie zostały złożone lub złożono je z opóźnieniem dotyczyło pracowników odwołanych ze stanowiska lub z którymi rozwiązano stosu-

¹² Por. str. 51–53.

nek pracy. Przyczyną powyższego może być brak w ustawach ustrojowych dotyczących poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego rozwiązań pozwalających na wyegzekwowanie złożenia oświadczenia majątkowego w sytuacji, gdy obowiązek ten powstał w związku z ustaniem zatrudnienia w urzędzie. [str. 31–32]

Kontrola wykazała, że w większości skontrolowanych urzędów (90%), zgodnie z art. 27d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, opublikowano w BIP wszystkie oświadczenia majątkowe złożone przez osoby wydające decyzje administracyjne. W trzech jednostkach do czasu kontroli NIK nie opublikowano 79 oświadczeń majątkowych. Ponad połowa skontrolowanych urzędów publikowała oświadczenia majątkowe ze znacznym opóźnieniem wynoszącym od 61 do nawet 603 dni od dnia ich złożenia. W UM w Kaliszu nie można było ustalić faktycznej daty publikacji oświadczeń w BIP. Jedną z przyczyn opóźnień w publikowaniu oświadczeń – podawanych przez kierowników jednostek – było nieokreślenie w powyższych przepisach terminu na dokonanie tej czynności. Zarówno z piśmiennictwa prawniczego jak i orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że oświadczenia majątkowe powinny zostać opublikowane w BIP niezwłocznie po ich złożeniu, co stanowi podstawowy sposób realizacji zasady jawności oświadczeń majątkowych, w kontekście konstytucyjnej zasady jawności działania organów administracji publicznej i jej konsekwencji w postaci obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, sformułowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹³. [str. 32–34]

Publikowanie oświadczeń majątkowych w BIP

We wszystkich skontrolowanych urzędach prowadzone były rejestry upoważnień. Kontrola ujawniła, że rejestry upoważnień w 35% skontrolowanych jednostek prowadzone były nierzetelnie. W rejestrach tych nie ujmowano wszystkich upoważnień, nie ewidencjonowano upoważnień uchylonych bądź też sposób prowadzenia rejestru pozwalał na uzupełnianie go bez pozostawienia śladu rewizyjnego. Sposób prowadzenia rejestru w trzech skontrolowanych jednostkach nie pozwalał na szybkie określenie skali obowiązujących upoważnień do wydawania decyzji lub podejmowania innych czynności w postępowaniu administracyjnym. [str. 34–36]

Jednostki nierzetelnie prowadziły rejestry upoważnień

Spośród 40 objętych kontrolą jednostek, w żadnej nie przeprowadzono kontroli oraz nie realizowano zadań audytowych dotyczących prawidłowości wydawania upoważnień. Jedynie w SP Choszczynie zagadnienie to zaplanowano do zbadania w ramach realizowanego audytu, którego zakończenie przewidziano do końca pierwszego kwartału 2019 r. W skontrolowanych jednostkach, za wyjątkiem SP w Opatowie i UM w Kaliszu, nie zidentyfikowano ryzyka związanego z nieprawidłowym udzielaniem upoważnień, podczas corocznie sporządzanych analiz ryzyk występujących w jednostkach. [str. 36]

Kontrola i audyt nie obejmowały prawidłowości udzielania upoważnień

¹³ Por. Anna Wierzbicka, Komentarz do art. 24(i) ustawy o samorządzie gminnym (LEX nr 557133) oraz np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 września 2016 r., sygn. Akt IV SAB/Wr115/16, LEX nr 2172339.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem, efektywny i skuteczny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy, należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Skala stwierdzonych nieprawidłowości w 60% tych jednostek dotyczących udzielania upoważnień do wydawania decyzji oraz do dokonywania innych czynności w postępowaniach administracyjnych i prowadzenia w 35% jednostek rejestrów upoważnień, świadczy o niezapewnieniu funkcjonowania w tych jednostkach w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tych obszarach.

[str. 36–37]

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli oraz uwzględniając krytyczne poglądy wyrażane w piśmiennictwie prawniczym na temat składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych, a także ich publikowania w BIP¹⁵, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu:

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

- 1) Dokonania zmiany art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w taki sposób, aby przepisy te jednoznacznie określały termin złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez osobę, która została upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka województwa, starosty i wójta.
- 2) Określenia w ustawach o samorządzie województwa, samorządzie powiatowym i samorządzie gminnym terminu, w jakim powinno nastąpić udostępnienie w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym, tj. realizacji obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 27d ust. 3, art. 25d ust. 3 oraz art. 24i ust. 3 ww. ustaw.

Niezależnie od powyższych wniosków *de lege ferenda*, NIK rekomenduje również:

Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie udzielania upoważnień do realizacji zadań wykonywanych na podstawie prawa administracyjnego, w tym opracowanie odpowiednich zasad postępowania dotyczących udzielania upoważnień, w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

Wójtowie, starostowie
i marszałkowie
województw

Uwzględnianie w ramach prowadzonych kontroli gospodarki finansowej jst spraw związanych z prawidłowością umocowania pracowników urzędów tych jednostek do wykonywania zadań samorządu terytorialnego w imieniu jego organów.

Regionalne izby
obrachunkowe

¹⁵ Por. str. 51–53.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego

Skala udzielonych
i cofniętych upoważnień

W skontrolowanych urządach w latach 2017–2019 łączna liczba obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym udzielonych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, wynosiła 10 099, w tym 2686 do wydawania decyzji administracyjnych (27% ogółu). W badanym okresie cofnięto 2478 upoważnień, w tym 933 do wydawania decyzji administracyjnych. Rozkład upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniach administracyjnych, w podziale na poszczególne objęte kontrolą rodzaje jst przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 3

Rozkład upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniach administracyjnych w podziale na szczeble skontrolowanych jst



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Spośród objętych kontrolą gmin, najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności obowiązywało w UM w Lublinie (2320), a najmniej w UG w Skoroszycach (5). Najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych obowiązywało w UM w Szczecinie (413), a najmniej w UG w Skoroszycach (1). W UM Kielce w trakcie kontroli NIK nie udało się ustalić ostatecznej liczby takich upoważnień.

Przykład

Po rozpoczęciu kontroli pracownicy **UM w Kielcach** nie byli w stanie podać rzetelnej informacji o liczbie objętych kontrolą upoważnień. Odpowiadając na skierowane 22 stycznia 2019 r. pismo, zawierające prośbę o podanie do 24 stycznia 2019 r. liczby upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2017 r., 2018 r. i 2019 r., upoważnień wydanych oraz cofniętych i wygasłych w poszczególnych latach kontrolowanego okresu, a także upoważnień aktualnych na 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz na dzień zakończenia czynności kontrolnych, Prezydent Miasta Kielce w piśmie przekazanym 28 stycznia 2019 r.

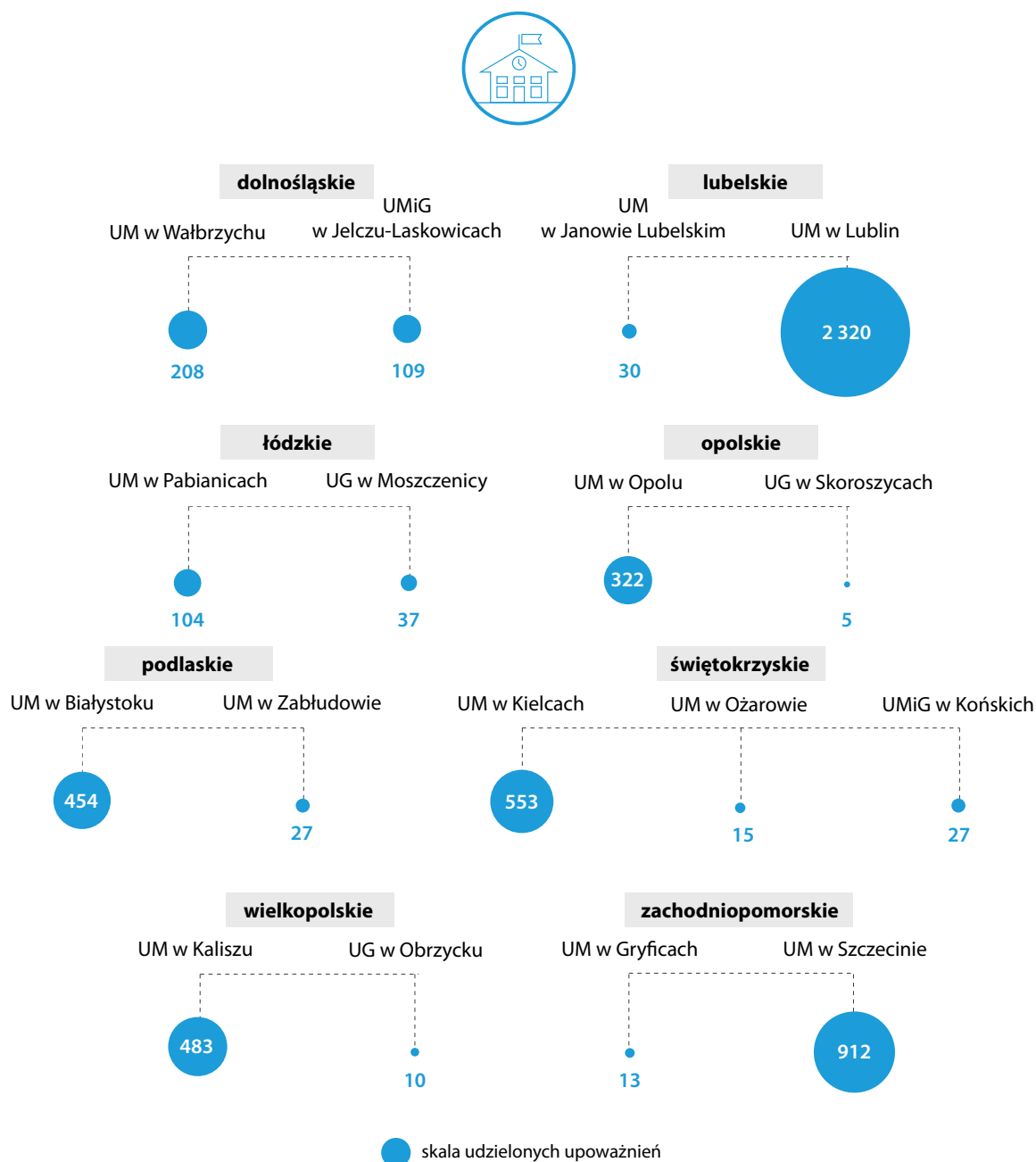
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwierdził, że sporządzenie zestawienia we wskazanym terminie nie jest możliwe, gdyż wymaga przeprowadzenia dogłębnej analizy przez wszystkie wydziały i komórki organizacyjne urzędu. Do czasu zakończenia kontroli, nie przedłożono ostatecznej, bezspornej informacji o skali objętych kontrolą upoważnień.

Liczbę obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w skontrolowanych urzędach gmin przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 4

Liczba obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w skontrolowanych gminach



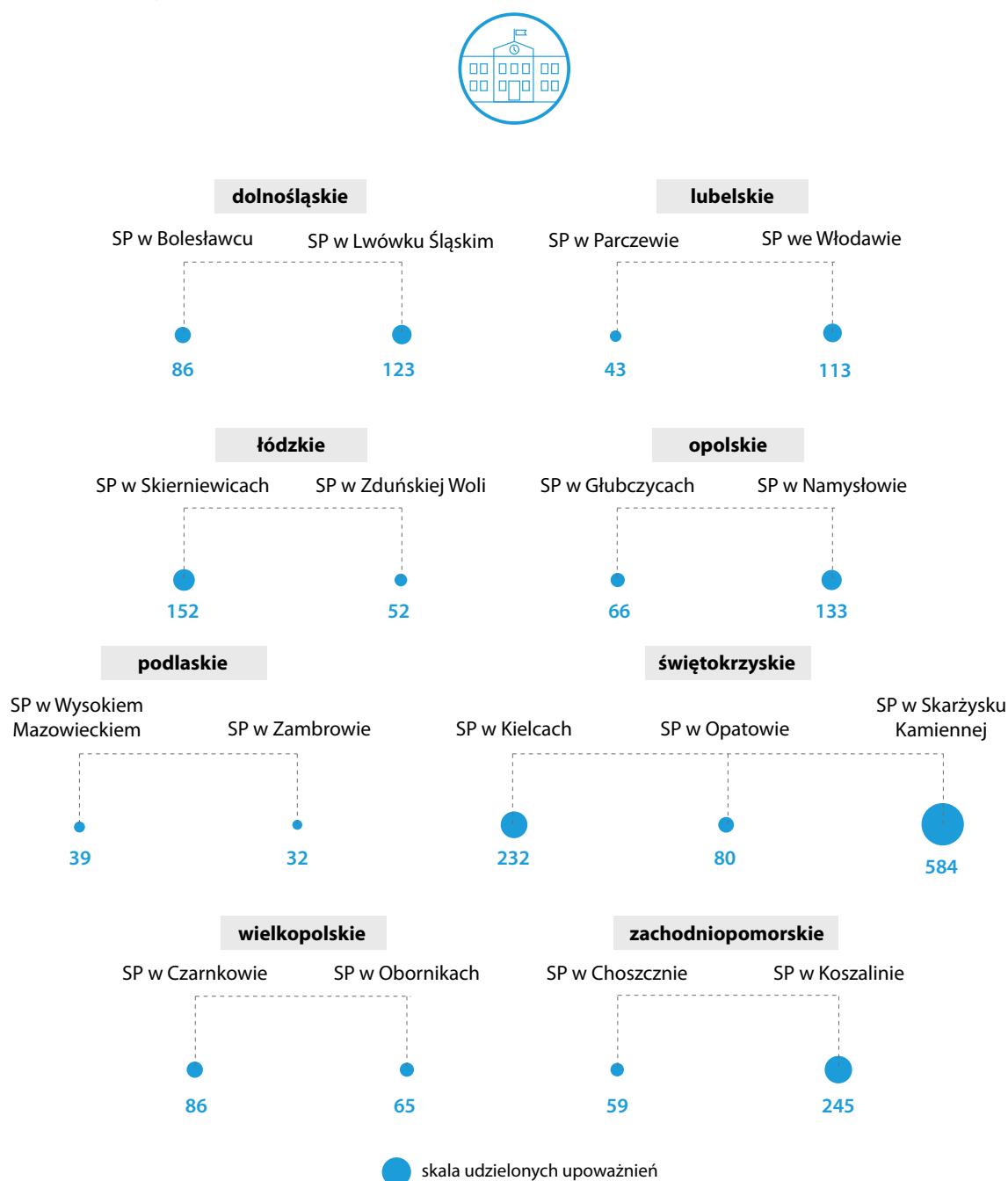
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W starostwach powiatowych najczęściej upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, obowiązywało w SP w Skarżysku-Kamiennej (584), a najmniej w SP w Zambrowie (32). Najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych spośród kontrolowanych starostw udzielono w SP w Kielcach (150), a najmniej w SP we Włodawie (9). Obowiązujące upoważnienia w skontrolowanych starostwach powiatowych przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 5

Liczba obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w skontrolowanych starostwach powiatowych



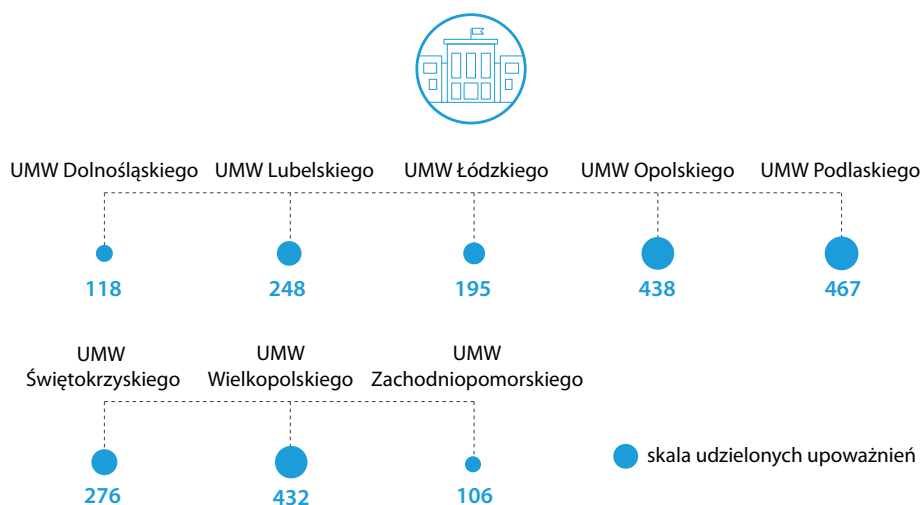
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W urzędach marszałkowskich najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności obowiązywało w UMW Podlaskiego (467), a najmniej w UMW Zachodniopomorskiego (106). Najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych udzielono w UMW Lubelskiego (89), a najmniej w UMW Zachodniopomorskiego (34). Liczbę obowiązujących upoważnień w skontrolowanych urzędach marszałkowskich przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 6

Liczba obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w skontrolowanych urzędach marszałkowskich



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykład

W **UMW Lubelskiego** na podstawie przedłożonych do kontroli rejestrów upoważnień i pełnomocnictw oraz zbiorów ww. dokumentów ustalono, że na 1 stycznia 2017 r. aktualnych było 114 upoważnień udzielonych na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa lub art. 268a k.p.a., w tym 59 do wydawania decyzji administracyjnych. W latach 2017–2019 (do dnia 11 stycznia 2019 r.) udzielono 134 tego rodzaju upoważnień, w tym 30 do wydawania decyzji. W okresie tym 61 upoważnień wygasło lub zostało cofniętych, w tym 23 do wydawania decyzji. Na dzień 11 stycznia 2019 r. obowiązywało 187 upoważnień, w tym 66 do wydawania decyzji administracyjnych.

W 27 urzędach objętych kontrolą¹⁶ nie wprowadzono wewnętrznych procedur postępowania podczas udzielania upoważnień. W pozostałych urzędach procedury udzielania upoważnień uregulowano w odrębnym zarządzeniu lub w regulaminie organizacyjnym. Procedury te, przedstawione na poniżej infografice przewidywały prawidłowy tryb postępowania podczas udzielania upoważnień.

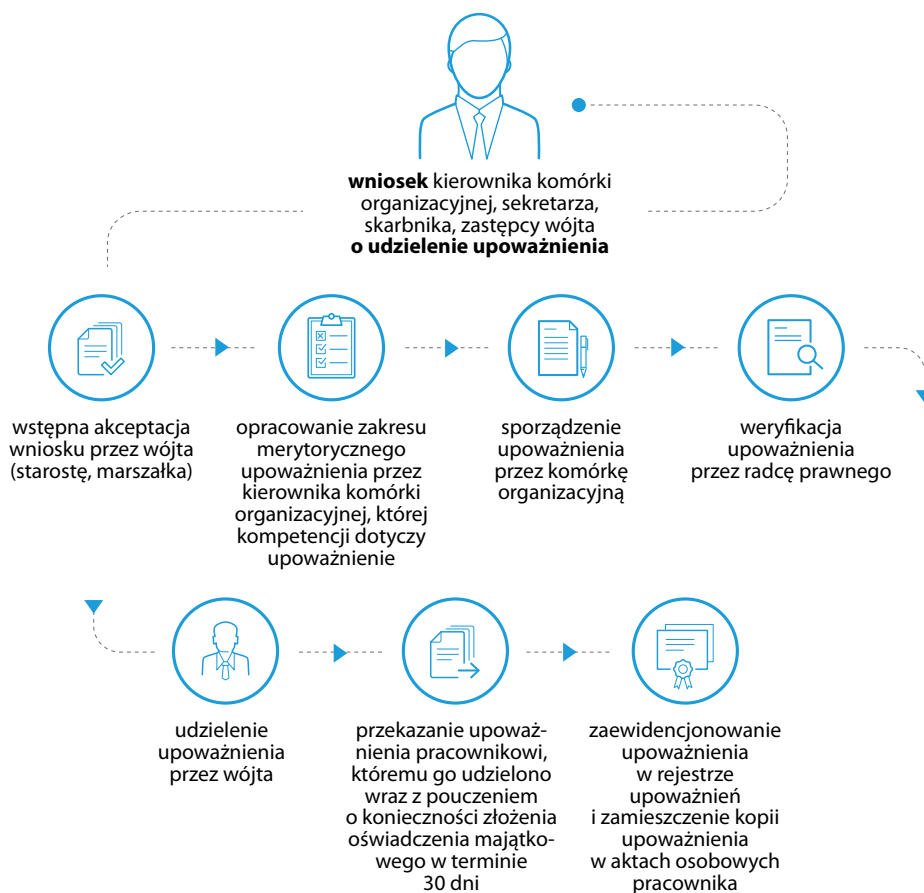
Brak wewnętrznych procedur udzielania upoważnień

¹⁶ UG w Moszczenicy, UG w Obrzycku, UMiG w Jelczu-Laskowicach, UMiG w Końskich, UM w Gryficach, UM w Janowie Lubelskim, UM w Kaliszu, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, UM w Szczecinie, UM w Zabłudowie, SP w Bolesławcu, SP w Choszcznie, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Koszalinie, SP w Lwówku Śląskim, SP w Namysłowie, SP w Obornikach, SP w Opatowie, SP w Skierniewicach, SP we Włodawie, SP w Wysokiem Mazowieckiem, SP w Zambrowie, SP w Zduńskiej Woli, UMW Opolskiego, UMW Zachodniopomorskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Pożądany schemat działań związanych z udzielaniem upoważnienia (ustalona w trakcie kontroli dobra praktyka)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontrola wykazała, że w 12 objętych kontrolą urzędach¹⁷ nie wskazano komórki organizacyjnej ani osoby odpowiedzialnej za przygotowanie upoważnień, a w 18 urzędach¹⁸ powyższego zadania nie przypisano w zakresach czynności pracowników. Upoważnienia na ogół przygotowywane były przez pracowników lub kierowników wydziałów organizacyjnych oraz wydziałów merytorycznych, w której zatrudniony był upoważniany pracownik. Jedynie w UG w Skoroszycach upoważnienia przygotowywał sekretarz Gminy, a w SP w Namysłowie – pracownik ds. kadr.

W połowie jednostek objętych kontrolą nie przewidziano obowiązku uzgadniania projektu upoważnienia z radcą prawnym zatrudnionym

¹⁷ UG w Moszczenicy, UG w Obrzycku, UG w Skoroszycach, UMiG w Jelczu-Laskowicach, UM w Gryficach, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, SP w Bolesławcu, SP w Głubczycach, SP w Skierniewicach, SP we Włodawie, SP w Zduńskiej Woli.

¹⁸ UG w Moszczenicy, UG w Obrzycku, UG w Skoroszycach, UMiG w Jelczu-Laskowicach, UMiG w Końskich, UM w Gryficach, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, SP w Choszczynie, SP w Bolesławcu, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Koszalinie, SP w Obornikach, SP w Skierniewicach, SP w Wysokim Mazowieckiem, SP w Zduńskiej Woli, UMW Dolnośląskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w urzędzie¹⁹, a w siedmiu – z kierownikiem komórki merytorycznej, w której zatrudniony był upoważniany pracownik urzędu²⁰. Postępowanie takie było działaniem nierzetelnym.

Przykład

Prezydent Miasta **Pabianice** wyjaśnił: *ponieważ podstawy prawne upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych wynikały wprost z przepisów ustaw i nie budziły wątpliwości co do ich zastosowania, nie wymagano w ich przypadku akceptacji radcy prawnego.*

Spśród obowiązujących w skontrolowanych urzędach 10 099 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym badaniem objęto 7925, tj. 78% upoważnień. W przypadku 385 upoważnień stwierdzono nieprawidłowości (4,9%), polegające na wydawaniu lub cofaniu upoważnień przez inne osoby niż piastujące funkcję organu, wydawaniu upoważnień bez wskazania podstawy prawnej lub z błędną podstawą prawną.

Z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej wynika, że tylko organ administracji publicznej może udzielić upoważnienia do załatwiania w jego imieniu spraw należących do jego kompetencji, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Kontrola wykazała, że osoby nieuprawnione, tj. zastępca wójta, wicestarosta, wicemarszałek, członek zarządu województwa, w 14 urzędach (w dwóch urzędach marszałkowskich²¹, sześciu starostwach powiatowych²² i sześciu urzędach gmin²³) udzieliły 159 upoważnień do załatwiania spraw w imieniu organu, w tym 102 do wydawania decyzji administracyjnych (2% zbadanych upoważnień). Największą liczbę upoważnień udzielonych przez osobę nieuprawnioną stwierdzono w UM w Lublinie (44), UM w Kielcach (30), SP w Opatowie (27) i UM w Szczecinie (26). Natomiast najwięcej upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych osoby nieuprawnione udzieliły w UM w Lublinie (44), SP w Opatowie (19) i UM w Szczecinie (10). Osoby, które nie były uprawnione do udzielenia upoważnienia wyjaśniały m.in., że działały na podstawie ogólnych zapisów regulaminów organizacyjnych upoważniających ich do zastępowania piastuna organu.

Upoważnienia
wydawane przez osoby
nieuprawnione

Skala stwierdzonych
wadliwych upoważnień

¹⁹ UG w Moszczenicy, UG w Skoroszycach, UMiG w Końskich, UM w Gryficach, UM w Kaliszu, UM w Pabianicach, UM w Wałbrzychu, UM w Zabłudowie, SP w Choszczynie, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Kielcach, SP w Namysłowie, SP w Obornikach, SP w Opatowie, SP w Parczewie, SP w Wysokiem Mazowieckiem, SP w Zambrowie, SP w Zduńskiej Woli, UMW Zachodniopomorskiego.

²⁰ UG w Moszczenicy, UMiG w Końskich, UM w Pabianicach, UG w Skoroszycach, SP w Lwówku Śląskim, UMW Dolnośląskiego, UMW Zachodniopomorskiego.

²¹ UMW Dolnośląskiego, UMW Świętokrzyskiego.

²² SP w Choszczynie, SP w Głubczycach, SP w Opatowie, SP w Skierniewicach, SP w Zduńskiej Woli, SP w Skarżysku Kamiennym.

²³ UM w Kaliszu, UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Opolu, UM w Szczecinie, UM w Wałbrzychu.

Przykłady

W UM w Lublinie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych dla 15 pracowników zostały wydane przez nieuprawnionych do tego zastępców prezydenta, którzy w latach 2017–2018 działając „w zastępstwie” prezydenta podpisali zarządzenia zawierające upoważnienia.

Stwierdzono też, że w dniach 6 i 12 lipca 2019 r. pierwszy Zastępca Prezydenta Lublina udzielił 29 upoważnień (zawartych w zarządzeniach nr 33/7/2018 oraz od nr 45/7/2018 do nr 72/7/2018) dyrektorom szkół/zespołów szkół do wydawania decyzji administracyjnych. W podstawie prawnej wydanych zarządzeń wskazano art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

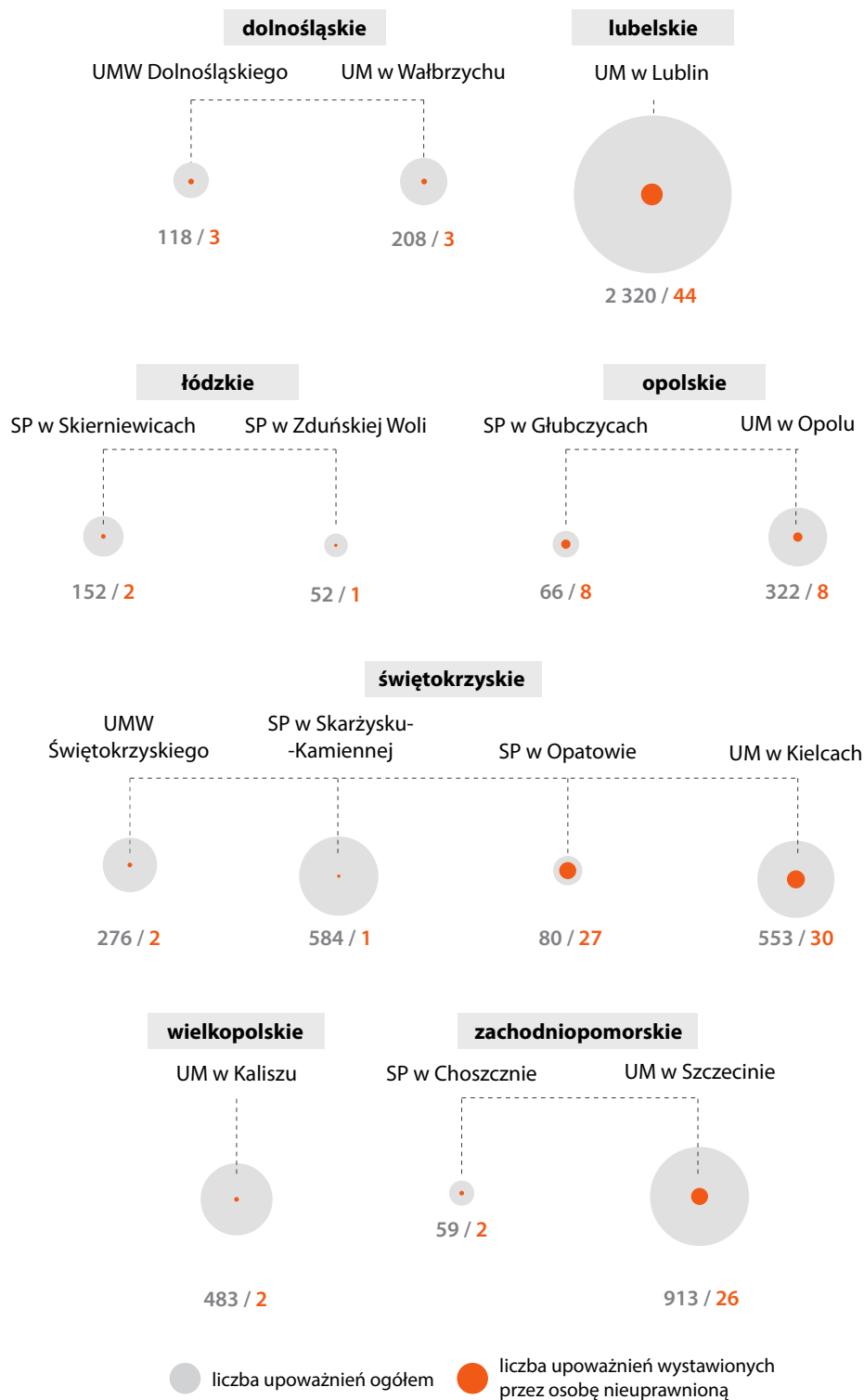
W UM w Szczecinie 886 upoważnień zostało podpisanych przez prezydenta Miasta, a pozostałe 26 upoważnień (w tym 10 do wydawania decyzji administracyjnych) przez osoby nieuprawnione, tj. przez zastępców prezydenta.

Liczbę udzielanych upoważnień do załatwiania w imieniu organu spraw w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych przez osoby nieuprawnione, w porównaniu do wszystkich wydanych w kontrolowanym okresie w tych urzędach upoważnień, przedstawia poniższa infografika.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Skala wydawanych upoważnień do załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania w imieniu organu decyzji administracyjnych przez osoby nieuprawnione na tle wszystkich upoważnień wydanych w tych urządach w kontrolowanym okresie



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Upoważnienia wydawane bez wskazania podstawy prawnej lub z błędną podstawą prawną

W 48 upoważnieniach do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym, wydanych w sześciu urzędach²⁴, nie zamieszczono w ogóle podstawy prawnej udzielenia upoważnienia, w tym w 10 upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych²⁵. Niewłaściwą podstawę prawną zamieszczono w 178 upoważnieniach²⁶, w tym w 78 upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych²⁷. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewskazaniu w upoważnieniach do wydawania decyzji stosownych przepisów (art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a.), wskazywaniu jako podstawy prawnej do wykonywania innych niż wydawanie decyzji czynności przepisów właściwych jedynie do wydawania decyzji administracyjnych.

Przykłady

W **UMW Łódzkiego** w dwóch obowiązujących w toku kontroli upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych i 17 upoważnieniach do innych czynności o charakterze administracyjnym wskazano niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, podczas gdy właściwą podstawą udzielania upoważnień do wydawania decyzji jest art. 46 ust. 2 tej ustawy, zaś w przypadku upoważnień do innych czynności – art. 268a k.p.a.

W **UM w Ożarowie** spośród 15 objętych badaniem, obowiązujących w kontrolowanym okresie, upoważnień udzielonych przez burmistrza, w 11 wskazano niewłaściwą podstawę prawną:

- w trzech upoważnieniach, udzielonych zastępcy burmistrza, sekretarzowi gminy i zastępcy skarbnika, do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wskazano jako podstawę ich udzielenia art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zamiast art. 39 ust. 2 ustawy);
- w trzech upoważnieniach udzielonych pracownikom urzędu do przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego i sporządzania formularzy, jako podstawę prawną wskazano ogólnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodu osobistego ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty²⁸, którego przepisy nie mogły stanowić podstawy udzielenia upoważnienia;
- w pięciu upoważnieniach udzielonych pracownikom urzędu do potwierdzania przyjęcia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz dokonywania innych czynności związanych z funkcjonowaniem tej ewidencji, jako podstawę prawną wskazano przepisy

²⁴ UMiG w Końskich, UG w Moszczenicy, SP w Bolesławcu, SP w Kielcach, SP w Parczewie, SP w Wysokiem Mazowieckiem.

²⁵ Wydanych w: UMiG w Końskich, UG w Moszczenicy, SP w Bolesławcu, SP w Kielcach.

²⁶ Wydanych w: UG w Moszczenicy, UMiG w Jelczu-Laskowicach, UMiG w Końskich, UM w Kielcach, UM w Ożarowie, SP w Kielcach, SP w Opatowie, SP w Parczewie, SP w Wysokiem Mazowieckiem, SP w Zambrowie, SP w Zduńskiej Woli, UMW Dolnośląskiego, UMW Lubelskiego, UMW Łódzkiego.

²⁷ Wydanych w: UG w Moszczenicy, UMiG w Końskich, UM w Kielcach, UM w Ożarowie, SP w Kielcach, UMW Dolnośląskiego, UMW Lubelskiego, UMW Łódzkiego.

²⁸ Dz. U. Nr 47, poz. 384, ze zm. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁹ albo ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy³⁰, które nie mogły stanowić podstawy udzielenia upoważnienia.

Kontrola wykazała, że w czterech urzędach osoby, którym udzielano upoważnień nie potwierdzały podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień³¹, natomiast w 11 urzędach wystąpiły pojedyncze takie przypadki³². Niepotwierdzanie podpisem przyjęcia upoważnienia utrudniało ustalenie w jakim terminie powinno być złożone pierwsze oświadczenie majątkowe oraz naruszało kryterium rzetelności działania. Zgodnie bowiem ze standardem kontroli zarządczej (część A *Środowisko wewnętrzne*, pkt 4 *Delegowanie upoważnień*) określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, przyjęcie delegowanych uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze powinno być potwierdzone podpisem.

Brak potwierdzenia delegowania uprawnień

Przykłady

W **SP w Czarnkowie** nie potwierdzano faktu otrzymania przez pracownika upoważnienia. Sekretarz wyjaśniła, że wszyscy pracownicy podpisywali indywidualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, a udzielone upoważnienie było tylko uszczegółowieniem tego zakresu, który już został podpisany.

W **UMW Zachodniopomorskiego** na żadnym ze 106 objętych badaniem upoważnień nie odnotowano podpisu osoby upoważnionej.

W okresie objętym kontrolą w 40 skontrolowanych urzędach wydano łącznie 2811,5 tys. decyzji administracyjnych, z tego 2477,6 tys. na podstawie upoważnień udzielonych w trybie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie upoważnień w stosunku do ogółu wydanych w urzędach decyzji przedstawia poniższa infografika.

Skala wydanych decyzji na podstawie upoważnień

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 647, ze zm.

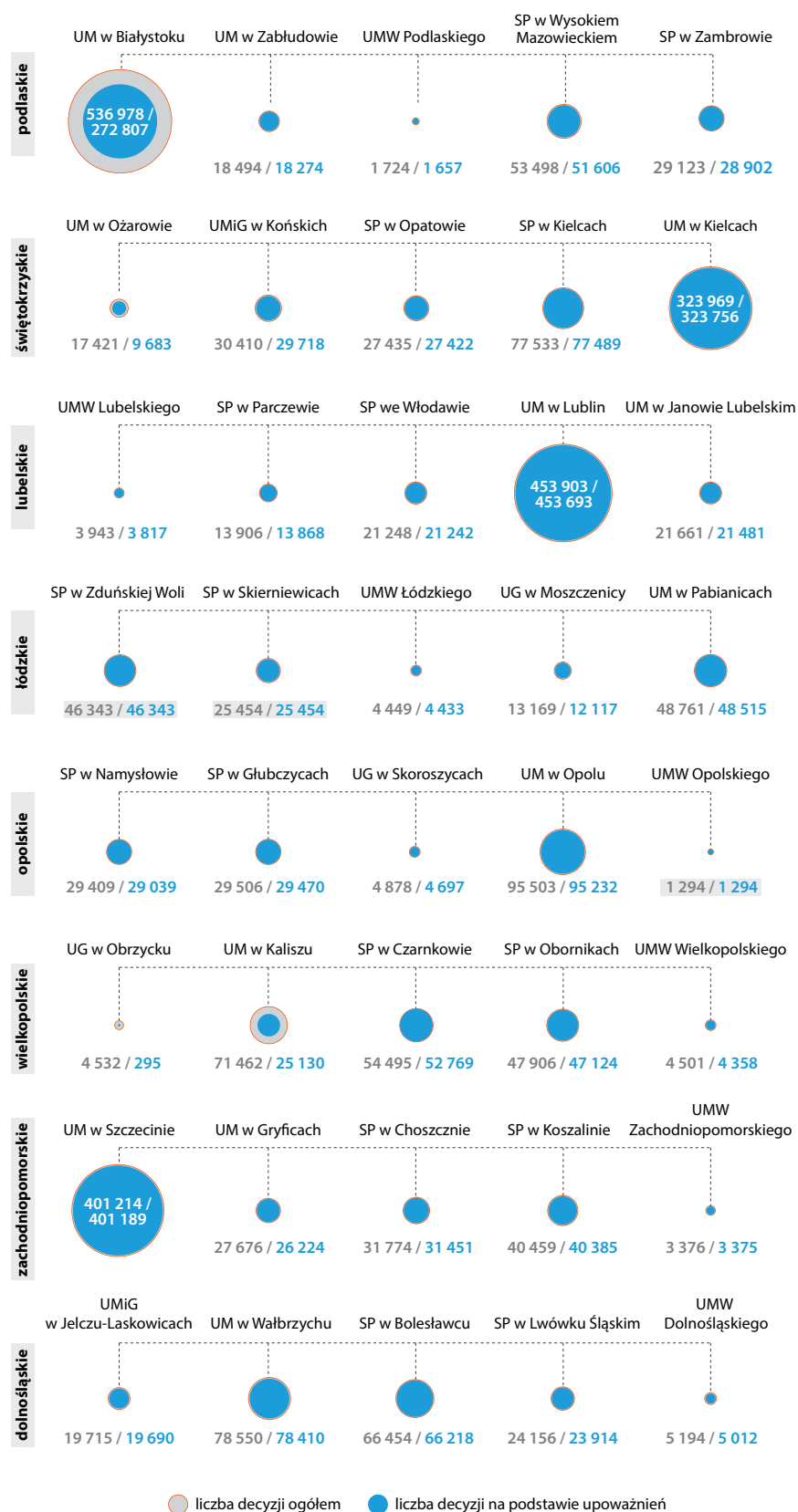
³¹ UG w Obrzycku (w przypadku upoważnień udzielonych w formie zarządzenia), SP w Czarnkowie, UMW Dolnośląskiego, UMW Zachodniopomorskiego.

³² UG w Moszczenicy, UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Zabłudowie, SP w Kielcach, SP w Lwówku Śląskim, SP w Obornikach, SP w Parczewie, SP w Skierniewicach, SP we Włodawie, SP w Zduńskiej Woli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Liczba wydanych decyzji administracyjnych na podstawie upoważnienia w stosunku do ogółu wydanych decyzji w urzędach



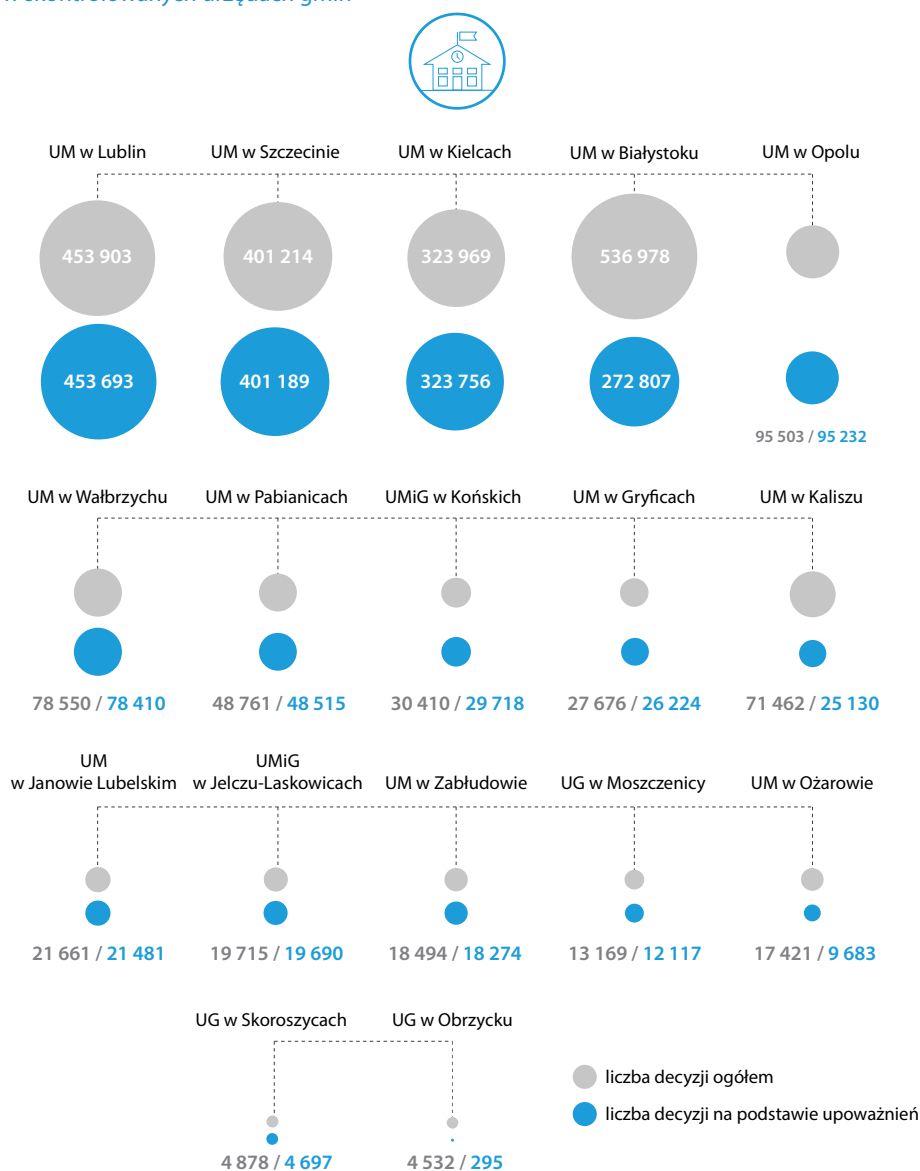
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W objętych kontrolą urządach gmin najwięcej decyzji wydawanych na podstawie upoważnień dotyczyło wymiaru podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku leśnego. W gminach, z upoważnienia, wydawano również decyzje dotyczące m.in. zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zatwierdzające podział nieruchomości gruntowej, określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, związane z przyznawaniem dodatku mieszkaniowego, warunków zabudowy oraz zezwalające na lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym dróg gminnych. Spośród skontrolowanych urzędów gmin, najwięcej decyzji na podstawie upoważnienia wydano w UM w Lublinie (453,7 tys.), a najmniej – w UG w Obrzycku (295). Liczbę wydanych decyzji na podstawie upoważnienia w porównaniu do decyzji ogółem w skontrolowanych urządach, przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 10

Liczba wydawanych decyzji na podstawie upoważnienia do decyzji wydanych ogółem w skontrolowanych urządach gmin



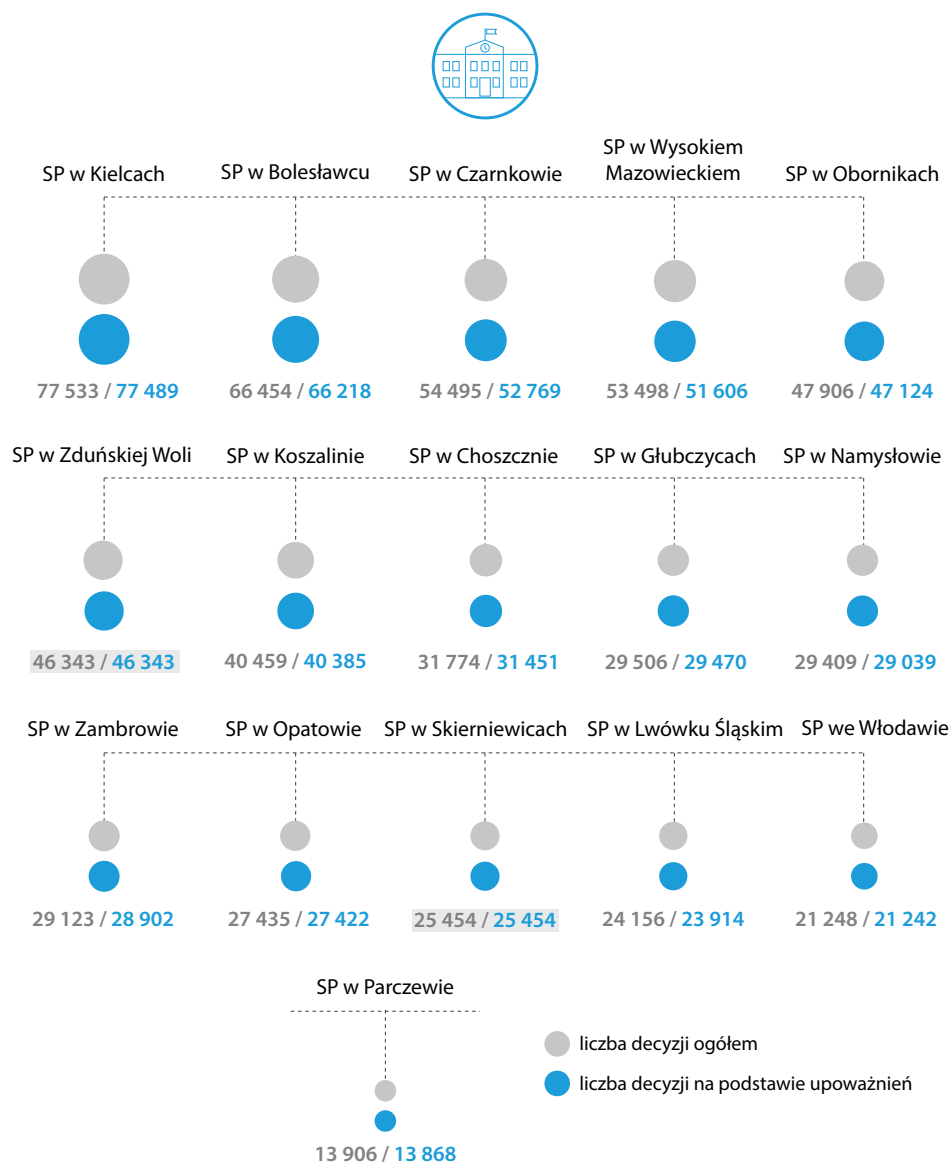
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych starostwach powiatowych najwięcej decyzji wydawanych z upoważnienia dotyczyło rejestrowania i wyrejestrowania pojazdu. Ponadto, wydawano decyzje dotyczące m.in. praw jazdy, pozwoleń na budowę, zezwoleń na transport odpadów, usuwania drzew, wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, uznania nieruchomości za mienie gromadzkie oraz zezwalające na sprowadzenie zwłok i szczątków ludzkich z zagranicy w celu ich pochowania. Spośród starostw powiatowych najwięcej decyzji na podstawie upoważnienia wydano SP w Kielcach (77,5 tys.), a najmniej – w SP w Parczewie (13,9 tys.). Liczbę wydanych decyzji na podstawie upoważnienia w stosunku do decyzji ogółem w skontrolowanych urzędach, przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 11

Liczba wydawanych decyzji na podstawie upoważnienia do decyzji wydanych ogółem w skontrolowanych starostwach powiatowych



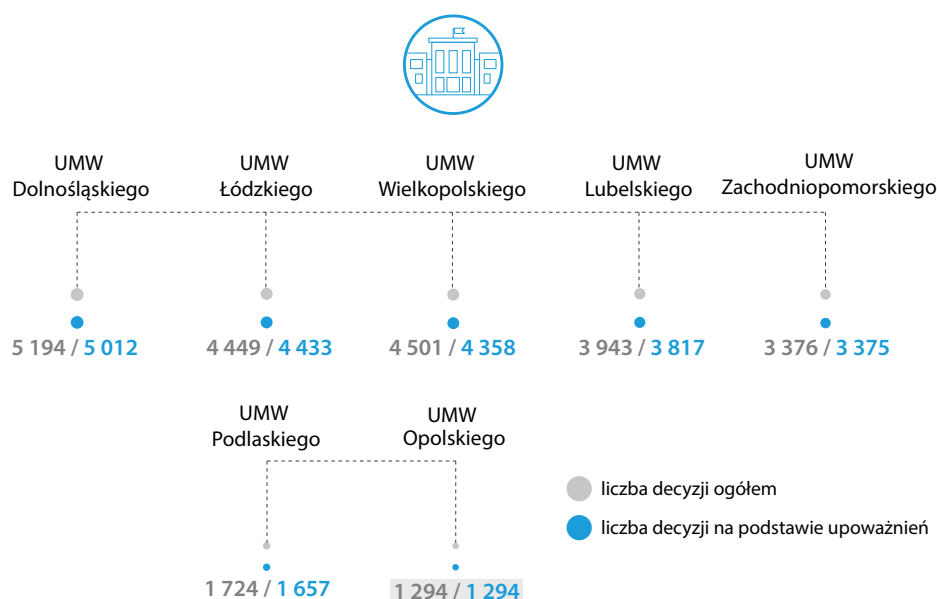
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W urzędach marszałkowskich objętych kontrolą najwięcej decyzji na podstawie upoważnień dotyczyło zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Najwięcej decyzji z upoważnienia wydano w UMW Dolnośląskiego (5,2 tys. decyzji), a najmniej w UMW Świętokrzyskiego (1,2 tys.). Liczbę wydanych decyzji na podstawie upoważnienia, w porównaniu do decyzji ogółem w skontrolowanych urzędach, przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 12

Liczba wydawanych decyzji na podstawie upoważnienia do decyzji wydanych ogółem w skontrolowanych urzędach marszałkowskich



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W latach 2017–2018 w **UMiG w Jelczu-Laskowicach** wydano ogółem 19 715 decyzji administracyjnych, z tego na podstawie upoważnienia burmistrza – 19 690. Decyzje wydawano w sześciu wydziałach wrzędu. Zdecydowaną większość, tj. 92,46% (18 229), stanowiły decyzje wydawane w Wydziale Opłat i Podatków.

W **SP w Parczewie**, w latach 2017–2018 (do 13 grudnia) wydano łącznie 13 906 decyzji, w tym decyzje wydane na podstawie udzielonych upoważnień stanowiły 99,7% (13 868). Ponad 92% tych decyzji (12 817) wydali pracownicy Wydziału Komunikacji, głównie w związku z rejestracją pojazdów (9581 decyzji) oraz wydaniem praw jazdy (1799 decyzji). Pracownicy Wydziału Architektury, Inwestycji i Zamówień Publicznych wydali w tym okresie łącznie 666 decyzji (4,8%), z tego 530 decyzji dotyczyło zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Natomiast pracownicy Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wydali 277 decyzji (2%), z których 185 dotyczyło wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.

W **UMW Wielkopolskiego**, w okresie 2017–2019 (do 25 stycznia), wydano łącznie 4501 decyzji, z tego 18 podpisał Marszałek Województwa, 125 – Marszałek w imieniu Zarządu Województwa, a 4358 – osoby upoważnione przez marszałka. Najwięcej decyzji wydano w Departamencie Środowiska – 2753 (65,2%), z tego w wydziałach: Ochrony Przyrody – 1094 (26%), Geologii – 745 (17,7%), Pozwoleń i Programów – 735 (17,4%) a także w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 544 (13%). Dominowały decyzje dotyczące zezwoleń: na usunięcie drzew i krzewów (1094), z zakresu geologii (696) oraz na wykonywanie regularnych i regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (530).

Decyzje
wydane przez
osoby nieuprawnione

Przeprowadzone badanie 30,1 tys. decyzji³³ wykazało, że w 14 skontrolowanych urzędach³⁴ pracownicy tych urzędów, którzy nie legitymowali się prawidłowym upoważnieniem, tj. udzielonym przez wójta, starostę lub marszałka województwa wydali 24 tys. decyzji administracyjnych, tj. 1,4% decyzji wydanych na podstawie upoważnień w tych urzędach (1697,7 tys.). Na ich podstawie pobrano 6763 tys. zł podatków i opłat, wypłacono 1701,4 tys. zł głównie z tytułu dodatków mieszkaniowych i umorzono 6,2 tys. zł należności budżetowych. Osoby nieuprawnione, które podpisywały decyzje wyjaśniały m.in., że działały w przekonaniu, że posiadają właściwe upoważnienie do wydawania decyzji.

Z 17 kontrolowanych urzędów gmin (miast), w pięciu urzędach (29,4%)³⁵ wydano 7,5 tys. decyzji, które zostały podpisane przez osoby nieuprawnione. Decyzje dotyczyły: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego od osób fizycznych i prawnych, środków transportowych, określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przyznania dodatku mieszkaniowego, trwałego zarządu, pozwoleń na wykonanie prac remontowych, budowlanych, konserwatorskich i montażowych budynków wpisanych do rejestru zabytków lub wstrzymania prowadzonych robót budowlanych, dofinansowania kosztów kształcenia w celu przygotowania zawodowego pracowników młodocianych, zmiany zezwolenia na założenie szkoły publicznej oraz wpisania, skreślenia lub odmowy wpisania do rejestru wyborców. Na podstawie powyższych decyzji pobrano 5706,5 tys. zł oraz wypłacono 1701,4 tys. zł.

W połowie z 16 objętych kontrolą starostw powiatowych³⁶ osoby upoważnione przez wicestarostów lub nieposiadające upoważnienia wydały 16,4 tys. decyzji administracyjnych, z których zdecydowana większość (99%) dotyczyła rejestracji pojazdów, wycofania pojazdów z ruchu, wydania praw jazdy, cofnięcia lub przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne na podstawie

³³ Próba została dobrana w sposób celowy, kierując się największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

³⁴ UM w Kaliszu, UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Szczecinie, UM w Wałbrzychu, SP w Bolesławcu, SP w Choszczynie, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Obornikach, SP w Opatowie i SP w Skierniewicach. Uwzględniono również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w UMW Świętokrzyskiego oraz w SP w Skarżysku Kamiennej.

³⁵ UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Kaliszu, UM w Wałbrzychu, UM w Szczecinie.

³⁶ SP w Bolesławcu, SP w Choszczynie, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Obornikach, SP w Opatowie, SP w Skierniewicach oraz w SP w Skarżysku-Kamiennej (kontrola rozpoznawcza).

ustawy o kierujących pojazdami. Pozostałe decyzje wydano w związku z umorzeniem należności za żywienie dzieci w internacie, sprowadzeniem zwłok i szczątków, wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej oraz ustaleniem kosztów usunięcia pojazdów oraz ich przechowywania. Na podstawie powyższych decyzji pobrano 1044,2 tys. zł oraz umorzono 6,2 tys. zł. Ponadto w UMW Świętokrzyskiego³⁷ osoby nielegitymujące się upoważnieniem Marszałka Województwa wydały 150 decyzji administracyjnych. Decyzje te dotyczyły nałożenia kary pieniężnej, na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁸, wykorzystania dróg w sposób szczególny, wydanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³⁹ oraz wpisania lub odmowy wpisania osób do ewidencji uprawnionych lekarzy do przeprowadzania badań w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami oraz wykreślenia z tej ewidencji.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez organ do wydawania decyzji w jego imieniu, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Przykłady

Na podstawie wadliwych upoważnień udzielonych w latach 2007 i 2012 dwóm pracownikom **UM w Kaliszu**, w okresie objętym kontrolą (do dnia 19 lutego 2019 r.), wydanych zostało łącznie 4853 decyzji administracyjnych dotyczących m.in.: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego od osób fizycznych i prawnych, środków transportowych, określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przyznania dodatku mieszkaniowego. Na ich podstawie Urząd pobrał kwotę 5551,5 tys. zł i wypłacił 1678,3 tys. zł.

Pracownicy **SP w Opatowie**, którzy nie zostali upoważnieni przez starostę do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, wydali 8447 spośród 8523 decyzji administracyjnych objętych badaniem (99,1%), w tym:

- referent Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, upoważniony przez wicestarostę, podpisał 835 decyzji dotyczących rejestracji pojazdu na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴⁰, w następstwie których pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 85,7 tys. zł;
- inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, mając upoważnienie wydane przez wicestarostę, podpisała 2504 decyzje dotyczące m.in. rejestracji pojazdu na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, wydania lub zatrzymania prawa jazdy, cofnięcia lub przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne na podstawie ustawy o kierujących pojazdami. W związku z wydaniem powyższych decyzji pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 175,5 tys. zł;

³⁷ Ustalenia z kontroli rozpoznawczej. Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2017 r.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 868.

⁴⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- inspektor Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg, legitymując się upoważnieniem wicestarosty, wydał 5107 decyzji dotyczących rejestracji pojazdu oraz nadania cech identyfikacyjnych pojazdu na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, w związku z którymi pobrano opłatę skarbową w łącznej wysokości 408,8 tys. zł;
- p.o. kierownik Referatu Gospodarki Mieniem, upoważniona przez wicestarostę, podpisała trzy decyzje w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolnej na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴¹. Powyższymi decyzjami ustalono należność za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w łącznej wysokości 38,4 tys. zł, płatne w terminie 60 dni od uprawomocnienia się decyzji na konto UMW Świętokrzyskiego oraz ustalono opłatę roczną w łącznej wysokości 4,3 tys. zł, płatną przez okres 10 lat.

W UMW Świętokrzyskiego okresie objętym kontrolą⁴² osoby, które nie zostały upoważnione przez marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, do wydawania decyzji w jego imieniu, podpisały łącznie 150 spośród 1.216 badanych decyzji (12,3%). W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w związku z podpisaniem ich przez osoby nieuprawnione, zwrócono 20 tys. zł podmiotom, którym wymierzono te kary. W przypadku unieważnienia wydanych w latach 2012–2014 przez osoby nieuprawnione decyzji i żądania zwrotu wymierzonych kar pieniężnych, Urząd może być zobowiązany do zapłaty 117,5 tys. zł.

Wydawanie decyzji
podczas nieobecności
w pracy

Upoważnieni pracownicy dziewięciu urzędów⁴³ podpisali 63 decyzje administracyjne w czasie kiedy faktycznie przebywali na urloпах. Pracownicy ci wyjaśniając przyczyny tego stanu wskazywali m.in. że przychodzili do pracy w trakcie urlopu, z uwagi na ważny interes stron postępowania i działanie na rzecz obywateli.

Przykład

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru **SP w Zambrowie** podpisał trzy decyzje, dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte w związku z realizacją inwestycji drogowych, z datą 9 lipca 2018 r. (tego dnia przebywał na urlopie wypoczynkowym), zamiast 6 lipca 2018 r. Wyjaśnił, że *projekty tych decyzji zostały przygotowane w piątek 6 lipca 2018 r., a ponieważ tego dnia nie mogły być wysłane stronom, opatrzone je datą 9 lipca 2018 r. i dlatego z tą datą podpisałem te decyzje.*

Skala innych
niż decyzje administracyjne
dokumentów wydawanych
w postępowaniach
administracyjnych
na podstawie upoważnień
udzielonych przez osoby
nieuprawnione

W wyniku badania 13 tys. dokumentów innych niż decyzje administracyjne wydanych w postępowaniu administracyjnym, stwierdzono, że w 11 urzędach⁴⁴ łącznie 8,8 tys. dokumentów zostało podpisanych przez osoby nieuprawnione (67,9%). Największą liczbę takich dokumentów podpisano w SP w Opatowie (3071), UM w Kielcach (2572) i UM w Szczecinie (2071). Nieprawidłowo upoważnieni pracownicy podpisywali postanowienia, protokoły oględzin lokalu w postępowaniu o wymeldowanie lub zameldowanie,

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.

⁴² Od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2017 r.

⁴³ UG w Moszczenicy, UMiG w Końskich, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, SP w Zambrowie, SP w Zduńskiej Woli, SP w Czarnkowie, SP w Bolesławcu, UMW Łódzkiego.

⁴⁴ UG w Obrzycku, UMiG w Końskich, UM w Kaliszu, UM w Kielcach, UM w Ożarowie, UM w Szczecinie, SP w Bolesławcu, SP w Głubczycach, SP w Opatowie, SP w Obornikach, SP w Parczewie.

protokoły przesłuchania świadków i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Wydawali również zaświadczenia z rejestru mieszkańców, zaświadczenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego, wypisy i wyrisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kopie map ewidencyjnych, wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów i budynków oraz wykazy budynków i działek, zaświadczenia o objęciu gruntu niestanowiącego własności Skarbu Państwa uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty, zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach oraz o posiadaniu gospodarstwa rolnego, jego wielkości i dochodzie z niego uzyskiwanym, poświadczali zgodność z oryginałem odpisów dokumentów. W związku z wykonywaniem powyższych czynności pobrano 194 tys. zł opłat.

Przykład

W **UG w Obrzycku** dwie niewłaściwie upoważnione osoby wydały 207 zaświadczeń, o których mowa w 306a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tj. o niezaleganiu w podatkach oraz o posiadaniu gospodarstwa rolnego, jego wielkości i dochodzie z niego uzyskiwanym.

Pracownicy **SP w Obornikach** bez upoważnienia wykonali 98 innych czynności niż wydanie decyzji administracyjnych. Dotyczyło to następujących sytuacji:

- 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;
- pracownicy Wydziału Komunikacji i Rozwoju w 95 przypadkach poświadczali za zgodność z oryginałem dokumenty przedstawione przez stronę na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 27c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 24h ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu odpowiednio marszałka województwa, starosty i wójta powinni składać oświadczenia majątkowe. Pierwsze oświadczenie majątkowe należy złożyć w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że trzydziestodniowy termin do złożenia oświadczenia liczy się od dnia otrzymania upoważnienia. Niemniej kwestia ta budzi duże wątpliwości, bowiem przepisy regulujące składanie oświadczeń majątkowych nie są dość precyzyjne⁴⁵.

Składanie oświadczeń majątkowych przez osoby wydające decyzje administracyjne

Przykład

W **UM w Janowie Lubelskim** zastępca skarbnika gminy upoważniona z dniem 1 sierpnia 2017 r. do wydawania decyzji w imieniu burmistrza, do dnia rozpoczęcia kontroli (3 grudnia 2018 r.) nie złożyła oświadczenia majątkowego. Burmistrz nie wezwał tej osoby, na podstawie art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, do złożenia oświadczenia w wyznaczonym przez niego terminie.

⁴⁵ Por. str. 51–53.

Burmistrz wyjaśnił, że nie poinformował nowo zatrudnionego pracownika o obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego przez przeoczenie. Zastępca skarbnika wyjaśniła, że z dniem 6 lutego 2017 r. została przeniesiona z Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Janowie Lubelskim (gdzie pracując na stanowisku głównej księgowej nie była zobowiązana do składania oświadczeń majątkowych) do urzędu miejskiego na stanowisko zastępcy skarbnika. Na nowym stanowisku pracy uznała, że nie dotyczy jej, tak jak na poprzednim, obowiązek składania oświadczenia majątkowego, tym bardziej, że pracodawca nie zwrócił się do niej z wezwaniem o złożenie takiego oświadczenia. W związku z ustaleniami kontroli, na wezwanie burmistrza, zastępca skarbnika złożyła oświadczenie majątkowe za 2017 r. w dniu 10 stycznia 2019 r.

Burmistrz Zabłudowa wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, do zakończenia kontroli NIK nie wezwał pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego, w związku z otrzymaniem przez niego 5 grudnia 2017 r. upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych.

Osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych na ogół terminowo składały oświadczenia majątkowe. W 10 urzędach⁴⁶ 26 osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych złożyło 27 oświadczeń majątkowych z uchybieniem obowiązujących terminów. Po terminie złożono 16 oświadczeń majątkowych, których obowiązek złożenia wynikał z odwołania z funkcji lub rozwiązania stosunku pracy, trzy oświadczenia związane z udzieleniem upoważnienia do wydawania decyzji i osiem rocznych oświadczeń majątkowych. Z największym opóźnieniem, wynoszącym 195 dni, złożono oświadczenia majątkowe w SP w Kielcach.

Do dnia rozpoczęcia kontroli, 13 osób wydających decyzje administracyjne w ośmiu skontrolowanych urzędach⁴⁷, nie złożyło 16 wymaganych oświadczeń majątkowych, tj. sześciu w związku z otrzymaniem upoważnienia do wydawania decyzji, jednego rocznego oświadczenia i dziewięciu w związku z odwołaniem z funkcji lub rozwiązaniem umowy o pracę. Jedynie w trzech przypadkach (w jednym podczas kontroli), wójt, starosta i marszałek województwa wezwali zobowiązanego pracownika, na podstawie art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c ust. 5a ustawy o samorządzie województwa do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, jednocześnie wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin na jego złożenie. Najdłuższy okres w jakim nie egzekwowano obowiązku złożenia oświadczenia wynoszący 686 dni, stwierdzono w SP w Obornikach.

Najwięcej oświadczeń majątkowych, które nie zostały złożone lub złożono je z opóźnieniem dotyczyło pracowników odwołanych ze stanowiska lub z którymi rozwiązano stosunek pracy. Przyczyną powyższego mógł być brak sankcji za niezłożenie oświadczenia dla byłych pracowników. Sankcje takie w postaci utraty części wynagrodzenia i rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, przewidziano tylko dla osób pozostają-

⁴⁶ UMiG w Jelczu-Laskowicach, UM w Szczecinie, UM w Wałbrzychu, UM w Zabłudowie, SP w Bolesławcu, SP w Kielcach, SP w Namysłowie, SP w Opatowie, UMW Lubelskiego, UMW Zachodniopomorskiego.

⁴⁷ UG w Obrzycku, UM w Janowie Lubelskim, UM w Pabianicach, UM w Zabłudowie, SP w Bolesławcu, SP w Obornikach, SP w Kielcach, UMW Lubelskiego.

cych w zatrudnieniu (art. 24k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25f ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27f ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

Przykłady

W SP w Namysłowie spośród sześciu osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy, cztery złożyły oświadczenia majątkowe terminowo, tj. w dniu rozwiązania umowy o pracę. Pozostałe dwie osoby takie oświadczenia złożyły odpowiednio po dwóch i 10 dniach od dnia rozwiązania umowy o pracę.

W UMW Zachodniopomorskiego terminowo oświadczenia majątkowe złożyło 25 osób, tj. 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.

Starosta Bolesławski niezgodnie z art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym nie wezwał trzech pracowników upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych do złożenia oświadczenia majątkowego w związku z rozwiązaniem umowy o pracę. Starosta wyjaśnił, że zajmująca stanowisko naczelnika Wydziału Środowiska w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu do dnia 24 kwietnia 2018 r. nie złożyła oświadczenia majątkowego w dniu rozwiązania umowy o pracę, do czego była zobligowana na podstawie art. 24c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, mimo ustnego przypomnienia o tym obowiązku przez kierownika Biura Organów Powiatu. Ponadto starosta wskazał, że ustawa o samorządzie powiatowym, która nakłada obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, nie przewiduje sankcji dla osób, które nie zrealizują tego obowiązku w dniu odwołania lub rozwiązania umowy o pracę.

Zgodnie z art. 27d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP. Do czasu kontroli NIK nie opublikowano w czterech jednostkach 79 oświadczeń majątkowych. W SP w Zduńskiej Woli nie opublikowano żadnego z 63 oświadczeń majątkowych złożonych w okresie objętym kontrolą, w UM w Janowie Lubelskim – wszystkich 10 za 2017 r., w UMiG w Końskich – pięciu w 2017 r., a w SP w Zambrowie – jednego w 2017 r.

W 24 urzędach oświadczenia majątkowe zostały opublikowane ze znacznym opóźnieniem wynoszącym od 61 do nawet 603 dni od dnia ich złożenia – w sześciu urzędach⁴⁸ z opóźnieniem od 61 do 100 dni, w siedmiu urzędach⁴⁹ od 101 do 200 dni, w pięciu⁵⁰ od 201 do 300 dni i w sześciu⁵¹ ponad 300 dni. Największe opóźnienia w publikacji oświadczeń wystąpiły w UMiG w Końskich (603 dni), SP w Zambrowie (531 dni), UM w Zabłudowie (422 dni). W UM w Kaliszu nie można było ustalić faktycznej daty opu-

**Znaczne opóźnienia
w publikowaniu
oświadczeń majątkowych
w BIP**

⁴⁸ UM w Gryficach (79 dni), UM w Kielcach (70 dni), UM w Ożarowie (61 dni), UM w Wałbrzychu (90 dni), UMW Dolnośląskiego (100 dni), UMW Podlaskiego (99 dni).

⁴⁹ UM w Janowie Lubelskim (101), SP w Opatowie (106 dni), SP w Czarnkowie (114 dni), SP w Kielcach (139 dni), UM w Opolu (190 dni), SP w Głubczycach (196 dni), SP w Obornikach (197 dni).

⁵⁰ UM w Lublinie (217 dni), UG w Obrzycku (223 dni), SP w Wysokiem Mazowieckiem (224 dni) i SP w Lwówku Śląskim (240 dni), SP w Zduńskiej Woli (262 dniach).

⁵¹ UM w Białymstoku (347 dni), UM w Szczecinie (345 dni), SP w Koszalinie (365 dni), UM w Zabłudowie (422 dni), SP w Zambrowie (po 531 dni) i UMiG w Końskich (603 dni).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

blikowania oświadczeń w BIP, ponieważ ich publikacja nie była opatrzona danymi o czasie udostępnienia informacji oraz o osobie udostępniającej oświadczenie, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 8 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jedną z przyczyn braku niezwłocznego publikowania oświadczeń, w świetle ustaleń kontroli NIK, było nieokreślenie w przepisach prawa terminu na dokonanie tej czynności.

Przykłady

W SP w Głubczycach wszystkie złożone oświadczenia majątkowe starosta udostępnił w BIP Starostwa. W jednym przypadku publikacja oświadczenia nastąpiła w tym samym dniu, w którym złożone zostało oświadczenie. W skrajnym, upublicznienie oświadczenia majątkowego nastąpiło dopiero w 196. dniu od jego złożenia.

W UMiG w Końskich pięć oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu burmistrza za 2016 r. złożonych 25, 27 i 30 kwietnia 2017 r. udostępniono w BIP Urzędu dopiero w grudniu 2018 r. (w trakcie kontroli), tj. po upływie ponad półtora roku od ich złożenia. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną powyższego było przeoczenie.

5.2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Rejestry upoważnień
prowadzono
we wszystkich jednostkach

We wszystkich skontrolowanych urzędach prowadzone były rejestry upoważnień. Rejestry na ogół prowadzono w komórkach odpowiedzialnych za organizację pracy urzędu, a zadania z tym związane przypisane były pracownikom w zakresach czynności. W zależności od przyjętych rozwiązań organizacyjnych rejestry były prowadzone łącznie dla udzielanych w oparciu o różne podstawy prawne upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych czynności administracyjnych, a także pełnomocnictw i upoważnień, do których przepisy prawa administracyjnego nie miały zastosowania albo odrębnie dla każdego rodzaju upoważnień. Rejestry prowadzone były zarówno „ręcznie”, jak i w formie elektronicznej. Również zakres danych zawartych w rejestrach był różny. Zawierały one co najmniej liczbę porządkową, imię i nazwisko osoby upoważnionej, przedmiot upoważnienia oraz datę wydania. W części urzędów wskazywano również okres ważności upoważnienia, który najczęściej określano jako czas pełnienia funkcji lub pozostawania w zatrudnieniu. Odnotowywano również datę cofnięcia upoważnienia.

Przykład

W SP w Bolesławcu rejestr udzielonych upoważnień i pełnomocnictw prowadzony był „ręcznie”, w formie zbioru arkuszy wpiętych do segregatora. Wskazano w nim: liczbę porządkową, osobę upoważnioną, przedmiot upoważnienia oraz datę upoważnienia lub umocowania. Rejestr zawierał zarówno upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, podejmowania innych czynności niż decyzje administracyjne, jak również innego rodzaju upoważnienia i pełnomocnictwa. W rejestrze upoważnień nie zamieszczono wygasłych upoważnień do podejmowania decyzji administracyjnych i czynności innych niż decyzje.

W **UM w Białymstoku** rejestr upoważnień prowadzono w formie elektronicznej (w systemie *Flower*). Wykazywano w nim: imię, nazwisko, stanowisko osoby upoważnionej, nazwę komórki organizacyjnej, numer upoważnienia, podstawę prawną, zakres, datę udzielenia, datę obowiązywania i datę cofnięcia upoważnienia. W rejestrze ujęto upoważnienia udzielone pracownikom Urzędu oraz kierownikom jednostek podległych do wydawania decyzji i postanowień, do podpisywania pism, wezwań, zawiadomień wydawanych w trakcie prowadzonego postępowania, przeprowadzania kontroli lub audytu, wykonywania określonych czynności (np. potwierdzania za zgodność z oryginałem wydawanych duplikatów decyzji, zaświadczeń oraz potwierdzania ostateczności wydawanych decyzji i postanowień; poświadczania za zgodność z oryginałem, w tym odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań).

W 14 skontrolowanych urzędach⁵² rejestry upoważnień prowadzone były nierzetelnie. W rejestrach tych nie ujmowano wszystkich upoważnień, brak było daty ważności upoważnień, nie odnotowywano jego uchylecia lub wygaśnięcia. Występowały przypadki niesystematycznego i niechronologicznego wykazywania upoważnień oraz rejestrowania dokumentów niebędących upoważnieniami (pełnomocnictwami) lub pismami cofającymi upoważnienia. Sposób prowadzenia rejestru pozwalał na uzupełnianie go bez pozostawienia śladu rewizyjnego. W pięciu skontrolowanych urzędach⁵³ rejestry nie pozwalały na szybkie ustalenie osób aktualnie upoważnionych ani liczby obowiązujących upoważnień do wydawania decyzji lub innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym. W UM Kielce do dnia zakończenia kontroli nie udało się ustalić faktycznej skali takich upoważnień.

Rejestry upoważnień prowadzone były nierzetelnie

Przykład

W **SP w Lwówku Śląskim** w rejestrze upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i dokonywania innych czynności, nie odnotowano wygaśnięcia: w 2017 r. 10 upoważnień do dokonywania czynności innych niż wydawanie decyzji, w 2018 r. siedmiu upoważnień – czterech do wydawania decyzji oraz trzech do dokonywania innych czynności. Uniemożliwiało to ustalenie na podstawie tego rejestru liczby ważnych upoważnień na dany dzień.

W **SP w Zduńskiej Woli** rejestr upoważnień prowadzony był nierzetelnie. W trzech przypadkach nie wpisano nazwisk osób upoważnionych, a sposób prowadzenia rejestru uniemożliwiał ustalenie osób aktualnie upoważnionych do wydawania decyzji w imieniu starosty.

W UM Kielce w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki niechronologicznego ujmowania upoważnień i pełnomocnictw w rejestrze oraz rejestrowania w nim dokumentów niebędących upoważnieniami i pełnomocnictwami lub pismami cofającymi (w prowadzonym w 2017 r. rejestrze upoważnień do wydawania decyzji w poz. 100 ujęto „podteczkę” z upoważnieniami skarbnika miasta, zaś w rejestrze pozostałych upoważnień w poz. 353 – pismo zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego do koordynatora Zespołu Radców Prawnych UM w sprawie wydania opinii dotyczącej dopuszczalności uregulowania w zarządzeniu 201/2015 trybu i sposobu udzielania upoważnień

⁵² UG w Obrzycku, UG w Skoroszycach, UMiG w Końskich, UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, SP w Bolesławcu, SP w Kielcach, SP w Lwówku Śląskim, SP w Opatowie, SP w Parczewie, SP w Zduńskiej Woli, UMW Dolnośląskiego.

⁵³ UMW Dolnośląskiego, UMW Lubelskiego, SP w Zduńskiej Woli, UM w Kielcach, SP w Kielcach.

przez skarbnika). Rejestrując upoważnienia, którymi jednocześnie cofane były wcześniejsze upoważnienia nie odnotowywano tego faktu; zdarzały się pomyłki (w poz. 245 i 246 rejestru pozostałych upoważnień prowadzonego w 2017 r. zamieniono przedmiot upoważnienia) oraz brak ciągłości w numeracji kolejnych dokumentów (w rejestrze pozostałych upoważnień prowadzonym w 2017 r. po poz. 359 następną jest poz. 363, a po poz. 433 – poz. 454). Opisany sposób prowadzenia rejestru uniemożliwiał uzyskanie odpowiedzi na pytanie kto, według stanu na dany dzień, posiadał stosowne upoważnienie oraz jaka jest ich liczba. Stąd przez cały okres objęty kontrolą Urząd nie był w stanie przekazać informacji o faktycznej skali upoważnień objętych zakresem kontroli.

Prawidłowość udzielania upoważnień nie była przedmiotem kontroli i audytu

5.3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Spośród 40 objętych kontrolą urzędów w żadnym nie przeprowadzono kontroli prawidłowości udzielania upoważnień. Zagadnienie to nie było również przedmiotem realizowanych zadań audytowych. Tylko w SP w Choszczynie prawidłowość udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴ miała być weryfikowana w ramach trwającego audytu wewnętrznego, którego zakończenie planowano do końca pierwszego kwartału 2019 r. Również w SP w Choszczynie w 2018 r., w trakcie kontroli zewnętrznej, zleconej przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, sprawdzane były upoważnienia pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru.

Ryzyka związane z nieprawidłowym udzielaniem upoważnień zidentyfikowano w dwóch urzędach, tj. w SP w Opatowie i UM w Kaliszu. W SP w Opatowie zidentyfikowano również ryzyko związane z prowadzeniem spraw związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych. Natomiast w UM w Kaliszu, określano reakcję na ryzyko jako „tolerowanie”. W obu urzędach, pomimo zidentyfikowania ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień, doszło do udzielania upoważnień przez osoby nieuprawnione.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2 i 7 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzone w 25 urzędach⁵⁵ nieprawidłowości dotyczące podpisywania upoważnień

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

⁵⁵ UG w Moszczenicy, UG w Obrzycku, UMiG w Końskich, UM w Kaliszu, UM w Kielcach, UM w Lublinie, UM w Opolu, UM w Ożarowie, UM w Pabianicach, UM w Szczecinie, UM w Wałbrzychu, UM w Zabłudowie, SP w Bolesławcu, SP w Czarnkowie, SP w Głubczycach, SP w Kielcach, SP w Lwówku Śląskim, SP w Obornikach, SP w Opatowie, SP w Parczewie, SP w Skierniewicach, SP w Wysokiem Mazowieckiem, SP w Zambrowie, SP w Zduńskiej Woli, UMW Dolnośląskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez osoby nieuprawnione, wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń, podpisywania zawiadomień i innych dokumentów w związku z prowadzonymi postępowaniami przez osoby nieupoważnione, wskazywania w udzielanych upoważnieniach niewłaściwej podstawy prawnej, a także prowadzenia w nierzetelny sposób rejestru upoważnień, świadczą o niezapewnieniu przez wójtów, starostów i marszałków województw funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zbadanym zakresie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Ocena, czy osoby wykonujące zadania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawa administracyjnego zostały prawidłowo umocowane?
Cele szczegółowe	Ocena, czy w urzędzie upoważnienia wydawane były prawidłowo, tj. przez upoważnione do tego osoby i w granicach określonych prawem? Ocena, czy w urzędzie prowadzono rejestr upoważnień? Ocena, czy w urzędzie funkcjonują skuteczne mechanizmy kontroli zabezpieczające przed realizacją zadań przez osoby nieuprawnione?
Zakres podmiotowy	Kontrolą zostały objęte: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego i Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego oraz 16 starostw powiatowych i 17 urzędów gmin z terenu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, podlaskiego świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.
Kryteria kontroli	Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	2017–2019 (5 kwietnia)
Pozostałe informacje	Kontrolę P/18/075 przeprowadzono w okresie od 3 grudnia 2018 r. do 5 kwietnia 2019 r. w 40 jst z terenu ośmiu województw (dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego wielkopolskiego i zachodniopomorskiego). Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 82 wnioski pokontrolne. Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: – podjęcia działań w celu wyeliminowania nieprawidłowo udzielonych upoważnień do podejmowania w imieniu organu czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych; – dokonania analizy decyzji wydanych przez osoby nienależycie upoważnione, pod kątem zasadności podjęcia przez organ działań zmierzających do zainicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji przez organ wyższego stopnia; – wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności w imieniu organu przez osoby prawidłowo upoważnione; – wskazania właściwej podstawy prawnej w udzielonych upoważnieniach, – publikowanie w BIP bez zbędnej zwłoki oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu organu; – zapewnienia, aby osoby upoważnione do podejmowania czynności w postępowaniu administracyjnym w imieniu organu potwierdzały swoim podpisem przyjęcie delegowanych im uprawnień;

- zapewnienia rzetelnego prowadzenia rejestru upoważnień, poprzez wyeliminowanie stwierdzonych w nim błędów oraz prezentowanie w nim prawidłowych danych;
- zapewnienia funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu organu.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali 24 wnioski, zaś nie zostało zrealizowanych jeszcze 58 wniosków pokontrolnych.

Kierownicy pięciu skontrolowanych jednostek, tj. prezydenci Lublina, Opola, Szczecina i Wałbrzycha oraz Marszałek Województwa Dolnośląskiego, zgłosili łącznie 22 zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. negatywnych ocen kontrolowanej działalności oraz uznania za niezgodne z przepisami prawa wydawanie w imieniu organu upoważnień przez wiceprezydentów i wicemarszałka. Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła 17 zastrzeżeń, uwzględniła w całości jedno zastrzeżenie i w części – cztery. Ponadto dyrektor Delegatury NIK w Kielcach odmówił przyjęcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Kielce z uwagi na wniesienie ich po terminie.

Przeprowadzenie kontroli poprzedziła kontrola rozpoznawcza, którą Delegatura NIK w Kielcach objęła dwie jednostki z terenu województwa świętokrzyskiego⁵⁶, w okresie od 16 maja 2017 r. do 2 listopada 2017 r. Po zakończeniu tych kontroli, NIK wystosowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 10 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- wydawania decyzji administracyjnych przez osoby, które zostały do tego upoważnione przez Marszałka Województwa na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa;
- rzetelnego prowadzenia rejestrów upoważnień;
- udzielania wyłącznie przez starostę skarżyskiego upoważnień dla pracowników starostwa do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu oraz wykonywania innych czynności, w tym poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego;
- wydawania decyzji administracyjnych w imieniu starosty przez osoby upoważnione, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym;
- wyeliminowania przypadków niewłaściwego oznaczania w decyzjach administracyjnych organu administracji publicznej wydającego decyzję;
- spowodowania złożenia przez inspektora ds. rejestracji pojazdów oświadczeń o stanie majątkowym za lata 2015 i 2016;
- zapewnienia funkcjonowania w jednostce adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych, wydawania takich

⁵⁶ Kontrolę S/17/005 *Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego* przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego oraz w Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej.

ZAŁĄCZNIKI

decyzji przez osoby upoważnione oraz składania oświadczeń o stanie majątkowym przez pracowników wydających decyzje administracyjne w imieniu organu.

Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych po kontrolach rozpoznawczych wynikało, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali wszystkie wnioski.

Finansowe rezultaty kontroli

W kontroli ujawniono finansowe rezultaty kontroli w wysokości 1071 tys. zł w kategorii *Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa* (23,1 tys. zł) i *Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości* (1047,9 tys. zł).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
2.		Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truszkowski
3.		Urząd Miejski w Zabłudowie	Adam Tomanek
4.		Starostwo Powiatowe w Zambrowie	Stanisław Władysław Ożlański
5.		Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckim	Bogdan Zieliński
6.	Delegatura w Kielcach	Urząd Miasta Kielce	Bogdan Went
7.		Urząd Miasta i Gminy Końskich	Krzysztof Obratański
8.		Urząd Miejski w Ożarowie	Marcin Majcher
9.		Starostwo Powiatowe w Kielcach	Mirosław Gębski
10.		Starostwo Powiatowe w Opatowie	Tomasz Staniek
11.	Delegatura w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Jarosław Stawiarski
12.		Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk
13.		Urząd Miejski w Janowie Lubelskim	Krzysztof Kołtyś
14.		Starostwo Powiatowe w Parczewie	Jerzy Maśluch
15.		Starostwo Powiatowe we Włodawie	Andrzej Romańczuk

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.	Delegatura w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Grzegorz Schreiber
17.		Urząd Miejski w Pabianicach	Grzegorz Mackiewicz
18.		Urząd Gminy w Moszczenicy	Marceli Piekarek
19.		Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli	Hanna Iwaniuk
20.		Starostwo Powiatowe w Skierniewicach	Mirosław Belina
21.	Delegatura w Opolu	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła
22.		Urząd Miasta Opola	Arkadiusz Wiśniewski
23.		Urząd Gminy w Skoroszycach	Barbara Dybczak
24.		Starostwo Powiatowe w Głubczycach	Piotr Soczyński
25.		Starostwo Powiatowe w Namysłowie	Konrad Gęsiarz
26.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
27.		Urząd Miasta Kalisza	Krystian Kinastowski
28.		Urząd Gminy Obrzycko	Irena Rakowska
29.		Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	Feliks Łaszcz
30.		Starostwo Powiatowe w Obornikach	Zofia Kotecka
31.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz
32.		Urząd Miasta Szczecina	Piotr Krzystek
33.		Urząd Miejski w Gryficach	Andrzej Szczygieł
34.		Starostwo Powiatowe w Choszcznie	Wioletta Kaszak
35.		Starostwo Powiatowe w Koszalinie	Marian Hermanowicz
36.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
37.		Urząd Miejski w Wałbrzychu	Roman Szelemej
38.		Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice	Bogdan Szczęśniak
39.		Starostwo Powiatowe w Lwówku Śląskim	Daniel Koko
40.		Starostwo Powiatowe w Bolesławcu	Tomasz Gabrysiak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	pozytywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe udzielanie upoważnień; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione; – rzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką
2.	Urząd Miejski w Białymstoku	pozytywna		
3.	Urząd Miejski w Zabłudowie	opisowa	– prawidłowe udzielanie upoważnień; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione; – rzetelne prowadzenie rejestru upoważnień	– zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
4.	Starostwo Powiatowe w Zambrowie	opisowa	– prawidłowe udzielanie upoważnień do wydawania decyzji; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione; – rzetelne prowadzenie rejestru upoważnień	– podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – opublikowanie jednego oświadczenia majątkowego ze znaczną zwłoką; – błędna podstawa prawna w upoważnieniach do podejmowania innych czynności w toku postępowania administracyjnego; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
5.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	opisowa		– brak lub błędna podstawa prawna w upoważnieniach do innych czynności; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
6.	Urząd Miasta w Kielcach	negatywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień	– udzielanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby nieuprawnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miasta i Gminy w Końskich	negatywna	– udzielanie upoważnień przez burmistrza; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione	– błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – podpisywanie innych niż decyzje dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby nieuprawnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
8.	Urząd Miejski w Ożarowie	negatywna		
9.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	negatywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów przez osoby upoważnione	– brak lub błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
10.	Starostwo Powiatowe w Opatowie	negatywna	– wezwanie pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego	– udzielanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – wskazywanie niewłaściwej podstawy prawnej w upoważnieniach; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby nieuprawnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	pozytywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – udzielanie upoważnień do wydawania decyzji przez marszałka województwa; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – wezwanie do złożenia oświadczenia majątkowego; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– błędna podstawa prawna w upoważnieniach

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Urząd Miasta Lublin	opisowa	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– udzielanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisywanie decyzji przez osoby nieupoważnione; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – opublikowanie oświadczenia majątkowego ze znaczną zwłoką; – nieuwjęcie w rejestrze jednego upoważnienia; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
13.	Urząd Miejski w Janowie Lubelskim	opisowa	– prawidłowe udzielanie upoważnień do wydawania decyzji i innych czynności administracyjnych; – podpisywanie decyzji w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – nieopublikowanie oświadczeń majątkowych lub opublikowanie ich ze znaczną zwłoką
14.	Starostwo Powiatowe w Parczewie	negatywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe udzielanie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione; – publikowanie oświadczeń majątkowych w BIP bez zbędnej zwłoki	– podpisanie innych niż decyzje dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby nieupoważnione; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
15.	Starostwo Powiatowe we Włodawie	pozytywna	– prawidłowe udzielanie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	pozytywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – udzielanie upoważnień przez marszałka województwa; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP bez zbędnej zwłoki; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– nieliczne przypadki błędnej podstawy prawnej w upoważnieniach; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Urząd Miejski w Pabianicach	opisowa	– prawidłowe udzielanie upoważnień; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione	– podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego (do rozpoczęcia kontroli); – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
18.	Urząd Gminy w Moszczenicy	opisowa	– udzielanie upoważnień przez organ; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– brak lub błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
19.	Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli	negatywna	– podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione	– udzielenie upoważnienia przez osobę nieuprawnioną; – błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – nieopublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP do rozpoczęcia kontroli; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
20.	Starostwo Powiatowe w Skierniewicach	negatywna	– podpisywanie dokumentów innych niż decyzje przez upoważnione osoby; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– udzielenie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisanie decyzji przez osobę nieupoważnioną; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	pozytywna	– prawidłowe udzielanie upoważnień; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP bez zbędnej zwłoki; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
22.	Urząd Miasta Opola	opisowa	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP	– podpisanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
23.	Urząd Gminy w Skoroszycach	pozytywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe udzielenie upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– brak ujęcia w rejestrze upoważnień zarządzenia, stanowiącego upoważnienie (uzupełniono w trakcie kontroli)
24.	Starostwo Powiatowe w Głubczycach	negatywnie	– prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– podpisanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisanie decyzji i postanowień przez osobę nieupoważnioną; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
25.	Starostwo Powiatowe w Namysłowie	pozytywna	– prawidłowe udzielenie upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	
26.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	pozytywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe udzielenie upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
27.	Urząd Miasta Kalisza	negatywna	– prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– podpisanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisanie decyzji i innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osobę nieupoważnioną; – opublikowane na stronie BIP oświadczenia majątkowe osób upoważnionych do wydawania decyzji nie były opatrzone danymi o czasie udostępnienia informacji; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
28.	Urząd Gminy Obrzycko	negatywna	– prawidłowe udzielanie upoważnień; – podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione	– podpisywanie zaświadczeń przez osoby nieupoważnione; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia (w przypadku upoważnień udzielonych w formie zarządzeń); – zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
29.	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	negatywna	– prawidłowe udzielenie upoważnień; – podpisywanie innych niż decyzje dokumentów przez osoby upoważnione – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– podpisywanie decyzji bez upoważnienia; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nieopublikowanie oświadczenia majątkowego; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
30.	Starostwo Powiatowe w Obornikach	negatywna	– prawidłowe udzielenie upoważnień; – ujęcie wszystkich upoważnień w rejestrze upoważnień	– podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osobę nieupoważnioną; – zaniechanie wezwania pracowników do złożenia oświadczenia majątkowego; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
31.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodnio-pomorskiego	pozytywna	– prawidłowe udzielenie upoważnień; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia
32.	Urząd Miasta Szczecina	negatywna	– wezwanie pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– udzielanie upoważnień przez osoby nieuprawnione; – podpisanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osobę nieupoważnioną – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
33.	Urząd Miejski w Gryficach	opisowa	– prawidłowe udzielenie upoważnień; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką
34.	Starostwo Powiatowe w Choszczynie	opisowa	– prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– udzielenie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisanie decyzji administracyjnych oraz tytułów wykonawczych przez osobę nieupoważnioną
35.	Starostwo Powiatowe w Koszalinie	opisowa	– prawidłowe udzielenie upoważnień; – podpisywanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień; – adekwatna i skuteczna kontrola zarządcza	– opublikowanie oświadczeń majątkowych w BIP ze znacznym opóźnieniem

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
36.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	negatywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe udzielanie upoważnień do wydawania decyzji	– podpisanie upoważnień do innych czynności niż wydawanie decyzji przez osobę nieuprawnioną; – błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
37.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	negatywna	– przyjęcie procedury udzielania upoważnień; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– podpisanie upoważnień przez osobę nieuprawnioną; – podpisanie decyzji administracyjnych przez osoby nieupoważnione; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
38.	Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice	opisowa	– prawidłowe udzielenie upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów administracyjnych przez osoby upoważnione; – prawidłowe prowadzenie rejestru upoważnień	– błędna podstawa prawna w upoważnieniach; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
39.	Starostwo Powiatowe w Lwówku Śląskim	opisowa	– prawidłowe udzielenie upoważnienia; – podpisywanie decyzji i innych dokumentów administracyjnych przez osoby upoważnione	– brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – opublikowanie oświadczeń majątkowych ze znaczną zwłoką; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej
40.	Starostwo Powiatowe w Bolesławcu	negatywna	– udzielanie upoważnień przez starostę	– brak podstawy prawnej w upoważnieniu; – brak pisemnego potwierdzenia przyjęcia upoważnienia; – podpisanie decyzji oraz innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym przez osoby nieuprawnione; – podpisanie decyzji z datą, w której osoba podpisująca przebywała na urlopie; – zaniechanie wezwania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego; – nierzetelne prowadzenie rejestru upoważnień; – nie w pełni właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej

^{*)} pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o samorządzie
województwa

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 4) pomocy społecznej,
- 4a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 5) polityki prorodzinnej,
- 6) modernizacji terenów wiejskich,
- 7) zagospodarowania przestrzennego,
- 8) ochrony środowiska,
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 11) kultury fizycznej i turystyki,
- 12) ochrony praw konsumentów,
- 13) obronności,
- 14) bezpieczeństwa publicznego,
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 15a) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Zarząd województwa wykonuje zadania przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego, stosownie do art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa, należy do zadań zarządu województwa. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i 3 ustawy, marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu powyższych decyzji (art. 46 ust. 1 i 2 ustawy).

Z art. 27c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wynika, że osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa jest obowiązana do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie majątkowe dotyczy jej majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (art. 27c ust. 1 ustawy). W przepisie tym wskazano również zakres informacji ujawnianych w oświadczeniu majątkowym.

Zgodnie z art. 27c ust. 5 ustawy, osoby w nim wymienione, w tym osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Do pierwszego oświadczenia majątkowego osoby te są obowiązane dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem wyboru, powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Jeżeli terminy powyższe nie zostaną dotrzymane, marszałek województwa w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu, wzywa osobę wydającą w jego imieniu decyzje administracyjne do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, wyznaczając dodatkowy czterestodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 27c. ust. 5a ustawy).

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 27d ust. 1 ustawy).

Niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 27c ust. 5a przez osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa, powoduje utratę jej wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia złożenia oświadczenia (art. 27f ust. 1 pkt 2 ustawy).

Jeżeli osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, marszałek województwa odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art. 27f ust. 3 ustawy). Odwołanie czy rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn określonych w tym przepisie jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵⁷ (rozwiązanie umowy o pracę z winy pracownika z powodu ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych).

W literaturze sformułowano krytyczne stanowiska odnośnie przepisów dotyczących składania oświadczeń majątkowych przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, w tym określenia terminów wykonania tego obowiązku. Na gruncie przepisów ustawy o samorządzie województwa stwierdzono m.in.: *Mankamentem art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa jest też zakreślenie terminów składania oświadczeń majątkowych przez osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia marszałka województwa. W przypadku tych osób przyjmuje się,*

⁵⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

że termin złożenia pierwszego oświadczenia wynosi 30 dni, licząc od dnia, w którym osoba ta powzięła informację o fakcie upoważnienia. Odnotowania wymaga jednak to, że literalne brzmienie art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa może sugerować, iż obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego ustawodawca obejmuje nie osoby upoważnione przez marszałka województwa do wydawania decyzji administracyjnych, lecz tylko takie osoby, które decyzje te faktycznie wydają. Świadczy o tym ustawowe sformułowanie osoba wydająca decyzje. Nie ulega wątpliwości, że za osobę wydającą decyzje administracyjne może być uznana tylko taka osoba, która wydała choć jedną decyzję. Statusu takiego nie musi natomiast mieć osoba dysponująca upoważnieniem, gdyż z uprawnienia do wydawania decyzji może nigdy nie skorzystać [...]. Za nieprawidłowe uznać również należy brzmienie zdania pierwszego i ostatniego w art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa w tej części, która odnosi się do osób wydających decyzje administracyjne i która stanowi, że osoby te są zobowiązane złożyć oświadczenie majątkowe w związku z powołaniem na stanowisko albo zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę oraz w związku z odwołaniem ze stanowiska albo rozwiązaniem umowy o pracę. Zauważyć bowiem należy, iż zarówno udzielenie, jak i cofnięcie upoważnienia do wydawania decyzji bądź też upływ terminu, na jaki zostało ono udzielone, na ogół pozostaje zupełnie bez wpływu na umowę o pracę osoby, która decyzje takie ma wydawać bądź wydawała. Ustawowe sformułowanie nakazujące złożyć pierwsze i ostatnie oświadczenie w dniu powołania na stanowisko czy odwołania ze stanowiska albo nawiązania czy rozwiązania umowy o pracę jest zatem w przypadku osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia marszałka województwa niewłaściwe. W praktyce bowiem na ogół się nie zdarza, by pracownik samorządowy zatrudniany w urzędzie marszałkowskim od razu w dniu zatrudnienia otrzymywał upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych. Upoważnienie takie zostaje zwykle udzielone już po nawiązaniu stosunku pracy i często nie wiąże się nawet ze zmianą stanowiska służbowego. Podobnie jest z utratą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych z upoważnienia marszałka. Upoważnienie takie zostaje często udzielone na czas określony, co oznacza, że po upływie takiego okresu nie następują zmiany w stosunku pracy osoby dysponującej takim upoważnieniem, w szczególności zaś jej umowa o pracę nie zostaje rozwiązana. Obowiązek złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez omawiane osoby należy zatem wprost wiązać z udzieleniem oraz utratą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, a nie z nawiązaniem czy rozwiązaniem umowy o pracę względnie powołaniem czy odwołaniem ze stanowiska. Konsekwencją obecnego literalnego brzmienia art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa jest to, że przepis ten można interpretować jako normę, która osobom tracącym prawo do wydawania decyzji administracyjnych z upoważnienia marszałka województwa nakazuje składać ostatnie oświadczenie majątkowe tylko wówczas, gdy utrata upoważnienia następuje równocześnie z rozwiązaniem umowy o pracę⁵⁸. Z uwagi na analogiczne uregulowanie omawianych zagadnień w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym, powyższe krytyczne uwagi należy odnieść także do przepisów tych ustaw.

⁵⁸ Anna Wierzbica, *Komentarz do art. 27c ustawy o samorządzie województwa*. Lex nr 132245.

W piśmiennictwie prawniczym sformułowano również krytyczne poglądy dotyczące obowiązku publikowania w BIP oświadczeń majątkowych. Według komentatorów, istotnym mankamentem regulacji prawnej dotyczącej tego obowiązku jest brak ustawowo określonego terminu, w jakim oświadczenia należy zamieścić w BIP. Ich zdaniem oczywiste jest, że oświadczenia powinny być publikowane niezwłocznie po ich złożeniu. Wobec braku precyzyjnie określonego terminu, w którym obligatoryjne jest dopełnienie obowiązku publikacji oświadczeń majątkowych w BIP, przepis nakazujący tę publikację w praktyce może być realizowany niezgodnie z intencją ustawodawcy⁵⁹.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

Ustawa o samorządzie powiatowym

- 1) edukacji publicznej;
- 2) promocji i ochrony zdrowia;
- 3) pomocy społecznej;
- 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 4) polityki prorodzinnej;
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych;
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 8) kultury fizycznej i turystyki;
- 9) geodezji, kartografii i katastru;
- 10) gospodarki nieruchomościami;
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej;
- 12) gospodarki wodnej;
- 13) ochrony środowiska i przyrody;
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- 18) ochrony praw konsumenta;
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 20) obronności;
- 21) promocji powiatu;
- 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁰;
- 23) działalności w zakresie telekomunikacji (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

⁵⁹ Anna Wierzbica, *Komentarz do art. 27d ustawy o samorządzie województwa oraz Komentarz do art. 24i ustawy o samorządzie gminnym*. Lex odpowiednio: nr 132246 i nr 557133.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 688.

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu (art. 8 ust. 2 pkt 2 i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), a starosta jest przewodniczącym zarządu (art. 26 ust. 2 ustawy). Zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu, w szczególności przy pomocy starostwa powiatowego (art. 33 ustawy).

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1 ustawy).

Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 1 i ust. 2).

Starosta wydaje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w powyższych sprawach (art. 38 ust. 1 i 2 ustawy).

Osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty jest obowiązana do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie majątkowe dotyczy jej majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową (art. 25c ust. 1 ustawy). W przepisie tym wskazano również zakres informacji ujawnianych w oświadczeniu majątkowym.

Wymieniona wyżej osoba składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia obowiązana jest dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadziła ją przed dniem wyboru, powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę (art. 25c ust. 5 ustawy).

Jeżeli powyższe terminy nie zostaną dotrzymane, starosta w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa ww. osobę do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 25c ust. 5a ustawy).

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 25d ust. 1 i 3 ustawy).

Nie złożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 25c ust. 5a przez osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu starosty, powoduje utratę jej wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia (art. 25f ust. 1 pkt 2 ustawy).

Jeżeli osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, starosta odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art. 25f ust. 3 ustawy).

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy (art. 6 ust. 2 ustawy).

Ustawa o samorządzie gminnym

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 8) edukacji publicznej;
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 ustawy).

Rada gminy i wójt są organami gminy (art. 11a ust. 1 ustawy).

Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy).

Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w powyższych sprawach (art. 39 ust. 1 i 2 ustawy).

Art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi m.in., że osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta jest obowiązana do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie majątkowe dotyczy jej majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. W przepisie tym wskazano również zakres informacji ujawnianych w oświadczeniu majątkowym.

Osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego obowiązana jest dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadziła ją przed dniem powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę (art. 24h ust. 5 ustawy).

Jeżeli powyższe terminy nie zostaną dotrzymane, wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa ww. osobę do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 24h ust. 5a ustawy).

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 24i ust. 1 i 3 ustawy).

Niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 5a przez osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta, powoduje utratę jej wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia (art. 24k ust. 1 pkt 2 ustawy).

Jeżeli osoba ta nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art. 24k ust. 3 ustawy).

Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.). Zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem (art. 68 ust. 2).

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena kontroli zarządczej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce (art. 272 ust. 1 i 2 ww. ustawy).

Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł (art. 274 ust. 3 ustawy).

Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁶¹, kierownik komórki audytu wewnętrznego, opracowując plan audytu, przeprowadza analizę ryzyka uwzględniającą sposób zarządzania ryzykiem w jednostce.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

Standardy kontroli zarządczej zostały 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 o finansach publicznych. W standardach tych (część A *Środowisko wewnętrzne*, punkt 3 *Struktura organizacyjna* i punkt 4 *Delegowanie uprawnień*) wskazano, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. 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. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
7. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. z 2018 r. poz. 506).
9. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-0740-4-20/2019

Warszawa, dnia 5.09. 2019 r.

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes!

W nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 sierpnia 2019 r.¹, przekazującego Informację o wynikach kontroli P/18/075 pt. *Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*², uprzejmie przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu.

We wnioskach NIK, sformułowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na stronie 12 ww. *Informacji*, Izba wskazała na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dokonania zmiany art. 27c ust. 5 ustawy o *samorządzie województwa*, art. 25c ust. 5 ustawy o *samorządzie powiatowym* oraz art. 24h ust. 5 ustawy o *samorządzie gminnym* w taki sposób, aby przepisy te jednoznacznie określały termin złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez osobę, która została upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka województwa, starosty i wójta. Ponadto w ocenie NIK ustawy o *samorządzie województwa*, *samorządzie powiatowym* i *samorządzie gminnym* powinny określać termin, w jakim następuje udostępnienie w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym, tj. realizacji obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 27d ust. 3, art. 25d ust. 3 oraz art. 24i ust. 3 ww. aktów prawnych.

Odnosząc się do powyższych wniosków NIK pragnę zauważyć, że powołane przepisy ustaw o *samorządzie województwa*, *samorządzie powiatowym* oraz *samorządzie gminnym* stanowią element tzw. regulacji antykorupcyjnych. Celem rozwiązań prawnych wchodzących w ich skład jest zapobieganie nadużyciom oraz konfliktom interesów w administracji publicznej. Kierunki działań państwa w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, obejmujących również inicjatywy ustawodawcze, zostały ustalone w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020* przyjętym uchwałą Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.³ Zgodnie z Planem realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 odpowiedzialnym za realizację działania polegającego na stworzeniu jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne jest Szef Centralnego Biura

¹ LKI.430.004.2019; Nr ewid: 29/2018/P/18/075/LKI.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.

³ M.P. z 2018 r. poz. 12.

ZAŁĄCZNIKI

Antykorupcyjnego. Działanie to ma być zrealizowane poprzez przygotowanie przez Szefa CBA projektu ustawy o środkach unikania konfliktu interesów oraz oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne wraz z nowym formularzem oświadczenia o stanie majątkowym. W świetle powyższego warto nadmienić, że m.in. kwestie terminów składania oświadczeń majątkowych normował przygotowany w 2017 r. przez Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych projekt ustawy *o jawności życia publicznego* (zakładający zmianę m.in. ustawy *o samorządzie województwa*, ustawy *o samorządzie powiatowym* oraz ustawy *o samorządzie gminnym*). Harmonogram przyjęty w *Planie* zakłada, iż rządowy proces legislacyjny projektu ustawy *o jawności życia publicznego* będzie trwać do dnia 31 grudnia 2020 r.

W związku z powyższym, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwym adresatem wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli jest *Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”⁴* (jako instytucja wdrażająca Program), pod przewodnictwem Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego przy udziale m.in. Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych.

z urzędu
Pawel
MINISTER SPRAW WNEĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
z up. Paweł Szepietnik
Sekretarz Stanu

⁴ Powołany zarządzeniem Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKI.430.004.2019

Warszawa, 13 września 2019 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2019 r. do informacji
o wynikach kontroli *Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na
podstawie prawa administracyjnego*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

W przedłożonym stanowisku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odniósł się do sformułowanych w przedmiotowej informacji wniosków *de lege ferenda*, dotyczących potrzeby zmiany odpowiednich przepisów ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa², z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ i z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ w taki sposób, aby jednoznacznie określały one termin złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez osobę, która została upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych oraz termin udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej jawnych informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym. W stanowisku nie podważono zasadności sformułowanych wniosków, natomiast wyrażono pogląd, że ich adresatem powinien być *Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020”*, działający pod przewodnictwem Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, powołany zarządzeniem nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. Zadaniem tego Zespołu jest bowiem wdrażanie powyższego rządowego *Programu*, który określa kierunki działań Państwa w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, obejmujących także inicjatywy ustawodawcze, a zgodnie z planem jego realizacji, przewiduje m.in. działanie polegające na stworzeniu jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Nie można kwestionować, że realizacja przedstawionych przez NIK wniosków *de lege ferenda* może nastąpić w ramach działań związanych z wdrażaniem *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*. Nie podzielam jednak poglądu, że adresatem tych wniosków powinien być *Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania tego Programu*. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pod adresem organu właściwego, tj. ministra kierującego działem administracja publiczna, obejmującego również prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, który, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵, jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 511.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Ministrów. NIK nie powinna natomiast określać sposobu i trybu prac mających na celu wykorzystanie przez właściwy organ administracji rządowej wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia prawa. Odnosnie wniosków *de lege ferenda* sformułowanych w przedmiotowej informacji, należy zauważyć, że propozycje odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach mogą oczywiście zostać przygotowane w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020”, tym bardziej, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (lub wskazany przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu) pełni funkcję zastępcy przewodniczącego Zespołu.

