



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.01.2017
S/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/17/005 Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2017 r., a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/46/2017 z dnia 15 maja 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX wieków Kielc 3, 25-520 Kielce (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego (dalej również: Marszałek) jest od dnia 27 listopada 2006 r. Adam Jarubas. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Urzędzie przyjęto zasady udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka Województwa, które w okresie objętym kontrolą na ogół były przestrzegane. Stwierdzono dwa przypadki udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka – dla dyrektora Departamentu Infrastruktury (dalej: DINF) i zastępcy dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska (dalej: DOWŚ) – przez osoby nieuprawnione.

Urząd ewidencjonował udzielane przez Marszałka upoważnienia. Rejestry upoważnień prowadzone były jednak nierzetelnie. Nie ujęto w nich bowiem siedmiu upoważnień, w przypadku sześciu zastosowano trzy te same numery, trzy upoważnienia ujęto w niewłaściwym rejestrze.

W okresie objętym kontrolą osoby, które nie zostały upoważnione przez Marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa², 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 z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³, 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.

Spośród 20 zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, w 13⁴ stwierdzono naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: k.p.a.), dotyczących m.in.: informowania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli stosuje ocenę opisową.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, ze zm.

⁴ W trzech postępowaniach wystąpiły po dwa naruszenia.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków (art. 79 § 1 k.p.a.), wydawania decyzji przed upływem siedmiu dni wyznaczonych przez Urząd stronom na wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz informowania o niezalutaniu sprawy w terminie (art. 36 § 1 k.p.a.).

Urząd nie przedłożył do kontroli akt trzech postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej i nie był w stanie wskazać przyczyn zaistniałej sytuacji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące w szczególności prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji przez osoby nieuprawnione, wskazują na wykonywanie w nienależyty sposób w tym zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie upoważnień do dokonywania czynności/działań w imieniu Marszałka oraz prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁷, Marszałek może upoważnić Wicemarszałka, pozostałych członków Zarządu Województwa, Sekretarza Województwa, pracowników Urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Zmianą regulaminu organizacyjnego od 2 marca 2016 r. Biuro Radców Prawnych zostało zobowiązane do weryfikowania pod względem formalno-prawnym projektów upoważnień i pełnomocnictw wydawanych przez Marszałka. Departament Organizacyjno-Administracyjny (dalej: DOA) przygotowywał projekty upoważnień oraz prowadził rejestry wydanych upoważnień i pełnomocnictw. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

Prowadzone, w okresie objętym kontrolą, rejestry upoważnień obejmowały upoważnienia do wydawania decyzji, postanowień, przeprowadzania kontroli, wykonywania określonych czynności oraz pełnomocnictwa, wydawane dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek podległych.

W latach 2012-2013 rejestr upoważnień prowadzono w formie papierowej. Rejestr ten zawierał numer wpisu, numer upoważnienia, datę jego wydania, imię i nazwisko upoważnionego oraz zakres upoważnienia. W dokumentacji dotyczącej upoważnień ujmowano kopię upoważnienia. W ww. okresie zarejestrowano 85 upoważnień, w tym 33 upoważnienia do wydawania decyzji.

Od 2014 r. rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzono elektronicznie, w podziale na *Rejestr upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych* oraz *Rejestr upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa*. W porównaniu do rejestru za lata 2012-2013 rejestry uzupełniono o informację o okresie na jaki udzielono upoważnienia lub pełnomocnictwa oraz datę jego wygaśnięcia. (dowód: akta kontroli str. 10-66).

Do 31 marca 2017 r. *Rejestr upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych w latach 2014-2017* zawierał 58⁸ upoważnień, natomiast w *Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa* zaewidencjonowano 126⁹ upoważnień (pełnomocnictw), które wydawane były na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰ oraz przepisów szczególnych. W powyższym rejestrze nie ujęto siedmiu upoważnień (pełnomocnictw) udzielonych przez Marszałka Województwa pracownikom Urzędu, trzy numery upoważnień

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁷ Stanowiącym załącznik do uchwały Nr 841/11 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. (ze zmianami).

⁸ W 2014 r. – 19 upoważnień, w 2015 r. – 19, w 2016 r. – 20 i w 2017 – 0.

⁹ 2014 r. – 42 upoważnienia, w 2015 r. – 37, w 2016 r. – 41 i w 2017 – 6.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

nadano dwukrotnie oraz ujęto trzy upoważnienia do wydawania decyzji, które powinny być zaewidencjonowane w *Rejestrze upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych*.

Wszystkie upoważnienia udzielane były pracownikom na okres pełnienia przez nich określonych funkcji, za wyjątkiem czterech wydanych na czas trwania postępowań odwoławczych, trzech na czas obowiązywania umów zawartych z firmami zewnętrznymi oraz pięciu jednorazowych do przewozu i przekazania dokumentów organom ścigania. W udostępnionych rejestrach odnotowano anulowanie jednego upoważnienia, nie wskazując przyczyn anulowania. (dowód: akta kontroli str. 10-107)

Spośród 276 upoważnień (w tym 91 do wydawania decyzji) 274 upoważnienia zostały wydane przez Marszałka. W dwóch przypadkach upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka zostały podpisane odpowiednio przez Grzegorza Świercza – Wicemarszałka Województwa (w zastępstwie Marszałka) oraz Jana Maćkowiaka – Członka Zarządu Województwa. (dowód: akta kontroli str. 10-85, 111-112, 161)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dwa upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu Marszałka, spośród 91 wydanych w okresie objętym kontrolą, zostały podpisane przez osoby nieuprawnione. Wicemarszałek Grzegorz Świercz w dniu 17 stycznia 2013 r. upoważnił Edytę Marcinkowską, Zastępcę Dyrektora DOWŚ do wykonywania zadań należących do właściwości Marszałka, jako organu koncesyjnego oraz organu administracji geologicznej pierwszej instancji, w tym prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji i postanowień w zakresie wynikającym z:
 - wskazanych przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹¹;
 - art. 37 ust. 5 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹²;
 - art. 11 pkt 6 lit. g w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³.

Powyższe upoważnienie zostało wydane na wniosek Sławomira Neugebauera, Dyrektora DOWŚ skierowany do Marszałka. Wicemarszałek podpisał powyższe upoważnienie posługując się pieczęcią „wz. Marszałka Województwa”.

Jan Maćkowiak, członek Zarządu Województwa w dniu 1 marca 2013 r. upoważnił Wojciecha Siporskiego, Dyrektora DINF do wydawania:

- decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na przedsiębiorców wykonujących krajowy drogowy transport osób, decyzji korygujących i umarzających, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym;
- upoważnień do przeprowadzania kontroli przedsiębiorców wykonujących regularne oraz regularne specjalne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie art. 84 ust. 1 w związku z art. 85 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym;
- tytułów wykonawczych stosowanych w celu egzekucji kar pieniężnych zgodnie z art. 92 ust. 1 oraz ust. 4, jak również art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

W obu powyższych upoważnieniach, jako podstawę prawną ich wydania wskazano art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie wojewódzkim. (dowód: akta kontroli str. 111-112, 162)

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *wniosek (o wydanie upoważnienia dla Edyty Marcinkowskiej) po uzyskaniu pisemnej zgody Marszałka został przekazany do DOA do Kierownika Oddziału w celu przygotowania projektu upoważnienia. Projekt upoważnienia przygotowany przez Kierownika Oddziału Organizacyjnego, parafowany przez Dyrektora DOA i radcę prawnego Urzędu, został podpisany „wz” Marszałka Województwa przez*

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

Grzegorza Świercza - Wicemarszałka. Kierownik Oddziału Organizacyjnego jako osoba merytorycznie odpowiedzialna za przygotowywanie projektów upoważnień i prowadzenie rejestru tych upoważnień powinien zweryfikować przedmiotowe upoważnienie i jako podpisane przez osobę do tego nieuprawnioną nie powinien go zarejestrować i przekazać do DOWŚ, lecz nowy projekt przekazać do podpisu Marszałkowi Województwa. Jak wynika z powyższego pomimo ustalonego sposobu postępowania i dobrych praktyk stosowanych w omawianym zakresie zawiódł czynnik ludzki (przeoczenie merytorycznego pracownika). Celem uniknięcia występowania podobnych zjawisk w przyszłości Sekretarz Województwa pismem znak: DOA-1.0221.20.2014 z dnia 10 września 2014 r. skierowanym do dyrektorów/kierowników departamentów i równorzędnych komórek organizacyjnych urzędu przypomniał zasady wydawania upoważnień Marszałka Województwa wynikające z Regulaminu Organizacyjnego i zobowiązał do bezwzględnego ich przestrzegania. (dowód: akta kontroli str. 633-634)

Odnosnie podpisanego przez siebie upoważnienia Wicemarszałek Jan Maćkowiak wyjaśnił m.in., że nie miał wiedzy, iż upoważnienie INF.VIII.0027.7.2013 z dnia 1 marca 2013 roku nie trafiło dalej do podpisu Marszałka, jak również nie korzystał z tego dokumentu w bieżącej pracy. Powszechną praktyką stosowaną w urzędzie, jest podpisywanie dokumentów przez Marszałka wyłącznie po opatrzeniu podpisem/ parafką przez osoby merytorycznie zaangażowane w sprawę, w tym właśnie Członka Zarządu nadzorującego dany Departament. Dalej podnieść należy, że dokument opatrzony jest nagłówkiem Marszałek, zaś przy moim podpisie widnieje pieczęć „Członek Zarządu Województwa”. (dowód: akta kontroli str. 556)

Wydanie ww. upoważnień nastąpiło z naruszeniem art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Z przepisu tego wynika bowiem, że tylko marszałek województwa może skutecznie udzielić wskazanym w nim rodzajowo grupom osób upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu, jako organu właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

2. W Urzędzie nierzetelnie prowadzono *Rejestr upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych oraz Rejestr upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa*, ponieważ:
 - nie zaewidencjonowano siedmiu¹⁴ upoważnień do wykonywania czynności w imieniu Marszałka Województwa w *Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa*;
 - w przypadku sześciu upoważnień zaewidencjonowanych w *Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa* zastosowano trzy te same numery¹⁵;
 - ujęto trzy¹⁶ upoważnienia do wydawania decyzji w *Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa* zamiast w *Rejestrze upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych*.

Ponadto w dokumentacji dotyczącej upoważnień ujętych w *Rejestrze upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa* nie zamieszczono kopii anulowanego upoważnienia, a w rejestrze nie wskazano zakresu przedmiotowego, którego upoważnienie dotyczyło¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 10-109)

Z wyjaśnień Piotra Kozłowskiego, kierownika Oddziału Organizacyjnego, do którego obowiązków należało przygotowywanie projektów upoważnień oraz prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw, wynika m.in., że jako nadzorujący prace

¹⁴ Upoważnienia nr: DOA-I.087.26.2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r. dla Jolanty Stypuły i Katarzyny Wichy, DOA-I.087.20.2015 z dnia 5 lutego 2015 r. dla Agaty Bińkowskiej; DOA-I.087.16.2016 z dnia 13 kwietnia 2016 r. dla Jolanty Stypuły; DOA-I.087.38.2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. dla Arkadiusza Piecyka, DOA-I.087.39.2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. dla Cezarego Mielcarza, DOA-I.087.40.2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. dla Teodory Jagiełło oraz DOA-I.087.17.2016 z dnia 13 kwietnia 2016 r. dla Marzeny Adamczyk.

¹⁵ Upoważnienia nr: DOA-I.087.26.2015 z dnia 20 kwietnia 2015 r. dla Pawła Lubienieckiego oraz upoważnienie do kontroli z dnia 30 kwietnia 2015 r. dla Haliny Salaty i Katarzyny Wichy; DOA-I.087.20.2015 z dnia 5 marca 2015 r. dla Edyty Marcinkowskiej oraz z dnia 5 lutego 2015 r. dla Agaty Binkowskiej; DOA-I.087.16.2016 z dnia 13 kwietnia 2016 r. dla Jolanty Stypuły oraz Marzeny Adamczyk.

¹⁶ Upoważnienia nr: DOA.I.087.8.2014 z dnia 2 lipca 2014 r., DOA.I.087.9.2014 z dnia 2 lipca 2014 r., DOA.I.087.10.2014 z dnia 2 lipca 2014 r.

¹⁷ DOA.I.087.22.2015 z dnia 25 marca 2015 r.

podległego personelu ponosi odpowiedzialność za niedopatrzenia i zaistniałe nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 552-553)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie uregulowano zasady udzielania upoważnień w szczególności do wydawania w imieniu Marszałka decyzji administracyjnych. Zasad tych nie przestrzegano w dwóch przypadkach, ponieważ upoważnienia zostały wydane przez osoby nieuprawnione. Urząd nierzetelnie prowadził *Rejestr upoważnień Marszałka Województwa do wydawania decyzji administracyjnych oraz Rejestr upoważnień i pełnomocnictw Marszałka Województwa*.

2. Prawidłowość wykonywania zadań w oparciu o upoważnienia, w tym wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących m.in. zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz nakładania kar pieniężnych na przewoźników

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano 27.641 decyzji administracyjnych. Decyzje wydawane były w siedmiu departamentach (lub komórkach równoważnych)¹⁸. Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej wydał 21.864 decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych i wychowawczych, co stanowiło 79,1% ogółu decyzji. DOWŚ wydał 3.013 decyzji (10,9%) m.in. w zakresie ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, odpadów oraz prawa górniczego i geologicznego, a WZT — 2.095 decyzji (7,9%) dotyczących wydania, zmiany, cofnięcia, wygaszenia lub odmowy wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz nałożenia kary pieniężnej w transporcie drogowym. (dowód: akta kontroli str. 237-276)

Badanie w zakresie posiadania upoważnienia wydanego, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, przez Marszałka do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych przeprowadzono na próbie dobranej w sposób celowy¹⁹ spośród decyzji wydanych przez WZT, DINF, DOWŚ, DOZ.

Zadania Marszałka wynikające z ustawy o transporcie drogowym należały do właściwości DINF, a od 1 stycznia 2015 r. do – WZT. Wszystkie wydane (504), na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym zostały podpisane przez osoby uprawnione, tj. dyrektora lub zastępcę dyrektora WZT, a przed powstaniem WZT przez dyrektora i zastępcę dyrektora DINF. Osoby zajmujące ww. stanowiska posiadały upoważnienia podpisane przez Marszałka. (dowód: akta kontroli str. 161-173, 182-188, 277-292)

Spośród 282 zbadanych decyzji²⁰ o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (o której mowa w art. 92a ust. 1, nakładanej na podmiot wykonujący m.in. przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków tego przewozu), 220 wydane od dnia 16 września 2014 r. zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie Marszałka (dyrektora DINF oraz dyrektora i zastępcę dyrektora WZT). Natomiast pozostałe 62 decyzje o nałożeniu kary pieniężnej, wydane w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2013 r., zostały podpisane przez osoby nieuprawnione, tj. Dyrektora DINF Wojciecha Siporskiego (58 decyzji) oraz Zastępcę Dyrektora DINF Cezarego Błacha (cztery decyzje), którzy nie posiadali w powyższym okresie upoważnienia do wydawania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. (dowód: akta kontroli str. 161-173, 182-188, 293-309)

¹⁸ DOWŚ, Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej, Wojewódzkim Zarządzie Transportu (dalej: WZT), Departamencie Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki, DINF, Departamencie Ochrony Zdrowia (dalej: DOZ), Biurze Komunikacji Społecznej.

¹⁹ Doboru dokonano po przeprowadzeniu analizy wydanych przez Marszałka Województwa upoważnień oraz w związku z wynikami kontroli NIK nr P/15/35, kierując się największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

²⁰ Z badania wyłączono 114 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w okresie od 1 marca 2013 r. do 15 września 2014 r. (w zakresie upoważnienia do podpisania decyzji), które były przedmiotem badania podczas kontroli NIK nr P/15/035 oraz 31 decyzji zaskarżonych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, dziewięć decyzji zaskarżonych do WSA w Kielcach, osiem decyzji, w przypadku których SKO cofnęło zezwolenie oraz trzy decyzje, w przypadku których Urząd nie posiadał akt sprawy.

Wydawanie, na podstawie art. 10 i art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²¹, decyzji w sprawie wykorzystania dróg w sposób szczególny należało do zadań DINF. Badaniem objęto decyzje wydane w latach 2013-2015. Spośród 83 decyzji²² wydanych w powyższym okresie, Marszałek podpisał pięć decyzji, Wicemarszałek Jan Maćkowiak (w IV kadencji w latach 2010-2014 członek Zarządu) – 70 decyzji, Wicemarszałek Grzegorz Świercz – siedem i członek Zarządu Piotr Żołądek – jedną. Spośród ww. członków Zarządu Województwa jedynie Wicemarszałek Jan Maćkowiak posiadał od 23 lutego 2015 r. wydane na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa przez Marszałka upoważnienie do wydawania w jego imieniu zezwoleń w drodze decyzji administracyjnych na wykorzystania dróg w sposób szczególny. Przed dniem 23 lutego 2015 r. Jan Maćkowiak wydał 40 decyzji. Jan Maćkowiak od 3 grudnia 2014 r. posiadał również, wydane na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, upoważnienie do pełnienia zastępstwa w czasie nieobecności Marszałka lub innej czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych. Zakres zastępstwa obejmował m.in. podpisywanie dokumentów zastrzeżonych do podpisu Marszałka, w tym decyzji i postanowień. Upoważnienie wydane zostało na czas pełnienia funkcji Wicemarszałka. W okresie od 14 lipca 2011 r. do czasu zakończenia pełnienia funkcji (1 grudnia 2014 r.) Wicemarszałek Grzegorz Świercz posiadał upoważnienie wydane na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa do pełnienia zastępstwa w czasie nieobecności Marszałka lub innej czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych, w tym wydawania decyzji. (dowód: akta kontroli str. 189-191, 195-203, 207-236, 310-361)

Do zadań DOWŚ należało m.in. wydawanie decyzji na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Badaniem objęto decyzje wydane w latach 2013-2014. Geolog Wojewódzki oraz Dyrektor DOWŚ, upoważnieni przez Marszałka do wydawania w jego imieniu decyzji, podpisali 300 spośród 334 decyzji. Pozostałe 34 decyzje zostały podpisane przez Edytę Marcinkowską, Zastępcę Dyrektora DOWŚ, która nie posiadała upoważnienia wydanego przez Marszałka. Upoważnienie dla Zastępcy Dyrektora DOWŚ podpisał Wicemarszałek Grzegorz Świercz. (dowód: akta kontroli str. 110-160, 237-254, 361-444)

DOZ wydawał m.in. decyzje dotyczące 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, o której mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²³. Badaniem objęto wszystkie ww. decyzje wydane w okresie objętym kontrolą. Spośród 12 wydanych w powyższym zakresie decyzji, Wicemarszałek Grzegorz Świercz podpisał pięć decyzji, członek Zarządu Województwa Kazimierz Kotowski – cztery, a członek Zarządu Województwa Marek Szczepanik – trzy. Spośród ww. członków Zarządu Województwa Kazimierz Kotowski i Marek Szczepanik posiadali wydane, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, przez Marszałka upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji w ww. zakresie. Natomiast Wicemarszałek Grzegorz Świercz posiadał wydane na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, upoważnienie do pełnienia zastępstwa w czasie nieobecności Marszałka lub innej czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych. Zakres zastępstwa obejmował m.in. podpisywanie dokumentów zastrzeżonych do podpisu Marszałka, w tym decyzji i postanowień. Nie posiadał natomiast wydanego, w oparciu o art. 46 ust. 2 ww. ustawy, upoważnienia do wydawania decyzji na podstawie ustawy o kierujących pojazdami. Wicemarszałek Grzegorz Świercz, poza wskazanymi powyżej pięcioma decyzjami, umorzył postępowanie o udostępnienie informacji publicznej z zakresu będącego przedmiotem zadań DOZ, decyzją DOZ.I.9024.14.2013.MS z dnia 17 czerwca 2013 r., pomimo że nie posiadał stosownego upoważnienia Marszałka w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 189-194, 204-206, 445-458)

W okresie objętym kontrolą Urząd wydał 504 zezwolenia²⁴ na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

²² W 2013 r. – 22 decyzje; w 2014 – 27 i w 2015 r. – 34.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 978.

²⁴ Z tego w 2012 r. – 178 zezwoleń, w 2013 r. – 87, w 2014 r. – 98, w 2015 r. – 56, w 2016 r. – 77 i w 2017 r. (do 31 marca) – 8.

Cofnięto trzy zezwolenia, na podstawie art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym, tj. ze względu na naruszenie lub zmianę warunków, na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu. W wyniku szczegółowego badania 20 losowo wybranych postępowań prowadzonych w celu wydania powyższych zezwoleń stwierdzono, że w aktach 19 postępowań znajdowały się wnioski przewoźników zawierające wszystkie dokumenty wymagane art. 22 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w przypadku przewozów regularnych oraz art. 22 ust. 4 powyższej ustawy w przypadku przewozów regularnych specjalnych. W aktach jednego postępowania brak było wymaganego zobowiązania do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystanku. Powyższe zobowiązanie znajdowało się w aktach dotyczących zezwolenia wydanego na inną linię, dla tego samego przewoźnika. We wszystkich badanych 20 sprawach, przed wydaniem zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i regularnych specjalnych, Marszałek dokonywał uzgodnień odpowiednio ze starostami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych wykraczających poza obszar co najmniej jednego powiatu, jednakże niewykraczających poza obszar województwa lub z właściwymi marszałkami województw w przypadku, gdy przebieg linii komunikacyjnej wykraczał poza obszar co najmniej jednego województwa. Zgodnie z art. 22a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, przed wydaniem 13 z 20 badanych zezwoleń²⁵, tj. we wszystkich wymaganych przypadkach przeprowadzono analizę sytuacji rynkowej. (dowód: akta kontroli str. 265-266, 459-460)

W trakcie kontroli objęto badaniem, pod kątem przestrzegania przepisów k.p.a., 20 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. W 19 przypadkach karę nałożono w wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu, a w jednym przypadku na podstawie zawiadomienia przekazanego przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Kary zostały nałożone za poniższe naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego określonych w załączniku nr 3 do ustawy o transporcie drogowym:

- za niewykonanie kursu zgodnie z rozkładem (13 decyzji);
- za zatrzymywanie się w celu zabrania lub wysadzenia pasażera w miejscu do tego niewyznaczonym (siedem decyzji);
- za zmianę trasy przejazdu (jedna decyzja);
- za niewydanie pasażerowi wymaganego potwierdzenia wniesienia opłaty za przejazd przed rozpoczęciem kursu²⁶ (jedna decyzja).

Spośród badanych postępowań siedem przeprowadzono zgodnie z przepisami k.p.a.

Od siedmiu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wniesiono odwołania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach (dalej: SKO) utrzymało w mocy cztery decyzje, z których jedną po złożeniu skargi do WSA, SKO uchyliło do ponownego rozpatrzenia i po ponownym wydaniu decyzji przez Marszałka utrzymało ją w mocy. W pozostałych trzech przypadkach SKO uchyliło decyzje Marszałka, z czego w dwóch przyczyną uchylecia decyzji było jej podpisanie przez osobę nieuprawnioną. (dowód: akta kontroli str. 461-495)

Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa. Z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷ wynika, że źródłami dochodów własnych województwa jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W wyniku postępowań wszczętych w 2012 r. wydano w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym 59 decyzji²⁸ nakładających kary pieniężne w łącznej wysokości

²⁵ Na siedem pozostałych zezwoleń, cztery dotyczyły regularnych specjalnych przewozów osób, a w pozostałych trzech przypadkach długość trasy wynosiła powyżej 100 km.

²⁶ W dwóch decyzjach wysokość kary określono łącznie za popełnienie więcej niż jednego naruszenia.

²⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

²⁸ W wyliczeniach za lata 2012-2017 nie uwzględniono umorzonych postępowań przez Marszałka lub SKO, które nie były prawomocne.

58,5 tys. zł, na podstawie których ukarani wpłacili łącznie kwotę 57,5 tys. zł. Decyzje te zostały wydane przez osoby, które nie były upoważnione przez Marszałka do ich wydania na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województw. Do dnia 27 czerwca 2017 r. (data badania), w związku z podpisaniem decyzji przez osobę nieuprawnioną, stwierdzono nieważność 22 decyzji na łączną kwotę 13,5 tys. zł²⁹. Urząd dokonał zwrotu 11,5 tys. zł z tytułu nienależnie pobranych kar oraz wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o przekazanie 500 zł, celem dokonania zwrotu. Jeden przewoźnik, pomimo stwierdzenia nieważności decyzji, nie wystąpił o zwrot 500 zł. Potencjalna wartość zwrotu z tytułu pozostałych kar pieniężnych wynosi 45,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 504-509)

Na podstawie postępowań wszczętych w 2013 r. wydano 64 decyzje, nakładające kary pieniężne w łącznej wysokości 92 tys. zł, na podstawie których wpłacono łącznie kwotę 72 tys. zł. Decyzje te zostały wydane przez osoby, które nie były upoważnione przez Marszałka na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Do dnia kontroli, w związku z podpisaniem decyzji przez osobę nieuprawnioną, stwierdzono nieważność 24 decyzji na łączną kwotę 37 tys. zł³⁰. W trzech przypadkach, po stwierdzeniu nieważności decyzji przez SKO, wydano ponownie decyzje podpisane przez osobę uprawnioną na łączną kwotę 8,5 tys. zł. Urząd dokonał zwrotu nienależnie pobranych kar w wysokości 8,5 tys. zł. Potencjalna wartość zwrotu z tytułu pozostałych kar pieniężnych wynosi 55 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 510-516)

W wyniku postępowań wszczętych w 2014 r., przed dniem 16 września 2014 r.³¹ wydano, bez wymaganego upoważnienia Marszałka, 21 decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej wysokości 23,8 tys. zł, na podstawie których ukarani wpłacili łącznie 20 tys. zł. Do dnia kontroli, w związku z podpisaniem decyzji przez osobę nieuprawnioną, stwierdzono nieważność dwóch decyzji na łączną kwotę 6,8 tys. zł. Ustalona decyzją kara w wysokości 3,8 tys. zł nie została wpłacona. W drugim przypadku, po stwierdzeniu nieważności decyzji przez SKO, wydano ponownie decyzję podpisaną przez osobę uprawnioną i na jej podstawie uiszczono karę w wysokości 3 tys. zł. Potencjalna wysokość zwrotu z tytułu pozostałych kar pieniężnych wynosi 17 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 517-519)

Od 16 września 2014 r. do końca 2014 r. w Urzędzie wydano 56 decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej 66,5 tys. zł, w 2015 r. wydano 78 decyzji na kwotę 136,5 tys. zł, w 2016 r. – 110 decyzji na kwotę 132,5 tys. zł oraz do 31 marca 2017 r. – dziewięć decyzji na kwotę 17 tys. zł. Powyższe decyzje zostały podpisane przez osoby posiadające upoważnienie Marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. (dowód: akta kontroli str. 517-547)

Potencjalnie, w przypadku stwierdzenia nieważności pozostałych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, wydanych na podstawie postępowań wszczętych w okresie objętym kontrolą i wystąpienia przez podmioty o zwrot nienależnie pobranych kar, Urząd byłby zobowiązany do zapłaty 117,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 504-548)

Anna Grzela wyjaśniła, że zwroty środków związane z uchylonymi przez SKO decyzjami administracyjnymi, nakładającymi kary finansowe na przewoźników z tytułu naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym, dokonywane są obecnie przez Urząd po otrzymaniu środków od Wojewody Świętokrzyskiego. Powyższe uzasadnione jest tym, że 95% kary jaką wpłacił przewoźnik każdorazowo przekazywane było do budżetu Wojewody, a u nas zostaje tylko 5%. Nie mamy zabezpieczonych z góry na ten cel środków finansowych w budżecie województwa, stąd wdrożony przez nas mechanizm zwracania uprzednio wpłaconych przez przewoźników kar. (...) z chwilą wystąpienia przewoźnika o zwrot środków, kierowane jest przez nas (Marszałka) pismo do Wojewody Świętokrzyskiego, z wnioskiem o zwrot tych środków, jak również kopią pisma wnioskodawcy. Wskazujemy w tym piśmie dokładne daty i kwoty, jakie zostały wcześniej przez urząd marszałkowski przekazane do budżetu państwa. Zwrot środków przez Wojewodę wymaga wprowadzenia stosownych zmian po stronie dochodowej i wydatkowej w budżecie województwa, a tym samym podjęcia

²⁹ W tym kara w wysokości jednego tysiąca zł nie została wpłacona.

³⁰ W tym kary w łącznej wysokości 20 tys. zł nie zostały wpłacone.

³¹ Data, od której Wojciech Siporski posiadał prawidłowe upoważnienie do podpisywania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

uchwały przez Sejmik Województwa. Po wyrażeniu zgody przez Radnych Sejmiku i dokonaniu zmian w budżecie województwa, środki są niezwłocznie przekazywane na wskazane konto przewoźnika. (dowód: akta kontroli str. 503)

Marszałek pismami WZT-II.3161.89.6.2016 z dnia 30 stycznia 2017 r. oraz WZT-II.3161.89.7.2016 z dnia 6 lutego 2017 r. wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o przekazanie kwoty 18.425 zł powiększonej o odsetki w wysokości 124,50 zł, z tytułu zwrotu wpłaconych kar pieniężnych na podstawie 11 decyzji administracyjnych wydanych w latach 2006-2012, których nieważność stwierdziło SKO. Pismem z 1 marca 2017 r. Wojewoda Świętokrzyski poinformował, że wystąpił do Ministra Rozwoju i Finansów o opinię w przedmiotowej sprawie i ewentualny zwrot kar nastąpi po otrzymaniu ww. stanowiska. (dowód: akta kontroli str. 611-615)

Wojewoda Świętokrzyski po uzyskaniu opinii Ministra Rozwoju i Finansów dokonał zwrotu powyższej kwoty. (dowód: akta kontroli str. 716-718)

W Urzędzie podczas wydawania upoważnień stosowano niejednorodną praktykę w przywoływaniu podstawy prawnej w wydawanych upoważnieniach. Na przykład w upoważnieniu Marszałka z dnia 15 grudnia 2014 r. dla członka Zarządu Województwa Kazimierza Kotowskiego do wydawania decyzji i zaświadczeń w oparciu o przepisy ustawy o kierujących pojazdami, wskazano jako podstawę prawną art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa. Natomiast w upoważnieniu z dnia 6 października 2014 r. dla Wicemarszałka Jana Maćkowiaka do wydawania decyzji zgodnie z przepisami ustawy o kierujących pojazdami oraz do kontroli Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Kielcach, jako podstawę prawną wskazano art. 46 ust. 2 o samorządzie województwa. (dowód: akta kontroli str. 86-107, 110-236)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 1.216 decyzji objętych badaniem³², 150 zostało wydanych przez osoby, które nie posiadały udzielonego przez Marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, upoważnienia do ich wydawania, a mianowicie:

1) 62 decyzje nakładające kary pieniężne, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, wydane zostały w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2013 r., przez Dyrektora DINF Wojciecha Siporskiego (58 decyzji) oraz Zastępcę Dyrektora DINF Cezarego Błacha (4 decyzje). (dowód: akta kontroli str. 161-173, 293-295)

Wojciech Siporski wskazał m.in., że posiadał upoważnienie z dnia 10 kwietnia 2007 r. znak: DOA.I-0114/173/07 wydane przez, działającego w zastępstwie nieobecnego Marszałka Adama Jarubasa, ówczesnego Wicemarszałka Zdzisława Wrzałkę, zgodnie z § 13 obowiązującego w tym czasie regulaminu organizacyjnego Urzędu ustalonego uchwałą Nr 65/07 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 15 stycznia 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 618-625)

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ upoważnienie dotyczyło wydawania decyzji w zakresie udzielania, odmowy udzielania, cofania, zmian lub wygaśnięcia zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi, a nie nakładania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto ww. upoważnienie zostało wydane przez osobę nieuprawnioną, tj. Wicemarszałka Województwa; (dowód: akta kontroli str. 626)

2) 48 decyzji w sprawie wykorzystania dróg w sposób szczególny, podjętych na podstawie art. 10 i art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z decyzji tych, 40 wydał w okresie od 6 maja 2013 r. do 20 stycznia 2015 r. Wicemarszałek Jan Maćkowiak, siedem – w okresie od 30 lipca 2013 r. do 7 października 2014 r.

³² Badaniem objęto: 504 zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, 334 decyzje z zakresu prawa geologicznego i górniczego, 282 decyzje o nałożeniu kary pieniężnej, 83 decyzje w sprawie wykorzystania dróg w sposób szczególny, 13 decyzji wydanych przez DOZ.

Wicemarszałek Grzegorz Świercz, a jedną – w dniu 13 czerwca 2014 r. Piotr Żołądek, członek Zarządu Województwa. (dowód: akta kontroli str. 189-191, 195-203, 207-236, 310-361)

Wicemarszałek Województwa Jan Maćkowiak wyjaśnił m.in., że *decyzje administracyjne na wykorzystywanie dróg wojewódzkich w sposób szczególny, pomimo braku stosownego upoważnienia wydanego przez Marszałka Województwa nie wywołały żadnych negatywnych skutków, w szczególności finansowych.*

Członek Zarządu Województwa Piotr Żołądek wyjaśnił m.in., że *z racji nieobecności w dniu 13 czerwca 2014 r. Marszałka Adama Jarubasa (delegacja) oraz Członka Zarządu Jana Maćkowiaka (delegacja), decyzję przekazano do mojego podpisu. Ze względu na niezachowanie przez organizatora imprezy terminu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, powstała konieczność wydania decyzji o odmowie wydania zezwolenia. Impreza na którą wniosek został złożony miała odbyć się 15 czerwca (niedziela), dlatego też należało niezwłocznie przygotować decyzję i dostarczyć ją do wnioskodawcy w celu zapobieżenia ewentualnej organizacji imprezy bez odpowiedniej zgody i zabezpieczenia.*

Marszałek wyjaśnił m.in., że *decyzje administracyjne (zezwolenia) na wykorzystanie dróg wojewódzkich w sposób szczególny, zostały podpisane przez Wicemarszałka Grzegorza Świercza na podstawie udzielonego upoważnienia DOA.I.087.18.2011 z dnia 14 lipca 2011 roku. Zgodnie z przedmiotowym upoważnieniem Grzegorz Świercz - Wicemarszałek został upoważniony do pełnienia zastępstwa w czasie mojej nieobecności lub w innym przypadku czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych, a zakres zastępstwa obejmował m.in. podpisywanie dokumentów zastrzeżonych do podpisu Marszałka (zarządzenia wewnętrzne, decyzje i postanowienia, patronaty, pisma i wystąpienia związane z reprezentacją województwa na zewnątrz).* (dowód: akta kontroli str. 555-581, 629, 634-635, 641)

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Wicemarszałek Grzegorz Świercz posiadał upoważnienie wydane na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa do pełnienia zastępstwa w czasie nieobecności Marszałka lub innej czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych. Zgodnie z ww. przepisami ustawy, marszałek organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa, reprezentuje województwo na zewnątrz oraz jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego i zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i w tym zakresie mogło być udzielone powyższe upoważnienie. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, określające m.in. zakres upoważnienia, powinno być wydane na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Wprawdzie we wskazanym upoważnieniu zapisano, że zakres zastępstwa obejmuje organizację pracy Urzędu, w tym podpisywanie dokumentów zastrzeżonych do podpisu Marszałka (zarządzenia wewnętrzne, decyzje i postanowienia, patronaty, pisma i wystąpienia związane z reprezentacją województwa na zewnątrz), jednak nie wynikało z niego, że chodzi o wydawanie ww. decyzji administracyjnych, jak również – do załatwienia jakich spraw administracyjnych w drodze decyzji Wicemarszałek został upoważniony. Należy ponadto zauważyć, że sześć z siedmiu decyzji podpisanych przez Wicemarszałka Grzegorza Świercza zostało podpisanych w dniach, w których Marszałek wykonywał obowiązki służbowe. (dowód: akta kontroli str. 627)

- 3) 34 decyzje wydane zostały w latach 2013-2014, na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, przez Zastępcę Dyrektora DOWŚ Edytę Marcinkowską. Upoważnienie dla Edyty Marcinkowskiej podpisał Wicemarszałek Grzegorz Świercz. (dowód: akta kontroli str. 110-131, 361-444)

Edyta Marcinkowska wyjaśniła m.in., że nie czuję się winna zaistniałej sytuacji, ponieważ skupiam się na merytoryce spraw, które prowadziłam, działałam zgodnie

z utartą w Urzędzie procedują i jeśli można poszukiwać braku należytej staranności w wykonywaniu obowiązków, to niewątpliwie wina leży po stronie DOA. (dowód: akta kontroli str. 710-714)

- 4) sześć decyzji z zakresu działania DOZ podpisał Wicemarszałek Grzegorz Świercz, w tym pięć decyzji dotyczących 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 oraz jedną umarzającą postępowanie o udostępnienie informacji publicznej.

Wicemarszałek w datach podejmowania powyższych decyzji nie posiadał upoważnienia Marszałka do ich wydawania. (dowód: akta kontroli str. 189-191, 445-458, 627)

Marszałek wskazał m.in., że Wicemarszałek Grzegorz Świercz *został upoważniony do pełnienia zastępstwa w czasie jego nieobecności lub w innym przypadku czasowej niemożności pełnienia obowiązków służbowych, a zakres zastępstwa obejmował m.in. podpisywanie dokumentów zastrzeżonych do podpisu Marszałka.* (dowód: akta kontroli str. 643)

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, z przyczyn wskazanych powyżej. (dowód: akta kontroli str. 627)

2. Urząd nie posiadał akt trzech postępowań zakończonych decyzjami INF.IV.8072.22.3.2012, INF.IV.8072.55.2.2012 i INF.IV.8072.61.2.2012 wydanymi na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym. Z regulaminu organizacyjnego Urzędu³³ wynika obowiązek prawidłowego ewidencjonowania i przechowywania akt sprawy przez pracowników urzędu. Powyższe akta zostały wytworzone w DINF, a z dniem 1 stycznia 2015 r. zostały przejęte przez WZT. (dowód: akta kontroli str. 293-295)

Arkadiusz Kubiec Dyrektor WZT wyjaśnił m.in., że dokumenty związane z przejęciem obowiązków przez WZT z DINF zostały przekazane bez żadnych protokołów zdawczo-odbiorczych. Dodał również, że nie jest w stanie przedstawić racjonalnego powodu, dla którego Urząd nie dysponuje aktami ww. trzech postępowań. Po stwierdzeniu ww. faktu, rozpoczęto przygotowania do uruchomienia procedury odtworzenia akt. (dowód: akta kontroli str. 700)

3. WZT w 13 spośród 20 badanych postępowań w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, naruszył przepisy k.p.a.³⁴, a mianowicie:

- 1) ograniczył stronie możliwość czynnego udziału w trzech postępowaniach administracyjnych³⁵ oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, wbrew wymogom określonym w art. 10 § 1 k.p.a. Dwie decyzje³⁶ wydano dzień przed upływem wyznaczonego terminu siedmiu dni na zapoznanie się z materiałem dowodowym, a jedną pięć dni przed terminem. (dowód: akta kontroli str. 461-479)

Anna Grzela, zastępca dyrektora WZT wyjaśniła m.in., że *stwierdzone uchybienia były spowodowane błędem ludzkim, polegającym na niewłaściwym przeliczeniu terminu. Niemniej jednak pragnę podkreślić, że w przypadku postępowań WZT-II.8072.1.117.2015 i WZT-II.8072.1.20.2017 strona nie wniosła odwołania do organu wyższej instancji od w/w decyzji. Natomiast decyzja WZT-II.8072.1.36.3.2016 została wyeliminowana z obrotu prawnego przez SKO. (...) W związku z powyższym*

³³ Zapis powyższej treści obowiązywał przez cały okres objęty kontrolą i został wprowadzony regulaminem organizacyjnym stanowiącym załącznik do uchwały Nr 841/11 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2011 r.

³⁴ W trzech postępowaniach wystąpiły po dwa naruszenia.

³⁵ Zakończonych decyzjami: WZT-II.8072.1.20.4.2017 z dnia 8 marca 2017 r., WZT-II.8072.1.36.3.2016 z dnia 8 marca 2016 r. oraz WZT-II.8072.1.117.4.2015 z dnia 23 września 2015 r.

³⁶ WZT-II.8072.1.20.4.2017 i WZT-II.8072.1.36.3.2016.

uchybieciem, Oddział Kontroli Przewozów rozbudował istniejący system monitorowania prowadzenia spraw, poprzez wprowadzoną w arkuszu EXCEL formułę kontrolną. (dowód: akta kontroli str. 587)

- 2) nie informował przewoźników o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków w 10 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej³⁷, pomimo obowiązku wynikającego z art. 79 § 1 k.p.a. Tym samym stronom nie zapewniono wynikającego z art. 79 § 2 k.p.a. prawa do udziału w przeprowadzeniu dowodu, zadawania pytań świadkom oraz składania wyjaśnień i w konsekwencji – możliwości czynnego udziału w postępowaniu, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. (dowód: akta kontroli str. 461-464)

Anna Grzela wyjaśniła m.in., że w stosunku do spraw z roku 2012 nie jestem w stanie określić przyczyn powstania uchybienia, z uwagi na brak pracowników prowadzących przedmiotowe postępowania. W stosunku do spraw od 2015 roku, pragnę podkreślić, że uchybienie to dotyczyło wyłącznie postępowań, w których poza zebrany materiał dowodowy, w celu zadośćuczynienia wyrokowi WSA w Kielcach sygn. akt. II SA/Ke 124/13 przeprowadzono dowód z przesłuchania pracowników Urzędu przeprowadzających kontrolę. Tym niemniej, przedmiotowe uchybienie zostało zdiagnozowane i wyeliminowane w czerwcu 2016 r., po poczynionej wewnętrznej kontroli sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych. (dowód: akta kontroli str. 587-588)

- 3) naruszył art. 36 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2017 r.) w trzech postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, poprzez niezawiadomienie strony (przewoźnika) o niezalądzeniu sprawy w terminie, niepodanie przyczyn zwłoki oraz niewskazanie nowego terminu zalądzenia sprawy. Decyzję WZT-II.8072.1.94.3.2015 wydano 41 dni po wszczęciu postępowania, a decyzję WZT-8072.1.17.2.2015 po 119 dniach od wszczęcia postępowania. Natomiast decyzja o nałożeniu kary pieniężnej INF.IV.8072.48.3.2012 została wydana w dniu 11 grudnia 2013 r., pomimo że Urząd wyznaczył termin zalądzenia sprawy na dzień 29 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 461-464, 480-495)

Anna Grzela wyjaśniła m.in., że stwierdzone uchybienia w roku 2015 były wynikiem znacznego obciążenia pracowników ilością prowadzonych spraw, ograniczonymi zasobami ludzkimi oraz błędami w systemie monitorowania prowadzonych spraw, który został przez nas zbudowany na początku roku 2015³⁸ i systematycznie jest usprawniany i rozbudowywany, do wewnętrznych celów kontrolnych. W związku z powyższym uchybieciem, Oddział Kontroli Przewozów rozbudował istniejący system monitorowania prowadzenia spraw, poprzez wprowadzoną w arkuszu EXCEL formułę kontrolną. (dowód: akta kontroli str. 588)

4. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące w szczególności prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji przez osoby nieuprawnione, wskazują na wykonywanie w nienależyty sposób w tym zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ww. przepisami 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 m.in. zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

³⁷ INF.IV.8072.48.3.2012 z dnia 24 lipca 2012 r., INF.IV.8072.74.2012 z dnia 7 grudnia 2012 r., WZT-8072.1.42.4.2015 z dnia 5 sierpnia 2015 r., WZT-II.8072.1.117.4.2015 z dnia 23 września 2015 r., WZT-II.8072.1.160.4.2015 z dnia 13 listopada 2015 r., WZT-II.8072.1.179.4.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r., WZT-II.8072.1.22.3.2016 z dnia 25 lutego 2016 r., WZT-II.8072.1.11.3.2016 z dnia 25 lutego 2016 r., WZT-II.8072.1.36.3.2016 z dnia 8 marca 2016 r., WZT-II.8072.1.64.4.2016 z dnia 30 maja 2016 r.

³⁸ Z chwilą powołania Wojewódzkiego Zarządu Transportu.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków marszałka województwa.

Marszałek wyjaśnił m.in.: zostały opracowane wewnętrzne procedury udzielania przez Marszałka upoważnień do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Opracowany w regulacjach wewnętrznych sposób postępowania w przedmiotowym zakresie, jako element kontroli zarządczej został określony w § 7, § 16 ust.1 oraz § 32 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 841/11 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2011 roku ze zm. (...) zgodnie z § 20 pkt 1,2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego dyrektorzy departamentów i równorzędnych komórek organizacyjnych są odpowiedzialni za prawidłowe i sprawne wykonywanie zadań, bezpośredni nadzór nad poprawnym merytorycznie i sprawnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez pracowników departamentu lub równorzędnej komórki organizacyjnej, zgodność aprobowanych i podpisywanych przez siebie rozstrzygnięć z prawem i uchwałami organów województwa. Funkcjonujące wewnętrzne procedury, regulacje, dobre praktyki nie zapewniają 100% skuteczności, jednak funkcjonująca kontrola zarządcza pozwala ograniczyć prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 632-633)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność przywoływania w wydawanych przez Marszałka Województwa upoważnieniach podstawy prawnej właściwej do zakresu upoważnienia.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą osoby, które nie zostały upoważnione przez Marszałka, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu, wydały 150 spośród 1.216 zbadanych decyzji. W wyniku stwierdzenia nieważności wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, w związku z podpisaniem ich przez osoby nieuprawnione, Urząd zwrócił 20 tys. zł podmiotom, którym wymierzono te kary. W przypadku stwierdzenia z tego powodu nieważności pozostałych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, wydanych w wyniku postępowań wszczętych w okresie objętym kontrolą i zgłoszenia żądania zwrotu nienależnie pobranych kar, Urząd może być zobowiązany do zapłaty kwoty 117,5 tys. zł.

Spośród 20 zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, 13 postępowań przeprowadzono z naruszeniem przepisów k.p.a. Stwierdzone w badanym obszarze nieprawidłowości wskazują na nienależyte wykonywanie kontroli zarządczej w tym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji administracyjnych przez osoby, które zostały do tego upoważnione przez Marszałka na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.
2. Rzetelne prowadzenie rejestrów upoważnień.
3. Podjęcie działań w celu odtworzenia akt trzech postępowań zakończonych wydaniem decyzji nr: INF.IV.8072.22.3.2012, INF.IV.8072.55.2.2012 i INF.IV.8072.61.2.2012.
4. Zapewnienie stronom możliwości czynnego udziału w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych w celu wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, poprzez informowanie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków oraz umożliwienie im w wyznaczonym terminie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
5. Informowanie stron o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu złażenia sprawy.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia sierpnia 2017 r.

Kontroler
Piotr Fatalski
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis