



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.02.2017
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/58/2017 z dnia 6 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej, ul. Konarskiego 20, 26-110 Skarżysko-Kamienna (dalej: Starostwo).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Starostą Powiatu Skarżyskiego (dalej: Starosta) od 1 grudnia 2010 r. do 14 grudnia 2014 r. był Michał Jędrys. Od 15 grudnia 2014 r. Starostą jest Jerzy Żmijewski. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2012-2017 (I kwartał) Starosta udzielił 580 upoważnień, w tym 29 do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Cztery upoważnienia, z tego jedno do wydawania decyzji administracyjnych i trzy do poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego, w tym jedno dodatkowo w zakresie wydawania skierowań do kształcenia specjalnego zostały udzielone przez Wicestarostę, tj. osobę nieuprawnioną. W Starostwie rzetelnie ewidencjonowano udzielane upoważnienia.

W okresie objętym kontrolą osoba, która nie posiadała wydanego przez Starostę, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym² upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu, podpisała 90 decyzji spośród 469 badanych (19,2%).

W 24 decyzjach z 469 badanych (5,1%) wydanych przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej: WOS) błędnie oznaczono organ administracji publicznej wydający decyzję – wskazano Starostwo zamiast Starosty.

Jeden z pracowników Starostwa wydający decyzje administracyjne w imieniu Starosty nie złożył wymaganego oświadczenia o stanie majątkowym za 2015 r. i 2016 r. Starosta nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania złożenia powyższych oświadczeń.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na nie w pełni właściwe funkcjonowanie w Starostwie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, w zakresie prawidłowości

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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1868.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych, wydawania takich decyzji przez osoby upoważnione oraz składania oświadczeń o stanie majątkowym przez pracowników wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Starostwa⁴ określono, że naczelnicy wydziałów mogą zostać przez Starostę upoważnieni do prowadzenia i załatwiania w jego imieniu spraw, w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, stanowiących kompetencje powiatu lub Starosty. Do zadań Wicestarosty oraz etatowych członków Zarządu Powiatu w szczególności należy wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na podstawie upoważnień udzielonych przez Starostę. W regulaminie organizacyjnym wskazano, że do podpisu Starosty zastrzeżone są upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych i inne akty z zakresu administracji publicznej.

Prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw do załatwiania spraw administracyjnych w imieniu Starosty należało, od 22 stycznia 2015 r., do zadań Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich⁵. W regulaminie organizacyjnym nie wskazano osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu Starosty.

Inicjowanie i koordynowanie prac związanych z opracowaniem wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych, nadzór nad ich realizacją należało do zadań Sekretarza Powiatu. (dowód: akta kontroli str. 338-339)

Małgorzata Łakomic, Sekretarz Powiatu wyjaśniła m.in.: *z wnioskiem o udzielenie pełnomocnictwa lub upoważnienia dla pracownika może wystąpić z własnej inicjatywy Starosta lub członek Zarządu, a także kierownik danej komórki organizacyjnej lub jednostki organizacyjnej. Zakres delegowanych uprawnień jest adekwatny do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i stopnia ryzyka. W przypadku powołania nowych osób na stanowiska kierownicze lub zmiany kadencji, z wnioskiem o takowe upoważnienie np. dla naczelników, kierowników jednostek organizacyjnych oraz członków Zarządu występuje Sekretarz. (...) Typowe upoważnienia np. do wydawania decyzji administracyjnych pisane są przez pracowników Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich oraz konsultowane pod względem poprawności merytorycznej i podstawy prawnej z Naczelnikiem bądź Sekretarzem. Po akceptacji osób ww. są przekazywane do podpisu Staroście.* (dowód: akta kontroli str. 372-373)

Prowadzone, w okresie objętym kontrolą, rejestry upoważnień obejmowały upoważnienia do wydawania decyzji, postanowień, przeprowadzania kontroli lub audytu, wykonywania określonych czynności oraz pełnomocnictwa, wydawane dla pracowników Starostwa oraz kierowników jednostek podległych. Rejestr upoważnień prowadzono w wersji „papierowej”, oddzielnie dla każdego roku. Rejestr prowadzony był odrębnie dla upoważnień osób (podmiotów) do działania w imieniu Zarządu Powiatu oraz – dla pełnomocnictw, upoważnień, wzorów podpisów i podpisów elektronicznych. Rejestry zawierały: numer wpisu, numer upoważnienia (pełnomocnictwa), datę jego wydania, imię i nazwisko upoważnionego, zakres upoważnienia oraz ewentualne uwagi. W dokumentacji dotyczącej upoważnień ujmowano kopię upoważnienia. W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 584 upoważnienia, w tym 30 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ww. rejestrów. (dowód: akta kontroli str. 8-74).

⁴ Wprowadzonym następującymi uchwałami Rady Powiatu Skarżyskiego: Nr 55/VI/2011 z dnia 30 marca 2011 r.; Nr 161/XX/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r.; Nr 264/XXXV/2013 z 27 marca 2013 r.; Nr 30/IV/2015 z 22 stycznia 2015 r.; Nr 46/96/2015 z 28 października 2015 r.; Nr 35/81/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r.; Nr 4/16/2017 z 25 stycznia 2017 r.

⁵ Poprzednio: Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego.

Spośród 30 upoważnień do wydawania decyzji, jedno zostało wydane przez Wicestarostę Artura Berusa, a pozostałe – przez Starostę. Wszystkie upoważnienia zostały wydane na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wicestarosta Artur Berus upoważnił również, na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: k.p.a.), trzy osoby do poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego, a w przypadku jednej osoby – dodatkowo do wydawania skierowań do kształcenia specjalnego.

Upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych z zasady udzielane były pracownikom na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem, że ustanie stosunku pracy powoduje unieważnienie upoważnienia. Jedynie cztery upoważnienia zostały udzielone pracownikowi Wydziału Komunikacji i Transportu na czas określony, w związku z nieobecnością osób posiadających stałe upoważnienia. (dowód: akta kontroli str. 8-92)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Jedno upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, spośród 30 upoważnień wydanych w okresie objętym kontrolą, zostało podpisane przez osobę nieuprawnioną. Wicestarosta Artur Berus, na wniosek Dariusza Zarychty – Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu (dalej: WKT), upoważnił Andrzeja Wisowatego, inspektora ds. rejestracji pojazdów w WKT do wydawania i podpisywania w imieniu Wicestarosty pism i decyzji administracyjnych z zakresu pracy referatu. Upoważnienie zostało udzielone na okres od 28 października do 4 listopada 2016 r. Jako podstawę prawną wydania upoważnienia wskazano art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. (dowód: akta kontroli str. 61-62)

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu.

Wicestarosta Artur Berus wyjaśnił: *24 października 2016 r. na wniosek Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu, przekazanego za pośrednictwem Sekretarza powiatu wyraziłem zgodę na prośbę naczelnika i podpisałem upoważnienie dla Andrzeja Wisowatego (...). W tym okresie Starosta przebywał na zwolnieniu lekarskim. Referat Pojazdów pracował w zmniejszonej liczbie osób (nieobecny z powodu choroby kierownik referatu - Joanna Nasiołkowska oraz jeden pracownik, którzy to byli upoważnieni do podpisywania decyzji w imieniu Starosty). Nasilające się kolejki i zdenerwowanie klientów urzędu, którzy przychodzili na skargi z powodu długiego czasu oczekiwania (decyzje do podpisu musiały czekać na Naczelnika wydziału, który akurat wtedy prowadził planowe kontrole stacji diagnostycznych) spowodowały, że po uzgodnieniu z Naczelnikiem wydziału i Sekretarzem podjąłem decyzję o wydaniu takiego upoważnienia na okres 4 dni roboczych dla Andrzeja Wisowatego. W ten sposób chcieliśmy zapobiec niezadowoleniu klientów naszego urzędu, a właściwa i szybka obsługa klienta jest najwyższym priorytetem naszego urzędu. Nadmieniam, że był to okres kiedy wiele osób rejestrowało pojazdy (okres przed i po Święcie Zmarłych). Oczywiście zdaję sobie sprawę, że Starosta w zakresie przynależnych uprawnień podpisuje pisma zastrzeżone do jego kompetencji. Jednakże zapisy § 13 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa dają możliwość realizacji przez Wicestarostę zadań i kompetencji Starosty wynikających z kierowania Starostwem w przypadku nieobecności Starosty. Podpisanie upoważnienia oznaczało dla mnie podpisanie dokumentów przez osobę zastępującą Starostę w czasie jego nieobecności i było podyktowane przede wszystkim trudną sytuacją kadrową Wydziału (...). Aby zapewnić ciągłość funkcjonowania Wydziału wydanie tego dokumentu pracownikowi było zarówno zdaniem Naczelnika wydziału, Sekretarza i moim wręcz konieczne. I taka też zapadła decyzja.* (dowód: akta kontroli str. 413-414)

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

Starosta w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści. (dowód: akta kontroli str. 418)

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują uzasadnienia. Przepis art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wprowadza zasadę wyłączności starosty do udzielania upoważnień do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. W związku z tym żadna inna osoba nie może udzielać upoważnienia do wydawania takich decyzji administracyjnych. Należy ponadto zauważyć, że przywołany w wyjaśnieniach zapis regulaminu organizacyjnego (§ 13 ust. 2) ma charakter ogólny. Został on uszczegółowiony – w zakresie podpisywania pism i decyzji – w § 44 regulaminu⁷, w którym wskazano katalog zamknięty dokumentów jakie może podpisywać Wicestarosta podczas nieobecności Starosty. Do tych dokumentów nie należą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, co jest zgodne z dyspozycją art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. A zatem Wicestarosta Adam Berus nie mógł skutecznie udzielić przedmiotowego upoważnienia. (dowód: akta kontroli str. 338-371)

2. Wicestarosta Artur Berus, na podstawie art. 268a k.p.a., upoważnił trzech pracowników Wydziału Edukacji: [...] ⁸, [...] ⁹ i [...] ¹⁰ do poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego, a w przypadku upoważnienia dla [...] ¹¹ – również do wydawania skierowań do kształcenia specjalnego¹². (dowód: akta kontroli str. 90-92)

Z art. 268a k.p.a. wynika, że tylko organ administracji publicznej, w tym przypadku Starosta, może udzielić upoważnienia w powyższym zakresie.

Wicestarosta Artur Berus wyjaśnił: 26 czerwca 2017 r. podpisałem upoważnienia dla trzech pracowników Wydziału Edukacji do poświadczania za zgodność odpisu dokumentu dla celów przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego. (...) W okresie tym Starosta przebywał na trzytygodniowym urlopie wypoczynkowym. Upoważnienia zostały podpisane przeze mnie, gdyż żaden pracownik Wydziału Edukacji nie posiadał takiego upoważnienia, a w takim przypadku strona (nauczyciele przystępujący do egzaminu) zostałaby narażona na dodatkowe koszty uzyskania urzędowo poświadczonych odpisów dokumentów. Ponadto zapis art. 268a określa, że to „organ administracji publicznej może upoważnić w formie pisemnej pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu ... a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów...”. Zastępując Starostę w trakcie jego nieobecności traktowałem ten zapis, jako w pełni dający mi możliwość podpisania takiego upoważnienia dla pracowników poświadczających zgodność odpisów dokumentów i takie było też zdanie osób merytorycznie odpowiadających za przygotowanie upoważnień (w tym przypadku pracowników i Naczelnika Wydziału Edukacji). Wydanie takiego upoważnienia dla pracowników prowadzących formalne sprawy związane z awansem zawodowym nauczycieli było niezbędne dla właściwego przebiegu egzaminu. (dowód: akta kontroli str. 414-415)

Mając na uwadze treść art. 268a k.p.a., powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Ponadto należy zwrócić uwagę, że Starosta na urlopie wypoczynkowym przebywał od 26 czerwca do 14 lipca 2017 r., tak więc możliwe było udzielenie stosownych upoważnień przed rozpoczęciem urlopu. (dowód: akta kontroli str. 421)

⁷ Do 21 stycznia 2015 r. - § 43, a w okresie od 22 stycznia 2015 r. do 25 stycznia 2017 r. - § 41, obecnie § 44.

⁸ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

⁹ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

¹² Upoważnienia nr: OR.077.2.67.2017, OR.077.2.68.2017 i OR.077.2.69.2017 z dnia 26 czerwca 2017 r.

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie w Starostwie rzetelnie prowadzono rejestry upoważnień. Cztery upoważnienia, w tym jedno do wydawania decyzji administracyjnych, spośród 584 upoważnień w latach 2012-2017 (do dnia badania) zostały udzielone przez osobę nieuprawnioną.

2. Prawidłowość wykonywania zadań w oparciu o upoważnienia, w tym wydawanie decyzji administracyjnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie wydano 107.994 decyzji administracyjnych¹³. Decyzje wydawane były z zakresu właściwości sześciu wydziałów Starostwa¹⁴, w tym WKT – 104.258 decyzji, dotyczących m.in. rejestracji pojazdów, wydawania praw jazdy i licencji na przewóz rzeczy i osób (96,5% ogółu decyzji) oraz Wydziału Architektury, Budownictwa i Zagospodarowania Przestrzennego – 2.159 decyzji m.in. dotyczących pozwoleń na budowę (2,0% ogółu decyzji). (dowód: akta kontroli str. 93-111)

Badanie w zakresie posiadania upoważnienia Starosty wydanego na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych przeprowadzono na próbie 469 decyzji dobranych w sposób celowy, spośród decyzji wydanych z zakresu właściwości WKT i WOŚ. Badaniem objęto również 193 wypowiedzenia wysokości dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej z zakresu właściwości WGG. (dowód: akta kontroli str. 479)

Zadania Starosty wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ (dalej: Prd) należały do właściwości WKT. Badaniem objęto 225 decyzji, w tym 68 decyzji o stałej rejestracji pojazdu (art. 73 Prd), 138 decyzji o czasowej rejestracji pojazdu (art. 74) oraz 19 decyzji o wyrejestrowaniu pojazdu na wniosek strony (art. 79 ust. 1), wydanych w okresie od 28 października do 4 listopada 2016 r., tj. w okresie wydawania powyższych decyzji m.in. przez Andrzeja Wisowatego, na podstawie upoważnienia wydanego przez osobę nieuprawnioną. Z powyższych 225 decyzji, 90 decyzji (40%) zostało podpisanych przez Andrzeja Wisowatego, pomimo braku upoważnienia wydanego przez Starostę. Pozostałe 135 decyzje zostały podpisane przez osoby posiadające upoważnienie Starosty do wydawania decyzji w jego imieniu, udzielone na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. (dowód: akta kontroli str. 57, 62, 81, 83, 104-107, 112-215)

Do właściwości WOŚ należały m.in. zadania Starosty wynikające z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁶ oraz z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁷. Badaniem objęto 244 decyzje, tj. wszystkie decyzje (126) wydane w okresie objętym kontrolą na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne oraz wszystkie (118) decyzje – na podstawie przepisów ustawy o odpadach. Spośród powyższych decyzji, 241 zostało podpisanych przez osoby uprawnione, tj. Starostę Michała Jędrysa oraz przez Stanisława Dymarczyka, członka Zarządu Powiatu oraz Ryszarda Sowę, Naczelnika WOŚ, którzy posiadali upoważnienie Starosty do wydawania decyzji w jego imieniu. W pozostałych trzech przypadkach¹⁸ nie można było stwierdzić, czy decyzję wydała osoba uprawniona, ponieważ brak było pieczętki z imieniem i nazwiskiem oraz stanowiskiem służbowym osoby wydającej decyzję, a ponadto na dwóch decyzjach brakowało również podpisu, a na jednej podpis był nieczytelny. (dowód: akta kontroli str. 219-223, 241-244, 285-286)

Ryszard Sowa, Naczelnik WOŚ wyjaśnił: *podpisywanie uzgodnionych wcześniej i zaakceptowanych decyzji odbywa się na wielu kolejnych wydrukach, bowiem decyzje te*

¹³ Liczba decyzji ogółem oraz wydanych w WKT nie uwzględnia decyzji wydanych z urzędu w latach 2016-2017 (I kw.) dotyczących wyrejestrowania samochodu ze względu na demontaż.

¹⁴ Wydziale Edukacji, Wydziale Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich, Wydziale Architektury, Budownictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGG), WOŚ oraz WKT.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

¹⁸ Decyzje znak: OS.II.6341.5.2015 z dnia 10 kwietnia 2015 r., OS.I.6233.2.2014 z dnia 18 marca 2014 r., OS.I.6233.16.2016 z dnia 22 września 2016 r.

podpisywane są w od czterech do kilkunastu egzemplarzach (w zależności od ilości stron). Przekładanie kolejnych kart decyzji podczas podpisywania niejednokrotnie powoduje, że przekłada się dwie karty („sklejone” elektrostatycznie). Przy pieczętowaniu najczęściej wychwytuje się takie sytuacje - ale jak się okazuje nie zawsze. Dotyczy to zarówno podpisu jak i pieczęci. Sytuacje te winny być wychwycone na etapie pakowania i wysyłki decyzji. Wówczas to winny być one uzupełnione o brakujące podpisy lub brakujące pieczęci. Jeżeli tak się nie stało to jedynie z powodu przeoczenia, nieuwagi bądź zapomnienia. Dość powiedzieć, że decyzje wysyłane do stron lub instytucji kontrolujących nie posiadają tych braków, ponieważ zainteresowani nigdy tego problemu nie zgłaszali. (dowód: akta kontroli str. 432-440)

W trakcie kontroli przedłożono kserokopie egzemplarzy trzech ww. decyzji doręczonych stronom, na których odcisnięta została imienna pieczęć Naczelnika WOS Ryszarda Sowy oraz znajdował się jego podpis. (dowód: akta kontroli str. 480-488)

W 24 z powyższych 244 decyzji administracyjnych (10%) błędnie wskazano jako organ administracji publicznej Starostwo, zamiast Starosty. (dowód: akta kontroli str. 56, 75, 85, 216-333)

Zadania Starosty wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰ należały do właściwości WGG. Badaniem objęto 193 z 451 (42,8%) wypowiedzeń dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, dokonane na podstawie art. 77 i art. 78 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wszystkie badane wypowiedzenia zostały podpisane przez osoby uprawnione, tj. Starostę Jerzego Żmijewskiego oraz Dariusza Chojnackiego, Naczelnika WGG. (dowód: akta kontroli str. 76, 334-337)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa wydający decyzje administracyjne w imieniu Starosty, za wyjątkiem jednego, składali oświadczenia majątkowe, o których mowa w art. 25c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Starosta nie wezwał pracownika, który nie złożył oświadczenia majątkowego w terminie określonym w art. 25c ust. 5 ww. ustawy, do jego niezwłocznego złożenia i nie wyznaczył mu dodatkowego czternastodniowego terminu. Starosta udostępnił w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, jawne informacje ze złożonych oświadczeń majątkowych pracowników. (dowód: akta kontroli str. 460-474)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 469 decyzji administracyjnych objętych badaniem²¹ 90 zostało podpisanych przez Andrzeja Wisowatego, inspektora ds. rejestracji pojazdów, który nie posiadał udzielonego przez Starostę, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu. Spośród powyższych 90 decyzji, 20 dotyczyło stałej rejestracji pojazdu, 52 – czasowej rejestracji pojazdu, a 18 – wyrejestrowaniu pojazdu. Na podstawie powyższych 90 decyzji pobrano opłaty z tytułu rejestracji bądź wyrejestrowania pojazdu w łącznej wysokości 12,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 112-215, 216-218, 276-278, 334-337, 478)

Andrzej Wisowaty wyjaśnił m.in., że w dniach od 28 października do 4 listopada 2016 r. na skutek dużej ilości spraw w referacie pojazdów, a także nieobecności osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych istniała pilna potrzeba upoważnienia dodatkowej osoby do podpisywania takich decyzji. Na prośbę Naczelnika wydziału Dariusza Zarychty wyraziłem gotowość do przyjęcia takiego upoważnienia. O wydanie upoważnienia wystąpił Naczelnik wydziału pismem imiennym do Jerzego Żmijewskiego Starosty Skarżyskiego. Upoważnienie zostało przygotowane przez służby Starosty i doręczone mi za pokwitowaniem. Nie zwróciłem uwagi na to kto pismo podpisał

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.

²¹ Badaniem objęto: 225 decyzji wydanych na podstawie prd, 126 decyzji na podstawie ustawy prawo wodne i 118 decyzji na podstawie ustawy o odpadach.

ufając, że przygotowane jest prawidłowo i podpisała go osoba do tego uprawniona. Nawet gdybym zwrócił uwagę na fakt, że upoważnienie jest podpisane przez Wicestarostę, nie jest dla mnie oczywiste, że jest to niezgodne zasadami prawa. (dowód: akta kontroli str. 424)

Wyjaśnienia Wicestarosty Artura Berusa w powyższej sprawie zamieszczono w poprzednim obszarze niniejszego wystąpienia.

Należy zwrócić uwagę, że podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę nieupoważnioną może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej bez podstawy prawnej.

2. Spośród 469 decyzji administracyjnych objętych badaniem, w 24 decyzjach²² błędnie oznaczono organ administracji publicznej – wskazano Starostwo zamiast Starosty, poprzez zamieszczenie niewłaściwej pieczętki nagłówkowej. Wymóg oznaczenia organu administracji publicznej wynika z art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a. Powyższe 24 decyzje zostały przygotowane przez [...] ²³, inspektora ds. ochrony środowiska oraz [...] ²⁴, inspektora ds. gospodarki wodnej, a podpisane zostały przez Ryszarda Sowę, Naczelnika WOS, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Starostę. (dowód: akta kontroli str. 56, 75, 216-333)

[...] ²⁵ oraz [...] ²⁶ wyjaśniły, że omyłkowo umieściły błędne pieczętki. (dowód: akta kontroli str. 427,429, 441-452)

Naczelnik WOS Ryszard Sowa wyjaśnił: *kształt decyzji administracyjnej uzgadniam z pracownikiem merytorycznym na etapie brudnopisu. Czystopis po sprawdzeniu jako wydruk decyzji podpisuję i osobiście opieczętuję pieczętą imienną. Dopiero po tym decyzję pieczętuje pieczętą organu i pieczętą „okrągłą” pracownik merytoryczny lub „pomoc administracyjna” - stażysta. Wówczas to najprawdopodobniej dochodziło do pomyłki w użyciu pieczęci pobieranych do pieczętowania decyzji w Sekretariacie: podobne brzmienie - „Starosta” - „Starostwo”. Automatyzm w czysto technicznym już dalszym postępowaniu z decyzją był najprawdopodobniej powodem umknięcia uwadze faktu pomyłki pieczęci.* (dowód: akta kontroli str. 432-440)

3. Andrzej Wisowaty, inspektor w Referacie Pojazdów WKT, pomimo wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty w latach 2015 i 2016, nie złożył oświadczeń o stanie majątkowym za powyższe lata. (dowód: akta kontroli str. 432-440, 458, 460-462)

Andrzej Wisowaty był upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty, w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r., od 3 czerwca 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. i od 28 grudnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. Od dnia 1 kwietnia 2017 r. pracownik ten posiada upoważnienie wydane na czas nieokreślony. (dowód: akta kontroli str. 59-60, 63-64)

Zgodnie z art. 25c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim

²² Decyzje znak: OS.II.6341.2.2017 z 1 lutego 2017 r., OS.II.6341.3.2017 z 1 lutego 2017 r., OS.II.6341.44.2016 z 22 grudnia 2016 r., OS.II.6341.43.2016 z 14 grudnia 2016 r., OS.II.6341.40.2016 z 2 grudnia 2016 r., OS.II.6341.38.2016 z 15 listopada 2016 r., OS.II.6341.36.2016 z 17 października 2016 r., OS.II.6341.35.2016 z 14 października 2016 r., OS.II.6341.34.2016 z 13 października 2016 r., OS.II.6341.33.2016 z 13 października 2016 r., OS.II.6341.32.2016 z 11 października 2016 r., OS.II.6341.31.2016 z 11 października 2016 r., OS.II.6341.29.2016 z 10 października 2016 r., OS.II.6341.26.2016 z 22 września 2016 r., OS.II.6341.25.2016 z 22 sierpnia 2016 r. i OS.II.6341.24.2016 z 22 sierpnia 2016 r., OS.I.6233.13.2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r., OS.I.6233.14.2016 z dnia 15 września 2016 r., OS.I.6233.15.2016 z dnia 16 września 2016 r., OS.I.6233.16.2016 z dnia 22 września 2016 r., OS.I.6233.17.2016 z 17 października 2016 r., OS.I.6233.20.2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., OS.I.6233.21.2016 z dnia 21 grudnia 2016 r., OS.I.6233.22.2016 z 22 grudnia 2016 r.

²³ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²⁴ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²⁵ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

²⁶ Tajemnica ustawowo chroniona : art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej).

stanie majątkowym. W myśl art. 25c ust. 3 ww. ustawy, oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą składają w dwóch egzemplarzach do starosty. Oświadczenia majątkowe są składane przez nich 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). Jeżeli powyższy termin nie zostanie dotrzymany starosta w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 25c ust. 5a).

Andrzej Wisowaty wyjaśnił, że jako radny Rady Gminy Łączna od dwóch kadencji tj. od roku 2012 do 2017 składam oświadczenia majątkowe w swoim Urzędzie Gminy. Oświadczenia te są publikowane na stronie BIP Gminy Łączna i są powszechnie dostępne dla wszystkich, którzy chcieliby informacje o moim majątku uzyskać. Byłem przekonany, że podobnie jak Biuro Rady Gminy Łączna monitoruje sprawy oświadczeń członków Rady Gminy, tak w tym przypadku mój pracodawca, tj. Starostwo Powiatowe Skarżysko-Kamienna powinno zadbać, aby sprawy oświadczeń majątkowych pracowników wydających decyzje administracyjne były w odpowiednim czasie załatwione poprzez złożenie oświadczeń lub przekazanie odpowiednich informacji Staroście. Upoważnienie moje do podpisywania decyzji administracyjnych było krótkoterminowe (od 28.10 do 4.11.2016 r.) stąd też sądziłem, że w takich przypadkach można dodatkowych oświadczeń dla Starosty nie składać. (dowód: akta kontroli str. 424-425)

Starosta, pomimo niezłożenia oświadczeń majątkowych przez Andrzeja Wisowatego za lata 2015 i 2016, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, nie wezwał go do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego i nie wyznaczył mu dodatkowego czternastodniowego terminu. (dowód: akta kontroli str. 424-425, 459)

Starosta wyjaśnił, że Andrzej Wisowaty nie został wezwany do złożenia oświadczeń majątkowych za lata 2015 i 2016 zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym. Upoważnienia dla pana Wisowatego zostały wydane na czas określony (krótkie terminy) i stąd brak było reakcji osoby odpowiedzialnej, wyznaczonej przez Starostę (w tym przypadku Naczelnika Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich) na ten fakt. Nadmieniam jednak, że pan Andrzej Wisowaty jest radnym Gminy Łączna i stosowne oświadczenia składał na ręce Przewodniczącego Rady Gminy Łączna. Zapewniam także, że zostanie on wezwany jak najszybciej do złożenia stosownych oświadczeń za rok 2015 i 2016. Zostaną one opublikowane w BIP po ich otrzymaniu. (dowód: akta kontroli str. 419-420)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem okres na jaki udzielono upoważnienia, jak i liczba wydanych decyzji administracyjnych nie mają znaczenia dla obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Obowiązek złożenia takiego oświadczenia za dany rok powstaje w przypadku wydania choćby jednej decyzji. Jednocześnie zgodnie z obowiązującymi przepisami jedna osoba może podlegać obowiązkowi złożenia oświadczeń majątkowych z racji pełnienia różnych funkcji (np. radny powiatu może być jednocześnie upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych).

4. Opisane wyżej nieprawidłowości wskazują na nie w pełni właściwe wykonywanie 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 m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego

zarządu jednostki samorządu terytorialnego. (dowód: akta kontroli str. 61-62, 90-92, 112-215, 216-333, 432-440)

Starosta wyjaśnił m.in., że *Kontrola zarządcza funkcjonuje w Starostwie Powiatowym ze wszystkimi stosownymi procedurami i dokumentami. Określone są jasne zasady jej prowadzenia i funkcjonowania. Wszyscy pracownicy są zaangażowani w jej realizację. Corocznie dokonują samooceny, a kierownicy komórek organizacyjnych składają staroście stosowne informacje o jej funkcjonowaniu. Wszelkie uwagi i nieprawidłowości wynikające z tej kontroli zostaną wykorzystane do realizacji planu naprawczego oraz wzmocnienia kontroli zarządczej przede wszystkim w poszczególnych komórkach organizacyjnych starostwa. Zobowiąże wszystkich naczelników do zwiększenia nadzoru nad pracownikami i dokumentami, a w planie kontroli i audytu zostaną wprowadzone zadania dla audytora i kontrolera wewnętrznego, aby przeprowadzać w starostwie systematyczną kontrolę w tym zakresie. Zobowiąże także sekretarza powiatu do zwiększenia nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących procedur i ich egzekwowaniem od naczelników, a naczelnika Wydziału OR do egzekwowania oświadczeń majątkowych, każdej osoby mającej ten obowiązek.* (dowód: akta kontroli str. 420)

Uwaga dotycząca badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań zapewniających, aby każdy egzemplarz decyzji administracyjnej podpisywany był przez pracownika Starostwa upoważnionego do wydawania decyzji w imieniu Starosty, z podaniem jego imienia i nazwiska oraz zajmowanego stanowiska służbowego.

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą 90 spośród 469 badanych decyzji zostało podpisanych przez osobę nieposiadającą upoważnienia Starosty do wydawania decyzji w jego imieniu, udzielonego na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Naczelnik WOŚ wydał 24 decyzje (z ww. 469 badanych) z błędnym oznaczeniem organu wydającego decyzje. Jeden z pracowników Starostwa wydający decyzje administracyjne w imieniu Starosty, nie złożył wymaganych oświadczeń o stanie majątkowym, a Starosta nie podjął żadnych działań w celu ich wyegzekwowania. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nie w pełni właściwe funkcjonowanie w Starostwie kontroli zarządczej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Udzielanie wyłącznie przez Starostę 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.
2. Wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu Starosty przez osoby upoważnione zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.
3. Wyeliminowanie przypadków niewłaściwego oznaczenia w decyzjach administracyjnych organu administracji publicznej wydającego decyzję.
4. Spowodowanie złożenia przez inspektora ds. rejestracji pojazdów Andrzeja Wisowatego oświadczeń o stanie majątkowym za lata 2015 i 2016.
5. Zapewnienie funkcjonowania w Starostwie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych, wydawania takich decyzji przez osoby upoważnione oraz składania oświadczeń o stanie majątkowym przez pracowników wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty.

²⁷ 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
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, listopada 2017 r.

Kontroler
Piotr Fatalski
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis