



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.003.01.2017
I/17/003/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | I/17/003/KAP – Przyczyny i skutki wadliwych decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej |
| <i>Kontroler</i> | Maciej Bukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/94/2017 z dnia 19 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Gmina Góra Kalwaria obsługiwana przez Urząd Miasta i Gminy Góra Kalwaria (dalej: Urząd), ul. 3 Maja 10, 05-530 Góra Kalwaria |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Dariusz Zieliński, Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria (dalej: Burmistrz). Drugim Zastępcą Burmistrza ¹ jest Marek Rutowicz (dalej Drugi Zastępca Burmistrza), Skarbnikiem Gminy ² - Ewa Sobiepanek, Sekretarzem Gminy ³ - Beata Kisiel. (dowód: akta kontroli str. 3-6, 61) |
| <i>Zakres kontroli</i> | 1. Skala oraz przyczyny uchylania decyzji administracyjnych przez samorządowe kolegia odwoławcze. 2. Zasoby kadrowe oraz przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne. 3. Wykonywanie przez gminę decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych. 4. Skutki niewykonania lub nierzetelnego wykonania przez gminę decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych oraz wybranych wyroków sądów administracyjnych. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2014 r., jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność. Skróty użyte w niniejszym wystąpieniu oznaczają: Gmina – Miasto i Gmina Góra Kalwaria, SKO lub Kolegium – Samorządowe Kolegium Odwoławcze, WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny, |

¹ W okresie objętym kontrolą Drugi Zastępstwa Burmistrza sprawował bezpośredni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem i realizacją zadań przez badane komórki organizacyjne Urzędu, tj. Referat Planowania Przestrzennego oraz Referat Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Badaniem kontrolnym nie objęto komórek organizacyjnych, nad którymi sprawuje bezpośredni nadzór Jan Wysokiński Pierwszy Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria.

² Skarbnik Gminy sprawowała bezpośredni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem i realizacją zadań przez m.in. Referat Podatków i Oplat.

³ Sekretarz Gminy zapewniała sprawne funkcjonowanie Urzędu, organizowała jego pracę i nadzorowała w tym zakresie działalność komórek organizacyjnych Urzędu. Sprawowała bezpośredni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem i realizacją zadań przez m.in. Referat Organizacyjno-Administracyjny oraz samodzielne stanowisko ds. kadr.

kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴,
Ordynacja podatkowa – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵,
ups – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶,
RPO – Referat Podatków i Opłat Urzędu Gminy i Miasta,
PLP – Referat Planowania Przestrzennego Urzędu Gminy i Miasta,
RGR – Referat Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy i Miasta.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 902, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Gminie Góra Kalwaria podejmowano wystarczające działania, mające na celu eliminowanie przyczyn i skutków wadliwych decyzji administracyjnych, które polegały na organizowaniu roboczych spotkań z pracownikami prowadzącymi sprawy i omawianiu decyzji SKO. Na przestrzeni lat objętych kontrolą zmniejszał się odsetek uchylanych decyzji w stosunku do złożonych odwołań. Niemniej jednak kontrola NIK wykazała m.in. niedochowanie terminów w postępowaniach administracyjnych oraz nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji tych postępowań.

Obciążenie pracą było adekwatne do zakresu obowiązków pracowników. Zatrudnieni w Urzędzie pracownicy spełniali warunki określone w ustawie o pracownikach samorządowych, za wyjątkiem jednego z pracowników, który zajmował stanowisko kierownicze bez wymaganego wykształcenia wyższego. Pracownikom przygotowującym, wydającym oraz weryfikującym decyzje administracyjne umożliwiono udział w szkoleniach związanych tematycznie z wykonywanymi przez nich obowiązkami.

Decyzje SKO uchylające decyzje Burmistrza i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia były, poza jednym przypadkiem, wykonywane poprzez wydanie nowych decyzji uwzględniających zalecenia Kolegium.

Nie wystąpiły przypadki, aby w stosunku do decyzji Burmistrza wydanych po ponownym rozpatrzeniu sprawy, zostały złożone skuteczne odwołania do SKO.

W okresie objętym kontrolą nie została stwierdzona przez WSA bezczynność w działalności Burmistrza, za wyjątkiem jednej sprawy (dotyczącej wniosku o udostępnienie informacji publicznej), którą WSA umorzył stwierdzając, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Nie została stwierdzona przez WSA przewlekłość postępowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Skala oraz przyczyny uchylania decyzji administracyjnych przez samorządowe kolegia odwoławcze

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria wydał łącznie 48 564 decyzje administracyjne⁷. Liczba ich utrzymywała się w każdym roku na podobnym poziomie (średnio 12 000 decyzji). Ustalono, że w latach objętych kontrolą malała liczba składanych odwołań do SKO (od 41 w 2014 r. do 27 w 2016 r.⁸), podobnie malał odsetek decyzji administracyjnych uchylanych w stosunku do liczby złożonych w danym roku odwołań (z 61% w 2014 r. do 44% w 2016 r.⁹).

(dowód: akta kontroli str. 5-61)

⁷ W okresie od 1.01.2014 r. do 30.09.2017 r. wydano łącznie 48564 decyzji administracyjnych (z tego w: 2014 r. - 12051 decyzji, 2015 r. - 12277 decyzji, 2016 r. - 12236 decyzji, w 2017 r. 12000 decyzji), w tym 4 376 decyzji innych, niż wydane na podstawie przepisów ordynacji podatkowej.

⁸ Na liczbę 113 złożonych odwołań do SKO wystąpiło: w 2014 r. 41 przypadków, w 2015 r. 30 przypadków, w 2016 r. 27 przypadków, w 2017 r. 15 przypadków.

⁹ Odsetek decyzji administracyjnych uchylonych przez SKO w stosunku do złożonych odwołań: 61% w 2014 r., 53%, w 2015 r., 44% w 2016 r. i 20% w 2017 r.

2. W okresie objętym kontrolą SKO wydało 60 decyzji uchylających decyzje Burmistrza, z tego dziewięć na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa albo art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) Ordynacji podatkowej¹⁰ oraz 51 decyzji na podstawie art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej¹¹. Najwięcej przypadków uchYLENIA przez SKO decyzji administracyjnych wystąpiło w obszarach podatków/opłat (28 decyzji), planowania przestrzennego (18 decyzji) oraz ochrony środowiska (12 decyzji)¹².

(dowód: akta kontroli str. 5-61, 63-79)

3. Na podstawie badania 40 spraw¹³ ustalono, że głównymi powodami uchylania przez SKO decyzji administracyjnych Burmistrza było: błędne przyjęcie daty zmiany danych ewidencyjnych gruntów i budynków przez organ podatkowy, brak postanowienia o wyznaczeniu stronie siedmiodniowego terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, nie wyjaśnienie okoliczności sprawy lub przesłanie do SKO niepełnych dokumentów sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 5-61, 63-79)

4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano analiz przyczyn: wydania wadliwych decyzji administracyjnych, bezczynności organu i niewykonania lub nierzetelnego wykonania decyzji SKO oraz wyroków sądów administracyjnych. Głównym powodem tego była, jak podał Burmistrz, mała skala uchylonych decyzji administracyjnych (SKO uchylilo ok. 0,1% decyzji z ogólnej liczby decyzji wydanych przez Burmistrza) oraz mała liczba skarg na bezczynność. Burmistrz dodał, że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi na przewlekłość postępowania. Ponadto, Burmistrz podał m. in., że komórki merytoryczne, których dotyczyły uchYLENIA wydanej decyzji, brały pod uwagę rozstrzygnięcia organu wyższego rzędu przy wydawaniu decyzji w sprawach podobnych. Nie podejmowano działań mających na celu eliminowanie nieprawidłowości w działaniu Urzędu skutkujących uzasadnionymi odwołaniami od decyzji do SKO oraz uzasadnionymi skargami kierowanymi do sądów administracyjnych, z uwagi na małą liczbę takich spraw. Nie podejmowano działań mających na celu zapobieżenie niewykonaniu lub nierzetelnemu wykonaniu decyzji SKO oraz wyroków sądów administracyjnych, ponieważ nie występowała taka potrzeba i nie zdiagnozowano zagrożeń w tym zakresie. Burmistrz wyjaśnił również, że nie podejmowano działań zaradczych związanych z poprawą funkcjonowania Urzędu w ramach obszarów kontrolowanych przez NIK oraz nie podejmowano działań w ramach kontroli zarządczej, za wyjątkiem zarządzenia nr ROA.0120.108.2014¹⁴, w którym określono m.in. zasady i terminy udzielenia odpowiedzi na wnioski o udzielanie informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10-13, 88-101, 953-974, 1016-1018)

5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytów lub kontroli związanych z procesem wydawania decyzji administracyjnych. Burmistrz podał, że

¹⁰ W tym siedem decyzji SKO realizowane przez badane trzy referaty: RPO - cztery decyzje SKO, PLP - jedna decyzja SKO, RGR - dwie decyzje. W ramach szczegółowego badania 40 spraw kontrolą objęto sprawy, w których SKO wydało trzy decyzje na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa i cztery decyzje na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) Ordynacji podatkowej.

¹¹ W tym: 51 decyzji SKO realizowane przez badane trzy referaty: RPO - 24 decyzje SKO, PLP - 17 decyzji SKO, RGR - 10 decyzji. W ramach szczegółowego badania 40 spraw kontrolą objęto sprawy, w których SKO wydało 24 decyzje na podstawie art. 138 § 2 kpa i 10 decyzji na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej.

¹² Pozostałe decyzje dotyczą gospodarki komunalnej.

¹³ Dobre 40 spraw (41 decyzji) do kontroli dokonano w sposób celowy wg profesjonalnego osądu kontrolera.

¹⁴ Zarządzenie nr ROA.0120.108.2014 Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria z dnia 2 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dotyczącego szczegółowych zasad postępowania z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz trybu udzielania informacji publicznej w Urzędzie Miasta i Gminy Góra Kalwaria.

nie stwierdzono takiej konieczności z powodu niskiej skali odwołań (ok. 0,2% złożonych odwołań do SKO) od wydanych decyzji administracyjnych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10)

6. Decyzje SKO uchylające decyzje Burmistrza oraz wyroki WSA, jak wyjaśnili kierownicy kontrolowanych referatów¹⁵ podlegały szczegółowej analizie (zarzuty i przyczyny uchybień decyzji) z pracownikami odpowiedzialnymi/prowadzącymi sprawy i z urbanistą podczas roboczych spotkań z pracownikami podległego referatu. Rozstrzygnięcia brano pod uwagę przy kolejnych sprawach, by wykluczyć powielanie się tych samych błędów.

(dowód: akta kontroli str. 113)

7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne¹⁶, w których uregulowano m.in. zakresy działania komórek organizacyjnych, zasady dekretacji i przydziału spraw, odpowiedzialności i upoważnienia do określonych czynności¹⁷. W instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych w Urzędzie¹⁸ określono procedurę kontroli dowodów księgowych (§ 22)¹⁹.

Procedury załatwiania spraw znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej²⁰.

Ustalone
nieprawidłowości

Poza naruszeniami stwierdzonymi przez SKO wymienionymi w pkt 3 (str. 5 Wystąpienia) kontrola NIK wykazała, że:

1) w aktach sześciu spraw²¹ brak było metryk sprawy, co naruszało art. 171a § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej.

Kierownik RPO i Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach podali m.in. że przyczyną niesporządzania metryk była błędna interpretacja przepisów rozporządzenia w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy²²,

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 143-148, 161-166, 998-1003)

2) organ podatkowy decyzją²³ z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego za 2015 r. od nieruchomości przesłał podatnikowi 4 marca 2016 r., tj. blisko rok od jej sporządzenia, co naruszało zasadę szybkiego postępowania wyrażoną w art. 125 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Było to również niezgodne z art. 139 § 1 w zw. z art. 207 § 1 i art. 212 Ordynacji podatkowej. Przepisy te stanowią, że załatwienie sprawy powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki,

¹⁵ Wyjaśnień udzielili kierownicy RPO, PLP i RGR.

¹⁶ Regulamin z 2014 r. przyjęty zarządzeniem Nr ROA.102.22.2014 Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria z dnia 7.03.2014 r., wcześniej Regulamin z 2012 r. przyjęty zarządzeniem Nr ROA.120.30.2012 Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria z dnia 1 marca 2012 r.

¹⁷ Szczegółowe upoważnienia dla wybranych pracowników do wykonywania czynności w ramach procesu wydawania decyzji administracyjnych znajdowały się w aktach osobowych.

¹⁸ Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr ROA.0120-178/2014 Burmistrza Miasta i Gminy w Górze Kalwarii z dnia 30.12.2014 r.

¹⁹ Ujęto w niej decyzje podatkowe, traktowane jako dowody księgowe (§ 7 ust. 7).

²⁰ Procedury załatwiania spraw zamieszczone w BIP skierowane są do interesantów i określają: referat odpowiedzialny za załatwienie sprawy, wymagane dokumenty, opłaty, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy i podstawy prawne.

²¹ Sprawy o nr: 3120.1375576.1.2014, 3120.1378438.1.2014, 3120.1375576.1.2013, RPO.3120.42.2.2015.PON 2, 3123.190042.1.2015, PRO.3120.5.2.2015.RPO.

²² Rozporządzenia Ministra Finansów z 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U z 2012 r. poz. 246).

²³ Dotyczy sprawy nr 3123.190042.1.2015.

jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Kierownik RPO i Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach podali m.in., że przyczyną wysłania decyzji wymiarowej rok po jej sporządzeniu było niedopatrzeniem, a organ dopatrył się tego czynu podczas przygotowywania dokumentów niezbędnych do windykacji zaległości podatkowej wynikającej z przedmiotowej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 161, 162, 164, 166, 229-251)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, że odsetek uchylanych przez SKO decyzji Burmistrza wykazuje, na przestrzeni lat objętych kontrolą, tendencję malejącą. Niemniej jednak wystąpiły ww. nieprawidłowości w prowadzeniu akt sprawy i nieterminowe załatwienie jednej sprawy.

2. Zasoby kadrowe oraz przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obsada kadrowa w kontrolowanych komórkach organizacyjnych Urzędu kształtowała się na stałym poziomie i w opinii Burmistrza była wystarczająca²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 61, 80-83, 108, 109, 993-995, 998-1003)

2. Pracownicy²⁵ z trzech referatów²⁶, którzy uczestniczyli w procesie wydawania decyzji administracyjnych²⁷, posiadali odpowiednie przygotowanie merytoryczne do wykonywania powierzonych im zadań, doświadczenie zawodowe²⁸ i wykształcenie (61,5% wykształcenie wyższe i 38,5% wykształcenie średnie)²⁹, a także spełniali warunki określone w ustawie o pracownikach samorządowych, za wyjątkiem jednego przypadku, który opisano w wystąpieniu w części dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 61, 102-107, 998-1003)

3. W badanym okresie najwięcej spraw, z objętych kontrolą referatów, prowadził RPO (średniorocznie blisko 11046 decyzji wydanych w tym referacie, średniorocznie 1841 decyzji wydanych przez pracownika), kolejno PLP (średniorocznie blisko 176 decyzji wydanych w tym referacie, średniorocznie 35 decyzji wydanych przez pracownika) oraz RGR (średniorocznie blisko 81 decyzji wydanych w tym referacie, średniorocznie osiem decyzji wydanych przez pracownika). W przeprowadzonej w Urzędzie ankiecie³⁰ pięciu z 11 ankietowanych podało, że obciążenie obowiązkami służbowymi wymaga pracy poza godzinami pracy, a jeden

²⁴ Po ośmiu pracownikach w RPO i w PLP oraz siedmiu pracownikach RGR.

²⁵ Kontrolą objęto próbę dotyczącą 13 pracowników z tego sześć stanowisk kierowniczych (w tym trzy zastępców kierownika) oraz siedem stanowisk inspektorskich.

²⁶ To jest z RPO czterech pracowników, z PLP pięciu pracowników i z RGR czterech pracowników.

²⁷ W procesie wydawania decyzji administracyjnych do przygotowania ich projektów upoważniono 11 pracowników, do weryfikowania treści tych decyzji siedmiu pracowników, a do zatwierdzania decyzji administracyjnych sześciu pracowników.

²⁸ Doświadczenie zawodowe 13 pracowników: staż w administracji samorządowej od ok. sześciu do 45 lat, staż w Urzędzie od ok. sześciu do 44 lat.

²⁹ Z 13 pracowników wykształcenie średnie posiadało pięciu pracowników, a wykształcenie wyższe ośmiu pracowników (w tym: trzech pracowników studia podyplomowe i jeden pracownik tytuł doktora nauk technicznych).

³⁰ W ramach prowadzonej kontroli NIK przeprowadziła wśród pracowników wybranych komórek organizacyjnych Urzędu badanie ankietowe dotyczące obciążenia obowiązkami służbowymi, uczestnictwa w szkoleniach oraz dostępu pracowników do pomocy prawnej. Do badania ankietowego przystąpiło 11 pracowników.

z ankiety wskazał na nadmierne obciążenie obowiązkami służbowymi nieadekwatnymi do wymiaru czasu pracy³¹.

(dowód: akta kontroli str. 61, 102-112, 998-1015)

4. W okresie objętym kontrolą 13 pracowników uczestniczyło łącznie w 89 szkoleniach³², związanych tematycznie z wykonywanymi obowiązkami służbowymi³³. Osoby przygotowujące, weryfikujące i zatwierdzające decyzje administracyjne uczestniczyły rocznie w jednym do pięciu szkoleń. Pracownicy biorący udział w ankiecie wskazali, że zapewniono im uczestnictwo w szkoleniach i były one przydatne w wykonywanej pracy³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 61, 105-107, 998-1015)

5. Kontrola wykazała, że pracownicy objętych kontrolą referatów przygotowujący, weryfikujący i zatwierdzający decyzje administracyjne mieli możliwość korzystania z pomocy i konsultacji prawniczej. Na podstawie badania dokumentacji 20 spraw ustalono, że w sześciu sprawach w procesie wydawania decyzji administracyjnych³⁵ brali udział radcy prawni. Drugi Zastępca Burmistrza podał, że pomoc prawna udzielana była w zależności od skomplikowania sprawy, także w formie konsultacji, przedyskutowania sprawy z pracownikiem merytorycznym, czego nie odnotowywano w aktach spraw.

Wyniki ankiety wskazują m.in., że pomoc prawną w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i w procesie przygotowywania decyzji administracyjnych uznano za bardzo dobrą w dwóch przypadkach, za wystarczającą w pięciu przypadkach, za średnią w czterech przypadkach. Nikt z pracowników nie wskazał na brak pomocy prawnej. Pracownicy w pięciu przypadkach wskazali, że oczekują, aby radca prawny posiadał specjalizację z zakresu podatkowego i planowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 143-160, 979, 980, 983, 997-1015)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, że w jednym przypadku stanowisko kierownicze (Zastępcy Kierownika Referatu Podatków i Opłat) zajmował w okresie od 1.09.2014 r. do 28.01.2017 r. pracownik nieposiadający wymaganego wykształcenia wyższego, do czego zobowiązuje art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Przepis ten stanowi, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że na stanowisku zastępcy kierownika powinna być zatrudniona osoba z wyższym wykształceniem, ale ze względów ekonomicznych nie

³¹ W ankiecie przewidziano trzy możliwości odpowiedzi: obciążenie adekwatne do zajmowanego stanowiska i wymiaru czasu pracy, obciążenie wymagające niekiedy pracy poza godzinami służbowymi i nadmierne obciążenie nieadekwatne do wymiaru czasu pracy.

³² To jest: w 2014 r. w 24 szkoleniach uczestniczyło 12 pracowników, w 2015 r. w 26 szkoleniach i w 2016 r. w 25 szkoleniach uczestniczył każdy z pracowników (od jednego do pięciu szkoleń w roku), w 2017 r. w 14 szkoleniach uczestniczyło 10 pracowników.

³³ W okresie objętym kontrolą osoby przygotowujące, weryfikujące decyzje administracyjne uczestniczyły w szkoleniach m.in. z zakresów: procedur administracyjnych i technik prawodawczych, ordynacji podatkowej, wymiaru i poboru podatków/opłat, procedur oceny oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w świetle zmian przepisów prawa budowlanego oraz zmian ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁴ We wszystkich przypadkach zapewniono uczestniczenie w szkoleniach potrzebnych dla wykonywania obowiązków służbowych i zorganizowano szkolenia (w ostatnich trzech latach), w których uczestniczyli wszyscy pracownicy. Szkolenia te uważano za przydatne (40 szkoleń), bardzo przydatne (27 szkoleń) i porządkujące wiedzę (cztery szkolenia). Nikt nie wskazał, że szkolenie było zbędne.

³⁵ Ślad rewizyjny pozostawiono w postaci parafek, adnotacji na dokumentach, podpisów radców prawnych.

tworzono nowego etatu. W drodze awansu wewnętrznego obsadzono doświadczoną osobę, która wcześniej zastępowała kierownika referatu, posiadającą od 1999 r. upoważnienie do podpisywania i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 80-87)

Z uwagi na fakt, iż ww. nieprawidłowość dotyczy okresu przeszłego i nie stwierdzono przypadków zatrudniania aktualnie pracowników nieposiadających wymaganego wykształcenia, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kierownictwa Urzędu w zakresie zapewnienia obsługi kadrowej w kontrolowanych referatach, dysponującej odpowiednim przygotowaniem merytorycznym oraz doświadczeniem zawodowym. Zatrudnione osoby, poza jednym przypadkiem, spełniały warunki określone w ustawie o pracownikach samorządowych oraz miały możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych.

3. Wykonywanie przez gminę decyzji samorządowych kolegów odwoławczych

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola 20 spraw³⁶ wykazała, że decyzje SKO uchylające decyzje Burmistrza i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (za wyjątkiem jednego przypadku, który opisano poniżej) zostały wykonane poprzez wydanie nowej decyzji administracyjnej, uwzględniającej zalecenia określone w decyzji SKO.

(Dowód: akta kontroli str. 14-47, 57-58, 114- 121, 132-135, 136-140, 161-952, 998-1003)

W jednej sprawie³⁷ Drugi Zastępca Burmistrza nie zastosował się do uwag ujętych w decyzji SKO³⁸. Organ odwoławczy stwierdził, że inwestycja polegająca na budowie stacji telefonii komórkowej na terenie części działki 144 m², ze względu na „małą powierzchnię”, nie wymagała zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (grunty rolne stanowiące użytki klasy III). Wskazał, że zmiana przeznaczenia „tak małej” powierzchni gruntu nie powoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a uprzednio zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Wobec braku potrzeby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, SKO uznało, że nie było podstaw do decyzji odmownej. Urząd nie podzielił tej argumentacji i wydano ponownie decyzję odmowną, od której nie wniesiono odwołania.

Z wyjaśnień Drugiego Zastępcy Burmistrza wynika m.in., że orzeczenie SKO przekazano architektowi sporządzającemu projekt decyzji. Architekt podtrzymał swoje stanowisko na podstawie przeprowadzonej analizy, z której wynikało, że w decyzji SKO nie podano podstawy prawnej, która pozwalałaby na wydanie pozytywnej decyzji w przedmiotowej sprawie³⁹. W ocenie Drugiego Zastępcy

³⁶ Badanie przeprowadzono na próbie 20 decyzji SKO (z tego: sześć decyzji SKO dotyczących decyzji wydanych w RPO, 11 decyzji SKO – dotyczących decyzji wydanych w PLP i trzy decyzje SKO – dotyczące decyzji wydanych w RGR), stanowiącej 34% wszystkich decyzji SKO wydanych w badanym okresie, które uchylały decyzje wydane w Urzędzie i przekazywały je do ponownego rozpatrzenia.

³⁷ Sprawa nr PLP.6733.6.2016PLW2.

³⁸ Decyzja SKO nr KOA/1861/Ar/16.

³⁹ Zastępca Burmistrza dodał, że biorąc pod uwagę wyjaśnienia architekta oraz stan prawny obowiązujący w dniu wydania decyzji należy stwierdzić, iż w decyzji SKO nie podano podstawy prawnej dla „tak małej powierzchni”, na podstawie której nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów, skoro art. 7 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) nie miał zastosowania.

Burmistrza ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla wnioskowanego przedsięwzięcia stanowiłoby naruszenie art. 61 ust. 1 pkt. 4 w zw. z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰, co mogłoby skutkować wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 134, 815-882, 977-986, 998-1003)

3. Kontrola wykazała, że Burmistrz w 10 z 20 zbadanych sprawach⁴¹ przesłał do SKO odwołanie⁴² strony postępowania administracyjnego/podatkowego wraz z aktami spraw w terminie określonym w art. 133 kpa albo w art. 227 Ordynacji podatkowej.

Ustalono⁴³, że okres procedowania spraw przekazanych do ponownego rozpatrzenia w Urzędzie trwał od 23 dni do ośmiu i pół miesiąca od wpływu decyzji SKO do Urzędu do wydania decyzji administracyjnej/podatkowej. Stwierdzono, że w siedmiu sprawach⁴⁴ terminowo podejmowano działania w celu ponownego rozpatrzenia sprawy i terminowo wydano decyzje administracyjne w tych sprawach w myśl art. 35 kpa albo art. 139 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 132-135, 136-140, 187-251, 309-406, 579-604, 642-674, 815-882, 916-952, 998-1003)

4. Burmistrz poinformował, że w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki pociągnięcia pracowników Urzędu do odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków na podstawie art. 38 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola 20 spraw wykazała nieprawidłowości, polegające na tym, że:

1) organ prowadzący sprawę przekazał ją organowi odwoławczemu (SKO) z uchybieniem wymaganego terminu siedmiu dni w dziewięciu przypadkach (przekroczenie terminu od jednego do 11 dni⁴⁵), co było niezgodne z art. 133 kpa⁴⁶

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

⁴¹ Dotyczy to pięciu spraw o nr: 3120.1378438.1.2014, 3120.1375576.1.2013, RPO.3120.42.2.2015.PON2, 3123.190042.1.2015, RPO.3120.5.2015.RPO prowadzonych przez RPO oraz czterech spraw nr: PLP.6730.11.2014PLW2, PLP.6730.62.2014, PLP.6733.6.2016PLW2, PLP.6730.16.2016 prowadzonych przez PLP i sprawy nr RGR.6236.14.2015.ODP prowadzonej przez RGR.

⁴² Liczba odwołań jest większa niż ilość kontrolowanych spraw, ponieważ wystąpiły cztery przypadki (w sprawach nr: PLP.6.730.34.2014 PLW2, RGR.6236.14.2015.ODP, RGR.6220.16.2014.OCH, RGR.6220.1.2015.OCH), w których złożono po dwa odwołania do SKO.

⁴³ Okres procedowania od wpływu do Urzędu decyzji SKO do wydania decyzji Burmistrza trwał w: PLP od 27 dni do sześciu miesięcy (11 spraw), RGR od 41 dni do dwóch i pół miesiąca (trzy sprawy) i RPO od 30 dni do 258 dni (sześć spraw).

⁴⁴ Dotyczy to czterech spraw nr 3120.1378438.1.2014, 3120.1375576.1.2013, RPO.3120.42.2.2015.PON2, 3123.190042.1.2015 prowadzonych przez RPO, sprawa nr RGR.6220.1.2015.OCH prowadzona przez RGR i 2 sprawy: nr PLP.6730.37.2014.PLA2, PLP.6733.6.2016.PLW2 prowadzone przez PLP.

⁴⁵ W siedmiu z 11 spraw objętych kontrolą prowadzonych przez PLP, wymagany siedmiodniowy termin przekroczone od jednego do 11 dni (spraw nr: PLP.6730.34.2014.PLW2 – termin przekroczony dwukrotnie: jeden dzień w I odwołaniu i sześć dni w II odwołaniu; PLP.6730.74.2014. PLW – jeden dzień; PLP.6730.56.2014.PLA2 – siedem dni; PLP.6730.37.2014.PLA2 – pięć dni, PLP.6730.93.2015.PLW – 11 dni, PLP.6730.34.2014PLW2 – sześć dni; PLP.6730.12.2016.PLW – jeden dzień) oraz w dwóch sprawach prowadzonych przez RGR, wymagany siedmiodniowy termin przekroczone od jednego do trzech dni (dotyczy to sprawy nr: RGR.6220.16.2014.OCH – jeden dzień; RGR.6220.1.2015.OCH - trzy dni).

⁴⁶ Zgodnie z art. 133 kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 kpa.

oraz terminu 14 dni w jednej sprawie podatkowej⁴⁷ (przekroczenie terminu o pięć dni), co było niezgodne z art. 227 §1 Ordynacji podatkowej⁴⁸,

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 132-135, 136-140, 161, 164, 167-186, 407-456, 481-578, 605-641, 675-814, 883-915, 977, 978, 980)

2) organ prowadzący sprawy przekazane przez SKO do ponownego rozpatrzenia przekroczył wymagany miesięczny termin załatwienia sprawy⁴⁹ w dziewięciu przypadkach⁵⁰, które uznał jako wymagające wyjaśnień (przekroczenie od 10 dni do trzech miesięcy). Dwumiesięczny termin załatwienia sprawy przekroczone w czterech sprawach, które organ prowadzący uznał za skomplikowane (przekroczenie tego terminu od 47 dni do siedmiu miesięcy⁵¹). Nieterminowe załatwienie sprawy narusza art. 35 § 3 kpa albo art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, które stanowią, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Odpowiedzialni kierownicy RPO, PLP i RGR oraz nadzorujący ich Skarbnik Gminy i Drugi Zastępca Burmistrza w wyjaśnieniach podali, że głównymi przyczynami nieterminowego przekazywania odwołań do SKO były: kumulacja prowadzonych spraw, obciążenie pracą pracowników oraz mylne obliczenie terminu przekazania akt do SKO. Wyżej wymienieni kierownicy, Skarbnik Gminy i Drugi Zastępca Burmistrza dodali również, że przyczyny niezakończonych ww. spraw w wymaganym terminie leżały po stronie organu i były nimi głównie nieobecności pracowników (urlopy, zwolnienia chorobowe) i obciążenie pracą z powodu kumulacji spraw. Wyżej wymienieni kierownicy odpowiedzialni i nadzorujący ich pracę przyznali, że bez względu na powyższe trudności, organ powinien dochować wymagane terminy,

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 132-135, 136-140, 161-186, 209-228, 545-814, 883-952, 977-986)

3) organ prowadzący sprawę nie zawiadamiał stron o przedłużającym się postępowaniu w przypadku:

- 13 postępowań administracyjnych⁵², czym naruszono art. 36 § 1 kpa⁵³, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończonych sprawy w terminie

⁴⁷ Przekroczenie wymaganego terminu wyniosło pięć dni w sprawie decyzji organu podatkowego nr 3120.1375576.1.2014.

⁴⁸ Art. 227 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy, do którego wpłynęło odwołanie, przekazuje je wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania, chyba że w tym terminie wyda decyzję na podstawie art. 226.

⁴⁹ Przy wyliczeniu przekroczeń brano pod uwagę okoliczności wpływające na wydłużenie terminu załatwienia sprawy, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 4 kpa).

⁵⁰ Termin miesięczny na załatwienie sprawy, którą organ uznał za wymagającą wyjaśnień został przekroczone: od 10 dni do 97 dni w siedmiu sprawach prowadzonych przez PLP, które uznał za nieskomplikowane (dotyczy to spraw nr: PLP.6730.11.2014PLW2 - 97 dni; PLP.6730.62.2014 - 23 dni i 45 dni, PLP.6730.56.2014.PLA2 - 32 dni; PLP.6730.34.2014PLW2 - 50 dni; PLP.6730.74.2014. PLW - 19 dni; PLP.6730.93.2015.PLW - 21 dni; PLP.6730.12.2016.PLW - 10 dni), a także od 25 dni do 35 dni w dwóch sprawach prowadzonych przez RGR (dotyczy to spraw nr: RGR.6236.14.2015 ODP – po I decyzji SKO 35 dni i RGR.6220.16.2014.OCH – 28 dni).

⁵¹ Termin dwumiesięczny na załatwienie sprawy, którą organ uznał za skomplikowaną został przekroczone: od 47 dni do 81 dni w dwóch sprawach prowadzonych przez PLP (sprawy nr: PLP.6730.34.2014.PLW2 – 81 dni, i PLP.6730.16.2016 – 47 dni) oraz od sześciu do siedmiu miesięcy w dwóch sprawach prowadzonych przez RPO (sprawy nr: 3120.1375576.1.2014 – sześć miesięcy, nr 3120.1375576.1.2013 - siedem miesięcy).

⁵² Brak dokumentów we wszystkich badanych sprawach prowadzonych przez RGR i w 10 sprawach prowadzonych przez PLP.

⁵³ Zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezakończonych sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Od 1.06.2017 r. w zawiadomieniu organ administracji zobowiązany jest również pouczyć o prawie do

organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 kpa),

- dwóch postępowań podatkowych, czym naruszono art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu (art. 140 § 2 Ordynacji podatkowej).

Odpowiedzialni kierownicy RPO, PLP i RGR oraz Drugi Zastępca Burmistrza i Skarbnik podali w wyjaśnieniach m.in., że głównymi przyczynami braku zawiadamiania stron o przedłużających się postępowaniach było odłożenie przez pracowników spraw do teczek i nie monitorowanie ich statusu, nieobecność pracowników prowadzących sprawy (urlopy i zwolnienia chorobowe) i dodatkowe obciążenia pracą pracowników w związku z nieobecnościami innych pracowników. W wyjaśnieniach ww. kierownicy oraz Drugi Zastępca Burmistrza i Skarbnik podali również, że powinna zostać zapewniona ciągłość postępowania, a nieobecności pracowników nie tłumaczą organu z niezawiadamiania strony o postępowaniu, bo organ powinien dochować terminów wynikających z kpa.

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 132-135, 136-140, 143-166, 977-986)

4) w aktach dziewięciu spraw⁵⁴ brak było notatek służbowych/adnotacji informujących o podejmowanych czynnościach w okresach, w których nie wytworzono innych dokumentów w sprawie, co naruszało art. 72 § 1 kpa albo 177 § 1 Ordynacji podatkowej. Przepisy te stanowią, że w przypadku czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

Odpowiedzialni kierownicy komórek organizacyjnych oraz Drugi Zastępca Burmistrza i Skarbnik podali w wyjaśnieniach m.in., że przyczyną nie sporządzania w aktach spraw notatek/adnotacji było brak powszechnej praktyki pracowników w tym zakresie oraz obciążenie pracą pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 143-166, 977-986)

W związku z powyższymi nieprawidłowościami Burmistrz wyjaśnił m.in., że na skutek kontroli NIK dowiedział się o niezakończaniu spraw w terminie, niewłaściwym sposobie prowadzenia metryk spraw i niewystarczającym dokumentowaniu czynności mających znaczenie dla sprawy. Dodał że stwierdzone nieprawidłowości zostaną przedstawione na spotkaniu z kierownikami komórek organizacyjnych, aby zwrócić uwagę na wskazane problemy. Kierownictwo Urzędu przeanalizuje stwierdzone nieprawidłowości i zdecyduje o podjęciu określonych działań w celu wyeliminowania błędów w badanych obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1018)

wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 kpa).

⁵⁴ Sprawy o nr 3120.1375576.1.2014 (RPO); PLP.6730.34.2014.PLW2, PLP.6730.11.2014PLW2, PLP.6730.93.2015.PLW, PLP.6730.34.2014PLW2, PLP.6730.12.2016.PLW, PLP.6730.16.2016 oraz RGR.6236.14.2015.O DP, RGR.6220.16.2014.OCH (RGR).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ponowne postępowania administracyjne zakończone wydaniem przez Burmistrza decyzji, prowadzone były zgodnie z zaleceniami zawartymi w decyzjach Samorządowego Kolegium Odwoławczego. NIK ocenia negatywnie przypadki nieterminowego załatwiania spraw przekazanych do ponownego rozpatrzenia oraz przypadki nierzetelnego prowadzenia akt spraw.

4. Skutki niewykonania lub nierzetelnego wykonania przez gminę decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych oraz wybranych wyroków sądów administracyjnych

1. W badanej próbie 20 spraw nie wystąpiły przypadki, aby w stosunku do decyzji administracyjnych wydanych po przeprowadzeniu ponownego postępowania zostały złożone skuteczne odwołania do SKO. W trzech sprawach spośród badanej próby decyzje administracyjne Burmistrza wydane po przeprowadzeniu ponownego postępowania zostały po raz kolejny zaskarżone, w wyniku czego postępowanie:

- w jednej sprawie⁵⁵ zostało zakończone decyzją SKO na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Burmistrza,
- w jednej sprawie⁵⁶ zostało zakończone decyzją SKO na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, uchylającą zaskarżoną decyzję Burmistrza w części, którą właściciel działki zaskarżył nieskutecznie do WSA (WSA oddalił jego skargę na decyzję SKO),
- w jednej sprawie⁵⁷ zostało zakończone postanowieniem SKO na podstawie art. 134 kpa, stwierdzającym uchylenie terminu na wniesienie odwołania przez skarżącego, które strona postępowania zaskarżyła nieskutecznie do WSA (WSA oddalił jej skargę na postanowienie SKO).

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 132-135, 139-140, 348-406, 545-578, 605-641, 998-1003)

2. W kontrolowanym okresie złożono łącznie 13 skarg do WSA na decyzje Burmistrza, z tego pięć skarg zostało oddalonych (w tym dwie skargi opisane powyżej), pięć skarg zostało uznanych za zasadne i trzy sprawy są w trakcie rozpatrywania. Wśród pięciu skarg uznanych przez WSA za zasadne cztery sprawy nie zostały zakończone (są rozpatrywane przez Burmistrza lub trafiły do NSA⁵⁸). W jednej sprawie⁵⁹ WSA uchylił⁶⁰ decyzję Burmistrza w sprawie odmowy umorzenia zaległości podatkowej i zasądził od SKO zwrot kosztów postępowania sądowego. Organ podatkowy zgodnie z zaleceniami WSA ponownie rozpatrując sprawę wezwał do uzupełnienia (braków formalnych) podpisu współwłaściciela nieruchomości pod

⁵⁵ Sprawa nr PLP.6730.74.2014.PLW dotyczy budowy ogrodzenia.

⁵⁶ Sprawa nr RGR.6236.14.2015.ODP dotyczy usunięcia odpadów ziemi w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania.

⁵⁷ Sprawa nr PLP.6730.34.2014.PLW2 dotyczy rozbudowy przechowalni owoców i sortowni na terenie części działki w ramach uzupełnienia zabudowy zagrodowej dla obsługi gospodarstwa rolnego. Od decyzji w sprawie warunków zabudowy dla inwestycji odwołanie do SKO złożył sąsiad inwestora (strona postępowania). SKO w postanowieniu stwierdziło uchylenie terminu na wniesienie odwołania. Sąsiad inwestora złożył skargę do WSA, który oddalił jego skargę.

⁵⁸ Do dnia 7 grudnia 2017 r. w jednej sprawie złożono skargę kasacyjną do NSA i trwa jej rozpatrywanie, w trzech pozostałych sprawach trwają w Urzędzie prace nad wykonaniem wyroków WSA (w sprawie RGR.6236.18.2015.OPD wyrok wpłynął do Urzędu 12 października 2017 r., w sprawie nr PLP.6730.36.2015.PLW i KZA.3032.3.2013 trwają uzgodnienia).

⁵⁹ Sprawa nr RPO.3120.5.2.2015.RPO, w której nie było ponownego odwołania, bo strona po pierwszej decyzji SKO wniosła na nią skargę do WSA.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie skargi na decyzję SKO z 23 czerwca 2015 r. nr KOA/995/Fi/15 w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości za 2014 r.

wnioskiem o umorzenie zaległości podatkowej. Ten uregulował brakującą kwotę⁶¹ należnego zobowiązania i uzupełnił brakujący podpis na wniosku. Organ podatkowy wydał postanowienie w sprawie umorzenia postępowania w przedmiocie zaległości podatkowej, z uwagi na brak przedmiotu postępowania (na spłatę zaległości podatkowej). Na postanowienie nie wniesiono zażalenia.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10-12, 48-55, 114-141, 309-347, 989-991, 996-1003)

3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki (w zakresie wydanych decyzji administracyjnych w postępowaniach zakończonych), aby prawomocne wyroki sądów administracyjnych uwzględniały skargę na bezczynność⁶² lub przewlekłe postępowanie organu Gminy. Wystąpiła jedna skarga na bezczynność organu, który nie odpowiedział na wniosek o udzielenie informacji publicznej⁶³. WSA umorzył postępowanie⁶⁴, bo w trakcie jego trwania Burmistrz udzielił informacji publicznej skarżącemu, a ten złożył wniosek do WSA o umorzenie postępowania. WSA wskazał, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W celu wyeliminowania podobnych sytuacji Burmistrz wydał zarządzenie ROA.0120.108.2014, w którym określił zasady i terminy udzielenia odpowiedzi na wnioski o udzielanie informacji publicznej oraz zobowiązał Sekretarza Gminy do dekretowania wniosków i kontroli terminów załatwiania spraw w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 88-101, 953-974)

4. W okresie objętym kontrolą na Gminę nie zostały nałożone grzywny, ani nie została zobowiązana do zapłacenia odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 60)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Wydawane przez Burmistrza, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzje administracyjne nie zostały ponownie uchylone przez SKO. Skargi na decyzje SKO podtrzymujące decyzje organu były oddalone przez WSA, za wyjątkiem sprawy, w której uchylono decyzję podatkową, ale skarżący uregulował zaległość podatkową, o umorzenie której występował w drodze odwoławczej. W okresie objętym kontrolą nie została stwierdzona przez WSA bezczynność w działalności Burmistrza, za wyjątkiem sprawy (dot. wniosku o udostępnienie informacji publicznej), którą WSA umorzył stwierdzając, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Nie została stwierdzona przez WSA przewlekłość postępowania.

⁶¹ Kwota 122 zł.

⁶² Sprawa w toku (nr IPR.0750.1.2.2012.2013) przekazana do SKO.

⁶³ Sprawa nr SUG.1431.12.2014.SUG dotyczy wniosku (z 31 lipca 2014 r.) o udzielenia informacji publicznej w zakresie umów na obsługę prawną, który nie został rozpatrzony. Skarżący 27.08.2014 r. złożył skargę na bezczynność do WSA, za pośrednictwem Burmistrza, który przekazał ją 2.09.2014 r. do WSA, ale 1.09.2014 r. udzielił odpowiedzi skarżącemu. Po wniesieniu do WSA skarżący złożył wniosek o umorzenie postępowania.

⁶⁴ Wyrok WSA z 9.12.2014 r. (prawomocny od 10.02.2015 r.) umarzający postępowanie (bo Burmistrz podjął czynności i wydał akt do daty orzekania przez sąd administracyjny) i zasądający kwotę 357 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, co uczyniono 23.03.2015 r. (skarżący nie wskazał nr rachunku bankowego, co wpłynęło na termin dokonania zwrotu).

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 Kontroli⁶⁵, wnosi o:

1. Terminowe załatwianie spraw oraz każdorazowe informowanie stron o przedłużającym się terminie ich załatwienia.
2. Poprawne prowadzenie akt spraw (sporządzenie metryk spraw) i dokumentowanie w nich czynności mających znaczenie dla sprawy (w formie notatek, adnotacji).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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 uwag 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.

Warszawa, dnia 10 stycznia 2018 r.

Kontroler:

Maciej Bukowski
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

⁶⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.