



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.003.03.2017
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>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/91/2017 z 17 października 2017 r. 2. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/90/2017 z 17 października 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Łomiankach
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Tomasz Dąbrowski – Burmistrz Łomianek od 5 grudnia 2010 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-8)</p>
<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 dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2014 r., jeżeli będzie miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

Wykaz skrótowców i pojęć

Burmistrz	- Burmistrz Łomianek.
Urząd	- Urząd Miejski w Łomiankach.
Gmina	- Gmina miejsko-wiejska Łomianki.
kpa	- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ¹ .
op	- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa ² .
SKO	- Samorządowe Kolegium Odwoławcze.
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Burmistrz Łomianek podejmował należyte działania mające na celu eliminowanie przyczyn i skutków wydawania wadliwych decyzji administracyjnych, natomiast poprawy wymaga terminowość załatwiania spraw przy ich ponownym rozpatrywaniu.

Sprawy przekazane decyzjami SKO do ponownego rozpatrzenia były wykonywane zgodnie ze wskazaniami organu II instancji przy zachowaniu zasad wynikających z obowiązującego prawa. Burmistrz podejmował również działania w celu wykonania orzeczeń WSA.

Burmistrz Łomianek prowadził działania w celu usprawnienia pracy Urzędu polegające głównie na zmianach organizacyjnych oraz skupieniu się na uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego. Miało to na celu wyeliminowanie konieczności wydawania decyzji administracyjnych w sprawie warunków zabudowy, w których występował duży odsetek odwołań (tj. 33,9% wszystkich złożonych odwołań w okresie objętym kontrolą).

Wszyscy pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych w kontrolowanych Wydziałach/Referatach Urzędu posiadali wykształcenie kierunkowe, długi staż pracy oraz uczestniczyli w szkoleniach związanych z tematyką wydawania decyzji administracyjnych w obszarach objętych ich obowiązkami służbowymi. Pracownicy ci spełniali warunki określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³. Przy wydawaniu decyzji administracyjnych mogli oni również korzystać z pomocy Referatu Prawnego Urzędu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego załatwiania spraw przekazanych przez SKO do ponownego rozpatrzenia. Ustalono, że 29 z 34 zbadanych spraw (tj. 85,3% spraw objętych badaniem) rozpatrywanych było ze zwłoką od 17 do 963 dni w odniesieniu do terminów określonych w art. 35 kpa⁴ albo art. 139 § 1 op⁵.

Również w przypadkach uchylenia przez WSA decyzji SKO oraz decyzji Burmistrza, nastąpiły trzy przypadki zwłoki w ponownym rozpatrywaniu spraw wynoszące od 134 do 447 dni w odniesieniu do terminów określonych w ww. przepisach.

We wszystkich zbadanych sprawach nie poinformowano stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa albo art. 140 § 1 op⁶.

Nieterminowo przekazywano również złożone przez strony odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W 18 sprawach (tj. 43,9% spraw objętych badaniem) odwołania od decyzji administracyjnych wraz z aktami sprawy były przekazywane przez Burmistrza z opóźnieniem od dwóch do 919 dni, w odniesieniu do terminów określonych w art. 133 kpa (siedem dni od dnia otrzymania odwołania) lub 227 § 1 op (14 dni od dnia otrzymania odwołania).

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 902, ze zm.

⁴ Art. 35 kpa stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). 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, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3). Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu (§ 5).

⁵ Art. 139 § 1 op stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

⁶ Artykuły te stanowią, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§ 1). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

III. Wyniki kontroli

1. Skala oraz przyczyny uchylania decyzji administracyjnych przez SKO

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Łomianek wydał 57 163 decyzje administracyjne⁷, w odniesieniu do których złożono 183 odwołania⁸ (0,32%), z tego:

- w 2014 r. wydanych zostało 14 428 decyzji, do których złożono 25 odwołań (0,17%). W 10 przypadkach (40% odwołań) SKO uchyliło zaskarżone decyzje.
- w 2015 r. wydanych zostało 15 457 decyzji, do których złożono 36 odwołań (0,23%). W 19 przypadkach (52,8% odwołań) SKO uchyliło zaskarżone decyzje.
- w 2016 r. wydanych zostało 14 666 decyzji, do których złożono 98 odwołań (0,66%). SKO uchyliło zaskarżone decyzje w 26 przypadkach (26,5% odwołań).
- w 2017 r. (do 30 września) wydanych zostało 12 612 decyzji, do których złożono 24 odwołania (0,19%). SKO uchyliło zaskarżone decyzje w 16 przypadkach (66,7% odwołań).

Spośród 71 decyzji Burmistrza uchylonych przez SKO, 64 decyzje zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 op, natomiast siedem decyzji zostało uchylonych na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa albo art. 233 § 1 pkt 2a op, tj. uchylono zaskarżoną decyzję w całości lub części i w tym zakresie orzeczono co do istoty sprawy lub umorzono postępowanie.

Najwięcej przypadków uchylania przez SKO decyzji Burmistrza Łomianek wystąpiło w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego (24 decyzje) oraz podatków i opłat lokalnych (16 decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 9-61)

Szczegółową kontrolą objęto 48 spraw⁹, w tym 41 spraw dotyczących wydanych decyzji SKO (23 sprawy z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, 15 spraw z obszaru podatków i opłat lokalnych, jedną z obszaru inwestycji oraz dwie z ochrony środowiska) oraz siedem, w których orzeczenia wydał WSA (jedna skarga na decyzje Burmistrza, trzy skargi na decyzje SKO oraz trzy skargi na bezczynność).

W sprawach tych wydano 48 decyzji SKO¹⁰, tj. 64,0% wszystkich wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji SKO oraz siedem wyroków WSA¹¹. Ustalono, że najczęstszą przyczyną uchylania decyzji we wszystkich latach objętych kontrolą było m.in.: niewłaściwe ustalenie/zawiadomienie stron postępowania, nieprawidłowa analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu¹² oraz niewystarczające uzasadnienie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 62-907)

Burmistrz Łomianek poinformował, że w Urzędzie nie były przeprowadzane audyty oraz kontrole dotyczące powodów zaskarżenia działań lub bezczynności Burmistrza. Nie przeprowadzono również analizy przyczyn wydania wadliwych decyzji administracyjnych, przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych, skarg na bezczynność organu, oraz niewykonania i/lub nierzetelnego wykonania decyzji SKO oraz wyroków sądów administracyjnych.

⁷ Najwięcej decyzji wydawano w obszarze podatków i opłat lokalnych (47 857 decyzji) oraz ochrony środowiska (3 704 decyzje).

⁸ Najwięcej odwołań złożono w obszarach ochrony środowiska (76 odwołań) oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego (62 odwołania).

⁹ Dobór próby do kontroli nastąpił według profesjonalnego osądu kontrolera. Wybrano wszystkie sprawy, w których SKO wydało decyzję na podstawie art. 138 § 1 kpa albo art. 233 § 1 op oraz sprawy z dwóch obszarów, w których wydano najwięcej decyzji SKO na podstawie art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 op. Ponadto wszystkie sprawy, w których wydano wyroki WSA. Badaniem objęto: siedem spraw, w których SKO orzekło co do istoty sprawy lub umorzyło postępowanie, 34 sprawy z zakresu wykonywania przez gminę decyzji SKO oraz siedem z zakresu wykonywania wyroków WSA.

¹⁰ Badaniem objęto następujące decyzje SKO: osiem decyzji, w których uchyliło decyzję organu i orzekło co do istoty sprawy lub umorzyło postępowanie, 37 decyzji, w których uchyliło decyzje Burmistrza Łomianek i przekazało mu sprawę do ponownego rozpatrzenia oraz trzy decyzje, w których utrzymało decyzję organu w mocy.

¹¹ Badaniem objęto: cztery wyroki dotyczące skargi na decyzję administracyjną oraz trzy wyroki dotyczące skargi na bezczynność organu.

¹² Analiza spełniania warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.).

Burmistrz podał, że w Urzędzie prowadzone są stałe działania mające na celu osiągnięcie jak najwyższego poziomu realizacji zadań Gminy. Najważniejszym z nich jest prowadzenie polityki kadrowej, której celem jest pozyskiwanie pracowników posiadających możliwie najwyższe kwalifikacje zawodowe. Innymi są: organizowanie procesów szkoleniowych, wykonywanie funkcji kontrolnych i nadzorczych oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu obsługi prawnej, która stanowi wsparcie dla pracowników merytorycznych zajmujących się przygotowaniem decyzji administracyjnych. Działania te są realizowane w sposób trwały i długofalowy. Wymierzenie ich efektów w krótkiej perspektywie czasowej, w szczególności nadanie im wymiaru liczbowego, nie wydaje się możliwe. O efektywności podejmowanych w tym zakresie starań nie może świadczyć tylko liczba wydanych decyzji oraz czas ich załatwienia. Ważne znaczenie ma tu stopień skomplikowania spraw, których te decyzje dotyczą. W ocenie Burmistrza, efektywność funkcjonowania Urzędu w zakresie poprawy poziomu przestrzegania reguł postępowania administracyjnego ulegała w ciągu ostatnich lat stałej poprawie i będą nadal zabiegać o to, aby tę tendencję utrzymać.

W odniesieniu do działalności Wydziału Ładu Przestrzennego, zajmującego się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, Burmistrz poinformował, że przeanalizowano wysiłek organizacyjny przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy wraz z kosztami i przyjęto strategię, iż polityka rozwoju przestrzennego w oparciu o te decyzje w dłuższej perspektywie jest nieracjonalna, gdyż generuje duże koszty oraz jest szkodliwa z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego. Stwierdził, że podjęto decyzję o przyspieszeniu procesu uchwalania planów miejscowych. Podał, że obecnie na terenie gminy obowiązuje ponad 30 planów obejmujących ponad 51% obszaru gminy. Prace nad pozostałymi planami są znacznie zaawansowane¹³. Uchwalenie wszystkich planów powinno nastąpić w drugim kwartale przyszłego roku. Zapoczątkowana w 2010 roku, konsekwentnie realizowana strategia zmniejszania liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w wyniku wchodzenia w życie planów miejscowych, przynosi rezultaty i liczba prowadzonych spraw związanych z wydawaniem tych decyzji z roku na rok maleje. W 2017 r. zmniejszyła się blisko trzykrotnie w stosunku do roku 2010. Przy niezmienionej obsadzie kadrowej, prowadzenie mniejszej ilości spraw pozwala na dotrzymanie terminów i procedur.

Dodał również, że na bieżąco dokonywane są też zmiany organizacyjne, które usprawniają prowadzenie spraw m.in. wydział zarządza i korzysta z bazy danych Systemu Informacji Przestrzennej Łomianek (SIPŁ)¹⁴. Pracownicy pracują też w systemie informacji geograficznej (GIS), w którym prowadzony jest również rejestr wydawanych decyzji. Gromadzone od 2007 r. dane przestrzenne wykorzystywane są do analiz urbanistycznych. Na podstawie zawiadomień ze starostwa lub innych organów prowadzone są tematyczne bazy z informacją przestrzenną o terenie. Wszystkie te czynności pozwoliły na szybkie, sukcesywne uchwalanie planów miejscowych, a w ślad za tym ograniczanie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1143)

Pani Beata Duch-Kosiorek – Sekretarz Gminy Łomianki, z upoważnienia Burmistrza, wyjaśniła, że widząc nieefektywność pracy Wydziału Finansowego, w którym wydawane są decyzje w sprawach podatkowych, a jednocześnie chcąc wyeliminować jego słabe strony, na przełomie lutego i marca 2016 r., zlecono audyt sposobu funkcjonowania obszaru finansów Urzędu. Wynikiem audytu miało być określenie możliwości wprowadzania usprawnień w obsługiwanych procesach, wewnętrznej strukturze organizacyjnej, organizacji pracy oraz wykorzystania systemów IT, aby można było opracować plan działań podnoszących efektywność pracy oraz zapewniających wysoki poziom jakości osiąganych wyników i ich zgodność ze standardami i oczekiwaniami klientów pionu finansów. Po otrzymaniu raportu z audytu i przeanalizowaniu sytuacji, na stanowisko Kierownika Referatu Podatków i Opłat Lokalnych awansowano pracownika zarekomendowanego przez firmę

¹³ Zostały ukończone prace nad kolejnymi planami obejmującymi blisko 13% powierzchni i plany zostaną skierowane do uchwalenia na najbliższe sesje. Następne plany, które stanowią ok 18% powierzchni są po wyłożeniu do publicznego wglądu, a ich uchwalenie nastąpi w pierwszym kwartale przyszłego roku. Pozostałe 18% obszaru to plany, które są na etapie uzyskiwania zgód rolnych lub leśnych.

¹⁴ Na serwerach SIPŁ znajdują się archiwalne i bieżące ortofotomapy i fotszkie oraz kopie Ewidencji Gruntów i Budynków i mapy zasadniczej.

audytową. Dodatkowo w celu wzmocnienia kompetencji skierowano ją na indywidualne spotkania mentoringowe w zakresie umiejętności leaderskich i managerskich. Ponadto, z uwagi na niski poziom kompetencji IT pracowników Wydziału Finansowego przeprowadzono szkolenie komputerowe z Excela.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1146)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku 18¹⁵ z 41 spraw¹⁶ odwołania od decyzji administracyjnych wraz z aktami sprawy zostały przekazane przez Burmistrza do SKO z opóźnieniem od dwóch do 919 dni, w odniesieniu do terminów określonych w art. 133 kpa (siedem dni od dnia otrzymania odwołania) albo w art. 227 § 1 op (14 dni od dnia otrzymania odwołania). Ponadto, w jednym przypadku¹⁷ same akta sprawy zostały przekazane z opóźnieniem 25 dni w odniesieniu do 14 dniowego terminu określonego w art. 227 § 1 op.

Główną przyczyną, wg wyjaśnień Burmistrza Łomianek, było spiętrzenie prac w Referacie Ładu Przestrzennego wywołane okresem urlopowym lub świętami, zwiększenie zadań Referatu Podatków i Opłat Lokalnych oraz ilość pracy. Zadania Referatu Podatków i Opłat Lokalnych zostały zwiększone o sprawy związane z wymiarem, księgowością i windykacją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wprowadzeniem 16 865 sztuk zmian geodezyjnych do ewidencji podatkowej w związku z otrzymanym od Starosty Powiatowego zawiadomieniem o dokonanych zmianach w związku z modernizacją gruntów i budynków gminy Łomianki.

(dowód: akta kontroli str. 62-113, 138-152, 168-193, 397-657, 669-685, 701-723, 1080-1137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zakresie przeciwdziałania wydawaniu wadliwych decyzji, mimo stwierdzonych przypadków nieterminowego przekazywania odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W Urzędzie prowadzono działania mające na celu zapobieganie powstawaniu wadliwych decyzji. Zdaniem NIK, działania w zakresie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego mogą przyczynić się do wyeliminowania wydawania wadliwych decyzji administracyjnych w jednym z dwóch głównych obszarów ich występowania, tj. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Zasoby kadrowe i przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto Wydziały/Referaty, do zadań których należało przygotowywanie decyzji administracyjnych w obszarach planowania i zagospodarowania przestrzennego, podatków i inwestycji oraz prowadzenie spraw związanych z odwołaniami od decyzji organu I instancji do SKO, w tym przesyłanie odwołań od decyzji wraz z dokumentami¹⁸, tj.: Wydział Ładu Przestrzennego, Referat Podatków i Opłat Lokalnych oraz Wydział Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 9-35)

Objęte szczegółową kontrolą wydziały/referaty posiadały w kontrolowanym okresie obsadę kadrową w wymiarze od 90% do 105,5% planu zatrudnienia¹⁹.

¹⁵ Sprawy nr: RGG.6730.96.2014 – 2 dni, RGP.6730.31.2014 – 7 dni, RGG.6730.115.2014 – 2 dni, RI.7230.4.02.16 – 19 dni i 7 dni, RGG.6730.9.2014 – 4 dni, RGG.6730.10.2014 – 4 dni oraz decyzje nr: 3127.2028002.1.2016 – 170 dni, 3127.2040257.1.2016 – 199 dni, 3127.2020021.1.2016 – 168 dni, 3120.2018393.1.2017 – 27 dni, RPO.3120.13.2.2016.IC – 8 dni, RPO.3120.2.296.2015.JU – 399 dni, RPO.3120.2.295.2015.JU – 399 dni, RPO.3120.2.294.2015.JU – 399 dni, RPO.3120.2.293.2015.JU – 399 dni, RPO.3120.2.292.2015.JU – 399 dni, 3120.1100566.1.2015 – 95 dni, RPO.3120.2.425.2012 – 919 dni.

¹⁶ Wszystkie sprawy, w których SKO wydała decyzje na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, art. 233 § 1 pkt 2 op, art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 op.

¹⁷ Sprawa RPO.3120.2.541.2014.

¹⁸ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Łomiankach stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr RKA.0050.172.2017 Burmistrza Łomianek z dnia 29 września 2017 r. oraz wcześniejsze zarządzenia w tym zakresie.

¹⁹ Na dzień 30 września 2017 r. zatrudnienie w poszczególnych wydziałach/referatach w etatach zaplanowanych i wykonanych przedstawiało się następująco: w Wydziale Ładu Przestrzennego 11/10,89 etatu, tj. 99% planu, w Wydziale Inwestycji 14/13 etatów, tj. 93% planu, w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych 10/10,55 etatu, tj. 105,5% planu.

Burmistrz poinformował, że obsada kadrowa w trzech objętych szczegółową kontrolą komórkach organizacyjnych, tj. Wydziale Ładu Przestrzennego, Wydziale Inwestycji oraz Referacie Podatków i Opłat Lokalnych jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 908-909, 1138-1143)

Wszyscy pracownicy kontrolowanych wydziałów/referatów posiadali kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Ponadto naczelnicy wydziałów, zgodnie z art. 6 ust. 4 ww. ustawy, posiadali co najmniej trzyletni staż pracy oraz wykształcenie wyższe.

Osoby odpowiedzialne za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych w zdecydowanej większości posiadali wykształcenie wyższe lub średnie kierunkowe²⁰. Doświadczenie zawodowe pracowników kształtowało się na poziomie od 42 lat i trzech miesięcy do jednego roku i trzech miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 910-923)

Pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych brali udział w ostatnich trzech latach w szkoleniach związanych z wykonywaną pracą. Uczestniczyli m.in. w szkoleniach pn.: Kodeks Postępowania Administracyjnego 2017, Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z elementami KPA po nowelizacji, Ordynacja podatkowa, Podatek od nieruchomości, Opłata śmieciowa po nowelizacji, Wybrane regulacje związane ze stosowaniem podatków i opłat lokalnych.

Analiza ankiet od pracowników²¹ wykazała, że Burmistrz zapewnił wszystkim ankietowanym możliwość uczestnictwa w szkoleniach potrzebnych dla prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych, oraz że w ostatnich trzech latach uczestniczyli oni w szkoleniach organizowanych przez pracodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 910-923, 985-1012)

Z analizy ankiet od pracowników²² wynika, że pracownicy Referatu Podatków i Opłat Lokalnych są nadmierne obciążeni obowiązkami służbowymi nieadekwatnymi do wymiaru czasu pracy. Pracownicy pozostałych jednostek organizacyjnych stwierdzili, że są obciążeni obowiązkami służbowymi wymagającymi niekiedy pracy poza godzinami służbowymi. Z opisów stanowisk wynika, że wszyscy pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych wykonują również inne zadania.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że na znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi miało wpływ zwiększenie zadań (wprowadzenie opłat za gospodarkę odpadami i inwentaryzacja gruntów przeprowadzona przez Starostę). Ponadto, przez cały okres objęty kontrolą w każdej z komórek miała miejsce duża płynność kadr, pomimo średniorocznego zatrudnienia na poziomie prawie 100%. W przypadkach niedoboru pracowników przeprowadzonych zostało wiele procedur rekrutacyjnych, często powtarzanych wielokrotnie z uwagi na brak kandydatów do pracy. Pracownicy byli zatrudniani i wprowadzani w zakres zadań, po czym w krótkim okresie odchodzili z pracy, co powodowało wakaty i zaległości w prowadzeniu spraw. W chwili obecnej komórki posiadają pełen skład.

(dowód: akta kontroli str. 921-1012, 1138-1143)

W Urzędzie istnieje Referat Prawny, który ma za zadanie m.in.: pomoc przy opracowywaniu projektów decyzji administracyjnych związanych z działalnością gminy.

²⁰ M.in. inspektor ds. wymiaru podatków i opłat posiadał wykształcenie średnie - technik ekonomista o specjalności finanse i rachunkowość, podinspektor ds. inwestycji posiadał wykształcenie średnie – technik budowlany, inspektor ds. geodezji i gospodarki nieruchomościami posiadał wykształcenie średnie – technik geodeta. W Wydziale Ładu Przestrzennego wykształcenie wyższe (m.in. urbanistyka, architektura, gospodarka przestrzenna, administracja) posiadali wszyscy pracownicy, w Wydziale Inwestycji 12 osób posiadało wykształcenie wyższe (m.in. budownictwo, transport, gospodarka przestrzenna, geodezja i kartografia, administracja), a dwie średnie, w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych osiem osób posiadało wykształcenie wyższe (m.in. administracja, zarządzanie i marketing), a dwie średnie.

²¹ 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 14 pracowników.

²² Wszyscy (dziewięciu) pracownicy Referatu Podatków i Opłat Lokalnych, którzy wypełnili ankietę, wykazali nadmierne obciążenie obowiązkami służbowymi, a pracownicy pozostałych wydziałów wykazali obciążenie obowiązkami wymagające niekiedy pracy poza godzinami służbowymi.

Z dokumentów merytorycznych spraw, analizy ankiet od pracowników²³ oraz wyjaśnień Burmistrza wynika, że pracownicy Referatu Prawnego służyli pomocą prawną na każdym etapie załatwiania spraw, m.in. sprawdzali projekty decyzji na prośby pracowników, uczestniczyli w przygotowaniu decyzji w bardziej skomplikowanych sprawach oraz na bieżąco wyjaśniali zaistniałe wątpliwości formalno-prawne.

(dowód: akta kontroli str. 9-35, 924-935, 1138-1143)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Kierownictwo Urzędu zapewniło w kontrolowanych Wydziałach/Referatach obsługę kadrową dysponującą odpowiednim przygotowaniem merytorycznym oraz doświadczeniem zawodowym. Zatrudnione osoby spełniały warunki określone w ustawie o pracownikach samorządowych oraz miały możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że przy bardzo dużej liczbie spraw obsługa kadrowa nie zawsze była wystarczająca do zapewnienia terminowego załatwiania ponownie rozpatrywanych spraw, co opisano w dalszej części wystąpienia.

3. Wykonywanie przez gminę decyzji SKO

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto 34 sprawy, w których SKO wydało 37 decyzji na podstawie art. 138 § 2 kpa albo 233 § 2 op, tj. uchylających decyzję organu I instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Stwierdzono, że wszystkie sprawy zostały ponownie rozpatrzone przez Urząd Miejski w Łomiankach zgodnie ze wskazaniami organu II instancji. Burmistrz, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, wydał 21 decyzji, w 14 przypadkach postępowanie nie zostało zakończone do dnia zakończenia czynności kontrolnych. W dwóch przypadkach strony złożyły skargę na decyzję SKO do WSA, do dnia zakończenia czynności kontrolnych Burmistrz nie otrzymał rozstrzygnięcia w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 62-648, 701-723)

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. 1080-1106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 16 spraw²⁴, w których wydano 18 decyzji SKO, Burmistrz ponownie rozpoznał sprawy i wydał decyzje ze zwłoką od 17 do 963 dni w odniesieniu do terminów określonych w art. 35 kpa albo art. 139 § 1 op.

NIK zauważa, że w trzech przypadkach²⁵ pierwsze czynności zostały podjęte po upływie od 359 do 1023 dni po otrzymaniu decyzji SKO. Miało to zasadniczy wpływ na długość zwłoki w wydawaniu ww. decyzji.

Burmistrz wyjaśnił, że na opóźnienia w wydawaniu decyzji wpływ miały m.in.: bardzo duża liczba spraw związanych z decyzjami o warunkach zabudowy, złożony charakter spraw, długi okres ustalania kręgu stron oraz ich adresów do korespondencji, duża ilość stron postępowania, nieaktualne dane w Ewidencji Gruntów i Budynków z powodu braku ich aktualizacji przez właścicieli, zmiany stosunków własnościowych działek graniczących z terenem inwestycji w toku postępowania, co wymaga informowania nowych stron o toczącym się postępowaniu. Opóźnienia spowodowane były również nadmiernym obciążeniem obowiązkami oraz zwiększeniem zadań Referatu Podatków i Opłat Lokalnych.

²³ W dziewięciu ankietach oceniono pomoc prawną jako wystarczającą, w jednej jako bardzo dobrą, a w czterech jako średnią.

²⁴ Sprawy nr: RGG.6730.95.2014 - 96 dni, RGP.6730.31.2014 - 17 dni, RGG.6730.159.2013 - 771 dni, RGP.6730.116.2013 - 915, RGP.6730.197.2010 - 963 dni, RGG.6730.115.2014 - 112 dni, RGP.6730.132.2013 - 625 dni, RGP.6730.5.2015 - 113 dni, RGP.6730.34.2015 - 75 i 52 dni, RGP.6730.96.2015 - 330 dni, RGP.6730.27.2016 - 44 dni, RGP.6730.75.2015 - 794 dni, RGP.6730.53.2015 - 49 i 84 dni oraz decyzje nr: RPO.3120.2.350.2017.JU - 48 dni, RPO.3120.13.5.2017.IC - 178 dni, RPO.3120.2.348.2017.NG - 798 dni.

²⁵ Sprawy nr: RGP.6730.197.2010 - 1023 dni, RGP.6730.132.2013 - 663 dni, RGP.6730.96.2015 - 359 dni.

Burmistrz poinformował, że uwzględniając wymienione wyżej czynniki, które mają wpływ na termin załatwienia sprawy należy zauważyć, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy w terminach określonych w art. 35 kpa jest bardzo trudne, a czasem wręcz niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 62-137, 153-269, 286-364, 397-648, 1080-1137)

2. W 13 niezakończonych sprawach²⁶, na dzień zakończenia czynności kontrolnych terminy na załatwienie spraw określone w art. 35 kpa albo art. 139 § 1 op były już przekroczone od 32 do 904 dni.

W czterech przypadkach²⁷ pierwsze czynności zostały podjęte po upływie od 65 do 436 dni od otrzymania decyzji SKO. Miało to zasadniczy wpływ na długość zwłoki w zakończeniu ww. postępowań.

Przyczyny niezakończenia spraw, według wyjaśnień Burmistrza, były tożsame z wymienionymi w pkt 1 nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 62-66, 138-152, 271-276, 369-378, 397-648, 1080-1137)

3. W żadnej z 34 zbadanych spraw (w zakresie gospodarki przestrzennej, podatków lokalnych, ochrony środowiska oraz inwestycji) nie poinformowano stron o niezakończeniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 kpa albo art. 140 op, które stanowią, że o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 kpa albo art. 140 § 2 op).

Burmistrz wyjaśnił m.in., że analizując przebieg postępowań administracyjnych należy stwierdzić, że wydłużony termin załatwiania spraw, jak i brak wydawanych zawiadomień, wiąże się z okresowo występującymi, niemożliwymi do wcześniejszego przewidzenia spiętrzeniami prac. Jeśli bowiem w krótkim okresie wpływa do urzędu znacznie więcej wniosków niż przeciętnie, może to powodować przejściowe kłopoty organizacyjne, w wyniku których, może dojść do opóźnień w prowadzeniu spraw w stosunku do tego co przewiduje kpa. Sytuacja staje się szczególnie trudna, w okresie urlopowym lub świątecznym.

(dowód: akta kontroli str. 62-648, 701-723, 1080-1137)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, po ponownym rozpatrzeniu spraw Burmistrz wydał decyzje zgodne z zaleceniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego. NIK negatywnie ocenia niedochowanie terminów załatwiania spraw określonych w kpa albo op w odniesieniu do spraw przekazanych przez SKO do ponownego rozpatrzenia.

4. Skutki niewykonywania lub nierzetelnego wykonywania przez gminę decyzji SKO oraz wybranych wyroków sądów administracyjnych

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 września 2017 r. w okresie objętym kontrolą w pięciu sprawach²⁸ złożono odwołania od decyzji wydanych w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez Burmistrza Łomianek. SKO wydało siedem kolejnych decyzji, w tym: trzy decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje Burmistrza, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, jedną decyzję w trybie art. 138 § 1 pkt 3 kpa, tj. umorzono postępowanie odwoławcze oraz trzy decyzje ponownie uchylające decyzję organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (na podstawie art. 138 § 2 kpa).

Jako powody uchylecia decyzji Burmistrza, SKO wskazało m.in. nieprawidłową analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (dwie decyzje) oraz konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania, w wyniku uznania treści złożonego odwołania za modyfikację pierwotnego wniosku. Szczegółowe badanie spraw objętych ponownymi

²⁶ Sprawy w których wydano decyzje SKO nr: KOA/3392/Fi/16 - 201 dni, KOA/3772/Fi/16 - 248 dni, KOA/3436/Fi/16 - 136 dni, KOA/3381/Fi/16 - 289 dni, KOA/3383/Fi/16 - 289 dni, KOA/3385/Fi/16 - 289 dni, KOA/3386/Fi/16 - 289 dni, KOA/3387/Fi/16 - 289 dni, KOA/2028/Fi/15 - 751 dni, KOA/471/Fi/15 - 840 dni, KOA/121/Ar/15 - 707 dni, KOA/759/Ar/15 - 904 dni, KOA/2410/Ar/17 - 32 dni.

²⁷ Sprawy nr: RGP.6730.96.2014 - 436 dni, RGP.6730.140.2014 - 65 dni oraz decyzje nr: 3127.2020021.1.2016 - 96 dni, RPO.3120.2.541.2014 - 118 dni.

²⁸ Sprawy nr: RGP.6730.31.2014 – jedno odwołanie, RGP.6730.34.2015 – dwa odwołania, RGP.6730.75.2015 – jedno odwołanie, RGP.6730.53.2015 – jedno odwołanie oraz RI.7230.4.02.2016 – dwa odwołania.

odwołaniami wykazało, że SKO podnosiło inne powody uchylenia niż przy pierwszych odwołaniach.

Wszystkie sprawy, które SKO przekazało do ponownego rozpatrzenia zostały rozpatrzone zgodnie ze wskazaniami organu II instancji i Burmistrz wydał trzy decyzje administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 62-113, 286-307, 318-364, 701-723)

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą strony postępowań złożyły 18 skarg²⁹ do WSA na decyzje SKO oraz na decyzje Burmistrza Łomianek. Najwięcej skarg wniesiono w obszarze ochrony środowiska (10 skarg) oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego (sześć skarg). Wyroki WSA zapadły w odniesieniu do czterech skarg³⁰, w tym w jednym przypadku skargę oddalono³¹.

Burmistrz Łomianek wykonał wyroki WSA zgodnie z ich postanowieniami w terminach od 10 do 507 dni od otrzymania odpisów wyroków. W jednym przypadku do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zakończono ponownego rozpatrzenia sprawy.

Na bezczynność Burmistrza Łomianek, w okresie objętym kontrolą, złożono do WSA dziewięć skarg. Najwięcej skarg wniesiono w obszarze udostępniania informacji publicznej (pięć skarg) oraz ochrony środowiska (trzy skargi). WSA wydał wyroki w trzech skargach³², w jednym przypadku Burmistrz Łomianek wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 379-396, 724-907, 1138-1143)

Urząd zapłacił nałożone przez WSA dwie grzywny w łącznej wysokości 5 500 zł³³. Obie grzywny zostały nałożone za nieterminowe przekazanie skarg na bezczynność oraz odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy do WSA. Przyczyną opóźnień było m.in. przeoczenie krótszego (15-dniowego) terminu na przekazanie odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy do WSA w przypadku spraw dotyczących udzielania informacji publicznej.

Grzywny zostały uregulowane, bez konieczności zapłaty odsetek od nieterminowej płatności. Nie wystąpiły przypadki zasądzenia oraz zapłaty odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 725-763, 1075-1079, 1138-1144)

Koszty sądowe postępowań przed sądami administracyjnymi od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. wyniosły 1 800 zł³⁴. Dotyczyły głównie zwrotu kosztów postępowań przed WSA oraz kosztów wnoszenia skarg kasacyjnych. Wszystkie koszty zostały uregulowane, bez konieczności zapłaty odsetek od nieterminowej płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1074)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch sprawach, w których WSA wydało prawomocne orzeczenia, ponowne wydanie decyzji Burmistrza nastąpiło ze zwłoką od 318 do 447 dni w odniesieniu do terminów określonych w art. 35 kpa albo art. 139 § 1 op.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia było zwiększenie zadań i ilość pracy.

(dowód: akta kontroli str. 724-876, 1080-1143)

2. W jednym przypadku Burmistrz Łomianek do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zakończył ponownego postępowania, pomimo upływu 134 dni od otrzymania prawomocnego wyroku WSA, co było niezgodne z art. 35 kpa.

²⁹ W 2014 r. jedna skarga, 2015 r. dwie skargi, 2016 r. 12 skarg oraz w 2017 r. do 30 września trzy skargi.

³⁰ Sprawy nr: RGP.6730.31.2014 – skarga na decyzję SKO, RGP.6730.75.2015 – skarga na decyzję SKO, RGG.6831.22.9.2016 – skarga na decyzję SKO oraz RPO-310-1-2015-IC – skarga na indywidualną interpretację podatkową Burmistrza Łomianek.

³¹ Sprawa nr RGP.6730.75.2015.

³² Sygn. Akt II SAB/Wa 4/16, sygn. akt II SAB/Wa 419/14 oraz sygn. akt VII SAB/Wa 40/14.

³³ Jedna grzywna nałożona w 2014 r. na Radę Miejską w Łomiankach w wysokości 5 000 zł, druga nałożona w 2016 r. na Burmistrza Łomianek w wysokości 500 zł.

³⁴ W 2014 r. kwota 250 zł, w 2015 r. kwota 200 zł, w 2016 r. kwota 800 zł, w 2017 r. do 30 września kwota 550 zł.

Burmistrz wyjaśnił, że nie dokonano ponownego rozpatrzenia sprawy z uwagi na fakt, iż realizacja inwestycji została przesunięta w czasie i w budżecie gminy nie ma zabezpieczonych wystarczających środków na wykup gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 877-907, 1138-1143)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zakresie wykonywania decyzji SKO oraz wyroków WSA, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie terminowego załatwiania spraw po wydaniu orzeczeń przez WSA.

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 Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie odwołań od decyzji Burmistrza Łomianek oraz akt sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.
2. Terminowe załatwianie spraw, zgodnie z art. 35 kpa albo art. 139 op.
3. Informowanie stron o niezalutwieniu spraw w terminie, zgodnie z art. 36 kpa albo art. 140 op.

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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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
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 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 grudnia 2017 r.

Kontrolerzy
Agnieszka Bernaś-Coşkun
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

Krzysztof Stasiak
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.