



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.003.04.2017  
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>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kamila Trzcńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/89/2017 z dnia 17 października 2017 r.</li><li>2. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/88/2017 z dnia 17 października 2017 r.</li></ol> (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana, Adres</i>	Urząd Miejski w Wyszkowie, Aleja Róż 2, 07-200 Wyszków
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Grzegorz Nowosielski, Burmistrz Wyszkowa. (dowód: akta kontroli str. 14-17)
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Skala oraz przyczyny uchylania decyzji administracyjnych przez samorządowe kolegia odwoławcze.</li><li>2. Zasoby kadrowe i przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne.</li><li>3. Wykonywanie przez Gminy decyzji SKO.</li><li>4. Skutki niewykonywania lub nierzetelnego wykonywania przez gminę decyzji SKO oraz wybranych wyroków sądów administracyjnych.</li></ol>
<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.

**Wykaz skrótowców i pojęć:**

Burmistrz - Burmistrz Wyszkowa.  
Urząd - Urząd Miejski w Wyszkowie.  
Gmina - Gmina miejsko-wiejska Wyszków.  
kpa - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>.  
op - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>2</sup>.  
SKO - Samorządowe Kolegium Odwoławcze.  
WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny.  
FN - P – Referat Podatków i Opłat Lokalnych.  
OSO – Wydział Ogólny i Spraw Obywatelskich.  
PGN – Wydział Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Burmistrz Wyszkowa podejmował należyte działania mające na celu eliminowanie przyczyn i skutków wydawania wadliwych decyzji administracyjnych. Pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych w kontrolowanych Wydziałach/Referatach Urzędu spełniali warunki określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>3</sup>, posiadali wykształcenie wyższe, doświadczenie zawodowe oraz uczestniczyli w szkoleniach związanych z tematyką wydawania decyzji administracyjnych. W Urzędzie zapewniono pracownikom możliwość korzystania z obsługi prawnej w procesie wydawania decyzji administracyjnych. Objęte badaniem decyzje Burmistrza wydane po przekazaniu przez SKO spraw do ponownego rozpatrzenia, poza jednym przypadkiem, uwzględniały wskazania organu II instancji. Kontrola wykazała również, że w dwóch przypadkach działania w celu wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy i zgodnie z zaleceniami SKO zostały podjęte w wyniku kontroli NIK.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezalatwienia w wymaganym terminie ośmiu z 34 spraw (23,5%) objętych szczegółowym badaniem. W pięciu sprawach decyzje Burmistrza po ponownym rozpatrzeniu sprawy zostały wydane po upływie od 79 do 131 dni od dnia wpływu do Urzędu decyzji SKO, uchylającej i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w trzech sprawach decyzje te nie zostały wydane pomimo upływu od 8 do ponad 42 miesięcy od dnia wpływu do Urzędu decyzji SKO, co było niezgodne z art. 35 kpa albo art. 139 op<sup>4</sup>;
- niewykonanie w jednej sprawie zaleceń SKO sformułowanych w decyzji uchylającej decyzję Burmistrza i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia (2,9% badanych spraw);
- nieprawidłowe sporządzenie w przypadku 13 z 34 spraw (35,3%) metryk spraw, co było niezgodne z art. 171a § 2 i 3 op.

Ponadto, kontrola wykazała, że we wszystkich wyżej wymienionych ośmiu sprawach nie poinformowano stron o niezalatwieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa albo art. 140 § 1 op<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 902, ze zm.

<sup>4</sup> Artykuły te stanowią, że organy administracji publicznej obowiązane są zalać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zalać sprawę wymagającą postępowania wyjaśniającego, dowodowego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

<sup>5</sup> Artykuły te stanowią, że o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalać sprawę (§ 1). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zalać sprawę z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydanych zostało 85 916 decyzji oraz złożone zostało 95 odwołań, z tego:

- w 2014 r. wydanych zostało 23 214 decyzji administracyjnych, do których złożono 42 odwołania (0,18%). W 19 przypadkach (45,2% odwołań) SKO uchyliło zaskarżone decyzje;
- w 2015 r. wydanych zostało 23 427 decyzji, do których złożono 21 odwołań (0,09%). W 12 przypadkach (57,1% odwołań) SKO uchyliło zaskarżone decyzje;
- w 2016 r. wydanych zostało 20 139 decyzji administracyjnych, od których złożono 18 odwołań (0,09%). W sześciu przypadkach (33,3% odwołań) SKO uchyliło zaskarżone decyzje;
- w 2017 r. (do 30 września) wydanych zostało 19 136 decyzji, od których złożono 14 odwołań (0,07%). SKO uchyliło zaskarżone decyzje w czterech przypadkach, a w jednym przypadku zgodnie z właściwością przedmiotową Wojewoda Mazowiecki uchylił zaskarżoną decyzję<sup>6</sup> (łącznie uchylenie zaskarżonych decyzji dotyczyło 35,7% odwołań);

Spośród 42 decyzji Burmistrza uchylonych przez SKO i Wojewodę Mazowieckiego, 31 decyzji zostało uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 op, natomiast 11 decyzji zostało uchylonych na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa albo art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) op, tj. uchylono zaskarżoną decyzję w całości lub części i w tym zakresie orzeczono co do istoty sprawy lub umorzono postępowanie w sprawie.

Najwięcej przypadków uchylania przez SKO decyzji Burmistrza Wyszkowa wystąpiło w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego (20 decyzje) oraz podatków i opłat lokalnych (15 decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 431-578)

1.2 Szczegółową kontrolą objęto 34 sprawy<sup>7</sup>, w tym 33 sprawy dotyczące wydanych decyzji SKO (15 spraw z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, 13 spraw z obszaru podatków i opłat lokalnych, pięć z obszaru handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych) oraz jedną dotyczącą wydanej przez Wojewodę Mazowieckiego decyzji w obszarze ewidencja ludności – decyzje meldunkowe. W sprawach tych organy II instancji<sup>8</sup> wydały 46 decyzji<sup>9</sup>. Ustalono, że najczęstszą przyczyną uchylania decyzji we wszystkich latach objętych kontrolą było m.in.: niewłaściwe ustalenie/zawiadomienie stron postępowania, niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego oraz niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, nieprzeprowadzenie dogłębnej analizy operatu szacunkowego w zakresie przesłanek, które rzeczywiście miały wpływ na

<sup>6</sup> Wojewoda Mazowiecki uchylił decyzję dotyczącą wymeldowania.

<sup>7</sup> Wszystkie sprawy, w których organy II instancji uchyliły zaskarżoną decyzję Burmistrza Wyszkowa i przekazały do ponownego rozpatrzenia lub uchyliły zaskarżoną decyzję w całości lub części i w tym zakresie orzeczono co do istoty sprawy lub umorzono postępowanie w sprawie.

<sup>8</sup> SKO oraz Wojewoda Mazowiecki.

<sup>9</sup> Badaniem objęto następujące decyzje SKO: 31 decyzji, w których uchyliło decyzje Burmistrza Wyszkowa i przekazało mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, 10 decyzji, w których uchyliło decyzję organu I instancji i orzekło co do istoty sprawy lub umorzyło postępowanie, trzy decyzje, w których utrzymało decyzję organu w mocy, dwie decyzje stwierdzające nieważność decyzji Burmistrza Wyszkowa oraz jedną decyzję Wojewody Mazowieckiego, w której uchylono decyzję Burmistrza i umorzono postępowanie w sprawie.

wzrost wartości nieruchomości, błędy/braki w operacie szacunkowym, niewydawanie postanowień o wszczęciu postępowania w przypadkach gdy przepisy ustaw obligowały do wydania takiego postanowienia oraz niewystarczające uzasadnienie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 720-1965)

**1.3** Burmistrz Wyszkowa poinformował, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były przeprowadzane kontrole dotyczące procesu wydawania decyzji administracyjnych oraz powodów zaskarżenia działań lub bezczynności Burmistrza. W latach 2014 - 2017 nie zaplanowano oraz nie przeprowadzono audytów związanych z procesem wydawania decyzji administracyjnych. Nie przeprowadzono również kompleksowych analiz 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. Burmistrz wskazał natomiast, że w ramach kontroli zarządczej prowadzonej w poszczególnych latach kierownicy komórek organizacyjnych poddawali analizie obszary związane z wydawaniem decyzji administracyjnych.

Burmistrz poinformował, że w celu usprawnienia procesu wydawania decyzji administracyjnych od dnia 1 stycznia 2015 r. powierzono całą obsługę prawną nowej kancelarii. W ocenie Burmistrza skutkiem zmiany kancelarii obsługującej Urząd jest wyższa jakość wydawanych rozstrzygnięć, zbierania materiału dowodowego oraz uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, co przekłada się na zmniejszającą się liczbę decyzji, które SKO przekazuje do ponownego rozpatrzenia lub w których rozstrzyga co do istoty sprawy. Ponadto, jak poinformował Burmistrz w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności jednostki skutkujących uzasadnionymi odwołaniami od decyzji administracyjnych prowadzone są na bieżąco m.in.: działania polegające na analizie decyzji organów II instancji przez każdą komórkę organizacyjną urzędu (przez pracownika merytorycznego oraz bezpośredniego przełożonego w zakresie wydanego rozstrzygnięcia) i na podstawie wyciągniętych wniosków wprowadzane są działania modyfikacyjne do kolejnych postępowań, tak aby ograniczyć występowanie ewentualnych uchybień, sprawy takie konsultowane są także z radcą prawnym skierowanym na dyżur przez kancelarię zapewniającą stałą obsługę prawną. Ponadto, jak podał Burmistrz pracownicy uczestniczą w niezbędnych szkoleniach oraz zalecane jest również samodoskonalenie się pracowników poprzez zapoznanie się z wyrokami sądów, komentarzami do ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 390-430, 1981-1982)

**1.4** Obok obowiązującego obiegu dokumentów<sup>10</sup>, od 2012 r. w Urzędzie pomocniczo wprowadzono do stosowania informatyczny *System Zarządzania Dokumentacją i E-usług dla klientów Urzędu Miejskiego w Wyszkowie „SIDAS”* wspomagający wykonywanie czynności kancelaryjnych w Urzędzie<sup>11</sup>. SIDAS posiada zdefiniowaną listę procesów dokumentów występujących w Urzędzie. Jednym ze zdefiniowanych w systemie SIDAS procesów jest procedura obiegu dokumentu dla pisma niezdefiniowanego, która, jak poinformował pracownik Urzędu administrujący systemem, ma zastosowanie do wydawania decyzji

<sup>10</sup> Tradycyjny obieg dokumentów wprowadzony zarządzeniem nr 20/2011 Burmistrza Wyszkowa z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Wyszkowie.

<sup>11</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 70/2012 Burmistrza Wyszkowa z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Dokumentacją i E-usług dla klientów Urzędu Miejskiego w Wyszkowie „SIDAS”.

administracyjnych. Ustalono, że w ramach tego procesu wszystkie czynności dokonywane przez pracowników poczynawszy od rejestracji pisma/wniosku, a kończąc na zatwierdzeniu dokumentu przez uprawnioną osobę i skierowaniu do wysyłki, są automatycznie rejestrowane w systemie z odnotowaniem daty i czasu podjętej czynności, osoby podejmującej działanie, określeniem rodzaju czynności i odnotowaniem identyfikatora dokumentu w aktach sprawy. System umożliwia automatyczne wygenerowanie metryki sprawy, którą następnie pracownik zamykający sprawę może wydrukować i dołączyć ją do akt sprawy. Szczegółowe badanie 34 spraw wykazało, że w przypadku 21 spraw sporządzono, zgodnie z art. 66a kpa metryki sprawy. W przypadku 13 spraw metryki sprawy nie zostały poprawnie sporządzone. (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 704-728, 1018-1019, 1148-1149, 1222-1227, 1433-1435, 1453-1455, 1735-1737, 1764-1766)

1.5 Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Wyszku*<sup>12</sup> wszystkie strony pisma muszą być oznakowane w lewym dolnym rogu podpisem pracownika prowadzącego sprawę. Kontrola wykazała, że w przypadku 25 spośród 34 spraw objętych badaniem, na decyzjach Burmistrza brak jest podpisów/parafek pracowników sporządzających projekty tych decyzji. Burmistrz Wyszku wyjaśnił, że „(...) pracownicy przygotowujący projekty decyzji przez niedopatrzenie nie parafowali wszystkich dokumentów.” Burmistrz poinformował, że pracownicy wszystkich wydziałów zobligowani zostaną do przestrzegania zapisów regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 202-300)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na obowiązek przestrzegania przez pracowników Urzędu przygotowujących projekty decyzji administracyjnych zapisów zwartych w obowiązującym w Urzędzie regulaminie organizacyjnym, w tym określonego w § 44 pkt 4 obowiązku oznakowania dokumentu w lewym dolnym rogu podpisem pracownika prowadzącego sprawę.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku 13 spraw z zakresu podatków i opłat lokalnych, metryki sprawy nie zostały poprawnie sporządzone. Przekazane w toku kontroli wydruki z systemu informatycznego SIDAS, zatytułowane „metryka sprawy” nie zawierały wszystkich dokumentów w sprawie, wydruki te dotyczyły jedynie odwołań i decyzji wydanych przez SKO, co było niezgodne z art. 171a § 2 i 3 op. Burmistrz Wyszku poinformował, że „(...) metryki prowadzonych spraw dotychczas sporządzane były w SIDAS-ie w wersji podstawowej. Od 2018 roku metryki wszystkich spraw realizowanych przez Referat Podatków i Opłat Lokalnych prowadzone będą zgodnie z przepisami.” NIK zauważa, że zgodnie z art. 171 a § 2 i 3 op w metryce sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej, wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu podatkowym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim

<sup>12</sup> Wprowadzonego zarządzeniem nr 43/2015 z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego w Urzędzie Miejskim w Wyszku. W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące zarządzenia Burmistrza w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego w Urzędzie Miejskim w Wyszku: zarządzenie nr 43/2015 z 6 marca 2015 r. oraz zarządzenie Nr 340/2012 z 31 grudnia 2012 r. (ze zmianami)

odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności oraz na bieżąco się ją aktualizuje.

(dowód: akta kontroli str. 720-728, 1018-1019, 1148-1149, 1222-1227, 1433-1435, 1453-1455, 1735-1737, 1764-1766, 1926-1965, 1966-1991)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w Urzędzie podejmowano działania prowadzące do zmniejszenia liczby uchylanych przez organy II instancji decyzji poprzez m.in. zmianę kancelarii zapewniającej obsługę prawną w celu usprawnienia procesu wydawania decyzji administracyjnych. Zdaniem NIK, skuteczność podejmowanych działań odzwierciedla zmniejszająca się z roku na rok liczba składanych odwołań oraz liczba uchylanych przez organy II instancji decyzji Burmistrza Wyszkowa. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła sporządzenia w przypadku 13 z 34 spraw objętych badaniem metryk spraw niezgodnie z wymogami art. 171 a § 2 i 3 op. NIK zwróciła również uwagę na nieprzestrzeganie określonego w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązku parafowania dokumentów przygotowywanych przez pracowników Urzędu.

## 2. Zasoby kadrowe i przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne

Opis stanu faktycznego

**2.1** Obsada kadrowa Urzędu w podziale na komórki organizacyjne określana była w zarządzeniach Burmistrza w sprawie regulaminu organizacyjnego. W latach 2014-2017 obsada kadrowa kontrolowanych komórek organizacyjnych, tj. PGN i FN-P kształtowała się na stałym poziomie i w opinii Burmistrza była wystarczająca<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 14-300, 579-582)

**2.2** W 2015 r. audytor wewnętrzny przeprowadził w Urzędzie „Audyty efektywności struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Wyszkanie”. W sprawozdaniu z audytu wskazano, że struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Wyszkanie jest adekwatna w stosunku do zadań samorządu gminnego określonych ustawami i aktami wykonawczymi do tych ustaw, jednak stan zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych wymaga ponownego przeanalizowania zatrudnienia oraz jego optymalizacji. Audytor zarekomendował m.in. dokonanie aktualizacji regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz przeprowadzenie jego okresowych przeglądów, rozważenie rozdzielenia Wydziału ds. Strategii i Rozwoju Gminy na dwa odrębne wydziały/referaty: ds. planowania przestrzennego oraz ds. inwestycji, okresowej kontroli zakresów obowiązków pracowników.

Burmistrz Wyszkanie zrealizował rekomendacje wprowadzając nowy zaktualizowany regulamin organizacyjny Urzędu oraz reorganizując Wydziały: Promocji, Strategii i Rozwoju Gminy i Gospodarki Komunalnej, tworząc nowe odrębne wydziały: ds. Inwestycji oraz Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 202-243, 429-430)

**2.3** Przygotowywaniem, weryfikacją i zatwierdzaniem decyzji administracyjnych w kontrolowanych komórkach organizacyjnych Urzędu zajmowało się 16 pracowników<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> W Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami wynosiła zgodnie z regulaminem organizacyjnym 10 osób a stan osobowy wahał się od 99 do 100% planu, natomiast w Referacie Podatków i Oplat Lokalnych Wydziału Finansowo-Budżetowego przez cały okres objęty kontrolą obsada kadrowa była stała i wynosiła 9 osób (100%) planu.

<sup>14</sup> Według stanu na 30.09.2017 r.: PGN - ośmiu pracowników, FN – P – siedmiu pracowników oraz Skarbnik Gminy.

Ustalono, że pracownicy posiadali przygotowanie merytoryczne niezbędne do wykonywanych zadań oraz spełniali wymagania art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Wszystkie osoby zatrudnione w PGN oraz FN-P posiadały wyższe wykształcenie, w tym trzy miały ukończone studia podyplomowe<sup>15</sup>. Ponadto, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, zgodnie z art. 6 ust. 4 ww. ustawy, posiadali co najmniej trzyletni staż pracy. Doświadczenie zawodowe pracowników ww. wydziałów wynosiło od 10 do 36 lat, w tym w administracji samorządowej od 5 do 25 lat.

(dowód: akta kontroli str. 464-469, 512-533, 583-587, 650-656)

**2.4** W objętych kontrolą komórkach organizacyjnych Urzędu przygotowaniem decyzji zajmowało się:

- ośmiu pracowników, z których każdy średniorocznie przygotowywał 91 decyzji w sprawach będących w kompetencji PGN, tj. z zakresu planowania przestrzennego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, podziału nieruchomości, gospodarowania nieruchomościami, ochrony środowiska;
- siedmiu pracowników, z których każdy średniorocznie przygotowywał 2 653 decyzje w sprawach będących w kompetencji FN-P, tj. objętych proceduralnie przepisami ordynacji podatkowej, akcyzy oraz egzekucji administracyjnej.

Analiza ankiet od pracowników<sup>16</sup> wykazała, że w ocenie większości pracowników obciążenie obowiązkami służbowymi jest adekwatne do zajmowanego stanowiska i wymiaru czasu pracy<sup>17</sup>. Jedynie czterech z 18 ankietowanych pracowników wskazało obciążenie obowiązkami służbowymi, jako wymagające niekiedy pracy poza godzinami służbowymi. Z opisów stanowisk wynika, że wszyscy pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzanie decyzji administracyjnych wykonują również inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 464-496, 512-532, 583-587, 657-690)

**2.5** Ustalono, że w zakresach czynności wszystkich pracowników FN-P oraz Skarbnika wskazane zostały zadania związane z procesem wydawania decyzji administracyjnych<sup>18</sup>. Natomiast w zakresach czynności pięciu z ośmiu pracowników<sup>19</sup> PGN nie określono zadań związanych z wydawaniem decyzji

<sup>15</sup> Czterech pracowników ukończyło administrację/politologię - administrację publiczną, w tym jeden ukończył studia podyplomowe w zakresie ochrony środowiska, sześciu ukończyło inne kierunki (zarządzanie, zarządzanie i marketing, politologię), w tym dwóch ukończyło studia podyplomowe w zakresie rachunkowości i podatków, dwóch kierunki ekonomiczne (ekonomia, ekonomia rolnicza, finanse i bankowość), dwóch kierunki techniczne (geodezja i kartografia, geologia) oraz jeden prawo kanoniczne.

<sup>16</sup> 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. W badaniu ankietowym wzięło udział 18 pracowników.

<sup>17</sup> 14 z 18 ankietowanych pracowników wydziałów (77,7%) określiło obciążenie obowiązkami służbowymi jako adekwatne do zajmowanego stanowiska i wymiaru czasu pracy.

<sup>18</sup> W zakresach obowiązków dwóch pracowników FN-P miało przypisane decyzje w zakresie: ulg wynikających z obowiązujących przepisów, podań podatników o zmianę wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadkach nie złożenia deklaracji. Trzech pracowników FN-P decyzje w zakresie: ulg wynikających z obowiązujących przepisów, podań podatników o zmianę wymiaru podatku. Jeden pracownik FN-P w ramach zastępstwa miał w zakresie obowiązków wydawanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego. Natomiast Kierownik referatu FN-P oprócz upoważnienia do wydawania decyzji w zakresie obowiązków miał przypisaną kontrolę wydawanych decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego od paliwa rolniczego.

<sup>19</sup> W aktualnych zakresach obowiązków czynności z związane z wydawaniem decyzji miało przypisane trzech pracowników (w tym Naczelnik Wydziału) w zakresie: przygotowywania decyzji podziałowych, wydawania decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za: zniszczenie terenów zieleni, drzew lub krzewów spowodowanej niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub innych czynności i działań oraz usuwanie

administracyjnych, w tym w przypadku jednego pracownika w związku ze zmianą zakresu czynności zostały usunięte zadania z zakresu wydawania decyzji administracyjnych dotyczących ochrony środowiska, usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości<sup>20</sup>.

Burmistrz Wyszkowa wyjaśnił, że „(...) pracownicy mają w swoich zakresach wpisane ogólne zapisy prowadzenia „spraw w zakresie”. Taki zapis spełnia wymogi prowadzenia danej sprawy od jej wszczęcia (zawiadomienie) po jej zakończeniu, w tym także przygotowanie projektu decyzji.” Natomiast w zakresie usunięcia z zakresu czynności pracownika PGN ww. zadania Burmistrz poinformował, że nastąpiło to przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 519-578, 1966-2090)

**2.6** W kontrolowanym okresie pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu, objętych szczegółowym badaniem, uczestniczyli łącznie w 43 szkoleniach, które tematycznie związane były z wykonywaną pracą, m.in. szkolenia z zakresu: kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce, nowelizacji kpa, wydawania decyzji środowiskowych po zmianach przepisów od 1 stycznia 2017 r., regulacji stanu prawnego dróg, odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne, użytkowania wieczystego i przekształcenia tego prawa w świetle najnowszego orzecznictwa, pomocy publicznej w gospodarce nieruchomościami, ustalania ulg w spłacie należności publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych, w formie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty, hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego, wymiaru oraz poboru podatków i opłat lokalnych.

Analiza szkoleń przypadających na każdą z wybranych do kontroli 16 osób wykazała, że 6 pracowników odbyło po jednym szkoleniu, a 10 po dwa i więcej szkoleń.

Burmistrz Wyszkowa wyjaśnił, że „Przyczynami zróżnicowania ilości szkoleń przypadających na pracownika były ograniczone środki finansowe przeznaczone w budżecie Gminy na szkolenia w danym roku. Wpływ na zróżnicowanie ilości szkoleń miały również uwarunkowania wewnątrz komórek organizacyjnych np. długie, usprawiedliwione nieobecności pracowników i obciążenie pozostałych większą liczbą zadań do realizacji. Od 2016 r. kwota na szkolenia jest wyższa, a dostęp do szkoleń organizowany jest w dwojaki sposób – poprzez udział w szkoleniach zewnętrznych oraz szkoleniach wewnętrznych, międzywydziałowych. Dzięki temu, szkoleniami może zostać objęta większa liczba pracowników.”

Ponadto, analiza ww. ankiet wykazała, że Burmistrz zapewnił wszystkim ankietowanym możliwość uczestnictwa w szkoleniach potrzebnych dla prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych, żaden z ankietowanych pracowników nie spotkał się z odmową pracodawcy na skierowanie na wybrane przez niego szkolenie. Ankietowani ocenili odbyte szkolenia jako przydatne i bardzo przydatne.

(dowód: akta kontroli str. 583-649, 1966-1991)

**2.7** Obsługę prawną Urzędu w kontrolowanym okresie zapewniał podmiot zewnętrzny, z którym corocznie zawierano umowy na obsługę prawną urzędu<sup>21</sup>.

---

drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowany niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych, decyzji podziałowych. Ponadto, Naczelnik wydziału miała upoważnienie do podpisywania decyzji.

<sup>20</sup> Zadanie to wpisane było w zakres obowiązków obowiązujący w okresie od 5 września 2008 r. do 30 września 2015 r.

<sup>21</sup> Umowy o świadczenie usług stałej obsługi prawnej: z dnia 30 grudnia 2016 r. nr ZP.272.4.2016; z dnia 22 grudnia 2015 r.; z dnia 30 grudnia 2014 r. oraz z dnia 30 grudnia 2013 r. nr ZP.272.radca prawny.1.2014.

Zgodnie z obowiązującą umową kancelaria prawna zobowiązana jest m.in. do udzielania porad i konsultacji w zakresie stosowania prawa.

Z dokumentów merytorycznych spraw, analizy ankiet od pracowników<sup>22</sup> oraz wyjaśnień Burmistrza i pracowników urzędu wynika, że wyznaczeni pracownicy kancelarii prawnej służyli pomocą prawną m.in. na bieżąco wyjaśniając wątpliwości w bardziej skomplikowanych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 657-703, 720-1965)

#### Ocena cząstkowa

W Urzędzie zapewniono w objętych kontrolą komórkach organizacyjnych obsadę kadrową dysponującą odpowiednim przygotowaniem merytorycznym oraz doświadczeniem zawodowym. Zatrudnione osoby spełniały warunki określone w ustawie o pracownikach samorządowych oraz zapewniono im możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Niemniej jednak ustalenia kontroli NIK wykazały, że obsada kadrowa nie zawsze była wystarczająca do zapewnienia terminowego załatwiania ponownie rozpatrywanych spraw, co opisano w punkcie dotyczącym nieprawidłowości w obszarze *Wykonywanie przez Gminę decyzji SKO*. W Urzędzie zapewniona została obsługa prawna przy procesie wydawania decyzji.

### 3. Wykonywanie przez Gminę decyzji SKO

Opis stanu faktycznego

**3.1** W 24 sprawach spośród 34 objętych szczegółowym badaniem (tj. 70,6%), w których SKO uchyliło decyzje Burmistrza i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia, decyzje po ponownym rozpatrzeniu wydawane były z zachowaniem terminu określonego w art. 35 kpa albo 139 op, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych, stosownie do art. 36 kpa albo 140 op, Urząd zawiadamiał stroną, o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Kontrola wykazała, że w przypadku:

- pięciu spraw<sup>23</sup> decyzje w sprawach, w których SKO uchyliło decyzje Burmistrza Wyszkowa i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia, wydane zostały po upływie od 79 do 131 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości);
- w jednej sprawie<sup>24</sup>, w której SKO uchyliło decyzje Burmistrza Wyszkowa i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia od 2014 r. do dnia 21 grudnia 2017 r. nie została wydana decyzja w sprawie (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości);
- w dwóch sprawach, pomimo wydania decyzji przez SKO uchylającej decyzję Burmistrza Wyszkowa i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, działania zmierzające do wykonania zaleceń określonych

<sup>22</sup> W dziewięciu ankietach oceniono pomoc prawną jako wystarczającą, w pięciu jako bardzo dobrą, a w trzech jako średnią.

<sup>23</sup> Sprawy: PGN.6131.2.29.2015 dot. odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew – decyzje po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano po upływie 79 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu; PGN/6131/1/13 dot. usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia i wymiaru administracyjnej kary pieniężnej – decyzje po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano po upływie 82 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu; Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. Kolejowa) – decyzje po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano po upływie 86 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu; SRG-N.6831.145.2014 dot. zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości – decyzje po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano po upływie 111 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu; Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. I Armii Wojska Polskiego) – decyzje po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano po upływie 131 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu.

<sup>24</sup> Sprawa Fn.3120.11.4.2014 dotycząca wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. Wąska) – decyzja SKO z dnia 6 czerwca 2014 r. nr SKO.P/4000/471/14 uchylająca decyzję Burmistrza Wyszkowa z dnia 30 stycznia 2014 r. Nr 3120/502806/1/14 w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości na rok 2014 w kwocie 385,00 zł /ul. Wąska/ wpłynęła do urzędu w dniu 11 czerwca 2014 r.

w decyzjach SKO uchylających decyzje Burmistrza Wyszkowa zostały podjęte dopiero w toku kontroli NIK, tj. po upływie odpowiednio 8 i 15 miesięcy od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu<sup>25</sup> (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości);

We wszystkich ośmiu wyżej wymienionych sprawach strony nie zostały poinformowane przedłużeniu terminu wydania decyzji (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 720-1965)

**3.2** Kontrola 34 spraw<sup>26</sup> wykazała, że decyzje uchylające wydane przez SKO i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (z wyjątkiem jednej<sup>27</sup> sprawy opisanej w części dotyczącej nieprawidłowości) zostały wykonane przez Urząd poprzez wydanie nowej decyzji administracyjnej, uwzględniającej zalecenia określone w decyzji SKO.

(dowód: akta kontroli str. 720-1965, 1966-2090)

**3.3** W okresie objętym kontrolą żadnego z pracowników Urzędu nie pociągnięto do odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków na podstawie art. 38 kpa. Burmistrz wyjaśnił, że biorąc pod uwagę niewielką ilość uchylonych przez SKO decyzji w stosunku do wydanych w Urzędzie w okresie objętym kontrolą oraz fluktuację obsady kadrowej FN-P i PGN nie pociągano pracowników do odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli str. 853-859, 1966-2090)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola wykazała, że w przypadku pięciu<sup>28</sup> spośród 34 objętych badaniem spraw, w których SKO uchylilo decyzje Burmistrza Wyszkowa i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia, Burmistrz ponownie rozpoznał te sprawy i wydał decyzje po upływie od 79 do 131 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu, co było niezgodne z art. 35 kpa albo 139 § 1 op, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Burmistrz Wyszkowa, poinformował, że głównymi powodami niezakończonych spraw w terminie były niedobory kadrowe, natłok spraw, zastępstwa

<sup>25</sup> Sprawy: PGN.6132.3.2016 - decyzja SKO nr SKO.OŚ/4000/245/2017 z dnia 24 lutego 2017 r. uchylająca decyzję Burmistrza z dnia 05.01.2017 r. nr PGN.6132.3.2016, dotycząca wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie ponad 50% koron 2 drzew bez uzyskania stosownej zgody działania zmierzające do wykonania zaleceń określonych w decyzjach SKO zostały podjęte po upływie 8 miesięcy od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu; FN.3120.9.12.2011.2014 – decyzja SKO.P/4000/691/16 z dnia 20 lipca 2016 r. uchylająca decyzję Burmistrza z dnia 10 lipca 2014 r. nr Fn.3120.9.12.2011.2014, dotycząca odmowy umorzenia odsetek za zwłokę od zaległości w podatku od nieruchomości za lata 2006-2011.

<sup>26</sup> Badanie zostało przeprowadzone na próbie 36 decyzji SKO, stanowiącej 100% decyzji SKO w badanym okresie, które uchylały decyzje wydane w Urzędzie i przekazywały je do ponownego rozpatrzenia.

<sup>27</sup> Sprawa FN.3120.9.12.2011.2014 dot. umorzenia odsetek od zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości za lata 2006-2011.

<sup>28</sup> Sprawy: SRG-N.6831.145.2014 dot. zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości; PGN.6131.2.29.2015 dot. odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew; PGN/6131/1/13 dot. usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia i wymiaru administracyjnej kary pieniężnej; Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. Kolejowa); Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. I Armii Wojska Polskiego).

pracowników przez osoby bez przygotowania zawodowego, co w konsekwencji spowodowało przeoczenie terminów na załatwienie spraw.

(dowód: akta kontroli str. 720-959, 1111-1147, 1167-1207, 1790-1925, 1926-1936, 1966-1996)

2. Kontrola wykazała, że w jednej sprawie dotyczącej wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r.<sup>29</sup>, decyzja SKO<sup>30</sup> uchylająca decyzję Burmistrza Wyszkowa<sup>31</sup> i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia wpłynęła do Urzędu w dniu 11 czerwca 2014 r. i do dnia 21 grudnia 2017 r., pomimo upływu ponad 42 miesiące od dnia wpływu do Urzędu decyzji SKO, nie została wydana decyzja w tej sprawie. W ocenie NIK, niezakończona sprawa bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, a w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy było niezgodne z art. 139 § 1 op.

Burmistrz Wyszkowa poinformował, że „W związku z odwołaniem z dnia 10.03.2014 roku od decyzji wymiarowych wydanych dla wszystkich współwłaścicieli przedmiotowej nieruchomości, okazało się, po rozmowie telefonicznej (...) (w dniu 13.03.2014 roku), że podatnicy ubiegają się o umorzenie zaległości, a nie odwołują się od wymiaru podatku. W związku z tym, nie wydano nowej decyzji na wymiar podatku za ulicę Wąską, ponieważ decyzja nr FN.3120.502806.1.2014 z dnia 30.01.2014 roku nie stanowiła przedmiotu odwołania. Decyzją nr FN.3120.7.44.2014 z dnia 10.10.2014 roku podatnikom została umorzona zaległość w kwocie 1.034,00 zł wraz z należnymi odsetkami.”

Izba nie zgadza się z argumentacją Burmistrza w powyższej sprawie, ponieważ decyzja ustalająca wymiar podatku od nieruchomości na 2014 przy ul. Wąskiej, została w wyniku decyzji SKO uchylona, a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia celem wszczęcia postępowania w celu ustalenia nowych współwłaścicieli nieruchomości - spadkobierców po zmarłych współwłaścicielach nieruchomości, a następnie po wyznaczeniu stronie siedmiodniowego terminu wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, wydania nowej decyzji dotyczącej wymiaru podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 720-852, 1966-2090)

3. W sprawie PGN.6132.3.2016 dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej za zniszczenie dwóch drzew bez uzyskania stosownej zgody, ustalono, że SKO<sup>32</sup> uchyliło decyzję Burmistrza Wyszkowa<sup>33</sup> i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. SKO uchylając decyzję zarzuciło brak uczestnictwa przedstawiciela strony odwołującej się w oględzinach, zgodnie z art. 79 § 1 kpa. Na podstawie analizy przedstawionej dokumentacji sprawy ustalono, że od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu<sup>34</sup> do dnia 8 listopada 2017 r. nie podjęte zostały żadne udokumentowane czynności zmierzające do wydania decyzji w sprawie. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli pismem z dnia 8 listopada 2017 r. (tj. po upływie 8 miesięcy od wpływu decyzji SKO do Urzędu) wezwano stronę postępowania

<sup>29</sup> Sprawa nr Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. przy ul. Wąskiej

<sup>30</sup> Z dnia 6 czerwca 2014 r. nr SKO.P/4000/471/14.

<sup>31</sup> Z dnia 30 stycznia 2014 r. Nr 3120/502806/1/14 dotyczącą wymiaru podatku od nieruchomości na rok 2014 w kwocie 385,00 zł /ul. Wąska/

<sup>32</sup> Decyzja nr SKO.OŚ/4000/245/2017 z dnia 24 lutego 2017 r.

<sup>33</sup> Decyzja z dnia 5 stycznia 2017 r. nr PGN.6132.3.2016.

<sup>34</sup> Decyzja SKO wpłynęła do Urzędu w dniu 7 marca 2017 r.

do uczestniczenia w oględzinach, których termin wyznaczono na dzień 6 grudnia 2017 r.

Burmistrz Wyszkowa poinformował, że decyzja SKO wpłynęła do Urzędu w czasie, kiedy pracownik prowadzący sprawę miał przydzielony nowy zakres obowiązków. Realizacja zadań na nowym stanowisku pracy oraz choroba pracownika były przyczyną niezakończono sprawy w wyznaczonym terminie. Ponadto, Burmistrz poinformował, że w dniu 6 grudnia 2017 r. przeprowadzono oględziny drzew w terenie, z udziałem strony i po zapoznaniu się strony z aktami sprawy zostanie wydana kolejna decyzja, która uwzględni wskazówki przedstawione w ww. decyzji SKO.

W ocenie NIK, niewydanie decyzji w sprawie przekazanej przez organ II instancji do ponownego rozpatrzenia, w terminie określonym w art. 35 kpa stanowi naruszenie tego przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1147, 1966-2090)

4. W wyniku kontroli ustalono, że w sprawie FN.3120.9.12.2011.2014 dotyczącej umorzenia odsetek od zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości za lata 2006-2011 nie wykonano zaleceń SKO określonych w decyzji uchylającej decyzję Burmistrza Wyszkowa. Kontrola wykazała, że w dniu 14 kwietnia 2014 r. podatnik złożył do SKO ponaglenie na niezakończono przez Burmistrza Wyszkowa sprawy we właściwym terminie. W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w dniu 5 grudnia 2011 r. złożył do Burmistrza Wyszkowa wnioski o umorzenie odsetek od zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości położonej w Wyszkowej za lata 2006 - 2010 w kwocie 493 761,00 zł. Wniosek ten został negatywnie rozpatrzony przez Burmistrza<sup>35</sup>, a następnie w wyniku złożonego odwołania przekazany do SKO do ponownego rozpatrzenia<sup>36</sup>. Od dnia wpływu decyzji SKO do urzędu, tj. od dnia 18 czerwca 2012 r. do dnia wpływu ww. ponaglenia, nie zostały podjęte żadne czynności w celu załatwienia sprawy. Zgodnie ze wskazaniem SKO, organ podatkowy I instancji, z uwagi na okoliczność wyegzekwowania przez Urząd Skarbowy należności podatnika w toku prowadzonej egzekucji administracyjnej zobligowany był do umorzenia postępowania z uwagi na jego oczywistą bezprzedmiotowość, a merytorycznie procedować i wydać stosowne rozstrzygnięcie Burmistrz powinien jedynie co do tej części odsetek, zgodnie z żądaniem strony, która stanowiąc zaległość podatkową nie została jeszcze wyegzekwowana. Strona nie była informowana przez Urząd o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy. SKO postanowieniem z dnia 17 czerwca 2014 r. SKO.P/4000/492/14 uznało ponaglenie za uzasadnione i wyznaczyło Burmistrzowi Wyszkowa dodatkowy termin 1 miesiąca na załatwienie sprawy, liczony od dnia otrzymania postanowienia<sup>37</sup>.

Burmistrz Wyszkowa w dniu 10 lipca 2014 r., tj. po upływie ponad dwa i pół roku od wpływu do Urzędu decyzji SKO uchylającej decyzję z 2012 r. i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, decyzją nr Fn.3120.9.12.2011.2014 odmówił umorzenia odsetek za zwłokę.

---

<sup>35</sup> Decyzja z dnia 12 marca 2012 r. nr Fn.3120/12/11/12 dotycząca odmowy umorzenia odsetek za zwłokę od zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2006-2011.

<sup>36</sup> Decyzja SKO.P/4000/566/12 z dnia 15 czerwca 2012 r. uchylająca zaskarżoną decyzję Burmistrza Wyszkowa z dnia 12 marca 2012 r. nr Fn.3120/12/11/12 w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia.

<sup>37</sup> Postanowienie SKO wpłynęło do Urzędu w dniu 25 czerwca 2014 r.

Brak działań urzędu po wydaniu przez SKO decyzji uchylającej decyzję Burmistrza Wyszkowa Kierownik Referatu Podatków i Opłat wyjaśniła tym, że „(...) Z uwagi na fakt, że wyegzekwowano w trybie egzekucji administracyjnej należność wraz z odsetkami sprawa nie była dalej rozpatrywana, ponieważ wydawało mi się, że sprawa jest zakończona i bezprzedmiotowa. Nic w tej sprawie w związku z tym nie rozbiliśmy. Dopiero wpływ z SKO ponaglenia podatnika uświadomił mi, że sprawa jest niezakończona.”

W niniejszej sprawie SKO<sup>38</sup> ponownie w całości uchyliło decyzję Burmistrza Wyszkowa<sup>39</sup> odmawiającą umorzenia odsetek od zaległości podatkowej i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu SKO wskazało, że po analizie uzasadnienia zaskarżonej decyzji organu podatkowego I instancji, jak również przekazanej w tej sprawie dokumentacji – organ podatkowy przed podjęciem zaskarżonego rozstrzygnięcia nie przeprowadził w sposób wnikliwy postępowania dowodowo – wyjaśniającego, jak wymagają tego przepisy prawa odnoszące się do postępowania podatkowego, m.in. w art. 121 § 1 art. 122, art. 180 § 1, art. 187 § 1 i art. 191 ordynacji podatkowej, zmierzającego do ustalenia aktualnych możliwości płatniczych podatnika. Ponadto, SKO wskazało, że w świetle ukształtowanej linii orzecznictwa sądów administracyjnych w podobnych sprawach, przesłanką podjęcia decyzji w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowej jest sytuacja podatnika istniejąca w chwili podejmowania decyzji. SKO wskazało, że wobec braku obiektywnych danych nie sposób stwierdzić, czy pobór zaległego podatku zagraża egzystencji podatnika. Z analizy przedstawionych dokumentów wynika, że pomimo upływu ponad 15 miesięcy od dnia doręczenia do urzędu ww. decyzji SKO, tj. od dnia 28 lipca 2016 r. do dnia 27 listopada 2017 r. nie podjęte zostały żadne udokumentowane czynności zmierzające do wydania decyzji w sprawie, a strona nie była informowana przez Urząd o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy. Dopiero w dniu 27 listopada 2017 r. Urząd wysłał do podatnika wezwanie do złożenia dokumentów potwierdzających kondycję finansową firmy i możliwości płatnicze. Do dnia 21 grudnia 2017 r. Burmistrz nie wydał w powyższej sprawie decyzji.

Brak działań Urzędu po wydaniu przez SKO ponownie decyzji uchylającej decyzję Burmistrza Wyszkowa Kierownik Referatu Podatków i Opłat wyjaśniła tym, że „(...) Odłożyłam sprawę na półkę i po prostu o niej zapomniałam. W 2016 r. byłam de facto sama, tzn. osoby na zastępstwie były, ale ze względu na złe doświadczenia wszystkie sprawy związane z windykacją, upomnieniami, obsługą bieżącą interesantów księgowaniami, sprawozdawczością wszystko robiłam ja sama i niestety zapomniałam o tej sprawie. Ponadto w stosunku do tego podatnika prowadzone były równolegle jeszcze dwa postępowania – jedno egzekucyjne a drugie o stwierdzenie nadpłaty. Ilość pism, wniosków i odwołań tego podatnika była dwa razy większa niż w normalnych sprawach w związku z tym w pewnym momencie te sprawy zaczęły się na siebie nakładać.”

Ponadto, Burmistrz Wyszkowa poinformował, że „O bieżących problemach kadrowych – niedoborach pracowników, związanych z absencjami chorobowymi, urlopami macierzyńskimi byłem informowany (...). Z tych powodów podejmowałem decyzje o zatrudnieniu pracowników na zastępstwo. Z perspektywy czasu okazywało się, jednak, że pomimo posiadania przez nich przygotowania teoretycznego, brakowało im doświadczenia i umiejętności

<sup>38</sup> Decyzją SKO.P/4000/691/16 z dnia 20 lipca 2016 r.

<sup>39</sup> Decyzją z dnia 10 lipca 2014 r. nr FN:3120.9.12.2011.2014.

związanych prowadzeniem postępowań w trybie ordynacji podatkowej. Dlatego też, zdecydowaną część pracy związanej z prowadzeniem ww. postępowań, wykonywał Kierownik Referatu, a pracownicy wykonywali prostsze prace np. księgowali wpłaty, wysyłali upomnienia i prowadzili bieżącą obsługę interesantów. (...) sprawa była konsultowana z radcami prawnymi od początku czyli od 2011 roku. Na przestrzeni lat prawnicy, prowadzący obsługę prawną Urzędu ciągle się zmieniali i trudno było uzyskać wiążące wsparcie w zakresie prawidłowego poprowadzenia tej sprawy. Wg radców prawnych sprawa została zakończona z uwagi na wyegzekwowanie zaległości w trybie egzekucji administracyjnej. Jednak żaden (...) nie poinformował pracownika zajmującego się tą sprawą, że należy wydać stosowne rozstrzygnięcie odnoszące się do pozostałej zaległości. (...) ze względu na skomplikowany charakter sprawy organ podatkowy przekaze, na podstawie stosownego pełnomocnictwa prowadzenie sprawy kancelarii świadczącej stałą obsługę prawną Urzędu. W naszej ocenie podatnik zasypuje Urząd kolejnymi pismami szukając w ten sposób możliwości uniknięcia płacenia podatku.”

W ocenie NIK, niewydanie decyzji w sprawie przekazanej przez organ II instancji do ponownego rozpatrzenia, w terminie określonym w 139 § 1 op, stanowi naruszenie tego przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 853-959, 1966-2090)

5. W przypadku ośmiu spraw<sup>40</sup> (z 34 badanych) z dotyczących spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz podatków i opłat lokalnych strony postępowania nie zostały poinformowane o przedłużeniu terminu wydania decyzji, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa albo art. 140 § 1 op. Burmistrz Wyszkowa poinformował, że „Bieżące zmiany organizacyjne, które dokonywane były wewnątrz komórek Urzędu, a także fluktuacja pracowników (absencje chorobowe, dłuższe urlopy) oraz konieczność dociążania zadaniami pozostałych pracowników, czy też pracownicy zatrudniani na zastępstwo, którzy mimo podstaw teoretycznych często nie posiadali umiejętności, czy stosownego doświadczenia, były powodem (...) braku poinformowania strony o wydłużeniu terminu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (...)”. Ponadto, Burmistrz Wyszkowa poinformował, że w 2018 r. w ramach kontroli wewnętrznej kierownicy komórek organizacyjnych odpowiadających za prowadzenie spraw zobligowani zostaną do przeprowadzenia analizy spraw, w których rozstrzygnięcie wydał organ II instancji w szczególności pod kątem terminów wynikających z przepisów prawa, zapewnienia stronie czynnego udziału w trakcie trwania postępowania, terminowości prowadzenia postępowania administracyjnego. NIK zauważa, że w tych przypadkach stosownie do przepisów art. 36 § 1 kpa albo art. 140 § 1 op o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej obowiązany był zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załażenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 720-959, 1111-1207, 1966-2090)

---

<sup>40</sup> Sprawy: SRG-N.6831.145.2014 dot. zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości; PGN.6131.2.29.2015 dot. odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew; PGN/6131/1/13 dot. usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia i wymiaru administracyjnej kary pieniężnej; Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. Kolejowa); Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. I Armii Wojska Polskiego); PGN.6132.3.2016 dot. wymierzenia kary pieniężnej za zniszczenie 2 drzew bez uzyskania stosownej zgody; Fn.3120.11.4.2014 dot. wymiaru podatku od nieruchomości na 2014 r. (dot. ul. Wąska); FN.3120.9.12.2011.2014 dot. umorzenia odsetek od zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości za lata 2006-2011.

W ocenie NIK, Burmistrz Wyszkowa podejmował należyte działania w celu realizacji decyzji SKO i po ponownym rozpatrzeniu spraw, poza jednym przypadkiem, wydawał decyzje zgodne z zaleceniami SKO. Kontrola wykazała, że w pięciu przypadkach wydając decyzje po upływie od 79 do 131 dni od dnia wpływu decyzji SKO do Urzędu naruszono przepis art. 35 kpa albo 139 op. Ponadto, w trzech przypadkach pomimo upływu od 8 do ponad 42 miesięcy od dnia wpływu do Urzędu decyzji SKO, do dnia 21 grudnia 2017 r. decyzje w tych sprawach nie zostały wydane.

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

Opis stanu faktycznego

**4.1** Według stanu na 30 września 2017 r. w okresie objętym kontrolą w siedmiu sprawach<sup>41</sup>, spośród 34 objętych badaniem do SKO złożono odwołania od decyzji wydanych w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez Burmistrza Wyszkowa. SKO wydało siedem kolejnych decyzji, w tym: dwie decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje Burmistrza, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, jedną decyzję w trybie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, tj. uchylono w części i w tym zakresie umorzono postępowanie w sprawie, a w pozostałym zakresie utrzymano decyzję w mocy oraz cztery 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. niewłaściwe wyznaczenie terminu wniesienia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, brak zgody jednej ze stron postępowania na uchylenie decyzji, nieprawidłową analizę sytuacji finansowej podatnika. Szczegółowa analiza ww. spraw objętych ponownymi odwołaniami wykazała, że uchylano je z innych przyczyn, niż poprzednio w tych sprawach.

Przekazane przez SKO sprawy do ponownego rozpatrzenia, poza jednym przypadkiem opisanym w punkcie dotyczącym nieprawidłowości w obszarze *Wykonywanie przez Gminę decyzji SKO*<sup>42</sup>, zostały rozpatrzone zgodnie ze wskazaniami organu II instancji i Burmistrz wydał trzy decyzje administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 720-1965)

**4.2** Ustalono, że w sprawach objętych szczegółowym badaniem strony postępowań złożyły siedem skarg<sup>43</sup> do WSA na decyzje SKO w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz opłat i podatków lokalnych. Wyroki WSA zapadły w odniesieniu do sześciu skarg, w tym w jednym przypadku umorzono postępowanie sądowe<sup>44</sup>, w jednym przypadku strona wniosła skargę kasacyjną<sup>45</sup>, w jednym przypadku WSA uchyliło decyzję Burmistrza Wyszkowa i decyzję SKO, a w przypadku trzech spraw uchylone zostały decyzje SKO<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Sprawy nr: PGN.631.1.2013; OSO.7340.7.5.2014, OSO.7310.7.7.2014; SRG-N.6725.24.2013; SRG-N.6730.1.2013; PGN.6831.36.2015; FN.3120.9.12.2011.2014; SRG-N.6831.145.2014.

<sup>42</sup> Sprawa FN.3120.9.12.2011.2014.

<sup>43</sup> Sprawa: SRG-N6730.1.2013, FN.3120.9.12.2011.2014 (dwie skargi), FN.3120.11.2.2013, FN.3120.11.10.2014, SRG-N.6725.19.2014, PGN.6723.1.2015

<sup>44</sup> Sprawa nr SRG-N6730.1.2013.

<sup>45</sup> Wg stanu na dzień 6 grudnia 2017 r. sprawa FN.3120.11.10.2014.

<sup>46</sup> Sprawy zwracane były przez WSA do SKO celem ponownego rozpatrzenia sprawy.

Burmistrz Wyszkowa wykonał wyrok WSA terminowo i zgodnie z jego postanowieniami.

(dowód: akta kontroli str. 853-1110, 1222-1269, 1283-1344, 1564-1584, 1595-1647, 1926-2090)

**4.3** Na beczynność Burmistrza Wyszkowa, w okresie objętym kontrolą, złożono do Samorządowego Kolegium Odwoławczego jedno ponaglenie na niezłatwienie przez Burmistrza sprawy we właściwym terminie<sup>47</sup>. SKO postanowieniem z dnia 17 czerwca 2014 r. nr SKO.P/4000/492/14 uznało ponaglenie za uzasadnione i wyznaczyło Burmistrzowi Wyszkowa dodatkowy termin 1 miesiąca na złatwienie sprawy, liczony od dnia otrzymania postanowienia. Burmistrz Wyszkowa wydał w wyznaczonym przez SKO terminie decyzję. Następnie w wyniku złożonego odwołania od decyzji Burmistrza, SKO decyzją SKO.P/4000/691/16 z dnia 20 lipca 2016 r. w całości uchyliło decyzję Burmistrza Wyszkowa Fn:3120.9.12.2011.2014 z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie odmowy umorzenia odsetek od zaległości podatkowej i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Do dnia 21 grudnia 2017 r. Burmistrz nie wydał w powyższej sprawie decyzji (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości w obszarze *Wykonywanie przez Gminę decyzji SKO*).

(dowód: akta kontroli str. 853-959, 1966-2090)

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

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 431-578 )

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Burmistrz, poza jednym przypadkiem, prowadził właściwe działania w badanym obszarze. Wydawane przez Burmistrza, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzje administracyjne w czterech przypadkach zostały ponownie uchylone przez SKO jednak wskazywano na inne powody ich uchylenia niż w przypadku poprzednich decyzji.

## 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 Kontroli<sup>48</sup>, wnosi o:

1. Terminowe złatwianie spraw, zgodnie z art. 35 kpa albo art. 139 op.
2. Informowanie stron o niezłatwieniu spraw w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 kpa albo art. 140 § 1 op.
3. Sporządzanie metryk sprawy zgodnie wymogami określonymi w art. 171a § 2 i 3 op.

<sup>47</sup> Sprawa FN.3120.9.12.2011.2014

<sup>48</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

## 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 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 wniosków 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 19 stycznia 2018 r.

Kontrolerzy:  
Kamila Trzcińska  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
podpis

Zbigniew Jachimowicz  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor  
Bogdan Skwarka

.....  
*Podpis*