



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.003.05.2017
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. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/92/2017 z dnia 17 października 2017 r. 2. Kamil Obłodecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/93/2017 z dnia 17 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim, ul. Tadeusza Kościuszki 32a, 05-825 Grodzisk Mazowiecki
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Grzegorz Benedykciński – Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Mazowiecki od 4 lipca 1994 r. (dowód: akta kontroli str. 5)
<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. oraz dla zdarzeń sprzed 2014 r., jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- Burmistrz – Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Mazowiecki;
- Gmina – Gmina Grodzisk Mazowiecki;
- kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹;
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli;
- Ordynacja podatkowa – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²;
- SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie;
- SZJ – System Zarządzania Jakością w rozumieniu normy ISO 9001:2008;
- UKS – Urząd Kontroli Skarbowej;
- Urząd – Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim;
- WF – Wydział Finansowy Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim;
- WPP – Wydział Planowania Przestrzennego Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim;
- 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 podejmował należyte działania w celu zapewnienia prawidłowego przeprowadzania postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej, o czym świadczy niski wskaźnik liczby decyzji uchylonych w stosunku do decyzji wydanych w Urzędzie w okresie 2013-2016.

W celu przeciwdziałania wydawaniu wadliwych decyzji w Urzędzie zostały opracowane wytyczne z zakresu wykonywania czynności kancelaryjnych oraz procedury określające sposób prowadzenia spraw administracyjnych. Ponadto przeprowadzono audyty w obszarze stosowania przepisów kpa oraz wykorzystania zasobów ludzkich w Urzędzie.

Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, w kontrolowanych komórkach organizacyjnych Urzędu zapewnił odpowiednią obsadę kadrową do przygotowania i wydawania decyzji administracyjnych oraz stworzył warunki umożliwiające podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez tych pracowników.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości przy opracowywaniu decyzji administracyjnych dotyczące naruszeń przepisów kpa albo Ordynacji podatkowej miały charakter formalny. Wskazuje to na potrzebę kontynuacji działań doskonalących mających na celu minimalizowanie ryzyka wydawania wadliwych decyzji administracyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. Burmistrz wydał 146 305 decyzji administracyjnych³. Powyższe decyzje zostały wydane w związku z realizacją zadań własnych Gminy⁴ m. in. w następujących dziedzinach:

- handel, sprzedaż i podawanie napojów – 681 decyzji;
- zagospodarowanie przestrzenne i renty planistyczne – 1 181 decyzji;
- prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne i transport drogowy - 2 752 decyzje;
- Ordynacja podatkowa – 137 149 decyzji;
- gospodarka nieruchomościami: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne oraz opłaty adiacenckie (bez opłat za wieczyste użytkowanie) – 834 decyzje;
- ochrony środowiska, przyrody i zwierząt, odpadów oraz utrzymania porządku i czystości w gminach – 2 248 decyzji;
- prawo wodne – 4 decyzje,

³ W tym 41 001 decyzję w 2014 r., 43 084 decyzje w 2015 r., 31 922 decyzje w 2016 r. oraz 30 298 decyzji do 30 września 2017 r.

⁴ Dane dotyczące zadań własnych Gminy obejmują decyzje przygotowane w Urzędzie Gminy i wydawane bezpośrednio przez Gminę, z pominięciem jednostek organizacyjnych Gminy, np. Ośrodka Pomocy Społecznej w Grodzisku Mazowieckim.

a także zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (m.in. ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego).

(dowód: akta kontroli str. 68)

W okresie objętym kontrolą odsetek odwołań złożonych od wydanych decyzji administracyjnych⁵ wynosił corocznie około 0,1%. Natomiast stosunek decyzji uchylonych przez SKO do liczby złożonych odwołań kształtował się na poziomie:

- 52,5% w roku 2014 (21 uchyleń w stosunku do 40 złożonych odwołań);
- 50,0% w roku 2015 (18 uchyleń w stosunku do 36 złożonych odwołań);
- 61,9% w roku 2016 (26 uchyleń w stosunku do 42 złożonych odwołań);
- 32,4% do 30 września 2017 r. (11 uchyleń w stosunku do 34 złożonych odwołań).

Do szczegółowej kontroli wybrano dwa wydziały Urzędu, w których w okresie objętym kontrolą wystąpiła największa liczba uchylonych przez SKO decyzji (w stosunku do złożonych odwołań), tj. Wydział Finansowy (złożono 49 odwołań, w następstwie czego SKO uchyliło 65,3% zaskarżonych decyzji) oraz Wydział Planowania Przestrzennego (złożono 57 odwołań, w następstwie czego SKO uchyliło 45,6% zaskarżonych decyzji).

Kontrola NIK ustaliła, że SKO w przypadku powyższych 106 odwołań w sprawach objętych szczegółowymi badaniami: w 13 sprawach do 30 września 2017 r. nie wydało rozstrzygnięcia, w 35 sprawach utrzymało zaskarżoną decyzję, a uchyliło decyzję w 58 sprawach, w tym:

- uchyliło cztery decyzje Burmistrza na podstawie art. 233 §1 pkt 2 lit. a) Ordynacji podatkowej i orzekło co do istoty sprawy lub umorzyło postępowanie⁶;
- uchyliło 54 decyzje Burmistrza na podstawie art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 68)

1.2. Na podstawie badania wybranej próby⁷ 42 spraw, co do których były złożone odwołania, ustalono że głównymi powodami ich uchylania (wskazywanymi w decyzjach SKO) były:

- naruszenia prawa materialnego (art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) Ordynacji podatkowej), m.in.:
 - przedawnienie zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości (2 sprawy),
 - nieaktualna ewidencja gruntów i budynków stanowiąca podstawę wymiaru podatku od nieruchomości (2 sprawy);
- błędy formalne (art. 138 § 2 kpa albo art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej), m.in.:
 - brak zawiadomienia/postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego lub podatkowego (3 sprawy),

⁵ Z zakresu zadań własnych.

⁶ W tym postępowanie podatkowe w sprawie określenia zobowiązania podatkowego za 2010 r. z tytułu podatku od nieruchomości (opis szczegółowy na stronie 7 wystąpienia).

⁷ Doboru próby dokonano w sposób losowy na podstawie zestawień sporządzonych przez WPP i WF Urzędu obejmujących okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. Wylosowano 25 spraw z WPP oraz 17 spraw z WF.

- brak zawiadomienia stron o zakończeniu postępowania administracyjnego lub podatkowego (2 sprawy),
- niezbranie wystarczającego materiału dowodowego w sprawie (8 spraw),
- niedoręczenie decyzji wszystkim stronom postępowania (2 sprawy),
- niepełna weryfikacja przesłanek prawa niezbędnych do wydania decyzji (10 spraw),
- niewzwanie strony do uzupełnienia braków formalnych wniosku (4 sprawy),
- brak kompletnej dokumentacji w aktach sprawy, kluczowej dla wydania decyzji (1 sprawa).

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 251-261, 514-515)

1.3. Ustalono, że w latach 2014-2016 audytor wewnętrzny zrealizował w Urzędzie następujące zadania audytowe dotyczące sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych, a także obciążenia pracowników Urzędu zadaniami⁸:

- w roku 2014 przeprowadzono zadanie audytowe pn. *Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego przy prowadzeniu spraw przez UM w Grodzisku Mazowieckim* m.in. w Wydziale Organizacyjnym (Referat Działalności Gospodarczej i Informacji), samodzielnym stanowisku ds. utrzymania jakości oraz WPP. Badaniem tym objęto postępowania administracyjne wszczęte w 2014 r. Podczas audytu stwierdzono m.in. konieczność stosowania wzorów decyzji administracyjnych, przestrzegania konieczności zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu, dokumentowania w aktach sprawy wniesienia opłaty skarbowej, zawierania wyczerpujących uzasadnień decyzji administracyjnych;
- w roku 2015 przeprowadzono zadanie audytowe pn. *Analiza wykorzystania zasobów ludzkich i podziału zadań* m.in. w WF oraz Wydziale Gospodarki Nieruchomościami. Podczas audytu stwierdzono m.in. konieczność zaktualizowania zakresu czynności pracowników;
- w roku 2016 przeprowadzono zadanie audytowe pn. *Analiza wykorzystania zasobów ludzkich i podziału zadań* w WPP oraz czynności sprawdzające w m.in. WF, Wydziale Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydziale Ochrony Środowiska pn. *Analiza wykorzystania zasobów ludzkich i podziału zadań*. Audytor nie sformułował zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 80-186)

Zastępca Burmistrza, w złożonych wyjaśnieniach, wskazał m.in. że przedmiotem audytu było stosowanie kpa przy prowadzeniu spraw przez WPP, a głównym kryterium oceny stanu faktycznego była w tym przypadku zgodność prowadzenia spraw z przepisami ww. ustawy, dlatego sformułowane zalecenia dotyczyły w głównej mierze stosowania przepisów. W dalszej części wyjaśnień poinformował, że w związku z ustaleniami NIK zauważył potrzebę wprowadzenia kolejnych mechanizmów kontrolnych stosowanych w procesie wydawania decyzji przez Urząd. Audytorowi wewnętrznemu Urzędu polecił przeprowadzenie w okresie od 07.11.2017 r. do 31.12.2017 r. przeglądu przestrzegania procedur i przepisów prawa przy wydawaniu decyzji administracyjnych w celu wypracowania propozycji systemowych zmian w przypadku stwierdzenia słabości

⁸ Dane ze sprawozdań z wykonania w Urzędzie planu audytu wewnętrznego za lata 2014 – 2016.

stosowanych obecnie mechanizmów kontrolnych. Polecił również umieszczenie w planie audytu wewnętrznego na rok 2018 przeglądu aktualności i kompletności procedur obowiązujących w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 131-141, 251-299)

W Urzędzie obowiązywał System Zarządzania Jakością ISO 9001:2008. W ramach tego systemu opracowana została Księga Jakości oraz procedury procesowe. W procedurze UM-PS-ISO-5 *Nadzór nad wyrobem niezgodnym* określone zostały zasady postępowania i monitorowania decyzji wadliwych, zgodnie z którymi za analizowanie decyzji odpowiedzialny jest kierownik komórki organizacyjnej. Ponadto, w Urzędzie opracowano procedurę *Przygotowanie decyzji administracyjnych (postanowień)*, która wskazywała, że monitorowanie procesu odbywa się za pomocą kontroli wewnętrznej, zewnętrznej, audytu wewnętrznego oraz przeglądu zarządzania. W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzane były przez BSI Group Polska sp. z o.o. audyty nadzorcze w ramach SZJ⁹, m. in. w zakresie realizacji spraw administracyjnych. Audytor SZJ nie wskazał nieprawidłowości ani nie sformułował w powyższym zakresie zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 187-246)

Ustalone
nieprawidłowości

W powyżej opisanym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewszczęcie z urzędu postępowania podatkowego, w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego za 2010 r. z tytułu podatku od nieruchomości, niezwłocznie po otrzymaniu protokołu kontroli UKS nr UKS1491/W4P4/42/3/11/98/016 z dnia 16 kwietnia 2013 r.

Ustalono, że 8 maja 2014 r. UKS w Warszawie przekazał do Urzędu kopię protokołu kontroli nr UKS1491/W4P4/42/3/11/98/016 z dnia 16 kwietnia 2013 r., przeprowadzonej u podatnika pn. *Rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku oraz podatku od nieruchomości za 2009 r.* Według ustaleń UKS, podatnik zaniżył na terenie całego kraju wartość nieruchomości lub obiektów budowlanych opodatkowanych podatkiem od nieruchomości.

W styczniu 2015 r., tj. po upływie 250 dni od otrzymania protokołu UKS, Burmistrz działając na podstawie art. 155 § 1, art. 189 oraz art. 216 Ordynacji podatkowej, wezwał podatnika do złożenia pisemnych wyjaśnień dotyczących określenia wartości nieruchomości w deklaracji na podatek od nieruchomości za 2010 r. Postępowanie podatkowe w sprawie określania wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości należnego od podatnika zostało wszczęte z urzędu 26 czerwca 2015 r., tj. po 414 dniach od otrzymania protokołu UKS. Następnie 8 września 2015 r. Burmistrz wydał decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego podatku od nieruchomości za 2010 r. Od powyższej decyzji podatnik złożył odwołanie, które wpłynęło do Urzędu 14 października 2015 r. Decyzją z dnia 7 kwietnia 2016 r. SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości oraz umorzyło postępowanie podatkowe. Decyzja SKO została wydana na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej – przedawnienie zobowiązania podatkowego.

Według wyjaśnień złożonych przez Burmistrza oraz Skarbnika Gminy sprawa podatkowa miała charakter skomplikowany, natomiast podatnik celowo utrudniał

⁹ W Wydziale Finansowym i WPP audyt SZJ przeprowadzono 20 maja 2015 r. (WF i WPP) oraz 16 listopada 2016 r. (WPP).

i przedłużał postępowanie. Ponadto, decyzja została wydana przez Burmistrza 8 września 2015 r., a przekazana w następstwie złożonego przez podatnika odwołania, do SKO 29 października 2015 r. Zdaniem Skarbnika był to wystarczający okres na wydanie decyzji przez SKO.

W ocenie NIK, działania mające na celu wyjaśnienie rzetelności deklaracji podatkowej, złożonej przez podatnika, powinny zostać podjęte niezwłocznie po otrzymaniu protokołu z kontroli UKS. Umożliwiłoby to zakończenie postępowania podatkowego w terminie minimalizującym ryzyko przedawnienia zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 304-314)

2. Kontrola dokumentacji 42 postępowań administracyjnych wykazała że:

- w 16 przypadkach zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego (sporządzone w WPP) zawierały informację, że sprawa zostanie załatwiona w terminie dłuższym niż określony w art. 35 kpa. Było to niezgodne z art. 36 § 1 kpa, który stanowi, że o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ jest obowiązany zawiadomić stronę, wskazując nowy termin jej załatwienia. Obowiązek taki powstaje więc dopiero, gdy mimo upływu terminów wskazanych w art. 35 kpa lub przepisach szczególnych sprawa nie została załatwiona;
- w 14 przypadkach stwierdzono nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z art. 36 kpa w zakresie informowania stron o niezakończeniu sprawy w terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 35 kpa Burmistrz obowiązany jest 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, a zgodnie z art. 36 kpa o każdym przypadku niezakończenia sprawy w ww. terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin jej załatwienia;
- w jednym przypadku nie udokumentowano w aktach prowadzonej sprawy czy wnioskodawca wniósł opłatę skarbową lub był zwolniony z jej wnieścia, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁰.

Ponadto, ustalono, że wytworzona w trakcie prowadzonych postępowań dokumentacja nie jest w każdym przypadku poddawana procesowi kontroli i akceptacji przez kierowników komórek merytorycznych. Zgodnie z instrukcją kancelaryjną¹¹ akceptacja dokumentu (w tym decyzji) może być jednostopniowa lub wielostopniowa (§ 58 ust. 1).

W myśl obowiązujących od 23 maja 2016 r. *wytycznych z zakresu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim*¹² kierownik komórki organizacyjnej sprawdza (akceptuje) prawidłowość projektu pisma

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.

¹¹ Instrukcja, stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze zm.), została wdrożona na mocy zarządzenia nr 74/2011 Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z dnia 12 sierpnia 2011 r.

¹² Pismo okólnie nr 5/2016 Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z dnia 23 maja 2016 r. - Wytyczne w zakresie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim.

przygotowanego przez pracownika załatwiającego sprawę. Po zaakceptowaniu projektu pisma pracownik załatwiający sprawę przygotowuje czystopis i przedstawia do podpisu Burmistrzowi lub osobie upoważnionej, jednocześnie przesyłając go w systemie *Comarch EZD*¹³ celem akceptacji do Burmistrza.

Sekretarz Gminy w złożonych wyjaśnieniach przyznała, że w trakcie kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości związane z procesem nadzoru i akceptacji dokumentacji przez naczelników kontrolowanych komórek organizacyjnych. Zobowiązała się także do zweryfikowania dokumentów wewnętrznych, regulujących zasady tworzenia i postępowania z dokumentacją, oraz do ponownego przeszkolenia pracowników Urzędu z obowiązujących w nim procedur.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 251-261, 514-515)

3. Zgodnie z pkt. 6.7 procedury *Nadzór nad wyrobem niezgodnym SZJ* wnioski, wynikające z analizowania decyzji wadliwych wraz z propozycjami działań zapobiegawczych i doskonalących umiejętności pracowników, powinny zostać przedstawione Pełnomocnikowi ds. SZJ przez kierownika komórki organizacyjnej w formie pisemnej. W okresie badanym nie wystąpiły przypadki informowania Pełnomocnika ds. SZJ o wynikach analiz dotyczących wydawania wadliwych decyzji administracyjnych, pomimo że w badanym okresie występowały przypadki naruszenia procedury administracyjnej oraz uchylania przez SKO decyzji Burmistrza. Z tego względu kierownicy komórek organizacyjnych powinni przedstawić Pełnomocnikowi ds. SZJ propozycje działań zapobiegawczych i doskonalących.

Burmistrz wyjaśnił, że naczelnik WPP oraz Skarbnik Gminy nie przedstawili informacji Pełnomocnikowi ds. SZJ ze względu niski, w opinii Burmistrza, wskaźnik liczby decyzji uchylonych w stosunku do decyzji wydanych w Urzędzie – w okresie 2013-2016 przeciętnie uchylono 0,6 decyzji na 2 000 wydanych (tj. 0,03% decyzji wydanych).

(dowód: akta kontroli str. 187-250)

W opinii NIK przyczyną opisanych nieprawidłowości był nie w pełni skuteczny nadzór kierowników badanych komórek organizacyjnych nad pracownikami w zakresie przestrzegania ustalonych procedur i przepisów kpa.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania kierownictwa Urzędu podejmowane w celu przeciwdziałania wydawaniu wadliwych decyzji administracyjnych. Ustalenia kontroli nie wykazały luk w przyjętych w Urzędzie procedurach dotyczących wydawania decyzji administracyjnych. NIK pozytywnie ocenia również działania zaradcze podejmowane na bieżąco przez Burmistrza w trakcie kontroli NIK w związku z ustaleniami kontroli. Charakter nieprawidłowości, stwierdzonych przez NIK, wskazuje natomiast na potrzebę kontynuacji działań mających na celu minimalizowanie ryzyka wydawania wadliwych decyzji administracyjnych.

¹³ Comarch EZD - elektroniczny system do wsparcia organizacji w zarządzaniu przepływem dokumentów i przepływem pracy w administracji publicznej.

2. Zasoby kadrowe i przygotowanie merytoryczne pracowników przygotowujących decyzje administracyjne

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrola NIK wykazała, że liczba pracowników Urzędu określana jest w procesie planowania budżetowego, wyłącznie na poziomie maksymalnych limitów wydatków na wynagrodzenie pracowników. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że każdorazowo w trakcie planowania budżetu Gminy naczelnik Wydziału Organizacyjnego ustala bieżący stan zatrudnienia w komórkach organizacyjnych na podstawie podpisanych umów o pracę. Po podliczeniu kosztów wynagrodzeń ustalana jest rezerwa 4-5% tych kosztów tak, aby można było sfinansować dodatkowe etaty w razie potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

2.2. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą pracownicy zatrudnieni w WPP oraz w WF posiadali odpowiednie przygotowanie merytoryczne do wykonywania powierzonych zadań oraz spełniali warunki dotyczące doświadczenia i wykształcenia¹⁴, określone w art. 6 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁵. Na dzień 30 września 2017 r. w WPP zatrudnionych było, łącznie z naczelnikiem wydziału, ośmiu pracowników. Wszyscy zatrudnieni, według zakresów ich obowiązków służbowych, uczestniczyli w procesie przygotowywania sporządzanych w wydziale decyzji administracyjnych. Żaden z pracowników tego wydziału nie posiadał upoważnienia do podpisywania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza.

W Wydziale Finansowym według stanu na 30 września 2017 r. zatrudnione były 22 osoby, w tym także Skarbnik Gminy. Pięć osób posiadało upoważnienie do podpisywania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza, jedenastu pracowników brało udział w procesie przygotowania, weryfikacji lub zatwierdzenia decyzji administracyjnych, sporządzanych w tym wydziale.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie w WF i WPP średnioroczna liczba przydzielonych spraw administracyjnych na pracownika uczestniczącego w przygotowywaniu decyzji administracyjnej wynosiła około 470 spraw. Pracownicy tych dwóch wydziałów Urzędu, w przeprowadzonym w trakcie kontroli badaniu ankietowym¹⁶, nie stwierdzili by występowało znaczne przeciążenie ich obowiązkami służbowymi¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 315-372, 410-418, 503-510)

Ustalenia kontroli w powyższym zakresie są zbieżne z wynikami audytu wewnętrznego. W 2015 r. audytor wewnętrzny Urzędu przeprowadził zadanie audytowe dotyczące

¹⁴ Czterech pracowników WPP miało wyższe wykształcenie drugiego stopnia, trzech wyższe wykształcenie pierwszego stopnia i jeden średnie. Przeciętny staż pracy w administracji publicznej wyniósł 10,6 roku.

Czternastu pracowników WF miało wyższe wykształcenie drugiego stopnia, dwóch wyższe pierwszego stopnia i sześciu średnie. Przeciętny staż pracy w administracji publicznej wyniósł 11,5 roku.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 902, ze zm.

¹⁶ W ramach prowadzonej kontroli, NIK przeprowadziła badanie ankietowe wśród pracowników WPP i WF dotyczące obciążenia obowiązkami służbowymi, uczestnictwa w szkoleniach oraz dostępu pracowników do pomocy prawnej. Do badania ankietowego przystąpiło 28 pracowników z tych Wydziałów.

¹⁷ W ankiecie zastosowano trójstopniową skalę. 13 badanych pracowników stwierdziło, że poziom obciążenia pracą jest adekwatny do ich zajmowanego stanowiska i wymiaru czasu pracy. 15 pracowników wskazało na obciążenie wymagające niekiedy pracy poza godzinami służbowymi. Nikt nie wskazał nadmiernego poziomu obciążenia pracą, nieadekwatnego do wymiaru czasu pracy.

analizy wykorzystania zasobów ludzkich i podziału zadań w WF. W sprawozdaniu z audytu wskazano niewielki niedobór kadrowy w Referacie Księgowości i Budżetu oraz niewielką nadwyżkę zasobów ludzkich w dwóch pozostałych referatach.

Natomiast w 2016 r. audytor wewnętrzny Urzędu przeprowadził zadanie audytowe w powyżej podanym zakresie w WPP. W sporządzonym sprawozdaniu z audytu wykazany został przez audytora niewielki niedobór zasobów ludzkich, który został oszacowany na 0,08 etatu wśród pracowników zatrudnionych w normalnym systemie czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 142-186, 317-377)

W opinii Burmistrza, WPP nie wymaga zwiększenia zatrudniania o dodatkowe etaty. Wydział posiada wsparcie podmiotu zewnętrznego w zakresie sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy wraz z analizami urbanistycznymi, a także dysponował pomocą stażystów i praktykantów w prostych pracach administracyjnych.

Natomiast w WF corocznie zwiększane jest zatrudnienie - średnioroczne zatrudnienie w roku 2014 wynosiło 16,58 etatu, a w 2016 r. 22,58 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 378-418)

- 2.3. W okresie objętym kontrolą zapewniono pracownikom WPP i WF odpowiedzialnym za przygotowywanie, weryfikację i zatwierdzenie decyzji administracyjnych szkolenia związane tematycznie z wykonywaną pracą. Przeciętnie w kontrolowanym okresie pracownicy tych wydziałów uczestniczyli w około czterech szkoleniach. Zostały one w większości ocenione przez pracowników w ankiecie jako przydatne lub bardzo przydatne. W trakcie kontroli zastępca Burmistrza zlecił naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego zorganizowanie dodatkowego szkolenia warsztatowego z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych dla pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 295-299, 315-372)

- 2.4. W Urzędzie zapewniono pracownikom dostęp do pomocy i konsultacji prawnej przy opracowywaniu decyzji administracyjnych. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w Urzędzie funkcjonuje samodzielne stanowisko radcy prawnego, do którego przypisano zadania związane z zapewnieniem zastępstwa prawnego, udziałem w przygotowaniu aktów prawa miejscowego, opiniowaniem umów i porozumień, kontrolowaniem zgodności z prawem projektów uchwał, zarządzeń i innych dokumentów. Pracownicy Urzędu mieli również zapewnione wsparcie prawne w ramach podpisanych przez Urząd umów z podmiotami zewnętrznymi¹⁸.

Z wyjaśnień zastępcy Burmistrza wynika, że pracownicy korzystają z usług radców prawnych w sprawach wątpliwych, trudnych interpretacyjnie i wymagających specjalistycznej wiedzy prawniczej. Zgodnie z wynikami ankiety pracownicy WPP oraz WF ocenili pomoc prawną jako wystarczającą, wskazywano jednakże na konieczność większego zaangażowania obsługi prawnej oraz szybszego udzielania wyjaśnień¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 251-258, 419-502)

¹⁸ Tj. z kancelariami: adwokackimi, radców prawnych.

¹⁹ W ankiecie zastosowano czterostopniową skalę. 7 badanych pracowników oceniło pomoc prawną jako średnią, 12 badanych pracowników jako wystarczającą, 7 jako bardzo dobrą, nikt nie wskazał na brak pomocy prawnej. 2 pracowników oceniło, że, wykonywanie ich obowiązków służbowych nie wymaga pomocy prawnej.

Ustalone
nieprawidłowości

**Ocena
częstkowa**

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania kierownictwa Urzędu w zakresie zapewnienia obsługi kadrowej WF i WPP dysponującej odpowiednim przygotowaniem merytorycznym oraz doświadczeniem zawodowym i wykształceniem zgodnym z wymogami ustawy o pracownikach samorządowych. Poziom obciążenia pracowników był adekwatny do zakresu wykonywanych obowiązków oraz wymiaru czasu pracy. Kierownictwo Urzędu rzetelnie monitorowało poziom obciążenia pracą. Urzędnikom zapewniony został wystarczający dostęp do pomocy prawnej przez możliwość konsultacji i uzyskania pomocy prawnej od zatrudnionego radcy prawnego lub z zewnętrznymi kancelariami prawnymi. Pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych głównie poprzez szkolenia.

3. Wykonywanie przez Gminę decyzji SKO

Opis stanu
faktycznego

3.1. W zbadanej próbie 42 spraw, w zakresie 31 decyzji uchylonych przez SKO i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, nie stwierdzono przypadków niewykonania zaleceń sformułowanych w decyzjach SKO, ani przypadków opóźnień w przystąpieniu do ponownego rozpatrzenia sprawy zgodnie ze wskazaniami organu II instancji.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 79, 511-512)

3.2. Stwierdzono, że w przypadku 14 spraw Burmistrz nie wydał po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzji w terminach określonych w art. 35 § 1-3 kpa albo art. 139 § 1-3 Ordynacji podatkowej (opis w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 79, 511-512)

3.3. W Urzędzie, w okresie objętym badaniem nie wystąpiły przypadki pociągnięcia do odpowiedzialności pracowników na podstawie art. 38 kpa²⁰ za niezakończoną sprawę w terminie lub niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 36 kpa.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w marcu 2015 r. Skarbnik Gminy udzielił kierownikowi Referatu Podatków i Opłat Lokalnych WF ustnego pouczenia w związku z występowaniem przypadków błędów proceduralnych oraz niezakończania spraw w przewidzianych ustawowych terminach. Dodatkowo poinformował, że w związku z kontrolą NIK w dniu 10 listopada 2017 r. pouczył pracowników powyższego Referatu o obowiązku terminowego i zgodnego z procedurą załatwiania spraw administracyjnych. Według zastępcy Burmistrza w ramach analizowanych przez NIK spraw nie powstało uszczuplenie środków finansowych Gminy z tytułu opłat lokalnych, dlatego też nie zastosowano innych niż powyższe środki odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że w przypadku 14 spraw Burmistrz nie wydał po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzji w terminach określonych w art. 35 § 1-3 kpa albo art. 139 § 1-3 Ordynacji podatkowej. Zwłoka w wydaniu ponownej decyzji wynosiła od 2 do 17 miesięcy. Burmistrz w tych przypadkach nie zrealizował dyspozycji z art. 36 § 1 kpa

²⁰ W brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r.

albo art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej, gdyż nie zawiadomił stron o niezakończonym w sprawie w ustawowym terminie.

Według wyjaśnień zastępcy Burmistrza przyczyną powyższej nieprawidłowości był wysoki stopień skomplikowania faktycznego i prawnego spraw oraz liczba prowadzonych postępowań w Urzędzie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Gminy w zakresie wykonywania zaleceń sformułowanych w decyzjach SKO. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na konieczność terminowego prowadzenia postępowania administracyjnego.

4. Skutki niewykonania lub nierzetelnego wykonywania przez Gminę decyzji SKO oraz wybranych wyroków sądów administracyjnych

Opis stanu faktycznego

- 4.1. W badanym okresie w Urzędzie, w ramach dobranej próby losowej:
- nie stwierdzono by ponownie wydane przez Burmistrza decyzje administracyjne zostały sporządzone nierzetelnie;
 - jedna decyzja SKO wydana w wyniku odwołania od decyzji Burmistrza została skutecznie zaskarżona do WSA. Sąd uchylił decyzję SKO, na skutek czego uchylona również została decyzja wydana przez Burmistrza²¹.

Kontrola nie wykazała, by do WSA została złożona skuteczna skarga na bezczynność lub przewlekłe postępowanie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 73, 75-77)

- 4.2 W Gminie w badanym okresie nie wystąpiła konieczność wypłaty odszkodowań ani grzywien z tytułu zasadnej skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 69-70)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Z uwagi na brak przypadków niewykonania przez Gminę decyzji SKO oraz prawomocnych wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargę na bezczynność lub przewlekłe postępowanie Gminy, odstąpiono od formułowania oceny w tym zakresie.

²¹ WSA wyrokiem z dnia 16.03.2017 (sygn. akt IV SA/WA 3172/16) - uchylił zaskarżoną decyzję SKO oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Burmistrza Grodziska Mazowieckiego. 08.09.2017 Urząd ponownie wszczął postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie. Do chwili zakończenia czynności kontrolnych nie wydano nowej decyzji.

IV. Wnioski

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 Kontroli²², wnosi o:

1. Wszczywanie z urzędu postępowań niezwłocznie po uzyskaniu informacji uzasadniających wszczęcie postępowania podatkowego.
2. Zwiększenie nadzoru kierowników komórek organizacyjnych w zakresie przestrzegania, przy prowadzeniu spraw administracyjnych i podatkowych, przepisów kpa albo Ordynacji podatkowej, oraz doskonalenia procesu wydawania decyzji.
3. Przestrzeganie terminów na załatwienie spraw administracyjnych oraz każdorazowe informowanie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz o niezłażtwnieniu sprawy w ustawowym terminie.

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 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
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia grudnia 2017 r.

Kontroler
Kamil Obłodecki
Specjalista
Kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
Podpis

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.