

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu

za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu (dalej: SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1659) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r, poz. 613 ze zm.; dalej jako – Op). Kolegium orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz.1925), powiaty: braniewski, elbląski, iławski, nowomiejski, ostródzki oraz miasto na prawach powiatu - Elbląg wraz z gminami objętymi tym obszarem.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami obowiązującego prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Kolegium składa się z 17 członków : 7 etatowych i 10 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
5	2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
6	4	-

Wśród członków Kolegium jest 3 radców prawnych, 1 adwokat, 7 osób mogących ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i 10 osób mogących ubiegać się o stanowisko referendarza sądowego.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 8 osób, z których 6 posiada wyższe wykształcenie – są to: kierownik biura, główna księgowa, jedna osoba na stanowisku starszego inspektora, dwie na stanowisku inspektora, dwie na stanowisku referenta oraz informatyk.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu mieści się w Elblągu, przy ul. Związku Jaszczurczego Nr 14A, w budynku należącym do Skarbu Państwa.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery) ocenić należy jako zadowalający – na obecnym etapie.

CZĘŚĆ II

WPŁYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 2345

w tym spraw:

1.1.pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne

i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /ⁱ - 274

1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - 2071

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacjąⁱⁱ :

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem

1861

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	374
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	612
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	538
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	23
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	74
7.	prawo wodne	15
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	1
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	12
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	74
11.	prawo górnicze i geologiczne	-
12.	egzekucja administracyjna	17
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	121

2.2.Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r, poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa)/ⁱⁱⁱ - 145

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 65

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2043

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji / ^{iv} , w tym : <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /^v</td><td>19</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej / ^v	19	1411
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej / ^v	19			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji / ^{vi} - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	161		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>11</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	11	14
uznające zażalenia za uzasadnione	11			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270)	140		
5.	pozostałe / ^{vii}	317		

1.1. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia sprawy przez SKO jako organ II instancji :

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa oraz art.233 § 1 pkt 1 Op) / ^{viii}	405
2.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i orzekające co do istoty sprawy oraz uchylające decyzje organu I instancji i umarzające postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 2a Op) / ⁷	112
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁷	253
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁷	568
5.	pozostałe	73

1.2. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia sprawy przez SKO jako organ I instancji :

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art.150 § 2 Kpa oraz art. 244 § 2 Op) / ^{ix}	0
2.	decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op) / ⁸	4
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op) / ⁸	0
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 Kpa oraz art. 247 – 251 Op) / ⁸	103
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) / ⁸	22
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op) / ⁸	0
7.	decyzje uchylające i rozstrzygające o istocie sprawy oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa wydane po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op) / ⁸	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	0
9.	pozostałe	32

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ - 218

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

- | | |
|---|-----------|
| 1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem - | 53 |
| w tym ugody - | 19 |
| 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - | 8 |
| 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/⁹ - | 31 |

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

- 1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r, poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa) :**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem -	145
--	------------

w tym :

- | | |
|--|------------|
| 1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - | 140 |
|--|------------|

- | | |
|---|--------|
| • wskaźnik „zaskarżalności” / ^x - | 9,97 % |
|---|--------|

- | | |
|--|----------|
| 1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - | 0 |
|--|----------|

- | | |
|--|----------|
| 1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem - | 3 |
|--|----------|

- | | |
|--|----------|
| 1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie , ogółem - | 4 |
|--|----------|

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/^{xi} - 0

2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją :

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem - 139

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym :	139
	<table><tr><td>uwzględnienie skargi</td><td>20</td></tr></table>	
uwzględnienie skargi	20	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym :	0
	<table><tr><td>uznające skargi za uzasadnione</td><td>0</td></tr></table>	
uznające skargi za uzasadnione	0	

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

W 2015 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło ogółem 2071 spraw (w tym 1861 spraw administracyjnych), co łącznie z 274 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 2345 spraw.

W stosunku do roku 2014 nastąpił niewielki spadek spraw - o 163 sprawy (tj. 7,3%).

Struktura spraw administracyjnych, które wpłynęły w analizowanym okresie roku 2015 uległa wyraźnej zmianie w stosunku do lat ubiegłych. Przede wszystkim zmniejszył się odsetek tzw. spraw socjalnych (tj. spraw z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomocy uczniom, dodatków mieszkaniowych).

Spośród 1861 spraw administracyjnych sprawy socjalne stanowiły w roku 2015 – 28,9% (538 spraw); w roku 2014 natomiast odsetek spraw socjalnych wynosił aż

58,4%. Wysoki odsetek stanowiły sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego – 32,9% (612 spraw); w roku 2014 sprawy te stanowiły zaledwie 3,9%. Wzrósł też odsetek spraw objęty proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej; z 15% ogółu spraw administracyjnych do 20,1% ogółu spraw administracyjnych w roku 2015. W tej liczbie (374 sprawy) nie zostały uwzględnione sprawy z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do których – na mocy art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) – stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Te sprawy zostały wykazane w pozycji „ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach”).

W informacjach o działalności za rok 2013 i za rok 2014 Kolegium przedstawiło główne problemy występujące w orzecznictwie w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (z którymi organy „borykały się” w latach 2013-2014). W orzecznictwie roku 2015 znaczna część wątpliwości interpretacyjnych została usunięta nowelizacją ustawy, dokonaną na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), która weszła w życie z dniem 01 lutego 2015 r. Mimo występowania nadal pewnych problemów orzeczniczych związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – odwołania składane od decyzji wydanych w przedmiocie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były już nieliczne (wynikały głównie z uporczywego kwestionowania przez niektórych właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z przepisów art. 6h i art. 6m Ucpq).

Kolegium kilkakrotnie już wskazywało na „konfliktogenność” niektórych spraw, zwłaszcza z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz spraw orzekanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353). Dotyczy to zwłaszcza zamierzeń inwestycyjnych, które w kontekście przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz.

71) – należą do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko bądź przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Konfliktogenne są (nadal) zamierzenia polegające na realizacji instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru (tzw. elektrownie wiatrowe), obiekty budowlane służące do chowu lub hodowli zwierząt, biogazownie, zabudowa usługowa, magazynowa, instalacje fotowoltaiczne.

Sprzeciwy i protesty mieszkańców lokalnych społeczności rozpoczynają się już na etapie postępowania w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ... Postępowanie w trybie tej ustawy ma dość skomplikowany charakter; jest przy tym długotrwałe, zwłaszcza z uwagi na konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art. 33-38 tej ustawy). Niezależnie od powyższego postępowania te są prowadzone przy udziale kilkunastu (a nawet kilkudziesięciu) podmiotów, którym przysługuje status stron. Do postępowania przystępują – na różnych jego etapach (wymienionych w art. 44 ust. 1-3 ustawy) – na prawach strony organizacje ekologiczne.

Wskazane wyżej uwarunkowania prawne i faktyczne powodują, że postępowania prowadzone na podstawie przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku ... są wyjątkowo długotrwałe. Przy tym większość decyzji wydawanych w postępowaniu odwoławczym jest skarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (a następnie wyroki WSA – do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie). Brak społecznej akceptacji dla niektórych zamierzeń inwestycyjnych przenosi się w następnej kolejności do postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla przedsięwzięć wymagających uprzednio wydawania decyzji środowiskowych (zamierzenia te są w większości lokalizowane na obszarach nie objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego). Powoduje to, że w niektórych przypadkach łączna długość postępowań w zakresie tych etapów inwestycyjnych jest znaczna (wielomiesięczna a nawet kilkuletnia, jeżeli uwzględni się okres postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji).

Nadto daje się zauważyć dosyć charakterystyczne zjawisko prób kwestionowania ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ... , jak też wydanych na podstawie przepisów ustawy o

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje te są częstokroć kwestionowane w trybach nadzwyczajnych: poprzez wnoszenie podań o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną bądź poprzez żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Podmiotami inicjującymi postępowania nadzwyczajne są zarówno strony postępowań „zwykłych” (pierwszoinstancyjnych i odwoławczych), jak też podmioty, którym ten status nie przysługiwał (a które się na ów status powołują). Nadal problemem, z jakim boryka się Kolegium jest niezaskarżalność postanowień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia dla którego była przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko (art. 77 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 7 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ...) jak też niezaskarżalność opinii organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 77 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 7 tej ustawy).

Zarówno pozytywne uzgodnienie, jak też odmowa (brak) uzgodnienia wiążą organy pierwszoinstancyjne. Pozytywne uzgodnienie z określeniem warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 77 ust. 4 ustawy) jest elementem niezbędnym do wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania; negatywne zaś – skutkuje niemożnością wydania przez organ pierwszej instancji decyzji pozytywnej o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Niezaskarżalność postanowienia w sprawie uzgodnienia powoduje, że może być ono zakwestionowane jedynie w odwołaniu od decyzji (co wynika z treści art. 142 K.p.a.). W efekcie – jak już sygnalizowano w informacjach z lat ubiegłych – ocena uzasadnienia (pozytywnego) bądź ocena nieuzgodnienia jest dokonywana przez Kolegium w postępowaniu odwoławczym. Kolegium dokonuje więc oceny stanowisk zajętych przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej (również ze skutkiem niepodzielenia tych stanowisk).

Przy omawianiu niektórych zagadnień orzecznictwa należy wskazać na problemy, które są związane z orzecznictwem podatkowym. Dotyczą one występowania przez niektóre osoby prawne (zwłaszcza „duże” spółki), działające przez profesjonalnych pełnomocników o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości za lata podatkowe „wsteczne” (na ogół za pięć lat - wstecz). We wnioskach o stwierdzenie nadpłaty pełnomocnicy kwestionują prawidłowość „samoopodatkowania

się” przez podatników (owe spółki) oraz rzekome niesłuszne zapłacenie podatków w wysokości wynikających z deklaracji (własnych) tych podatników i korekt tych deklaracji złożonych w trakcie określonego roku podatkowego. Kwestionowane są w ten sposób różne dane wynikające ze złożonych deklaracji: np. niewłaściwe określenie powierzchni przedmiotów opodatkowania, przyjęcie niewłaściwych stawek podatkowych, tzw. względy techniczne, które (np. „przed trzema laty”) uniemożliwiały wykorzystywanie przedmiotów opodatkowania do prowadzenia działalności gospodarczej. Wnioski o nadpłatę powodują w większości spraw (przed ich rozpoznaniem) konieczność wszczęcia z urzędu przez organy podatkowe pierwszej instancji (oczywiście w uwzględnieniu uchwały składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2014 r., sygn. akt II FPS 5/13 oraz uchwały NSA z dnia 29 września 2014 r., sygn. akt II FPS 4/13) postępowań w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego podatku od nieruchomości (za każdy rok podatkowy z osobna). Prowadzenie tych postępowań jest utrudnione z uwagi na upływ czasu (dotyczy to przecież wstecznych lat podatkowych) oraz procesowej konieczności ustalenia czy i z jakich przyczyn podatnik sam nieprawidłowo opodatkował się. W niektórych przypadkach (ze względu na argumentację pełnomocników spółek) nasuwa się nieodparcie przypuszczenie, że głównym motywem działania jest ewentualne uzyskanie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Począwszy od roku podatkowego 2016 – w związku z nowelizacją ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849; ze zm.) dokonaną na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045) – ustawodawca przynajmniej wyeliminował niedookreślone pojęcie „względów technicznych” (które przez lata „obrosło” w obszerne i niekiedy sprzeczne orzecznictwo organów podatkowych i sądów administracyjnych). Wynika to z nowego brzmienia art. 1a ust. 1 pkt 3 i dodanego ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2015 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się następującymi wskaźnikami (w porównaniu z rokiem 2014):

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 28,7% ogółu decyzji wydanych w drugiej instancji (w roku 2014 – 49,3%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie) stanowiły – 7,9% (w roku 2014 – 15,8%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 17,9% (w roku 2014 – 23,3%);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 40,2% (w roku 2014 – 4,7%).

Tak wysoki odsetek decyzji umarzających postępowanie odwoławcze był związany głównie z koniecznością ustalania statusu podmiotów składających odwołania (przede wszystkim w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy; częściowo w sprawach z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 103 decyzji organów pierwszej instancji, z tym jednakże zastrzeżeniem, iż duży udział w tej liczbie spraw miały stwierdzenia nieważności decyzji w związku z wydaniem jej przez organ niewłaściwy (z uwagi na stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego).

Część decyzji utrzymujących w mocy decyzje pierwszoinstancyjne została wydana przez Kolegium po przeprowadzeniu dodatkowego postępowania wyjaśniającego (w trybie art. 136 K.p.a. bądź w trybie art. 229 ustawy Ordynacja podatkowa). Te same uwarunkowania dotyczyły spraw, w których Kolegium wydało decyzje reformatoryjne.

Niemniej przy prowadzeniu postępowań w trybie art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego i w trybie art. 229 ustawy Ordynacja podatkowa Kolegium było zobligowane do uwzględnienia tego, że są to (z woli ustawodawcy) postępowania – co do zasady – dodatkowe, prowadzone w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Takie postępowania nie mogą w żadnym przypadku „zastępować” w całości postępowań organów pierwszej instancji; byłoby to bowiem rażącym naruszeniem zasady dwuinstancyjności.

Kolegium podejmuje starania, aby uzasadnienia wydanych przez nie rozstrzygnięć spełniały rolę instruktażową dla orzecznictwa pierwszoinstancyjnego, zwłaszcza w sprawach o bardziej skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym.

Zbliżonemu celowi służy organizacja rozpraw administracyjnych w toku postępowania administracyjnego, które Kolegium przeprowadziło w analizowanym okresie w 12 sprawach (nie licząc rozpraw przeprowadzonych w 53 sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

Dużą rolę, w ocenie Kolegium, dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego pełnią rozprawy organizowane w trybie art. 200a – 200d Ordynacji podatkowej.

W ocenie Kolegium wpływ na jakość orzecznictwa organów pierwszej instancji mają następujące uwarunkowania (podobne zresztą jak w latach ubiegłych):

- poziom umiejętności prawidłowego posługiwania się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w zakresie procedur administracyjnych, który na ogół jest słabszy niż znajomość przepisów prawa materialnego z poszczególnych dziedzin (w których pracownicy organów pierwszej instancji są, w większości, specjalistami);

- nie zawsze wystarczające umiejętności dokumentowania prowadzonych postępowań dowodowych oraz uzasadniania podjętych rozstrzygnięć (zwłaszcza gdy są to rozstrzygnięcia o charakterze uznaniowym);

- wysokie obciążenie niektórych pracowników organów pierwszej instancji ilością spraw, niekiedy o różnym charakterze oraz różnym stopniu złożoności;

- różnorodność interpretacji przepisów prawa procesowego i materialnego, związana w znacznej mierze z akceptowaniem rozbieżnych stanowisk, jakie w określonych kwestiach wynikają z orzecznictwa sądów administracyjnych.

Z wieloletnich obserwacji orzecznictwa wynika, że większość pracowników organów pierwszej instancji podnosi kwalifikacje (m.in. przez uczestnictwo w szkoleniach), śledzi orzecznictwo sądowoadministracyjne, interpretacje i wyjaśnienia ministerstw.

Owe rozbieżne stanowiska prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym mają też niewątpliwy wpływ na orzecznictwo Kolegium (w

niektórych sprawach „przewidywalność”, jakie rozstrzygnięcie zostanie wydane przez sądy administracyjne w podobnych rodzajowo sprawach – jest ograniczona).

W analizowanym okresie roku 2015 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało zaskarżonych 140 decyzji i postanowień Kolegium. Wskaźnik zaskarżalności wynosił 9,97% (był niższy niż w roku 2014 – 15,0%).

Sąd rozpoznał łącznie 139 skarg, w tym uwzględnił 20 skarg (co stanowi 14,4% ogółu rozpoznanych spraw); w roku 2014 wskaźnik ten był mniej korzystny i wyniósł 25,36%.

Nie były wnoszone skargi na bezczynność Kolegium.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw.

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2015 r. – tj. 2071 spraw oraz 274 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło w analizowanym okresie (według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) 2096 spraw, co stanowi 89,4 %. Wskaźnik ten jest niemal identyczny jak uzyskany w roku 2014.

Kolegium (w wyniku orzekania w analizowanym okresie roku 2015) uzyskało zmniejszenie **ogólnej** liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia (z 274 – na koniec 2014 r. – do 249 spraw na koniec 2015 r.).

Kolegium, w miarę swoich możliwości kadrowych, podejmuje działania, aby nie dopuścić do powstania zaległości w rozpoznawaniu spraw. W roku Kolegium orzekło przy całorocznej niemal nieobecności (spowodowanej ponad sześciomiesięcznym zwolnieniem lekarskim a następnie przejściem na rentę) jednego członka etatowego. Sprawy nadal są kierowane (na pierwsze posiedzenie) przeciętnie w okresie 14 dni od ich wpływu do Kolegium.

Na wydłużenie okresów postępowań odwoławczych istotny wpływ miały takie okoliczności jak:

- spora liczba odwołań i zażaleń, która jest składana – bezpośrednio do organu odwoławczego z pominięciem organu pierwszej instancji (co powoduje konieczność prowadzenia dodatkowej korespondencji z organami pierwszej instancji);

- konieczność uzupełniania akt spraw w związku z przekazaniem Kolegium akt niekompletnych, zarówno przed wszczęciem postępowania odwoławczego jak też w toku tego postępowania;
- prowadzenie w stosunkowo dużej liczbie spraw postępowań w trybie art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego albo w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej, przy większej aktywności procesowej stron postępowania.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2015 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 4 wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (żadna z tych skarg kasacyjnych nie została rozpatrzona).

NSA rozpoznał w tym okresie 7 skarg kasacyjnych, w tym 5 wniesionych przez strony i 2 wniesione przez Kolegium. Sześć skarg kasacyjnych zostało oddalonych; jedna spowodowała uchylene wyroku WSA.

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W analizowanym okresie działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu nie była poddawana kontroli.

5. Postanowienia sygnalizacyjne wydane przez Prezesa SKO.

Prezes Kolegium nie wydawał postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium.

Okres roku 2015 był w działalności Kolegium dalszym etapem doskonalenia własnego orzecznictwa oraz rozszerzania funkcji instruktażowej tego orzecznictwa w stosunku do organów I instancji.

Członkowie Kolegium uczestniczyli w dwóch szkoleniach tematycznych zorganizowanym przez Kolegium w Słupsku oraz Kolegium w Gorzowie Wielkopolskim.

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie, płace i kwalifikacje osób zatrudnionych.

Plan jak i wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 1.763.134,53 zł co dało 99% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2015 r.

Według stanu na 31.12.2015 r. w Kolegium zatrudnionych było 15 osób z tego:

- 7 etatowych członków Kolegium – osób objętych mnożnikowym systemem wynagradzania,
- 8 pracowników biura Kolegium - osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagradzania.

Limity wydatków na wynagrodzenia pracowników SKO, ujęte w ustawie budżetowej na 2015 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Limit wg. ustawy budżetowej	Wykonanie w zł
1.	2.	3.
Zatrudnienie	7	7
Ogółem	1.092.000,00	1.185.085,00
Wynagrodzenia osobowe	1.010.000,00	1.107.075,90
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	82.000,00	78.009,10

-
- ⁱ - dot. spraw, które wpłynęły do SKO w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez SKO,
- ⁱⁱ - patrz pkt 1. ppkt 1.2. ,
- ⁱⁱⁱ - dot. spraw, które wpłynęły do SKO w roku objętym informacją, a do których zastosowanie mają przepisy Ppsa tj. m.in. skargi, skargi kasacyjne, zażalenia i inne, wykonywane w trybie tej ustawy – patrz m.in. przyp.11;
- ^{iv} - decyzje (postanowienia) kończące postępowanie odwoławcze (zażaleniowe) prowadzone przed SKO jako organem II instancji (w tym art. 134 Kpa) oraz inne wydane w tym postępowaniu np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op ;
- ^v - decyzje (postanowienia) kończące postępowanie prowadzone po wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz decyzje (postanowienia) kończące postępowanie odwoławcze (zażaleniowe) prowadzone przed SKO jako organem II instancji w trybie art. 221 Op ;
- ^{vi} - decyzje (postanowienia) wydane przez SKO jako organ I instancji np. w postępowaniu dot. stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa oraz art. 247 § 3 Op) lub wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa oraz art. 240 § 1 Op), postanowienia wydane w trybie art. 65 § 1, art. 66 § 1 i 3 Kpa, art. 169 § 4 Op oraz inne wydane w tych postępowaniach np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op ;
- ^{vii} - np. postanowienia dot. sporów kompetencyjnych (art. 22 § 1 pkt 1 Kpa), wyznaczenia organu wskutek wyłączenia (art.25-27 Kpa oraz art.130 i 132 Op), dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (art.31§ 2 Kpa), odmowy przywrócenia terminu (art. 59 § 1 i 2 Kpa), odmowy udostępnienia akt (art. 74 § 2 Kpa oraz art. 179 § 2 Op), wniosku o wyjaśnienie, uzupełnienie oraz sprostowanie (art.113 Kpa oraz art.213 i 215 Op), wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji (art.224 § 3 pkt 2 Op), opłat i kosztów postępowania (dział IX Kpa);
- ^{viii} - dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;
- ^{ix} - dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;
- ^x - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez Kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;
- ^{xi} - obejmuje inne sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie przepisów Ppsa np. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3), wniosek o sprostowanie omyłki pisarskiej (art. 156), wniosek o uzupełnienie wyroku (art. 157), wystąpienie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4), wniosek o zawieszenie postępowania przed sądem i o podjęcie zawieszonego postępowania (art. 123-131) czy wznowienie postępowania (art. 270) itd. ;

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

Informacje dodatkowe – ich zamieszczenie staje się obowiązkowe w egzemplarzu skierowanym do KR SKO w celu sporządzenia zbiorczej informacji rocznej

Informacje dodatkowe powinny zawierać :

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium – wg rodzaju spraw (wg układu z części II pkt 2. - Rodzaje spraw ujętych w ewidencji w roku objętym informacją);
2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie, itp.;
3. Informację nt. skarg kasacyjnych – liczba uwzględnionych skarg złożonych przez Kolegium itd.
4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez MSWiA, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy (np. ZUS) – wyniki, wystąpienia pokontrolne i ich wykonanie;
5. Omówienie wydanych przez prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych;
6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium – opiniowanie aktów prawnych, zgromadzenia krajowe i regionalne SKO, szkolenia, wydawnictwa, współpraca z innymi organami państwa i instytucjami;
7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie, płace i kwalifikacje osób zatrudnionych.