Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu

za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2016 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 ze zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r, poz. 201, 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 : 8 etatowych i 9 pozaetatowych.

<table>
<tr><td colspan="3">Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :</td></tr>
<tr><td colspan="2">wyższe prawnicze :
5</td><td>wyższe administracyjne :
3</td></tr>
<tr><td colspan="3">Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :</td></tr>
<tr><td>wyższe prawnicze :
5</td><td>wyższe administracyjne :
4</td><td>wyższe inne :
-</td></tr>
</table>

Wśród członków Kolegium jest 5 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 7 osób (z których 5 posiada wyższe wykształcenie) – są to: kierownik biura, główna księgowa, 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 - 1920

w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /[i] - 249

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 1671

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją[ii] :

2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem 1419

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	366
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	81
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	487
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	26
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	213
7.	prawo wodne	9
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	1
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	9
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	114
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	13
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	99

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] - 139

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 113

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 1611

<table>
<tr><th>Lp.</th><th>Określenie rodzaju rozstrzygnięcia</th><th>Liczba spraw</th></tr>
<tr><td>1.</td><td>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>6</td></tr></table>- sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.</td><td>1072</td></tr>
<tr><td>2.</td><td>akty wydane przez SKO jako organ I instancji /[vi]
- sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.</td><td>127</td></tr>
<tr><td>3.</td><td>postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu,
w tym :
<table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>3</td></tr></table></td><td>9</td></tr>
<tr><td>4.</td><td>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)</td><td>140</td></tr>
<tr><td>5.</td><td>pozostałe /[vii]</td><td>263</td></tr>
</table>

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]	470
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]	123
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) /[7]	349
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) /[7]	24
5.	pozostałe	106

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]	0
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op) /[8]	4
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]	30
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) /[8]	7
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	86

2**. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/[10] - 165**

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 - 78**

   w tym ugody - **21**
2. **Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 17**
3. **Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/[9] - 66**

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 - 139

   w tym :

   1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 137

   - wskaźnik „zaskarżalności" /[x] - 13,25 %

   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 - 1

   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 - 1

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 - 133

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym :		133
	uwzględnienie skargi	26	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym :		0
	uznające skargi za uzasadnione	0	

1. <u>Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium</u>

W roku 2016 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło 1671 spraw (w tym 1419 spraw administracyjnych), co łącznie z 249 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 1920 spraw.

W stosunku do roku 2015 nastąpił znaczący spadek wpływu – mniej o 400 spraw (tj. o 19,3% mniej spraw niż w roku 2015). Ze struktury spraw administracyjnych wynika, iż spadek wystąpił zasadniczo w jednej kategorii: „planowanie i zagospodarowanie przestrzenne” (z 612 spraw w roku 2015 - do 81 spraw w roku 2016 r.; przy czym znaczna liczba spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w roku 2015 była nietypowa).

W pozostałych kategoriach spraw różnice nie były tak znaczne. Spośród 1419 spraw administracyjnych tzw. sprawy socjalne stanowiły 34,3% (487 spraw); był to odsetek wyższy niż w roku 2015. Jednakże w zakresie spraw socjalnych nastąpił pewien spadek spraw z pomocy społecznej oraz dotyczących pomocy materialnej dla uczniów. W tej

kategorii spraw (tj. spraw socjalnych) 104 sprawy (21,3%) były rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej stanowiły w roku 2016 – 25,8% wszystkich spraw administracyjnych (w roku 2015 -20,1%). Znacznie wyższą liczbę spraw zanotowano z kategorii „ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach"; z 74 sprawy w roku 2015 (3,9%) – do 213 spraw w roku 2016 (15% spraw administracyjnych). Ten zwiększony wpływ dotyczył spraw rozpatrywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pozostałe kategorie spraw utrzymywały się (w stosunku do roku 2015) w zbliżonych wielkościach. Zwiększyła się natomiast liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste: z 65 spraw w roku 2015 do 113 spraw w roku 2016.

W analizowanym okresie w orzecznictwie Kolegium występowały problemy podobne jak w latach 2014-2015; mimo zmian niektórych aktów prawnych normujących prawo administracyjne. Występowały nadal problemy związane z orzecznictwem w sprawach podatkowych i były one dosyć charakterystyczne dla tego orzecznictwa. Utrzymywała się tendencja występowania przez niektóre osoby prawne (zwłaszcza „duże" spółki, działające przez profesjonalnych pełnomocników) o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości – na ogół za pięć lat podatkowych wstecz. We wnioskach o stwierdzenie nadpłaty kwestionowana była prawidłowość „samoopodatkowania się" przez podatników oraz rzekomo niesłuszne zapłacenie podatków w wysokości wynikającej z ich własnych deklaracji (bądź w wysokości wynikającej z korekt tych deklaracji również złożonych przez tych podatników).

Kwestionowane są różne dane dotyczące przedmiotów opodatkowania, zwłaszcza niewłaściwe określenie powierzchni, „samoopodatkowanie się" niewłaściwą stawką podatkową. Co prawda – począwszy od roku podatkowego 2016 zostało „wyeliminowane" pojęcie „względów technicznych" (w związku z nowelizacją ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – 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); niemniej część wniosków o stwierdzenie nadpłaty opierała się (nadal) na istnieniu tzw. względów technicznych, które (np.) w

latach podatkowych 2014-2015 uniemożliwiały wykorzystywanie przedmiotów opodatkowania do prowadzenia działalności gospodarczej. Przeważająca część wniosków o nadpłatę powoduje konieczność wszczęcia (z urzędu) przez organy podatkowe pierwszej instancji (z uwzględnieniem 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 w podatku od nieruchomości. W postępowaniach tych ustalane było w zasadzie to czy faktycznie i z jakich przyczyn podatnik „samoopodatkował się" nieprawidłowo. Prowadzenie tych postępowań jest utrudnione z uwagi na upływ czasu i ograniczoną możliwość przeprowadzania postępowania dowodowego dotyczącego stanów faktycznych istniejących w ubiegłych latach podatkowych.

W części spraw podatkowych widoczna jest wręcz dążność do uchylania się od obowiązków podatkowych (w „ogóle" bądź w należnej wysokości). Ta tendencja przejawia się w nieskładaniu deklaracji (w rozumieniu przepisów art. 3 pkt 5 Ordynacji podatkowej), niereagowaniu na wezwania organów podatkowych (stosowanych w trybie art. 155 Ordynacji podatkowej), mimo zagrożenia karami porządkowymi, o których mowa w art. 262 – 263 Ordynacji podatkowej, nieuczestniczeniu w postępowaniach pierwszoinstancyjnych, a następnie – negowaniu ustaleń tego postępowania dopiero na etapie wnoszenia odwołań. Owe negowanie ustaleń niekiedy połączone jest z nieuzasadnionymi zarzutami (pod adresem organów podatkowych pierwszej instancji), opartymi na przepisach (np.) art. 187 ust. 1, art. 191 i art. 192 Ordynacji podatkowej (mimo wyraźnego nie realizowania przez określonego podatnika nie tylko jego uprawnień procesowych, ale przede wszystkim jego obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego). Zarzuty te (w tym też formułowane przez profesjonalnych pełnomocników) nierzadko nie znajdują oparcia w formułowaniu wniosków dowodowych (prowadzi to niekiedy do potrzeby wzywania podatnika do uzupełnienia argumentacji w toku postępowania odwoławczego).

W takim stanie rzeczy – w ocenie Kolegium – dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sporą rolę pełnią rozprawy organizowane w toku postępowania odwoławczego (w trybie art. 200a – 200d Ordynacji podatkowej).

Kolegium kilkakrotnie już wskazywało na problemy występujące w orzecznictwie z zakresu 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; ze zm.), a w następnej kolejności (w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych, o których mowa w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko) na problemy występujące w orzecznictwie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Problemami tymi są nadal konfliktogenność tych zamierzeń (wyrażająca się w licznych sprzeciwach i protestach mieszkańców lokalnych społeczności, wyjątkowej długotrwałość tych postępowań, brakiem akceptacji społecznej dla niektórych zamierzeń inwestycyjnych). Decyzje te są kwestionowane nie tylko w postępowaniach odwoławczych, a też 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 „zwyczajnych" (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).

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).

W kontekście powyższych problemów za istotną należy uznać nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku … - na mocy art. 11 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961), która weszła w życie z dniem 16 lipca 2016 r. Dodanie (mocą tej nowelizacji) w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku … litery r w brzmieniu: „(r) elektrowni wiatrowych, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961)" – oznacza, że organem właściwym do wydania decyzji, w tych sprawach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, a w następstwie organem odwoławczym – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. W ocenie Kolegium ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych kompleksowo porządkuje najbardziej konfliktogenne kwestie związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych; nadto (poprzez wyżej wskazaną nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku …) wydawanie decyzji środowiskowych dla tych przedsięwzięć zostało powierzone organom wyspecjalizowanym (które będą nie tylko wiążąco wypowiadać się w tych sprawach poprzez uzgodnienia, ale również ponosić odpowiedzialność za rozstrzygnięcie).

Na bazie powyższej nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku … powstał problem dotyczący organu właściwego do wszczęcia (na żądanie stron) i prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji, wydanych przez wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) przed wejściem w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (decyzji, które uzyskały przymiot ostateczności np. już w roku 2014 bądź 2015), a więc w sprawach do których nie ma zastosowania przepis art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Kolegium przyjęło (wstępnie), że jest nadal organem właściwym do prowadzenia w tych sprawach postępowań w trybie art. 156-159 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej (w późniejszej korespondencji) uzyskało informację (ze strony Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska – Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko), iż Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego między jednym z samorządowych kolegiów odwoławczych a GDOŚ. Kolegium podziela pogląd GDOŚ, że dopiero oczekiwane rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskaże czy organem właściwym do stwierdzenia nieważności

decyzji (wydanej m.in. przez wójta gminy) po wejściu w życie nowych przepisów są samorządowe kolegia odwoławcze czy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Nowym zadaniem Kolegium (w analizowanym okresie) była realizacja przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195; ze zm.). Jak wskazano wyżej w roku 2016 spraw tego rodzaju wpłynęło ogółem 104. Były one kierowane na posiedzenia w pierwszej kolejności i w przeważającej większości rozpatrywane na pierwszym posiedzeniu (w większości spraw bowiem nie zachodziła potrzeba prowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów – w trybie art. 136 K.p.a.). Świadczy to – w ocenie Kolegium – o właściwym przygotowaniu organów pierwszej instancji do wykonywania nowych zadań, a także o dobrej „czytelności" przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (których stosowanie nie wymaga szczególnych interpretacji).

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2016 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się (w porównaniu z rokiem 2015) następującymi wskaźnikami:
- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 43,8% ogółu rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji (w roku 2015 – 28,7%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie) – stanowiły – 11,5% (w roku 2015 – 7,9%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 32,5% (w roku 2015 – 17,9%);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 2,2% (w roku 2015 – 40,2%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 30 decyzji organów pierwszej instancji (w roku 2015 Kolegium stwierdziło nieważność aż 103 decyzji, z tym że wówczas większość z nich dotyczyła stwierdzenia nieważności decyzji w związku z wydaniem jej przez niewłaściwy organ – z uwagi na stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego).

Z powyższego zestawienia wynika, iż zwiększył się wyraźnie odsetek decyzji utrzymujących w mocy decyzje pierwszoinstancyjne. Należy jednak wskazać, że (podobnie jak w latach ubiegłych) część tych decyzji została wydana przez Kolegium po przeprowadzeniu dodatkowego postępowania (w trybie art. 136 K.p.a. bądź w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej). Te same uwarunkowania dotyczyły postępowań w wyniku których Kolegium wydało decyzje reformatoryjne. Postępowania prowadzone w trybie art. 136 K.p.a. albo w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej nie mogły jednak „zastąpić" w całości lub znacznej części postępowań organów pierwszoinstancyjnych (pod rygorem rażącego naruszenia zasady dwuinstancyjności). Stąd też odsetek decyzji wydanych w trybie art. 138 § 2 K.p.a. albo w trybie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej był dosyć wysoki (wynosił prawie 1/3 ogółu rozstrzygnięć wydanych przez Kolegium w drugiej instancji).

Kolegium dokłada starań, aby uzasadnienia decyzji (zwłaszcza w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym) spełniały rolę instruktażową, a szczególnie aby uzasadnienia decyzji kasacyjnych wskazywały precyzyjnie jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy (bądź jakie okoliczności faktyczne należy zbadać). Niemniej zdarzają się sytuacje, w których organ pierwszej instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy pomija owe wskazania Kolegium (co w skrajnych przypadkach powoduje konieczność ponownego wydania decyzji kasacyjnej). Bardziej jednakże niekorzystna jest sytuacja, gdy organ pierwszej instancji „nie czuje się" związany oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku sądu administracyjnego w sytuacji, gdy na skutek skargi zostały uchylone decyzje organów obu instancji, a więc wydaje kolejną decyzję z wyraźnym naruszeniem przepisów art. 153 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (są to sytuacje, w których Kolegium jest wręcz zobligowane do wydania decyzji kasacyjnej).

W sprawach o najbardziej skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym Kolegium przeprowadzało w toku postępowania odwoławczego rozprawy administracyjne. W roku 2016 zorganizowano 10 takich rozpraw, niektóre organizowane w siedzibach organów pierwszej instancji (nie licząc rozpraw przeprowadzonych w 78 sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

Kolegium pozytywnie na ogół ocenia orzecznictwo organów pierwszej instancji, których pracownicy (w przeważającej większości) podnoszą kwalifikacje, śledzą orzecznictwo sądowoadministracyjne, zapoznają się z interpretacjami i wyjaśnieniami ministerstw.
Na jakość orzecznictwa organów pierwszej instancji mają (podobnie jak w latach ubiegłych) wpływ następujące uwarunkowania:
- dobra (na ogół) znajomość przepisów prawa materialnego z poszczególnych dziedzin (w których pracownicy organów pierwszej instancji są specjalistami);
- poziom umiejętności posługiwania się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w zakresie procedur administracyjnych (który jest niekiedy słabszy niż znajomość administracyjnego prawa materialnego);
- poziom umiejętności dokumentowania prowadzonych postępowań dowodowych oraz uzasadniania podjętych rozstrzygnięć;
- różnorodność interpretacji przepisów prawa materialnego i procesowego, związana przede wszystkim z akceptowaniem rozbieżnych stanowisk, jakie w określonych kwestiach wynikają z orzecznictwa sądów administracyjnych.

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 niekiedy dość ograniczona).

W analizowanym okresie roku 2016 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało zaskarżonych 138 decyzji i postanowień Kolegium (w tym przekazanych do Sądu – 137 oraz jedna skarga uwzględniona we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskaźnik zaskarżalności był wyższy niż w latach 2014-2015 i wynosił 13,25%.
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał 133 skargi na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględniając 26 skarg (uwzględnienie skarg spowodowało uchylenie decyzji obu instancji w 18 sprawach i uchylenie tylko decyzji Kolegium w 8 sprawach) co stanowi 19,5% ogółu spraw rozpoznanych przez Sąd. Skargi na bezczynność Kolegium nie były wnoszone.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2016 roku – tj. 1671 spraw oraz 249 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło (według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.) – ogółem 1689 spraw, co stanowi 87,96%.
Pozostało do załatwienia (na koniec roku 2016) tylko 165 spraw administracyjnych oraz 66 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste.
Kolegium podejmuje starania, aby nie dopuścić do powstania zaległości w rozpoznawaniu spraw; liczba spraw pozostałych na koniec roku jest uzależniona w większości od daty ich wpływu, a w sprawach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste – od daty wpływu wniosku użytkownika wieczystego (a następnie akt sprawy) oraz od związanej z tym możliwości przeprowadzenia obligatoryjnej rozprawy administracyjnej.
Kolegium działało w pełnym składzie członków etatowych od 1 lipca 2016 r.; tak więc od drugiego półrocza 2016 r. sytuacja w tym zakresie kształtowała się korzystniej niż w okresach ubiegłych. Sprawy były kierowane na pierwsze posiedzenie w okresie do 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 ujawniającej się niekiedy dopiero w toku postępowania odwoławczego.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2016 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie jeden wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.
NSA rozpoznał w tym okresie łącznie 17 skarg kasacyjnych, w tym 10 skarg wniesionych przez strony (9 skarg kasacyjnych oddalonych, jedna uwzględniona) oraz 7 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium (4 skargi kasacyjne oddalone, 3 skargi kasacyjne uwzględnione – poprzez uchylenie wyroków WSA i oddalenie skarg stron).

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W okresie od 08 lutego 2016 r. do 11 marca 2016 r. działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu poddana była kontroli w zakresie wykonania budżetu państwa w 2015 r. Wykonanie budżetu, jak też roczne sprawozdania oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Kolegium w 2015 r. zostały ocenione pozytywnie - **bez zaleceń**.

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 2016 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 jednym szkoleniu tematycznym zorganizowanym przez Kolegium w Słupsku.

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

Plan jak i wykonanie wydatków w 2016 r. wyniosło 1.226.925,19 zł co dało 100% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2016 r.

Według stanu na 31.12.2016 r. w Kolegium zatrudnionych było 15 osób z tego:
- 8 etatowych członków Kolegium – osób objętych mnożnikowym systemem wynagradzania,
- 7 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	8	7
Ogółem	1.092.000,00	1.185.085,00
Wynagrodzenia osobowe	1.126.000,00	1.126.925,19
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	85.000,00	84.074,81

[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.