

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu

za okres od dnia 1 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) 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 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r, poz. 201 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 14 członków : 8 etatowych i 6 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
5	3	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
2	4	-

Wśród członków Kolegium jest 3 radców prawnych, 1 adwokat, 5 osób mogących ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i 7 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 - 2021

w tym spraw:

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

i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /ⁱ - 231

1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - 1790

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

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem

1592

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	344
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	99
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	682
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	19
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	221
7.	prawo wodne	5
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	6
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	17
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	83
11.	prawo górnicze i geologiczne	3
12.	egzekucja administracyjna	16
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	97

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 - 181

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 17

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 1604

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>16</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	16	1063
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej / ^v	16			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji / ^{vi} - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	52		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>16</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	16	28
uznające zażalenia za uzasadnione	16			
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)	188		
5.	pozostałe / ^{vii}	273		

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}	517
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	144
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁷	284
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁷	13
5.	pozostałe	105

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	32
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) / ⁸	16
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	0

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ - 334

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 - | 62 |
| w tym ugody - | 19 |
| 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - | 10 |
| 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/⁹ - | 21 |

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 -	188
--	------------

w tym :

- | | |
|--|------------|
| 1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - | 187 |
|--|------------|

- | | |
|---|---------|
| • wskaźnik „zaskarżalności” / ^x - | 18,01 % |
|---|---------|

- | | |
|--|----------|
| 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 - | 8 |
|--|----------|

- | | |
|--|----------|
| 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 - 173

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym :	173
	<table><tr><td>uwzględnienie skargi</td><td>23</td></tr></table>	
uwzględnienie skargi	23	
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 roku 2017 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło 1790 spraw (w tym 1592 sprawy administracyjne), co łącznie z 231 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 2021 spraw.

W stosunku do roku 2016 nastąpił wzrost wpływu spraw- więcej o 119 spraw (tj. o 7,1% więcej w stosunku do roku 2016). Zdecydowany wzrost nastąpił w zakresie spraw administracyjnych (o 173 sprawy więcej niż w roku 2016); spadek natomiast – w zakresie spraw dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (z 113 spraw w roku 2016 do 17 w roku 2017).

Struktura spraw administracyjnych (pod względem ich głównych kategorii) była zbliżona do struktury tych spraw w latach ubiegłych. Spośród 1529 spraw administracyjnych tzw. sprawy socjalne stanowiły 42,8% (682 sprawy); był to odsetek wyższy niż w roku 2016 (34,3% ogółu spraw administracyjnych). W zakresie spraw socjalnych dominowały sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych oraz sprawy

rozpoznawane na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2016r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dotyczące świadczenia wychowawczego).

Sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej stanowiły – 21,6% wszystkich spraw administracyjnych (w roku 2016 – 25,8%).

W zakresie pozostałych kategorii spraw różnice (w stosunku do roku 2016) nie były znaczące.

W analizowanym okresie roku 2017 w orzecznictwie Kolegium występowały problemy podobne jak w latach 2015-2016, mimo zmian w wielu aktach prawnych normujących prawo administracyjne (na niektóre z nich Kolegium zwracało uwagę w informacji o działalności za rok 2016).

Nadal sporo problemów występowało w orzecznictwie w sprawach podatkowych. Utrzymywała się (a wręcz wzrastała) 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 niezasadne zapłacenie podatków w wysokości wynikającej z ich własnych deklaracji (bądź w wysokości wynikającej z korekt tych deklaracji - również złożonych przez tych podatników).

Kwestionowane były 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 w latach podatkowych 2012-2015 uniemożliwiały wykorzystywanie przedmiotów opodatkowania do prowadzenia działalności gospodarczej. Część wniosków o nadpłatę powodowała 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 sytuacjach, w których nie jest możliwe wydanie decyzji określających, w trybie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej (w związku z uwarunkowaniami wynikającymi z art. 70 § 1 tej ustawy) prowadzone są postępowania w zakresie wynikającym z art. 75 § 4a Ordynacji podatkowej (prowadzenie tych postępowań jest również utrudnione z przyczyn wskazanych wyżej).

Nadal istnieje widoczna dążność do uchylania się od obowiązków podatkowych (w „ogóle” lub w należnej wysokości) przez sporą liczbę podatników. 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, 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 § 1, art. 191 i art. 192 Ordynacji podatkowej (mimo wyraźnego nierealizowania 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).

Dla ustalenia stanu faktycznego Kolegium przeprowadza (z urzędu) rozprawy w toku postępowania odwoławczego w trybie art. 200a – 200d Ordynacji podatkowej (choć nie należy do rzadkości, że konkretne ustalenia, nawet wynikające z wyjaśnień

podatników lub ich pełnomocników są kwestionowane następnie w skargach do sądu administracyjnego).

Należy oczekiwać sporej aktywności procesowej podatników w zakresie żądań wznowienia postępowania w oparciu o przesłankę, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017r., sygn. akt SK 13/15 oraz z dnia 13 grudnia 2017r. sygn. akt SK 48/15 (żądania wznowienia postępowania są już wnoszone do organów podatkowych pierwszej instancji, jak też do Kolegium – w zależności od tego, który organ wydał decyzję w ostatniej instancji). Już w drugiej połowie miesiąca grudnia 2017r., jak też w miesiącu styczniu 2018r. niektórzy podatnicy w skargach na decyzje Kolegium formułowali zarzuty opierające się na wymienionych wyżej wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (mimo, że te decyzje ostatecznie były wydane przed datą wyroków Trybunału).

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 2017 r. poz. 1405; ze zm.), 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. Głównymi problemami jest nadal konfliktogenność tych zamierzeń (wyrażająca się w licznych sprzeciwach i protestach mieszkańców lokalnych społeczności, wyjątkowej długotrwałości 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 niezgodnienia jest dokonywana przez Kolegium w postępowaniu odwoławczym. Kolegium dokonuje więc oceny stanowisk zajętych przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej (również ze skutkiem niepodzielenia tych stanowisk). Niekiedy podzielenie stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska skutkuje w konsekwencji uchyleniem przez sąd administracyjny decyzji Kolegium.

W miesiącach styczeń – luty 2018r. Kolegium „rozpoczęło” orzekanie na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, znowelizowanej na mocy art. 509 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017r. poz.1566; ze zm.); w związku z art. 545 ust. 1 Prawa wodnego. Przedwcześnie jednakże byłaby ocena nowych uwarunkowań prawnych (np. art. 77 ust. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...).

W związku z nowelizacją ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...- na mocy art. 11 ustawy z dnia 20 maja 2016r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961), która weszła w życie z dniem 16 lipca 2016 r. – Kolegium nie jest już organem odwoławczym w sprawach ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji elektrowni wiatrowych. Na nowe uwarunkowania prawne Kolegium wskazywało już w informacji za rok 2016.

Dodanie (mocą tej nowelizacji) w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku podpunktu oznaczonego literą r – „przeniosło” kompetencje (organu pierwszej instancji) na regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku *elektrowni wiatrowych, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016r. o inwestycjach*

w zakresie elektrowni wiatrowych. W następstwie zmiany przepisów organem odwoławczym jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Kolegium wskazywało (w informacji za rok 2016) na 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.

Spór kompetencyjny został rozstrzygnięty przez Naczelną Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2017r., sygn. akt II OW 9/17 – poprzez wskazanie jako organu właściwego (do stwierdzenia nieważności decyzji) – samorządowego kolegium odwoławczego.

W konsekwencji – Kolegium prowadziło w roku 2017 postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji wydanych przez wójta gminy (bądź burmistrza) w okresie poprzedzającym wyżej wskazaną nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku... .

Istotnym zadaniem Kolegium (w roku 2017) było pełne wdrożenie znowelizowanych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego - w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017r. poz. 933), z uwzględnieniem art. 16 tej ustawy. Jednym z następstw tej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego była zwiększona liczba ponagleń, o których mowa w art. 37 § 1 w związku z § 3 pkt 1 K.p.a (w stosunku do liczby zażaleń wnoszonych na zasadzie art. 37 § 1 K.p.a. – w brzmieniu sprzed nowelizacji).

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2017 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się (w porównaniu z rokiem 2016) następującymi wskaźnikami:

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 48,6% ogółu rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji (w roku 2016 – 43,8%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie) – stanowiły – 13,5% (w roku 2016 – 11,5%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 26,7% (w roku 2016 – 32,5%);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 1,2% (w roku 2016 – 2,2%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 32 decyzji organów pierwszej instancji (w roku 2016 Kolegium stwierdziło nieważność aż 30 decyzji).

Z powyższego zestawienia wynika, iż zwiększył się 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 § 1 K.p.a. albo w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej nie mogły jednak „zastąpić” w całości lub znacznej części postępowań organów pierwszoinstancyjnych (pod rygorem naruszenia zasady dwuinstancyjności). Niemniej odsetek decyzji wydanych w trybie art. 138 § 2 K.p.a. albo w trybie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej uległ obniżeniu (o 5,8% w stosunku do roku 2016).

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 wskazaniem 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 2017 zorganizowano 18 takich rozpraw, niektóre organizowane w siedzibach organów pierwszej instancji (nie licząc rozpraw przeprowadzonych w 59 sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

Podobnie jak w latach ubiegłych 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 nadal 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 sąd administracyjny w podobnych rodzajowo sprawach – jest niekiedy dość ograniczona).

W analizowanym okresie roku 2017 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało zaskarżonych 187 decyzji i postanowień Kolegium (w tym przekazanych do Sądu – 179 oraz 8 skarg uwzględnionych we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskaźnik zaskarżalności był wyższy niż w roku 2016 i wynosił 18,01%.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał 173 skargi na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględniając 23 skargi (uwzględnienie skarg spowodowało uchylenie decyzji obu instancji w 14 sprawach i uchylenie tylko decyzji Kolegium w 9 sprawach), co stanowi 13,3% ogółu spraw rozpoznanych przez Sąd (jest to wskaźnik korzystniejszy niż w latach ubiegłych).

Skargi na bezczynność Kolegium nie były wnoszone.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2017 roku (tj. 1790 spraw) oraz 231 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło (według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) – ogółem 1666 spraw, co stanowi 82,43%. Pozostało do załatwienia (na koniec roku 2017) – 334 sprawy administracyjne oraz 21 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste.

Już w miesiącach styczeń – luty 2018r. Kolegium załatwiło ponad 430 spraw. Należy przy tym wskazać, że wpływ „nowych” spraw w tym okresie wynosił 380 (w analogicznym okresie roku 2017 – wpłynęło 330 spraw).

Niewątpliwie – wpływ na szybkość postępowania przed Kolegium miało w analizowanym okresie kilka czynników. Pewien wpływ miała półroczna absencja chorobowa jednego (z ośmiu) etatowych członków Kolegium, jak też wyczerpanie (przez okres 11 miesięcy roku 2017) środków finansowych przeznaczonych na ryczałty dla członków pozaetatowych (brak tych środków wystąpił w miesiącu grudniu 2017r.).

Większość uwarunkowań dotyczących szybkości prowadzonych postępowań odwoławczych (zażaleniowych oraz tzw. postępowań „nadzorczych”) jest niezależna od organizacji pracy Kolegium i podejmowanych starań, aby nie dopuścić do powstania zaległości.

Uwarunkowaniami tymi są zwłaszcza:

- konieczność prowadzenia w stosunkowo dużej liczbie spraw postępowań w trybie art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego albo w trybie art. 229 ustawy Ordynacja podatkowa;
- przejawianie aktywności procesowej przez strony dopiero na etapie postępowań odwoławczych (bądź postępowań „nadzorczych”);
- konieczność wielokrotnego zwracania się do stron (oraz innych osób nie będących stronami) o sprecyzowanie żądań zawartych w pismach, których adresatem jest Kolegium; przy formułowaniu tych żądań w sposób niejasny, nieprecyzyjny, niekiedy żądań sprzecznych z wcześniej sformułowanymi (Kolegium w bardzo szerokim zakresie realizuje zasadę udzielania informacji – art. 9 k.p.a. oraz art. 121 § 2 Ordynacji podatkowej);
- spora liczba odwołań i zażaleń kierowanych bezpośrednio do organu odwoławczego, z pominięciem organu pierwszej instancji, ale także przekazywanie do Kolegium przez organy pierwszej instancji akt niekompletnych.

Niekiedy niemożność rozpatrzenia sprawy – do końca roku kalendarzowego – wynika wprost z daty wpływu odwołania (zażalenia, wniosku lub żądania) dotyczy to przede wszystkim spraw, które wpływają w miesiącu grudniu danego roku kalendarzowego.

Początek roku 2018 jest dla Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu okresem dosyć skomplikowanym z uwagi na zmiany kadrowe; dotyczące pracowników Biura Kolegium oraz członków etatowych.

Dotychczasowy Prezes Kolegium Pani Urszula Maziarz przeszła z dniem 30 stycznia 2018r. na emeryturę. Zgromadzenie Ogólne Kolegium dokonało (w dniu 26 lutego 2018r.) wyboru kandydatów na prezesa oraz wystąpiło z wnioskiem do Pana Premiera o powołanie prezesa SKO.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2017 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie jeden wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

NSA rozpoznał w tym okresie łącznie 9 skarg kasacyjnych, w tym 7 skarg wniesionych przez strony (5 skarg kasacyjnych oddalonych, 2 uwzględnione) oraz 2 skargi kasacyjne wniesione przez Kolegium – 1 skarga oddalona, 1 uwzględniona – NSA uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę strony.

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W okresie 2017 r. działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu nie poddana była 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 2017 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 Sieradzu.

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

Plan jak i wykonanie w 2017 r. wyniosło 1.087.172,02 zł co dało 100% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2017 r.

Według stanu na 31.12.2017 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 2017 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Limit wg. ustawy budżetowej	Wykonanie w zł
1.	2.	3.
Zatrudnienie	8	8
Ogółem	1.092.000,00	1.185.085,00
Wynagrodzenia osobowe	1.086.000,00	1.087.172,02
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	90.000,00	88.827,98

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.