

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu

za okres od dnia 1 stycznia 2018r. do dnia 31 grudnia 2018 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 2018 r., poz. 2069 ze zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r, poz. 800 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 5 pozaetatowych.

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

Wśród członków Kolegium jest 3 radców prawnych, 1 adwokat, 4 osoby mogące ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i 6 osób mogących ubiegać się o stanowisko referendarza sądowego.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 7 osób (z których 6 posiada wyższe wykształcenie).

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 – 2434

w tym spraw:

- 1.1.pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /ⁱ- 355
- 1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - 2079

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

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem 1887

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	408
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	108
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	775
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	10
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	306
7.	prawo wodne	15
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	8
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	15
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	87
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	17
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	137

**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 - 178**

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 14

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 1926

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	1250
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.	69		
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	42
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)	163		
5.	pozostałe / ^{vii}	402		

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}	607
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	338
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁷	217
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁷	10
5.	pozostałe	78

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	1
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op) / ⁸	8
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	44
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 - 473

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTYCH NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

- | | |
|---|-----------|
| 1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem - | 22 |
| w tym ugody - | 11 |
| 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - | 2 |
| 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/⁹ - | 13 |

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 -	163
--	------------

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem -	160
--	------------

- | | |
|--|---------|
| • wskaźnik „zaskarżalności” / ^x - | 12,88 % |
|--|---------|

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 -	6
--	----------

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 - 3

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 - 191

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym : <table><tr><td>uwzględnienie skargi</td><td>34</td></tr></table>	uwzględnienie skargi	34	191
uwzględnienie skargi	34			
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : <table><tr><td>uznające skargi za uzasadnione</td><td>0</td></tr></table>	uznające skargi za uzasadnione	0	0
uznające skargi za uzasadnione	0			

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

W roku 2018 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło 2079 spraw (w tym 1887 spraw administracyjnych), co łącznie z 355 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 2434 spraw.

W stosunku do roku 2017 w analizowanym okresie nastąpił wyraźny wzrost wpływu spraw- więcej o 289 spraw (tj. o 16,1% spraw więcej w stosunku do roku 2017). Zdecydowany wzrost nastąpił w zakresie spraw administracyjnych (o 295 spraw więcej niż w roku 2017); niewielki spadek natomiast – w zakresie spraw dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (z 17 spraw w roku 2017 do 14 w roku 2018).

Struktura spraw administracyjnych (w zakresie ich głównych kategorii) była zbliżona do struktury tych spraw w latach ubiegłych. Spośród 1887 spraw administracyjnych tzw. sprawy socjalne stanowiły 41,1% (w roku 2017 – 42,8 %). Podobnie jak w roku 2017 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). Mniej niż w latach ubiegłych wpływa natomiast spraw w zakresie pomocy społecznej, stypendiów szkolnych i dodatków mieszkaniowych.

Drugą co do wielkości grupą spraw były w analizowanym sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej; sprawy te stanowiły – 21,6% (w roku 2017 – 25,8%).

Stosunkowo duży odsetek stanowiły w roku 2018 sprawy z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody oraz sprawy z zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (16,2 % ogółu spraw administracyjnych). Różnice w pozostałych kategoriach spraw (w stosunku do roku 2017) nie były znaczące, jak też, nie był znaczący ich procentowy udział w ogólnej liczbie spraw.

W orzecznictwie Kolegium w roku 2018 występowały problemy podobne jak w latach 2016-2017, (podnoszone przez Kolegium w kolejnych, corocznych informacjach o działalności).

Sporo problemów nadal występowało w orzecznictwie w sprawach podatkowych. Podobnie jak w latach ubiegłych utrzymywała się tendencja występowania przez osoby prawne (zwłaszcza większe 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 przez podatników prawidłowość ich „samoopodatkowania się” przez podatników oraz niezasadne (w ocenie podatników) zapłacenie podatków w wysokości wynikającej z ich własnych deklaracji (bądź w wysokości wynikającej z korekt tych deklaracji - złożonych przecież przez te podmioty).

Do kwestionowanych dotychczas różnych danych dotyczących przedmiotów opodatkowania (takich jak powierzchnia, niewłaściwe stawki podatkowe) doszły też uwarunkowania wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017r., sygn. akt SK 13/15 oraz z dnia 13 grudnia 2017r., sygn. akt SK 48/15.

Zgodnie z oczekiwaniami (wyrażonymi w informacji dotyczącej roku 2017) – podatnicy formułowali żądania wznowienia postępowania w oparciu o przesłankę, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej w związku z wyżej wskazanymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, zarówno w stosunku do ostatecznych decyzji ustalających wysokość zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości, jak również w stosunku do decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych w tym podatku. Unormowania wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowiły też (w niektórych przypadkach) podstawę wniosków o stwierdzenie nadpłaty przez podatników (osoby prawne) w sprawach, w których decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego nie były wydawane (z uwagi na niekwestionowanie przez organy podatkowe deklaracji składanych w kolejnych latach podatkowych).

Bezsporne jest to, iż postępowania prowadzone przez organy podatkowe pierwszej instancji, jak też postępowania odwoławcze prowadzone przez Kolegium nie mają na celu niezasadnego i niezgodnego z prawem „obciążania” podatników podatkami w wysokościach nienależnych. Niemniej nie można pomijać – widocznej w niektórych przypadkach – dążności do „uchylania się” pewnej liczby podatników od obowiązków podatkowych.

Powyższe dotyczy nie tylko podatników, będących osobami fizycznymi, ale też podatników – osób prawnych. Przejawia się głównie w:

- nieskładaniu deklaracji podatkowych, w rozumieniu art. 3 pkt 5 Ordynacji podatkowej;
- braku reakcji na wezwania organów podatkowych, stosowanych na zasadzie art. 155 Ordynacji podatkowej;
- nieuczestniczeniu w podatkowych postępowaniach pierwszoinstancyjnych, z jednoczesnym negowaniem ustaleń poczynionych w tych postępowaniach;
- podnoszeniu zarzutów (na etapie odwołań od decyzji) opartych na przepisach art. 187 § 1. Art. 191 i art. 192 Ordynacji podatkowej, w sytuacjach nierealizowania przez podatnika jego uprawnień podatkowych a także - jego obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

Określone trudności w zakresie ustalania stanu faktycznego występują w sprawach, w których na żądanie podatników (wnioski o stwierdzenie nadpłaty, żądania

wznowienia postępowania, żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji) organy podatkowe pierwszej instancji, a w postępowaniach odwoławczych (bądź postępowaniach nadzorczych) - również Kolegium, są zobligowane do ustalania stanu faktycznego, który kształtował obowiązki i uprawnienia podatników w latach ubiegłych. Organy podatkowe przy tym muszą uwzględniać, nie tylko zmiany przepisów prawa podatkowego (materialnego i procesowego), ale przede wszystkim zmiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Mimo, iż począwszy od roku podatkowego 2016 w przepisach ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych zostało wyeliminowane (na mocy nowelizacji tej ustawy – ustawę z dnia 25 czerwca 2015r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw) pojęcie „względów technicznych”, niemniej część wniosków o stwierdzenie nadpłaty opierała się również w roku 2018 na istnieniu tzw. względów technicznych, które w latach 2013-2015 uniemożliwiła wykorzystanie przedmiotów opodatkowania do prowadzenia działalności gospodarczej.

Część wniosków o nadpłatę (złożonych przez osoby prawne) umożliwiała wszczęcie (z urzędu) przez organy podatkowe pierwszej instancji postępowań w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, a więc postępowań prowadzonych w trybie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, z uwzględnieniem unormowań wynikających z art. 70 § 1 i art. 75 § 4 b tej ustawy.

W sytuacjach, w których nie było już możliwe wydanie decyzji określających (tj. po przedawnieniu zobowiązania podatkowego) organy podatkowe prowadziły postępowania tylko w zakresie wynikającym z art. 75 § 4a Ordynacji podatkowej (w związku z art. 79 § 3 tej ustawy).

W niektórych przypadkach z ustaleń postępowań (prowadzonych w trybie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej) wynika, że w konkretnych latach podatkowych nie tylko nie występowała nadpłata, ale wręcz „niedopłata” (bowiem podatnik nie zadeklarował wszystkich podmiotów opodatkowania, zaniżył ich powierzchnię, wartość - przy budowlach itp.)

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 2018 r. poz. 2081; 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, z uwagi na brak 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 uchynieniem przez sąd administracyjny decyzji Kolegium.

Powyższe jest tym bardziej istotne, z uwagi na wymogi (formułowane w orzecznictwie- zwłaszcza w latach 2017-2018 – sądów administracyjnych) w zakresie oceny treści raportów oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny (np.) w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018r., sygn. akt II OSK 85/18, wyraził (m.in.) stanowisko, że: (...) *Ocena raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna zmierzać do zidentyfikowania wszystkich potencjalnych zagrożeń środowiskowych związanych z realizacją planowanej inwestycji. Dokonanie tej oceny w oparciu o raport niekompletny, bo niespełniający wymogów art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stanowi naruszenie przepisów art. 7, 77 § 1 i 80 Kpa.*

W roku 2018 organy pierwszej instancji oraz Kolegium orzekały na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018r. poz. 2081) znowelizowanej (na mocy art. 509 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. – Prawo wodne Dz. U. z 2017r. poz. 1566; ze zm.), z uwzględnieniem zmiany – od dnia 26 kwietnia 2018r. – treści art. 545 § 1 ustawy – Prawo wodne (dotyczącej stosowania znowelizowanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku... do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018r.)

Rok 2018 był też okresem doskonalenia orzecznictwa na podstawie 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), ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień stron, „rozszerzonych” niejako nowymi regulacjami prawnymi.

W zakresie tzw. spraw socjalnych najbardziej istotne problemy wynikają nadal z przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych; m.in. związanych ze stosowaniem art. 17 ust. 1 b, który został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014r. sygn. akt K 38/13.

Powyższe było przedmiotem wystąpienia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (z dnia 14 stycznia 2019r.) – do Pani Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2018 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się (w porównaniu z rokiem 2017) następującymi wskaźnikami:

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 48,6% ogółu rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji (wskaźnik identyczny jak w roku 2017);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie) – stanowiły – 27% (w roku 2017 – 13,5%);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 17,4% (w roku 2017 – 26,7%);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 0,8% (w roku 2017 – 1,2%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 44 decyzji organów pierwszej instancji (w roku 2017 Kolegium stwierdziło nieważność 32 decyzji).

Z powyższego zestawienia wynika, iż utrzymywał się na niezmiennym poziomie 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 § 1 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 dalszemu obniżeniu (o prawie 10% w stosunku do roku 2017).

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 2018 zorganizowano 4 takie rozprawy, 1 zorganizowana w siedzibie organu pierwszej instancji (nie licząc rozpraw przeprowadzonych w 2 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 2018 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało zaskarżonych 175 decyzji i postanowień Kolegium (w tym przekazanych do Sądu – do końca 2018 roku – 160 oraz 6 skarg uwzględnionych we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskaźnik zaskarżalności był niższy niż w roku 2017 i wynosił 12,88%.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał 191 skarg na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględniając 34 skargi (uwzględnienie skarg spowodowało uchylenie decyzji obu instancji w 22 sprawach i uchylenie tylko decyzji Kolegium w 12 sprawach), co stanowi 17,8% 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 2018 roku (tj. 2079 spraw) oraz 355 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło (według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.) – ogółem 1948 spraw, co stanowi 80,00%.

Pozostało do załatwienia (na koniec roku 2018) – 473 sprawy administracyjne oraz 13 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste.

Już w miesiącach styczeń – luty 2019 r. Kolegium załatwiło 554 sprawy. Należy przy tym wskazać, że wpływ „nowych” spraw w tym okresie wynosił 517 (w analogicznym okresie roku 2018 – wpłynęło 380 spraw).

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.

Rok 2018 był 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. Pan Premier powołał nowego Prezesa Panią Katarzynę Kępka z dniem 15 czerwca 2018r.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2018 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie trzy wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

NSA rozpoznał w tym okresie łącznie 15 skarg kasacyjnych, w tym 15 skarg wniesionych przez strony (11 skarg kasacyjnych oddalonych, 2 umorzone, 2 uwzględnione).

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W roku 2018 r. działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu w okresie od dnia 17 października 2018r. do dnia 24 października 2018r. poddane było kontroli przeprowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Elblągu.

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 2018 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 czterech szkoleniach tematycznych zarówno z zakresu prawa administracyjnego jak i Ordynacji podatkowej. Szkolenia zorganizowane były przez Kolegium w Koninie, w Sieradzu a także Kolegium w Białymstoku we współpracy z Uniwersytetem w Białymstoku.

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

Plan wynosił w 2018 r. 1.827.913,52 zł, a wykonanie 1.825.908,71 co dało 99,89 % wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2018 r.

Według stanu na 31.12.2018 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 2018 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Limit wg. ustawy budżetowej	Wykonanie w zł
1.	2.	3.
Zatrudnienie	8*	8*
Ogółem	1.163.000,00	1.221.913,52
Wynagrodzenia osobowe	1.073.000,00	1.136.151,66
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	90.000,00	85.761,86

*) limit zatrudnionych w ustawie budżetowej dotyczył tylko etatowych członków SKO.

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 4w 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.