

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu
za okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

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 (tekst jednolity 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 szczególności odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji, w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 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. Na dzień 31 grudnia 2020 r. Kolegium składało się z 12 członków : 8 etatowych i 4 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
3	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
3	1	-

Wśród członków Kolegium jest 3 radców prawnych, 1 adwokat, 5 osób mogących 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 lokalu należącym do Skarbu Państwa.

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

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją – 2933

w tym spraw:

1.1.pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /¹- 524

1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - 2409

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją² :

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem 2190

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	372
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	69
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	1180
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	30
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	129
7.	prawo wodne	7
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	5
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	4
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	235
11.	prawo górnicze i geologiczne	0
12.	egzekucja administracyjna	6
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	153

**2.2.Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r, poz.
2325 ze zm. – dalej jako Ppsa)/³ - 215**

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 4

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2450

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji / ⁴ , 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 /⁵</td><td>3</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 / ⁵	3	1690
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej / ⁵	3			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji / ⁶ - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	123		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>15</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	15	40
uznające zażalenia za uzasadnione	15			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r, poz. 2167 ze zm.)	203		
5.	pozostałe / ⁷	394		

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) / ⁸	662
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	704
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁷	253
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁷	15
5.	pozostałe	56

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) / ⁹	1
2.	decyzje i postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op) / ⁸	10
3.	decyzje i postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 3 Op) / ⁸	20
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	63
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) / ⁸	9
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op) / ⁸	3
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	5
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	4
9.	pozostałe	8

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ - 469

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 - | 2 |
| w tym ugody - | 0 |
| 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - | 0 |
| 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/⁹ - | 12 |

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. z 2019 r, poz. 2325 ze zm.– dalej jako Ppsa) :**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem -	203
--	------------

w tym :

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

- | | |
|---|-------------|
| • wskaźnik „zaskarżalności” / ¹⁰ - | 11 % |
|---|-------------|

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem -	1
--	----------

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem -	5
--	----------

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 - **10**

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/¹¹ - **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 - 236

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>131</td></tr></table>	uwzględnienie skargi	131	235
uwzględnienie skargi	131			
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : <table><tr><td>uznające skargi za uzasadnione</td><td>1</td></tr></table>	uznające skargi za uzasadnione	1	1
uznające skargi za uzasadnione	1			

W roku 2020 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło 2409 spraw, co łącznie z 524 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 2933 spraw.

W stosunku do roku 2019 w analizowanym okresie nastąpił spadek wpływu spraw – mniej o 516 spraw (tj. o 18 % spraw mniej w stosunku do roku 2019). Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, iż rok 2019 – przyjęty do porównania jako bazowy – charakteryzował się największym wpływem spraw od niemal dekady. Wpływ spraw w roku 2020 interpretować zatem należy w szerszym ujęciu – co pozwala zaobserwować, iż był to nadal jeden z najwyższych wskaźników od roku 2013.

Struktura spraw administracyjnych (w zakresie ich głównych kategorii) nieznacznie różniła się od struktury tych spraw w latach ubiegłych.

Spośród 2190 spraw administracyjnych tzw. sprawy socjalne stanowiły 53 % (w roku 2019 – 52 %). W zakresie spraw socjalnych dominowały sprawy dotyczące

świadczeń rodzinnych (było ich 859 na 1180 wszystkich spraw tego rodzaju). Odnotowano utrzymujący się znaczący wpływ odwołań od decyzji odmawiających ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 111) – 743 sprawy.

Drugą co do wielkości grupą spraw były w analizowanym okresie sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej (372 sprawy) – sprawy te stanowiły 17 % (w roku 2019 – 12 %). W tej grupie (podobnie jak w latach ubiegłych) najwyższy odsetek stanowiły sprawy związane z wnioskami o wyznaczenie innych organów podatkowych w skutek ich wyłączenia (216 spraw). Szczególną uwagę zwrócić można jednak na sprawy związane z problemem opodatkowaniem gruntów pod liniami energetycznymi, w liczbie 37.

Stosunkowo duży odsetek stanowiły w roku 2020 sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym, dróg publicznych i transportu drogowego (235 spraw) – 11 % ogółu spraw administracyjnych (w roku 2019 – 3,5 %). W tym zbiorze wyróżnić należy 84 sprawy związane z szeroko rozumianą zmianą stawek za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej

Sprawy z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody oraz sprawy z zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiły 6 % ogółu spraw administracyjnych (w roku 2019 18%). Największą grupę spraw w tej kategorii (46) stanowiły sprawy objęte odwołaniami od decyzji w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.).

Różnice w pozostałych kategoriach spraw (w stosunku do roku 2019) nie były znaczące, jak też, nie był znaczący ich procentowy udział w ogólnej liczbie spraw.

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

Omawiając problemy orzecznicze podobnie jak w informacji za rok 2019 w pierwszej kolejności wskazać należy na największą procentowo grupę spraw podlegających załatwieniu przez SKO w Elblągu, które ujęte są w informacji jako

pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne.

W grupie tych spraw nadal największą liczbę stanowiły sprawy dotyczące prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny.

Nadal też większość spraw zawisłych przed Kolegium dotyczyła odmowy ustalenia prawa do tego świadczenia w oparciu o przepis art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.). Organy pierwszej instancji konsekwentnie stoją na stanowisku, iż pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. wydanego w sprawie sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1443), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności części normy prawnej zawartej w art. 17 ust. 1 b ustawy w zakresie jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, z uwagi na brak zmian dokonanych przez ustawodawcę, nie ma podstaw do uwzględnienia przy rozstrzyganiu wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Organy pierwszoinstancyjne powołują się przy tym na art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego jako wyrażający zasadę praworządności i nakładający obowiązek stosowania przepisu art. 17 ust. 1 b z uwagi na jego nieuchylenie.

W roku 2020 tak jak i w roku 2019 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu przy spełnieniu wszystkich pozytywnych przesłanek do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji – uchylało decyzje organów pierwszej instancji, od których strony wносиły odwołania i orzekało co do istoty sprawy poprzez przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Stanowisko Kolegium co do wykładni przepisu art. 17

ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych po opublikowaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanym i jednolitym orzecnictwie wojewódzkich sądów administracyjnych jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Niezależnie od powyższego w roku 2020 pojawił się nowy problem orzecznicy w sprawach dotyczących prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, bowiem o świadczenie to zaczęli wnioskować opiekunowie osób niepełnosprawnych posiadający uprawnienia najczęściej do emerytury względnie renty. Zgodnie natomiast z przepisem art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym.

Problem w tych sprawach dotyczy odmiennej interpretacji wskazanego przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych, dokonywanej przez Kolegium elbląskie i sądy administracyjne. Według stanowiska wyrażanego w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego (w roku 2020 była to kwota 1.830 zł) i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę, winna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń przez rezygnację z pobierania świadczenia niższego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu nie popiera takiego stanowiska czemu daje wyraz wnosząc skargi kasacyjne od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w tego rodzaju sprawach, aktualnie żadna z wniesionych kasacji nie została jeszcze rozpatrzona.

Według stanowiska Kolegium przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych winien być odczytywany literalnie a stosowanie innej wykładni jest nieuzasadnione i prowadzi do skutków sprzecznych z wyraźnym brzmieniem przepisu (*contra legem*) poprzez zastosowanie przepisu w brzmieniu nie ustalonym przez ustawodawcę i wykreowanie nowej, niewynikającej z

gramatycznego brzmienia przepisu, normy prawnej. Kolegium zaznacza przy tym, iż brak jest w ustawie o świadczeniach rodzinnych przepisu regulującego zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczenia (np. emerytury) wypłacanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych względnie z KRUS. Brak tych przepisów powodować może też w praktyce brak przepływu informacji między organami realizującymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego a organami wypłacającymi świadczenia emerytalne.

Jednakowoż zaznaczyć w tym miejscu należy, że wśród członków Kolegium elbląskiego nie ma jednomyślności co do rozstrzygania w sprawach tego rodzaju, czego wyrazem są zdania odrębne zgłaszane w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Ponad powyższe dostrzegalny jest kolejny problem, który wyłonił się w sprawach dotyczących opisywanego świadczenia pielęgnacyjnego a wobec braku jednolitości w orzekaniu przez sądy administracyjne w tym Naczelny Sąd Administracyjny, może przybrać większe rozmiary. Pojawiły się wyroki WSA w Olsztynie (jest to sąd właściwy dla Kolegium elbląskiego) w sprawach, w których o świadczenie pielęgnacyjne ubiegały się osoby spokrewnione z osobą wymagającą opieki w dalszym stopniu w sytuacji gdy były osoby zobowiązane w pierwszej kolejności do sprawowania opieki i nie legitymowały się one orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Problem ów sprowadzał się do odmiennej interpretacji przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 17 ust.1 ustawy, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo

orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Stosownie zaś do art. 17 ust. 1a ustawy osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku, gdy:

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Według stanowiska Kolegium brzmienie przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych są jasne i w konfrontacji z przepisami ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jednoznacznie wskazują katalog osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ograniczając go do osób zobowiązanych do alimentacji. Tylko legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności powodowałoby „zwolnienie” osób zobowiązanych do alimentacji w pierwszej kolejności i dawało możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu w stosunku do osoby wymagającej opieki.

Natomiast odmienną interpretację omówionych przepisów prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie np. w wyrokach o sygn. akt II SA/Ol 343/20, II SA/Ol 383/20 i II SA/Ol 570/20 zawarto stanowisko, iż wskutek literalnej interpretacji omawianych przepisów dochodzi do naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy przez jego błędną, zbyt formalistyczną wykładnię, co może prowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej osoby mogącej sprawować opiekę nad niepełnosprawnym, z uwagi na to, że osoby uprawnione i

obowiązane w pierwszej kolejności do sprawowania nie mogą sprawować opieki z powodu złego stanu zdrowia, lecz nie posiadają orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Kolegium od powyżej przywołanych wyroków WSA w Olsztynie (oraz dwóch niewymienionych) wniosło 5 skarg kasacyjnych, cztery z nich w dacie sporządzania niniejszej informacji zostały rozpoznane: wyrokiem z 25 stycznia 2021 r. sygn. akt I OSK 2161/20 oddalono skargę kasacyjną, wyrokiem z 9 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2390/20 Sąd uwzględnił kasację uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, wyrokiem z 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2391/20 Sąd uwzględnił kasację uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę również wyrokiem z 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2392/20 Sąd uwzględnił kasację Kolegium, uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

Sprawy z zakresu ustawy Ordynacja podatkowa

Kolejną co do liczby rozstrzyganych spraw były sprawy objęte przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W roku 2020 odnotowano znaczną liczbę odwołań wniesionych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w sprawach, w których organy podatkowe pierwszej instancji określały wysokość zobowiązania w podatku od nieruchomości. Kwestia sporna w tych sprawach związana była ze sposobem opodatkowania gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których znajdują się napowietrzne linie elektroenergetyczne i które to grunty na podstawie różnego rodzaju umów (m.in. tzw. ramowe umowy o współpracy oraz umowy o ustanowienie służebności przesyłu) były udostępniane przedsiębiorcy w celu realizacji działalności gospodarczej polegającej na przesyłaniu energii elektrycznej. Zdaniem podmiotów wnoszących odwołania (poszczególne właściwe Nadleśnictwa), grunty te powinny być opodatkowane zgodnie z ich klasyfikacją w ewidencji gruntów i budynków, tj. jako leśne ("Ls"), natomiast w ocenie organów podatkowych tak pierwszej instancji jak i Kolegium, podlegać winny opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, przy zastosowaniu stawki najwyższej - dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu rozstrzygając w tego typu sprawach zajmowało stanowisko, że przesądzającym o podstawie opodatkowania

podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych będzie fakt ich zajęcia w celu prowadzenia działalności gospodarczej, przez przedsiębiorcę energetycznego. Kolegium uznawało grunty znajdujące się pod pasami technicznymi, usytuowane pod napowietrznymi liniami energetycznymi za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu przez przedsiębiorstwo energetyczne energii elektrycznej. Według Kolegium udostępnienie gruntów leśnych operatorowi energetycznemu w celu posadowienia na nich słupów przesyłowych oraz rozciągnięcia pomiędzy nimi sieci energetycznych, a także w celu utrzymania i umożliwienia prawidłowej eksploatacji, konserwacji, remontu i modernizacji linii i urządzeń elektroenergetycznych powoduje, że grunty te są zajęte a tym samym związane z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na przesyłaniu energii elektrycznej, tj. działalności innej niż działalność leśna.

Kolegium, w określonych stanach faktycznych, nie miało większych wątpliwości co do statusu podatnika podatku od nieruchomości w sprawach dotyczących opodatkowania gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne.

W sposób pośredni wątpliwości w tego rodzaju sprawach rozwiąła uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt II FPS 3/19, którą Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w treści uchwały wskazał, że w jego orzecznictwie prezentowany jest jednolity pogląd, zgodnie z którym grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne. To skutkuje ich opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości według najwyższych stawek, a konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwość prowadzenia na tych

gruntach, w ograniczonym zakresie, określonych czynności w ramach działalności leśnej.

Końcowo w odniesieniu do powyższej problematyki wskazać warto, że większość decyzji Kolegium została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który skargi oddalał.

Innym ciekawym zagadnieniem okazała się kwestia sposobu opodatkowania parkingów niezadaszonych i częściowo zadaszonych, położonych na dachu budynku centrum handlowego będącego własnością przedsiębiorcy.

Problem ów pojawił się na gruncie sprawy związanej z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości wobec nieprawidłowej, według podatnika, dotychczasowej kwalifikacji przedmiotów opodatkowania (parkingów zlokalizowanych na dachu budynku galerii handlowej) jako budowli. Podatnik zajął stanowisko, że dach budynku, który pełni również funkcję parkingu, nie jest budowlą ani urządzeniem budowlanym w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, jest natomiast częścią całości jaką jest budynek galerii handlowej.

Zapratywania podatnika nie podzielił organ pierwszej instancji odmawiając stwierdzenia nadpłaty w tym zakresie, natomiast Kolegium wskutek ponownego rozpoznania sprawy utrzymało w mocy decyzję pierwszoinstancyjną.

Kolegium stanęło na stanowisku, że parking na dachu centrum handlowego jest rodzajem placu postojowego, wymienionego *expressis verbis* w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej - uPb), jako urządzenie budowlane, a tym samym jest budowlą w rozumieniu art.1a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej – upol).

Kolegium rozważyło, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają, na podstawie art. 2 ust.1 upol, m.in. budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Budowla, zgodnie z definicją zawartą w art.1a ust.1 pkt 2 upol, to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

W ustawie Prawo budowlane uregulowane zostały definicje obiektu budowlanego oraz urządzenia budowlanego - art. 3 pkt 1 i 9. Zgodnie z nimi obiekt budowlany to

budynek, budowla bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art.3 pkt 1), natomiast urządzenie budowlane to urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki (art.3 pkt 9). Przy czym regulacje uPb ani inne przepisy szerokokorozumianego prawa podatkowego nie zawierają definicji legalnej placu postojowego, co oznacza, iż w tym zakresie odwołać się należy do wykładni językowej.

Kolegium odwołało się również do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011r., sygn. P 33/09, w którym stwierdzono, że dla potrzeb prawa daninowego, które winno określać przedmiot opodatkowania w ustawie, za budowlę, jako przedmiot opodatkowania można uznać jedynie urządzenia techniczne scharakteryzowane w art.3 pkt 9 Prawa budowlanego lub w innych przepisach tej ustawy albo w załączniku do niej, inne niż urządzenia wskazane *expressis verbis*, jeżeli zostanie wykazane, że zapewniają one możliwość użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem.

Skoro – jak wskazano wyżej – parking uznano za odrębną od budynku galerii handlowej budowlę, która jedynie usytuowana została na tym budynku, to tym samym przyjąć należało, że istnieją dwa odrębne przedmioty opodatkowania podatkiem od nieruchomości: budynek i budowla. Samo umieszczenie budowli w lub na budynku, nie powoduje bowiem automatycznie, że budowle te nie będą podlegały odrębnemu opodatkowaniu.

Dużą grupę spraw w roku 2020 stanowiły odwołania od decyzji właściwych zarządców dróg w przedmiocie odmowy zmiany - w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego - decyzji zezwalającej, na podstawie art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - w części dotyczącej ustalenia należnej z tego tytułu opłaty.

Problem jaki zarysował się w tych sprawach powstał z uwagi na zmianę wprowadzoną, w obrębie ustawy o drogach publicznych, ustawą z dnia 30 sierpnia

2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1815 – dalej Megaustawa).

Kwestię zmiany wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego regulował art. 40f ustawy o drogach publicznych, który obowiązywał od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 24 października 2019 r. Stanowił on, że w przypadku ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego stawek opłat niższych niż stawki opłat, na podstawie których ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, właściwy zarządca drogi ustala z urzędu, w drodze decyzji, nową wysokość opłaty (ust. 1). Dla okresu, za który opłata stała się należna jeszcze przed dniem wejścia w życie tej uchwały ustalającej niższe stawki opłat, obowiązuje opłata ustalona w dotychczasowej wysokości (ust. 2).

Powyższy przepis został uchylony, na mocy art. 2 pkt 4 Megaustawy i utracił moc z dniem 25 października 2019 r.

W praktyce przed wprowadzeniem zmian objętych Megaustawą obowiązywały regulacje ustawy o drogach publicznych dopuszczające stosowanie – na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, rocznych stawek za zajęcie pasa drogowego w przedziale od 0,01 zł do 200 zł/m².

Regulacje Megaustawy wprowadziły natomiast przepisy skutkujące obniżeniem opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej do poziomu 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawki opłaty za umieszczenie obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej do poziomu 20 zł za 1 m² na rok. Na mocy art. 29 Megaustawy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały bowiem do dostosowania, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, wysokości stawek opłat określonych w uchwałach, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, do ich wysokości ustalonych ustawą, w przypadku gdy obowiązujące stawki są wyższe niż stawki maksymalne wprowadzane ustawą.

W takiej sytuacji podmioty dysponujące zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego (w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej) i obciążone obowiązkiem uiszczania opłaty z tego tytułu zwracały się do właściwych zarządów dróg o zmianę w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzji ostatecznych w

tym przedmiocie w części dotyczącej ustalenia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Zagadnieniem spornym okazała kwestia czy w aktualnym stanie prawnym dopuszczalna była zmiana ostatecznej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w części obejmującej ustalenie opłaty.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu rozstrzygając sprawy objęte odwołaniami od decyzji organów pierwszej instancji w przedmiocie odmowy zmiany, w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzji ostatecznej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, uwzględniało odwołania i rozstrzygało na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez uchylenie skarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Kolegium rozstrzygając zajmowało stanowisko, że we wskazanych powyżej uwarunkowaniach nie nastąpiła zmiana stanu prawnego ani faktycznego w takim zakresie aby skutkowało to brakiem tożsamości sprawy administracyjnej, na co najczęściej powoływały się organy pierwszoinstancyjne odmawiając zmiany decyzji. Według Kolegium nie było podstaw ku temu aby ustawowy nakaz dostosowania wysokości stawek opłat określonych w uchwałach, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych (nałożony przez art. 29 Megaustawy) traktować jako zmianę stanu prawnego.

Oceniając pozostałe warunki do dokonania zamiany decyzji w trybie art. 155 Kpa Kolegium wskazywało, że istotą tego postępowania jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki tj. interes społeczny lub słuszny interes strony, które przemawiałyby za zmianą (uchyleniem) decyzji ostatecznej, pod warunkiem, że zmienione rozstrzygnięcie nie będzie kolidowało z obowiązującym porządkiem prawnym. Kolegium jako niewątpliwe przyjęło istnienie zarówno interesu społecznego jak i słusznego interesu strony w zmianie decyzji organu pierwszej instancji zezwalającej na umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym. Zarówno interes społeczny jak i interes strony zdefiniowane zostały już na etapie prac nad zmianą ustawy, bowiem

według Ministerstwa Cyfryzacji podstawowym celem projektu jest zwiększanie dostępu obywateli i przedsiębiorców do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych, w tym do szerokopasmowego Internetu, zwłaszcza na obszarach wykluczonych cyfrowo, czyli najczęściej na terenach wiejskich.

Kolegium wskazało również, że nie można przyjąć, iż celem racjonalnego ustawodawcy było pozostawienie na dotychczasowym – wyższym poziomie - wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego wobec podmiotów którym taką opłatę już ustalono. Takie działanie prowadziłoby do nierównego traktowania stron procesu inwestycyjnego, jakim jest budowa sieci szerokopasmowej i światłowodów a następnie ich utrzymanie.

Wskazać warto, że część pozytywnych dla odwołujących się, decyzji Kolegium została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, skargą wniesioną przez Prokuratora Okręgowego w Elblągu. W dacie sporządzania niniejszej informacji część skarg została rozpoznana poprzez ich oddalenie (np. wyroki z dnia 11 marca 2021r. w sprawach o sygn. akt II SA/Ol 46/21, sygn. akt II SA/Ol 47/21, sygn. akt II SA/Ol 48/21, sygn. akt II SA/Ol 54/21, sygn. akt II SA/Ol 55/21).

Inny problem orzeczniczy pojawił się w sprawach regulowanych ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe w kwestii dotyczącej dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników. Choć grupa tych spraw nie stanowiła dużej liczby rozpatrywanych spraw to jednak zarysował się w nich wyraźny problem natury prawnej. Otóż przepis art. 122 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe od dnia 1 września 2019r. otrzymał nowe brzmienie nadane ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2245, ze zm.). Przepisy tej ustawy zmieniającej nie zawierają przy tym przepisów intertemporalnych (przejściowych) wskutek czego nowelizacja przepisów art. 122 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe wywołała specyficzne trudności orzecznicze.

Zgodnie z treścią przepisu art. 122 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe przed nowelizacją: "Pracodawcom, którzy zawarli z młodocianymi pracownikami umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, przysługuje dofinansowanie kosztów kształcenia, jeżeli:

1) pracodawca lub osoba prowadząca zakład w imieniu pracodawcy albo osoba zatrudniona u pracodawcy posiada kwalifikacje wymagane do prowadzenia

przygotowania zawodowego młodocianych określone w przepisach w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania;

2) młodociany pracownik ukończył naukę zawodu lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy i zdał egzamin, zgodnie z przepisami, o których mowa w pkt 1."

Po nowelizacji przepisu art. 122 ust. 1 pkt 2 b) uzyskał następujące brzmienie: "Pracodawcom, którzy zawarli z młodocianymi pracownikami umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, przysługuje dofinansowanie kosztów kształcenia, jeżeli:

1) pracodawca lub osoba prowadząca zakład w imieniu pracodawcy albo osoba zatrudniona u pracodawcy posiada kwalifikacje wymagane do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych określone w przepisach w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania;

2) młodociany pracownik ukończył naukę zawodu i zdał:

a) w przypadku młodocianego zatrudnionego w celu przygotowania zawodowego u pracodawcy będącego rzemieślnikiem - egzamin czeladniczy zgodnie z przepisami wydаныmi na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2018 r. poz. 1267),

b) w przypadku młodocianego zatrudnionego w celu przygotowania zawodowego u pracodawcy niebędącego rzemieślnikiem - egzamin zawodowy;

3) młodociany pracownik ukończył przyuczenie do wykonywania określonej pracy i zdał egzamin, zgodnie z przepisami, o których mowa w pkt 1."

Kolegium dostrzega, że zmiana tych przepisów powoduje sytuację tego rodzaju, że pracodawca, który zawarł umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego przed 1 września 2019 r., poniósł koszty kształcenia młodocianego pracownika, który zdał egzamin określony w umowie, a następnie - z uwagi na brak przepisów intertemporalnych - został pozbawiony dofinansowania kosztów kształcenia tego pracownika. Kolegium nie ma przy tym uprawnień do stosowania wykładni rozszerzającej, ani też wykładni prokonstytucyjnej (jak czynią to sądy administracyjne) i jest związane (m.in.) treścią art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego (zasada działania na podstawie i w granicach prawa, powinność rozstrzygania spraw na gruncie obowiązującego aktualnie stanu prawnego, przy czym

przepisy już nieobowiązujące stosowane są jedynie wówczas, gdy istnieje regulacja wprost na to pozwalająca).

W pozostałych kategoriach spraw nie występowały znaczące problemy w zakresie stosowania przepisów prawa.

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2020 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się (w porównaniu z rokiem 2019) następującymi wskaźnikami:

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 40 % ogółu rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji (przy 36 % w roku 2019);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie) – stanowiły – 42 % (w roku 2019 – 30 %);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 15 % (w roku 2019 – 25 %);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 0,9 % (w roku 2019 – 0,6%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 63 decyzji organów pierwszej instancji (w roku 2019 Kolegium stwierdziło nieważność 57 decyzji).

Z powyższego zestawienia wynika, iż 2020 roku – w porównaniu do roku 2019 – wzrósł o 12 % odsetek decyzji uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie), a także wzrósł o 4 % odsetek decyzji utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje organu pierwszej instancji – co powiązane jest ze spadkiem 10 % odsetku decyzji uchylających decyzje organów pierwszej instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia przez te organy.

Należy wskazać, że (podobnie jak w latach ubiegłych) duża część decyzji została wydana przez Kolegium po przeprowadzeniu dodatkowego postępowania (w trybie art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego bądź w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej), niemniej jednak postępowania prowadzone w tych trybach nie we wszystkich przypadkach mogły „zastąpić” w całości lub znacznej części

postępowania organów pierwszoinstancyjnych (pod rygorem naruszenia zasady dwuinstancyjności).

Kolegium dokłada starań, aby uzasadnienia decyzji kasacyjnych (zwłaszcza w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym) spełniały rolę instruktażową, a także wskazywały precyzyjnie jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy (bądź jakie okoliczności faktyczne należy zbadać). W uzasadnieniach tych decyzji Kolegium zawierało również wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, a zostały wadliwie przez organ pierwszej instancji zinterpretowane (art. 138 § 2a Kodeksu postępowania administracyjnego).

Podobnie jak w latach ubiegłych Kolegium na ogół pozytywnie ocenia orzecznictwo organów pierwszej instancji, których pracownicy (w przeważającej większości) podnoszą kwalifikacje, śledzą orzecznictwo sądowo-administracyjne, zapoznają się z interpretacjami i wyjaśnieniami ministerstw.

Na jakość orzecznictwa organów pierwszej instancji mają nadal wpływ następujące uwarunkowania:

- 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 najczęściej słabszy niż znajomość administracyjnego prawa materialnego) – w tym 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 sądowo-administracyjnym mają też niewątpliwy wpływ na orzecznictwo Kolegium (w niektórych sprawach „przewidywalność”, jakie rozstrzygnięcie zostanie wydane przez sąd administracyjny w podobnych rodzajowo sprawach – jest dość ograniczona).

W analizowanym okresie roku 2020 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przekazanych zostało 188 skarg na decyzje i

postanowienia Kolegium (w tym 5 skarg uwzględnione we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskaźnik zaskarżalności wyniósł 11 % i był zbliżony do roku 2019 (13 %).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał 235 skarg na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględniając 131 skarg (uwzględnienie skarg spowodowało uchylenie decyzji obu instancji w 115 sprawach i uchylenie tylko decyzji bądź postanowienia Kolegium w 16 sprawach), co stanowi 55,7 % ogółu spraw rozpoznanych przez Sąd. Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga, iż tak wysoki wskaźnik uwzględnionych przez Sąd skarg jest w zasadzie konsekwencją uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie 72 rodzajowo zbliżonych decyzji Kolegium, dotyczących tej samej strony postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w roku 2020 rozpoznał także 1 skargę na bezczynność Kolegium – uznając ją za uzasadnioną.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2020 roku (tj. 2409 spraw) oraz 524 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło (według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.) – ogółem 2452 spraw, co stanowi 84 %.

Pozostało do załatwienia (na koniec roku 2020) – 469 sprawy administracyjne oraz 12 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste. Wskaźnik załatwienia jest porównywalny z rokiem 2019 (84,64 %).

W roku 2020 pozaetatowym członkom Kolegium przydzielono do załatwiania łącznie 249 spraw, wyczerpując tym samym przeznaczoną na ten cel pulę środków finansowych.

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 szerokim zakresie realizuje zasadę udzielania informacji – art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego 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.

Uwzględnienia bezspornie wymaga również to, że przeważająca część członków Kolegium – z uwagi na stan epidemii – pracowała w roku 2020 zdalnie. Ocenic należy, że fakt ten – z uwagi na specyfikę pracy Kolegium – nie miał pozytywnego wpływu na szybkość załatwiania spraw.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2020 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dziesięć wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w roku 2020 łącznie 13 skarg kasacyjnych – 12 wniesionych przez strony i 1 wniesioną przez Kolegium. Sąd uwzględnił jedną skargę kasacyjną wniesioną przez stronę, w pozostałych przypadkach skargi oddalił.

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W roku 2020 w Kolegium nie prowadzone były kontrole.

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.

Z uwagi na ogłoszony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii działalność pozaorzecznicza Kolegium w oczywisty sposób musiała zostać ograniczona.

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

Plan wynosił w 2020 r. 1.871.007,00 zł, a wykonanie 1.871.007,00 co dało 100% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2020 r.

Według stanu na 31 grudnia 2020 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 2020 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Limit wg. ustawy budżetowej	Wykonanie w zł
1.	2.	3.

Zatrudnienie	8*	8*
Ogółem	1.242.000,00	1.283.996,96
Wynagrodzenia osobowe	1.205.000,00	1.207.293,57
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	93.000,00	90.700,89

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

¹ - dot. spraw, które wpłynęły do SKO w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez SKO,

² - patrz pkt 1. ppkt 1.2. ,

³- 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;

⁴ - 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 ;

⁵ - 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 ;

⁶ - 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 ;

⁷ - 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);

⁸- dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;

⁹- dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;

¹⁰ - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez Kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;

¹¹ - 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.