

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu
za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 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 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2651 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 w Elblągu jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Na dzień 31 grudnia 2022 r. Kolegium składało się z 15 członków :
8 etatowych i 7 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
3	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
6	1	-

Wśród członków Kolegium jest 6 radców prawnych, 7 osób mogących ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i 9 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 – 3671

w tym spraw:

1.1.pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości)¹ 724

1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - 2947

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

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem 2696

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	434
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	240
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	1189
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	17
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	79
7.	prawo wodne	5
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	12
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	9
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	165
11.	prawo górnicze i geologiczne	3
12.	egzekucja administracyjna	15
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	528

2.2.Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r, poz. 259 – dalej jako Ppsa)³ - 194

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 57

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2945

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 podatkowej⁵</td><td>1</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	1	2174
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej ⁵	1			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ⁶ - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	106		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>19</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	19	67
uznające zażalenia za uzasadnione	19			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r, poz. 329)	204		
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	525
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	815
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁷	671
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁷	30
5.	pozostałe	133

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	0
2.	decyzje i postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op) / ⁸	1
3.	decyzje i postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 3 Op) / ⁸	5
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	53
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) / ⁸	9
6.	decyzje odmawiające uchylecia 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	1
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	3
9.	pozostałe	34

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją^{/10} - 653

CZEŚĆ 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 - | 54 |
| w tym ugody - | 9 |
| 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - | 3 |
| 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO^{/9} - | 19 |

CZEŚĆ 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 2022 r, poz. 329 - dalej jako Ppsa) :**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem -	204
--	------------

w tym :

- | | |
|--|------------|
| 1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - | 192 |
| • wskaźnik „zaskarżalności” ^{/10} - | 9 % |
| 1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - | 0 |
| 1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem - | 1 |
| 1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie , ogółem - | 5 |

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/¹¹ - 6

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 - 171

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>49</td></tr></table>	uwzględnienie skargi	49	171
uwzględnienie skargi	49			
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			

W roku 2022 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęło 2947 spraw, co łącznie z 724 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 3671 spraw.

W stosunku do roku 2021 w analizowanym okresie nastąpił nieznaczny spadek spraw – mniej o 134 (tj. o 4,5 % mniej w stosunku do roku 2021). Zaznaczenia jednak wymaga, iż liczba zarejestrowanych spraw w roku 2021 była najwyższa od początku funkcjonowania Kolegium.

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

Spośród 2696 spraw administracyjnych tzw. sprawy socjalne stanowiły 44 % (w roku 2021 – 49 %). W zakresie najliczniejszej grupy spraw socjalnych dominowały sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych (było ich 1016 na 1189 wszystkie sprawy 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 2023 r. poz. 390) – 825 sprawy.

Drugą co do wielkości grupą spraw były w analizowanym okresie sprawy sklasyfikowane na potrzeby niniejszego opracowania jako inne, pozostałe. W tej kategorii odnotowano 528 spraw, co stanowi 19,6 % ogólnej liczby spraw administracyjnych. W strukturze powyższych spraw zwrócić należy uwagę na 325 związane z ustaleniem prawa do dodatków wynikających z: ustawy z dnia 05 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.), ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1967 z późn. zm.), ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 poz. 169 z późn. zm.).

Trzecią co do wielkości grupę stanowiły sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej (475 spraw) – sprawy te stanowiły 17,6 % (w roku 2021 – 15,5 %). W tej grupie (podobnie jak w latach ubiegłych) najwyższy odsetek stanowiły sprawy związane z wnioskami o wyznaczenie innych organów podatkowych wskutek ich wyłączenia.

Stosunkowo duży odsetek stanowiły w roku 2022 sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (240 spraw) - stanowiły 9 % ogółu spraw administracyjnych. W tej kategorii należy zwrócić uwagę na grupę spraw (76) dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegających na budowie farm fotowoltaicznych.

Różnice w pozostałych kategoriach spraw (w stosunku do roku 2021) nie były znaczące, jak też, nie był znaczący ich procentowy udział w ogólnej liczbie spraw.

Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

Dodatki węglowe

Omawiając problemy orzecznicze w roku 2022 wskazać należy przede wszystkim na te wynikające z regulacji objętych ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (t.j. Dz.U. z 2023 poz.141 ze zm.). Z uzasadnia projektu tej ustawy wynika, że ma ona zapewnić wsparcie dla dużej grupy gospodarstw domowych, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, w pokryciu części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału. Wsparcie ma

wspomóc budżety domowe oraz zwiększyć poczucie bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego, a tym samym przyczynić się do ograniczenia negatywnych skutków sytuacji międzynarodowej na te z gospodarstw domowych, dla których główne źródło ciepła zasilane jest paliwami stałymi. Idea jest zatem istotna i bliska potrzebom dużego grona obywateli. Dotychczasowe doświadczenia orzecznicze Kolegium elbląskiego ukazują, że realizacja ustawy, przez niektóre gminy, napotyka jednak na trudności. Z punktu widzenia orzeczniczego regulacji tej ustawy nie można niestety ocenić inaczej niż krytycznie.

W toku rozstrzygania spraw, z racji braku precyzyjnych i jednoznacznych przepisów ustawy a także z uwagi na jej zmianę dokonaną ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2236) – powstało dużo istotnych wątpliwości i trudności interpretacyjnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, w brzmieniu obecnym, dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438, 1561 i 1576), do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27g ust. 1 tej ustawy.

Z dniem 3 listopada 2022 r. w art. 2 ustawy o dodatku węglowym dodany został ustęp 15g stanowiący, że dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym także, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, do dnia 11 sierpnia 2022 r., a w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalono, że źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest źródło, o którym mowa w art. 2 ust. 1. Z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego

sporządza się notatkę służbową. Wpis do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, dokonywany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta z urzędu bez konieczności składania odpowiedniej deklaracji.

Zmiana ta wprowadzona została w art. 26 ustawy z dnia z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. z 2022r. poz. 2236). Art. 31. tej ustawy stanowi, że do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Zmiana powyższa jakkolwiek z punktu widzenia wnioskujących o dodatek węglowy pozytywna, to z punktu widzenia organu administracji spowodowała dodatkowe obciążenia. Do Kolegium wpłynęła dosyć duża liczba spraw, w których organy pierwszej instancji odmówiły prawa do dodatku węglowego wyłącznie z uwagi na to, że główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, do dnia 11 sierpnia 2022 r. bądź w ogóle. Sprawy takie z uwagi na istotną zmianę przepisów prawa mających w sprawie zastosowanie jak i konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego musiały być uchylone a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia. Wprowadzenie powyższych zmian skutkowało również wątpliwościami czy podmiotom które zgłosiły główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego po 11 sierpnia 2022 r. dodatek węglowy (przy spełnieniu innych warunków) powinien być przyznany. W ocenie Kolegium uprawniona jest interpretacja, iż przepis ten znajduje zastosowanie w stosunku do wnioskujących o przyznanie dodatku, którzy nie dokonali zgłoszenia źródła ciepła do dnia 11 sierpnia 2022 r., zatem swoją dyspozycją obejmuje zarówno osoby, które złożyły deklarację po 11 sierpnia 2022 r., jak i osoby, które takiej deklaracji nie złożyły w ogóle, jeżeli w trakcie wywiadu środowiskowego zostanie potwierdzone, że lokal mieszkalny jest ogrzewany jednym z źródeł ogrzewania spełniających kryteria ustawowe.

Problemy orzecznicze ujawniły się również na tle przepisu art. 2 ust. 3c omawianej ustawy, według którego *w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, nie stosuje się ust. 3a i 3b do gospodarstwa domowego, którego źródłem ogrzewania jest oddzielne lub współdzielone źródło ciepła.*

W pierwszej kolejności wątpliwości budziło i budzi nadal sformułowanie „*w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania*”. Organy pierwszej instancji przy ocenie spełnienia tego warunku bardzo często wskazywały na konieczność wykazania przez wnioskodawcę, iż podjęte zostały kroki formalne w celu ustalenia odrębnego adresu a brak wykazania takich działań, niezależnie od powoływania się na inne okoliczności uniemożliwiające ustalenie owego nowego adresu miejsca zamieszkania (np. brak tytułu prawnego do zamieszkiwanej nieruchomości, postępowanie spadkowe w toku, brak środków finansowych na ten cel, brak wiedzy), powodował (w zależności od gminy) albo pozostawienie wniosku bez rozpoznania albo odmowę przyznania dodatku. W takich sytuacjach Kolegium elbląskie w przypadku wniesienia ponaglenia w sprawie bezczynności organu uwzględniało ponaglenie uznając, że organ pozostaje w bezczynności i wyznaczało termin do załatwienia sprawy. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania od decyzji odmowej w zależności od ustaleń poczynionych przez organ pierwszej instancji bądź we własnym zakresie dokonywało oceny wskazywanych przez stronę okoliczności uniemożliwiających *ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania* przyjmując, że oceny tej należy dokonać w oparciu o obiektywne okoliczności leżące tak po stronie organu administracji jak i wnioskodawcy, bądź uchylając decyzję pierwszoinstancyjną i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazywało na konieczność dokonania zobiektywizowanej oceny.

Kolejna wątpliwa kwestia wyłoniła się przy ustalaniu przez organy czy *poszczególne gospodarstwa domowe zamieszkujące pod tym adresem zajmują odrębne lokale*. Jako, że ustawa o dodatku węglowym nie zawiera własnej definicji

pojęcia odrębnego lokalu Kolegium w tym przypadku w dużej mierze posiłkowało się ustaleniami poczynionymi podczas wywiadów ale i definicją zawartą w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048). W sytuacjach pozwalających na uznanie, że gospodarstwa domowe prowadzone były w odrębnych lokalach przy spełnieniu pozostałych przesłanek Kolegium rozstrzygało co do istoty sprawy poprzez ustalenie prawa do dodatku węglowego.

Końcowo i jedynie dla sygnalizacji wskazać należy, że pierwsze sprawy objęte odwołaniami w sprawach dotyczących dodatku węglowego zaczęły wpływać do Kolegium w drugiej połowie września 2022 r. i podkreślić należy, że sprawy te wciąż napływają. W roku 2022 wpłynęło łącznie 325 spraw z zakresu dodatku węglowego i jest to liczba porównywalna ze średnim wpływem spraw za okres około 2 – miesięcy. Z racji sporządzania niniejszej informacji rocznej w marcu 2023 roku wskazuję, iż od początku roku 2023 spraw dotyczących dodatku węglowego i innych dodatków tzw. energetycznych wpłynęło już ok. 300 – sprawy te stanowią duże obciążenie z racji ich liczby ale i presji odwołujących się, którzy oczekują szybkiego załatwienia ich sprawy. Choć sprawy te były i są załatwiane w pierwszej kolejności członkowie Kolegium nie są w stanie sprostać oczekiwaniom stron.

Świadczenia pielęgnacyjne.

Podobnie jak w roku 2021 największą procentowo grupę spraw podlegających załatwieniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu, stanowiły sprawy ujęte 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 ustalania 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.

W roku 2022 r. nie pojawiły się de facto nowe problemy orzecznicze w sprawach dotyczących prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, lecz nastąpiła kontynuacja problemów dotychczasowych. Jednakże zaznaczyć należy, iż z racji utrzymującej się nadal wysokiej liczby tych spraw (825), stanowiły one duże wyzwanie i swego rodzaju

problem orzeczniczy – wskazać bowiem trzeba, iż w znaczącej liczbie spraw konieczne było przeprowadzenie dodatkowych postępowań w celu uzupełnienia dowodów i materiałów. Prowadzenie dodatkowych postępowań w ramach art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego niewątpliwie miało wpływ na szybkość rozpoznania spraw ale i na obciążenie poszczególnych członków z racji często kilkukrotnego wprowadzania jednej sprawy na posiedzenie składu orzekającego.

Analogicznie jak w roku 2021 większość spraw zawisłych przed Kolegium dotyczyła nadal odmowy ustalenia prawa do tego świadczenia w oparciu o przepis art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390). Organy pierwszej instancji konsekwentnie stoją na stanowisku, pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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. 1b 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, że 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. 1b z uwagi na jego nieuchylenie.

W roku 2022 (tak jak i w roku 2021) 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 - rozstrzygnięć takich podjęto 629.

Podobnie jak latach ubiegłych o świadczenie pielęgnacyjne wnioskowali opiekunowie osób niepełnosprawnych posiadający uprawnienia do świadczeń kolizyjnych ujętych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych (najczęściej emerytury i renty). Nadal Kolegium elbląskie - co do zasady - opowiada się za literalnym odczytywaniem normy zawartej w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowiącym, że 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 dotyczył więc 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 2021 była to kwota 2119 zł) i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę czy inne świadczenie kolizyjne (wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy), winna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń przez rezygnację z pobierania świadczenia niższego. Wskazać jednak 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.

Pozytywnie należy ocenić uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r. (podjętą na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich) w sprawie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego - sygn. akt I OPS 2/22. Według podjętej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, na podstawie w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest

legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a ustawy). Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit.a ustawy). Uchwała wyeliminowała dotychczasowe rozbieżności w orzecznictwie tak sądów administracyjnych jak i organów administracji i niewątpliwie ograniczyła krąg osób, które mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne w związku z opieką nad osobą niepełnosprawną stąd pewna grupa spraw z tego zakresu powinna już nie trafiać do organów odwoławczych.

Pozostaje sobie tylko życzyć aby ustawodawca zdecydował się na postulowaną od dawna zmianę przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych tak aby wyeliminować pozostałe a wskazane powyżej rozbieżności w stosowaniu przepisów ustawy.

Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W grupie tych spraw wyłonił się problem na tle ustalania warunków zabudowy dla inwestycji polegających na budowie farm fotowoltaicznych w oparciu o regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 z późn.zm.) – dalej u.p.z.p.

Wydanie wzmiankowanej decyzji obwarowane jest pewnymi warunkami o czym stanowi przepis art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Nie jest obecnie sporne, w świetle definicji wynikającej z przepisu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1378 z późn. zm.), że przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii, tj. np. energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii (instalację OZE).

Niemniej jednak, zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu przepisów ustawy o odnawialnych

źródłach energii wymogów kontynuacji funkcji bliskiego sąsiedztwa i dostępu do drogi publicznej.

Problem w powyższych sprawach ujawniał się przy ocenie parametru mocy planowanych inwestycji. W sprawach będących przedmiotem postępowań odwoławczych organy pierwszej instancji najczęściej wskazywały jako przyczynę negatywnego rozstrzygnięcia wniosku to, że inwestycja przekracza swoją mocą dopuszczone wartości, do których mogą być realizowane urządzenia odnawialnych źródeł energii bez konieczności ustalania ich w studium oraz w planie miejscowym. Argumentowano, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie z wyłączeniem:

1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne;

2) urządzeń innych niż wolnostojące.

Natomiast w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., wskazano iż granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko określa się w planie miejscowym.

Z przepisów tych wynika, że ustawodawca dokonał rozróżnienia instalacji odnawialnego źródła energii na urządzenia, które mogą być realizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego, po stwierdzeniu jego zgodności z dokumentem strategicznym gminy jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, czynnikiem rozróżniającym jest w tym wypadku ilość wytwarzanej energii z urządzenia. Zgodnie z art. 10 ust. 2a urządzenia wytwarzające energię z

odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW lub nie większej niż 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki, nie wymagają ustalenia ich rozmieszczenia w studium gminy a co za tym idzie opracowania planu miejscowego.

Organy odwoływały się do stanowiska wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2020 r. sygn. II OSK 3705/19: *„Oceniając ustawowe przesłanki lokalizacji systemów fotowoltaicznych należy mieć na uwadze, że ustawodawca dokonał ich rozróżnienia, wprowadzając w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. odrębne unormowanie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W wymienionych przepisach ustanowiono przede wszystkim obowiązek ustalenia w studium rozmieszczenia obszarów, na których lokalizowane będą przedmiotowe urządzenia, a także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w sytuacji gdy na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie takich obszarów. Natomiast w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę tych urządzeń oraz granice ich stref ochronnych.*

Regulacja przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. oznacza, że rozmieszczenie tego rodzaju urządzeń infrastruktury energetycznej należy do decyzji organów gminy w ramach władztwa planistycznego, przy czym ustalenia w tym przedmiocie są obligatoryjne w studium, a fakultatywne w planie miejscowym. W konsekwencji uprawnione jest wnioskowanie, że realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach (por. M. Szyrski, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 116–117; H. Izdebski, J. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX, art. 10).”

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle omawianej regulacji zarysowały się sprzeczne stanowiska. Według jednej grupy poglądów, przy wykładni przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie należy ograniczać się tylko

do wykładni językowej, ale uzasadnione jest również sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej. Odwołując się do art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wskazuje się, że tego rodzaju inwestycje mają niewątpliwie istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego stąd przy stosowaniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. należy uwzględnić regulacje zawarte w studium. Przy czym w przypadku, gdy postanowienia studium nie przewidują na danym terenie lokalizacji urządzeń odnawialnych źródeł energii o mocy wyższej niż wskazana w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., w orzecznictwie przyjmuje się, że albo nie jest w takiej sytuacji możliwe wydanie warunków zabudowy w ogóle (np. wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2022 r., II SA/Gd 257/22) albo możliwe jest wprawdzie wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ale na zasadach ogólnych, tj. przy spełnieniu wszystkich warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (np. wyrok NSA z 19 grudnia 2020 r., II OSK 3705/19).

W swoim orzecznictwie Kolegium elbląskie, formułowało poglądy zbieżne z tymi zaprezentowanymi na wstępie.

Według natomiast drugiej grupy poglądów, które obecnie są dominujące i doprowadziły do zamiany doczasowej linii orzeczniczej w Kolegium elbląskim, brzmienie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie daje podstaw do wprowadzania ograniczeń w jego zastosowaniu wynikających m.in. z mocy czy innych parametrów jakimi ma się charakteryzować lokalizowana instalacja odnawialnego źródła energii oraz że dokonywanie rekonstrukcji treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. z uwzględnieniem art. 10 ust. 2a u.p.z.p. nie jest właściwe ze względu na wewnętrzny i niewiążący przy wydawaniu decyzji charakter postanowień studium.

W szczególności Kolegium kierowało się przy zmianie dotychczasowej praktyki orzeczniczej stanowiskiem wynikającym z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Ol 749/22 (zapadłym w sprawie ze sprzeciwu na decyzję Kolegium elbląskiego).

W wyroku Sąd wskazał, iż zapisy studium nie powinny być uwzględniane w decyzjach o warunkach zabudowy stwierdzając, iż brak jest podstaw prawnych dla takiego obowiązku. Samo studium nie jest bowiem aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 4 i 5 u.p.z.p.). *Przepisy art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. dotyczą planowania przestrzennego, a nie przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy.*

Nie wyłączają one lokalizacji określonych w tych przepisach instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie decyzji administracyjnej. Gdyby taka była wola ustawodawcy to odnośnie do tego rodzaju inwestycji zawarłby podobne unormowanie, jak w art. 10 ust. 3b u.p.z.p. w odniesieniu do obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², czego jednak nie uczynił. Powyższe świadczy o tym, iż sam ustawodawca w sposób całkowicie rozłączny traktuje odnoszące się do instalacji odnawialnego źródła energii gminne regulacje planistyczne (studium i planu zagospodarowania przestrzennego) oraz mające zastosowanie w przypadku ich braku przepisy u.p.z.p. odnoszące się do ustalenia lokalizacji takich inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. To od gminy zależy więc, czy podejmie ona działania planistyczne skutkujące uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określone zostaną tereny pod budowę urządzeń o jakich mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Zdaniem Sądu - brak określenia w tym trybie takich terenów w żaden sposób nie wyłącza możliwości lokalizacji określonych w tych przepisach instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, a ograniczeń z tym związanych nie można się dopatrywać i wywodzić z jednoznacznego brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p., z którego wynika wprost, że przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. Z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie wynika przy tym jakiegokolwiek ograniczenie mocy instalacji odnawialnego źródła energii warunkujące stosowanie ust. 1 pkt 1 i 2 tego artykułu, co w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i lokalizowania inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy oznacza wyłączenie tych instalacji od wymogu spełnienia warunku dobrego sąsiedztwa oraz dostępności terenu do drogi publicznej.

Obecnie Kolegium wyraża stanowisko, że na lokalizację inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej nie mają wpływu ustalenia studium, jako aktu, który ma znaczenie wyłącznie w procesie ustanawiania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dopóki ustalenia studium nie zostaną w odpowiedniej formie uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Podstawę do podjęcia rozstrzygnięcia administracyjnego może

stanowić jedynie akt prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego fakt związania gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Struktura rozstrzygnięć Kolegium

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2022 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się (w porównaniu z rokiem 2021) następującymi wskaźnikami:

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 24 % ogółu rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji (przy 33 % w roku 2021);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie w sprawie) – stanowiły – 37 % (w roku 2021- 41 %);
- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 30 % (w roku 2021 – 19 %);
- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 1,4 % (w roku 2020 – 0,6%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 53 decyzji organów pierwszej instancji (w roku 2021 Kolegium stwierdziło nieważność 37 decyzji).

Z powyższego zestawienia wynika, iż w 2022 roku – w porównaniu do roku 2021 – wzrósł odsetek decyzji uchylających decyzje organów pierwszej instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia przez te organy, co powiązane jest ze spadkiem odsetku decyzji utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne. Na stosunkowo wysokim poziomie utrzymuje się nadal odsetek decyzji uchylających decyzje organu pierwszej instancji i orzekających co do istoty sprawy (bądź umarzających postępowanie w sprawie).

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 w całości lub znacznej części wyeliminować braki

bądź wadliwości w postępowaniu 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 analizowanym okresie roku 2022 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przekazano 193 skargi na decyzje i postanowienia Kolegium (w tym 1 skarga uwzględniona we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi). Wskaźnik zaskarżalności wyniósł 9 % i był niższy w odniesieniu do roku 2021 (13 %).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał 171 skarg na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględniając 49 skarg (uwzględnienie skarg spowodowało uchylenie decyzji obu instancji w 36 sprawach i uchylenie tylko decyzji bądź postanowienia Kolegium w 13 sprawach), co stanowi 28 % ogółu spraw rozpoznanych przez Sąd.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2022 roku (tj. 2947 spraw) oraz 724 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło (według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.) – ogółem 2999 spraw, co stanowi 82 %. Pozostało do załatwienia (na koniec roku 2022) – 653 sprawy administracyjne oraz 19 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste. Wskaźnik załatwienia jest wyższy w odniesieniu do roku 2021 (80,00 %), jednakże jest niższy od planowanego wskaźnika załatwienia sprawy, który został określony w planie działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu na roku 2022 na 85%.

Niebagatelny wpływ na liczbę załatwionych spraw miał fakt powiększenia w roku 2022 składu Kolegium o 4 nowych członków pozaetatowych ale i otrzymania dodatkowych środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu Państwa z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium. Zaznaczyć trzeba, iż budżet Kolegium wsparty został kwotą, większą o 150% od pierwotnej kwoty ustalonej w planie finansowym na rok 2022.

W efekcie w roku 2022 pozaetatowym członkom Kolegium przydzielono do załatwiania łącznie 552 sprawy - w odniesieniu do roku 2021 r. w którym spraw członkom pozaetatowym przydzielono 282, członkowie pozaetatowi załatwili więcej o 270 spraw (wyczerpując tym samym przeznaczoną na ten cel pulę środków finansowych).

Jednakże znaczna część 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. Wskazać tu należy, że w roku 2022 utrzymał się wzrost wpływu liczby spraw kierowanych do Kolegium elbląskiego przy niezmienionej liczbie członków etatowych. Dodatkową okolicznością mającą niewątpliwie wpływ na szybkość załatwiania spraw był fakt, iż jeden z członków etatowych przebywał początkowo na urlopie macierzyńskim a następnie na zwolnieniu lekarskim. Fakt ten w powiązaniu z utrzymującym się zwiększonym wpływem liczby spraw rzutował zarówno na szybkość załatwiania spraw jak i w efekcie na liczbę spraw pozostałych do załatwienia w roku 2023.

Pozostałymi niejako niezmiennymi na przestrzeni dłuższego czasu uwarunkowaniami mającymi wpływ na powstanie zaległości są:

- 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.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2022 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 5 wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w roku 2022 łącznie 72 skarg kasacyjnych – 52 wniesionych przez strony i 20 wniesionych przez Kolegium. Sąd uwzględnił trzy skargi kasacyjne wniesione przez Kolegium. Wszystkie skargi kasacyjne wniesione przez strony zostały przez Sąd oddalone.

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W roku 2022 r. w Kolegium przeprowadzona została kontrola Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat: *Organizacja i warunki pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie określonym w art. 3a ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium.*

Działalność Kolegium w zakresie zagadnień objętych kontrolą oceniona została pozytywnie, przy jednoczesnym ujawnieniu określonych nieprawidłowości i uchybień.

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.

Członkowie i pracownicy Kolegium uczestniczyli w formie on-line w szeregu szkoleń organizowanych przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, a także w Konferencji orzeczniczej z planowania i zagospodarowania przestrzennego organizowanej przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Międzynarodowej Konferencji Naukowej kwartalnika Nieruchomości@ pt. „Nieruchomości wobec wyzwań podatkowych” organizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

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

Plan wynosił w 2022 r. 2.106.414,98 zł, a wykonanie 2.106.414,98 zł co dało 100% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2022 r.

Według stanu na 31 grudnia 2022 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 2022 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Limit wg. ustawy budżetowej	Wykonanie w zł
1.	2.	3.
Zatrudnienie	8*	8*
Ogółem	1335000,00	1383571,98
Wynagrodzenia osobowe	1236000,00	1287607,16
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	99000,00	95964,82

*) 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.
