

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2004 roku

I. Zagadnienia ogólne

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Tekst jedn. z 2004r, Dz. U. Nr 5, poz.60). 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 lutego 1999 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 13, poz.115) oraz Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2003r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 176, poz. 1713), powiaty: biłgorajski, hrubieszowski, janowski, tomaszowski i zamojski wraz z gminami objętymi tym obszarem oraz miasto Zamość.

Kolegium orzeka w składach trzyosobowych i jest związane wyłącznie przepisami obowiązującego prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

II. Obsada kadrowa Kolegium

A. Kolegium składa się z 19 członków: 5 etatowych i 14 pozaetatowych.

Ilość członków etatowych posiadających wykształcenie:	
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:
5	

Ilość członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:	wyższe inne:
9	2	geodezyjne: 1
		ekonomiczne: 1
		filozoficzne: 1

W 2004 roku w składzie Kolegium zaszły następujące zmiany.

W związku z powołaniem na asesora Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie i złożoną rezygnacją, Prezes Rady Ministrów odwołał jednego etatowego członka Kolegium oraz na jego miejsce powołał kandydata wyłonionego w ramach przeprowadzonego konkursu.

Ze względu na upływ kadencji sześciu pozaetatowych członków Kolegium, oraz uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Kolegium zwiększającą liczbę pozaetatowych członków Kolegium do 14 osób, przeprowadzono konkurs na kandydatów na członków pozaetatowych. Prezes Rady Ministrów powołał dziewięciu wyłonionych w konkursie nowych pozaetatowych członków Kolegium, z których trzech pełniło funkcję pozaetatowych członków w poprzedniej kadencji.

B. Biuro Kolegium składa się z 4 osób.

III. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu mieści się w budynku Delegatury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Zamościu przy ulicy Partyzantów 3 w pomieszczeniach udostępnionych przez Wojewodę.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny jest dobry.

IV. Statystyka spraw

- A. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 1337**
- w tym spraw:
- 1) pozostałych z roku poprzedzającego okres objęty informacją - 35
 - 2) wpływ spraw w roku objętym informacją - 1302
 - 3) odwołania od decyzji Marszałka województwa - -

B. Rodzaje spraw ujętych w ewidencji w roku objętym informacją:

1. Liczba spraw administracyjnych - 1134

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Ilość spraw
1.	objętych proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej (dot. podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego, leśnego, opłaty skarbowej itd.)	252
2.	działalności gospodarczej	2
3.	zagospodarowania przestrzennego	143
4.	pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych	395
5.	dotatków mieszkaniowych	48
6.	gospodarki nieruchomościami, w tym: - scalenia	109
7.	ochrony środowiska i ochrony przyrody	23
8.	odpadów	-
9.	prawa wodnego	9
10.	rolnictwa i leśnictwa	10
11.	zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	14
12.	ruchu drogowego	25
13.	dróg publicznych	37
14.	dostępu do informacji publicznej	17
15.	egzekucji administracyjnej	-
16.	wyznaczenie organu do załatwiania spraw podatkowych	45
17.	inne pozostałe	5

2. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 12
3. Sprawy nie podlegające rozstrzygnięciu w trybie decyzji lub postanowień, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Kpa - 191

V. Liczba rozstrzygnięć administracyjnych Kolegium

A. Liczba spraw rozstrzygniętych ogółem w roku objętym informacją -

1049

B. Liczba spraw pozostałych do rozstrzygnięcia na koniec roku -

85

C. Sposób rozstrzygnięcia:

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Ilość spraw
1.	sprawy rozstrzygnięte w formie decyzji i postanowień w sposób pozwalający na ocenę prawidłowości orzeczenia organu I instancji w tym: - decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej)	901 359
	- decyzje zmieniające 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 Ordynacji podatkowej)	114
	- decyzje uchylające decyzje organu I instancji w całości i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeżeli decyzja I instancji została wydana z naruszeniem przepisów art. 240 lub 247 Ordynacji podatkowej (art. 233 § 1 pkt 2b Ordynacji podatkowej)	-
	- decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej)	322
	- decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznych (art. 156-158 Kpa oraz art. 247-251 Ordynacji podatkowej)	40
	- 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 Ordynacji podatkowej)	66
2.	Sprawy rozstrzygnięte w inny sposób, w tym: - stwierdzenie niedopuszczalności odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania (art. 134 Kpa oraz art. 228 Ordynacji podatkowej)	124 43
	- zawieszenie postępowania (art. 97 i 98 Kpa oraz art. 201 i 204 Ordynacji podatkowej)	2
	- umorzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej)	5
	- odmowa wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Ordynacji podatkowej)	2
	- odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Ordynacji podatkowej)	1

	- decyzje wydane po wznowieniu postępowania, tj. odmawiające uchylecia decyzji, uchylające i rozstrzygające o istocie sprawy oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 151 Kpa oraz art. 245 Ordynacji podatkowej)	1	
	- sprawy rozstrzygnięte w inny sposób (wyznaczenie organu właściwego do załatwienia sprawy, przekazanie według właściwości)	70	
3.	postanowienia wydane w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu w tym:		24
	uznające zażalenia za uzasadnione	8	

VI. Liczba orzeczeń w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste, ogółem -

12

A. Charakterystyka orzeczeń:

Lp.	Sposób załatwienia wniosków	Ilość spraw
1.	oddalenie wniosku	8
2.	ustalenie wypowiedzenia za uzasadnione w mniejszej wysokości i ustalenie opłaty	2
3.	ugoda	2
4.	stwierdzenie uchybienia terminu do złożenia wniosku	-
5.	umorzenie postępowania	-
6.	stwierdzenie bezpodstawności (nieskuteczności) wypowiedzenia	-

B. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń Kolegium -

2

C. Liczba spraw pozostałych do rozstrzygnięcia przez Kolegium -

-

VII. Liczba decyzji i postanowień Kolegium zaskarżonych w roku objętym informacją do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, gólem 142
/wpływ spraw do SKO w 2004r. objętych Repertorium - 1111/

- wskaźnik zaskarżalności w stosunku do ogólnej liczby podjętych rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu 12,78%

VIII. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ogółem -

IX. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o WSA, ogółem 3

X. Liczba spraw rozpoznanych w roku objętym informacją przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, ogółem /* 154

A. Rozstrzygnięcia Sądu dotyczące skarg na decyzje (postanowienia) Kolegium:

Lp.	Sposób załatwienia skarg	Ilość spraw
1.	odrzucenie skargi	34
2.	oddalenie skargi	85
3.	uchylenie decyzji lub postanowienia	30
4.	stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia	3
5.	stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji lub postanowienia	-
6.	umorzenie postępowania	2

B. Rozstrzygnięcia Sądu dotyczące skarg na bezczynność Kolegium:

Lp.	Sposób załatwienia skarg	Ilość spraw
1.	odrzucenie skargi	-
2.	oddalenie skargi	-
3.	zobowiązanie do dokonania czynności, wydania aktu	-
4.	umorzenie postępowania	-

/* w tym punkcie ujęte zostały łącznie wszystkie skargi rozpatrzone przez NSA w roku objętym informacją, bez względu na to, kiedy skarga została złożona do Sądu.

XI. Informacje dodatkowe

Przedstawione w informacji dane liczbowe wskazują na trwający od kilku lat wzrost liczby wpływających i rozpatrywanych spraw. W roku sprawozdawczym wzrost ten był umiarkowany i wynosił 4,3% w stosunku roku 2003. Również w rodzajach spraw nie nastąpiły zasadnicze zmiany. Znaczący wzrost dotyczył tylko spraw z zakresu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Procentowo wysoki wzrost z zakresu ruchu drogowego o 56% i dróg publicznych o 170% nie miał istotnego wpływu na orzecznictwo, ze względu na niski 5,4% udział tych spraw w ogólnej liczbie spraw.

W roku 2004 nie uległy zmianie zasadnicze, utrzymujące się od kilku lat proporcje dotyczące sposobu rozstrzygnięcia spraw. Nadal utrzymuje się wysoki wskaźnik rozstrzygnięć Kolegium uchylających i stwierdzających nieważność rozstrzygnięć organów pierwszej instancji. Rozstrzygnięcia utrzymujące w mocy decyzje i postanowienia pierwszoinstancyjne stanowiły 49,1% . Nastąpił znaczący wzrost liczby postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z 33 w 2003r. do 106 w roku sprawozdawczym. Wzrosła z 21 do 66 liczba rozstrzygnięć stwierdzających nieważność decyzji organów I instancji i stwierdzających wydanie takich decyzji z naruszeniem prawa. Na poziomie lat ubiegłych utrzymuje się wskaźnik uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Rozstrzygnięcia te nadal stanowią 35,7% a rozstrzygnięcia reformujące decyzje organu I instancji 12,6%. Stosunkowo niski udział rozstrzygnięć reformacyjnych i wysoki udział rozstrzygnięć przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia wynika z uchybień w postępowaniu organów pierwszej instancji. Uchybienia te polegają na niepełnym zebraniu materiału dowodowego i konieczności uzupełnienia tego materiału w znaczącym stopniu oraz na naruszaniu praw stron przez niezapewnienie im czynnego udziału w postępowaniu i możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy.

Na poziom orzecznictwa organów I instancji mają niewątpliwie negatywny wpływ częste zmiany przepisów prawa. Dotyczą one niemal wszystkich rodzajów spraw. Zmiany te wywołują nierzadko odmienny od zamierzonego przez ustawodawcę skutek. Typowym przykładem są wprowadzone w 2003r. zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uzasadnieniem tych zmian miało być uproszczenie procedur i przyspieszenie uzyskiwania zezwoleń na budowę oraz uporządkowanie gospodarki przestrzennej w miastach i gminach. Jednakże z powodu utraty mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995r. i braku zauważalnego postępu w opracowaniu nowych planów cel ten nie został osiągnięty. Liczba wydanych i zaskarżonych decyzji z zakresu zagospodarowania przestrzennego utrzymuje się na niezmiennym poziomie a nowe przepisy wydłużyły czas uzyskiwania takich decyzji ze względu na wymóg licznych uzgodnień i wymóg opracowywania projektów decyzji przez uprawnionych urbanistów czy architektów. Ponadto nowe przepisy wywołują znaczące trudności interpretacyjne, szczególnie dolegliwe dla organów pierwszej instancji. Dotyczą one zarówno decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzji o warunkach zabudowy.

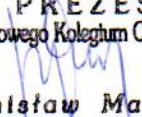
Kolejnym przykładem błędów i luk w ustawodawstwie jest ustawa o świadczeniach rodzinnych, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004r. Stosowanie tej ustawy z powodu nieostrych definicji i braku jednoznacznych kryteriów przyznawania świadczeń, niezależnie od znaczącego wzrostu liczby spraw w organach I instancji a także w Kolegium, wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych oraz liczne błędy w przyznawaniu i przypadki wyłudzenia świadczeń.

Brak jednoznacznych przepisów o możliwości zmiany decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody, utrudniał korygowanie błędnych decyzji wydanych na skutek nieprawidłowych danych lub omyłek pracowników. Dotyczyło to szczególnie decyzji w sprawach dodatków do zasiłków rodzinnych z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Ustawa ta nie zawiera również nie budzących wątpliwości przepisów dotyczących właściwości organu odwoławczego ze względu na przepis art. 477⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu wprowadzonym w życie na podstawie art. 34 ust. 2 lit.e ustawy z dnia 28.11.2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U., Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.). Na podstawie przepisów ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego organem odwoławczym od decyzji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jest samorządowe kolegium odwoławcze. Stanowisko takie podzielał Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrując skargi na decyzje Kolegium w sprawach świadczeń rodzinnych, z których zdecydowana większość została oddalona.

Od grudnia 2004r. Wojewódzki Sąd Administracyjny zmienił linię orzecniczą. Powołując się na art. 477⁸ § 2 Kpc uznał, że samorządowe kolegia odwoławcze nie są właściwe w sprawach zasiłków rodzinnych i dodatków do tych zasiłków i stwierdził nieważność 3 decyzji Kolegium, co wpłynęło na pogorszenie wskaźnika skuteczności skarg. W myśl tego przepisu sprawy o zasiłek opiekuńczy, macierzyński, porodowy, rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego należą do właściwości sądów rejonowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny pominął tytuł rozdziału 3 brzmiący: „Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”, w którym zawarty jest art. 477⁸. Sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych, w których ustawa o świadczeniach rodzinnych przekazała orzekanie organom administracji nie należą do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznając takie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za błędne wniosło kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków stwierdzających nieważność decyzji Kolegium. Ponadto zauważyć należy, iż zmiana linii orzecniczej WSA wywołuje inne skutki, niekorzystne dla stron niezadowolonych z rozstrzygnięć organów I instancji.

W roku 2004 wniesiono na decyzje i postanowienia Kolegium 142 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Oznacza to wzrost wskaźnika zaskarżalności z 9,96% w roku 2003 do 12,78% w roku sprawozdawczym. Na wzrost ten miało niewątpliwy wpływ wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2004r. dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Strony niezadowolone z decyzji uznały dwuinstancyjność za dodatkową i łatwiejszą możliwość dochodzenia przysługujących im w ich mniemaniu praw. Drugim czynnikiem wzrostu liczby skarg są wyżej omówione zmiany przepisów materialnego prawa administracyjnego. Najwięcej skarg dotyczy spraw z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych oraz zagospodarowania przestrzennego.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego

Stanisław Majewski