

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi

za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2004 roku

I. Zagadnienia ogólne

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001 r. 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, zażeń 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 (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.). 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) powiaty: **6** wraz z **35** gminami objętymi tym obszarem.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

W piśmiennictwie w ostatnim okresie ukazało się opracowanie, którego wnioski ukazują istotę pozycji SKO, stąd też przytoczenie części tego w niniejszej informacji, wydaje się należy uznać za celowe. W opracowaniu tym, (D.Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, St. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski; Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia; Samorząd Terytorialny; nr 1-2 (169-170) 2005, s. 94-95), określono jako jawne nieporozumienie, pomysły proponujące przecięcie przez wojewodów roli organów odwoławczych we wszystkich sprawach rozstrzyganych w I instancji przez jednostki samorządu terytorialnego względnie – zastąpienie prawa do odwołania prawem zwrócenia się do organu samorządowego o ponowne rozpoznanie sprawy. W konsekwencji miałyby to prowadzić do likwidacji SKO. W tym miejscu warto przywołać argumentację Trybunału Konstytucyjnego z wyroku (z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73), w której stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP zmiany ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, na mocy której zamierzano włączyć do tej służby personel biur SKO oraz RIO.

Trybunał przypominał w nim, że „Konstytucja RP realizuje zasadę rozdziału administracji rządowej i samorządowej, wobec tego organem odwoławczym od aktów wydawanych w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie może być organ administracji rządowej, z drugiej strony względ na rzetelność i obiektywizm w rozpatrywaniu odwołań wymaga aby organ odwoławczy był niezależny od organu I instancji. W świetle (...) ustawy z dnia 12 października 1994 r. SKO nie są organami administracji rządowej, a członkowie SKO w sprawowaniu funkcji orzeczniczych są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.”

Sugerowane w niektórych kręgach administracji rządowej propozycje tzw. reform postępowania odwoławczego należy uznać - wobec powyższej argumentacji Trybunału Konstytucyjnego - za całkowicie rozmiijające się z podstawowymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro Trybunał za niekonstytucyjne uznał rozwiązanie poddające zwierzchności premiera i innych organów administracji rządowej pracowników biur SKO, to tym bardziej nie do przyjęcia byłoby rozwiązanie, w którym rolę organów gwarantujących konstytucyjne prawo do odwołania od decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego mieliby pełnić wojewodowie.

Jako niemożliwy do pogodzenia z zasadami ustroju polskiego państwa należy także uznać pomysł przywrócenia hierarchiczności w organizacji samorządu terytorialnego i powierzenia funkcji organów wyższego stopnia – w stosunku do organów gmin i powiatów – marszałkom województwa. Zaprzeczałoby to zasadzie samodzielności gmin i zasadzie subsydiarności, z której należy wyprowadzić również konieczność braku podporządkowania organów samorządu gminnego i powiatowego organom samorządu województwa.

Koncepcja zastąpienia prawa do odwołania prawem zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organy tego samego szczebla kłóciłaby się natomiast z istotą prawa do odwołania, zagwarantowanego art. 78 Konstytucji RP. Wprawdzie Konstytucja przewiduje możliwość ustanowienia w ustawach wyjątku od tej zasady, jednak wyjątki nie mogą być regułą, a przeciw sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego obejmują przytłaczającą większość wszystkich spraw załatwianych w tym trybie przez organy administracji publicznej. Koncepcja rezygnacji z odwołania do organu niezależnego do będącego organem jednostki samorządu terytorialnego organu I instancji i niezależnego od administracji rządowej nie może być zatem „wyjątkiem”, o jakim mowa w art. 78 Konstytucji.

II.Obsada kadrowa Kolegium

A. Kolegium składa się z **55** – członków : **16** – etatowych i **39** – pozaetatowych.

Ilość członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze	wyższe administracyjne	
15	1	
w tym ilość osób posiadających uprawnienia do ubiegania się o stanowisko:		
- sędziego administracyjnego : 11		
- asesora: 3		
- referendarza: 2		

Ilość członków pozaetatowych posiadających wykształcenie : 39		
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:	wyższe inne :
15	5	budowlane – 5 organizacja i zarządzanie – 1 geodezyjne – 2 biologiczne – 1 filologiczne – 1 ekonomiczne – 4 włókiennicze – 2 mechaniczne – 1 wojskowe – 1 nauk politycznych – 1
W tym ilość osób posiadających uprawnienia do ubiegania się o stanowisko: - sędziego administracyjnego: 4 - referendarza: 7		

- B. Wśród członków Kolegium są osoby posiadające tytuły naukowe : dr praw – 4 osoby posiadające publikacje książkowe – 3 osoby, publikacje w prasie fachowej – 7 osób
- C. Biuro Kolegium składa się z **14** osób .

III. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi mieści w Łodzi przy ul.Piotrkowskiej Nr 86, w budynku użyczonym Kolegium przez Prezydenta Miasta Łodzi na podstawie zawartej umowy użyczenia.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery) ocenić należy jako dobry. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi posiada pełne wyposażenia techniczne w sprzęt komputerowy i pomocniczy.

IV. Statystyka spraw

A. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 6245
w tym spraw:

- 1) pozostałych z roku poprzedzającego okres objęty informacją - **284**
- 2) wpływ spraw w roku objętym informacją - **5893**
- 3) odwołania od decyzji Marszałka województwa - **6**

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

1. Liczba spraw administracyjnych - 4622

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Ilość Spraw
1.	objętych proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej(dot. podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego, leśnego, opłaty skarbowej itd.)	692
2.	działalności gospodarczej	10
3.	zagospodarowania przestrzennego	510
4.	pomocy społecznej w tym: - świadczeń rodzinnych: 554	1402
5.	dodatków mieszkaniowych	280
6.	gospodarki nieruchomościami, w tym: - scalenia 3 - przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo -własności na Ziemiach Odzyskanych - grunty warszawskie (uwaga – dwa ostatnie odnośniki zostają wypełnione, jeśli sprawy należą do właściwości danego kolegium)	261
7.	ochrony środowiska i ochrony przyrody	55
8.	odpadów	25
9.	prawa wodnego	15
10.	rolnictwa i leśnictwa	2
11.	zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	184
12.	ruchu drogowego	224
13.	drog publicznych	27
14.	dostępu do informacji publicznej	5
15.	egzekucji administracyjnej	33
16.	inne, pozostałe	897
		4622

2.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 195

**3.Sprawy nie podlegające rozstrzygnięciu w trybie decyzji lub postanowień,
w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Kpa - 1428**

V. Liczba rozstrzygnięć administracyjnych Kolegium

A. Liczba spraw rozstrzygniętych ogółem w roku objętym informacją - 4531

B. Liczba spraw pozostałych do rozstrzygnięcia na koniec roku - 375

C. Sposób rozstrzygnięcia:

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Ilość spraw
I.	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§1Kpa oraz 233 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej) - 2161 - 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) - 157 - decyzje uchylające decyzje organu I instancji w całości i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia właściwemu organowi, jeżeli decyzja I instancji została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (art.233§1pkt 2b Ordynacji podatkowej) - 112 - decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art.138§2 Kpa oraz art.233§2 Ordynacji podatkowej) - 882 - decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznych (art.156-158 Kpa oraz art.247-251 Ordynacji podatkowej) - 33 - 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) - 34	3379

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) - 207 - zawieszenie postępowania (art.97 i 98 Kpa oraz art.201 i 204 Ordynacji podatkowej) - 11 - umorzenie postępowania odwoławczego (art.138§1pkt3 Kpa oraz art.233§1pkt3 Ordynacji podatkowej) - 133 - odmowa wznowienia postępowania (art.149§3 Kpa oraz 242§3 Ordynacji podatkowej) - 5 - odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art.157§3 Kpa oraz art.249§3 Ordynacji podatkowej) - 6 - decyzje wydane po wznowieniu postępowania tj. odmawiające uchylenia 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) - 7	1104
3. postanowienia wydane w wyniku rozpatrzenia zażaleń na beczynność organu w tym: uznające zażalenia za uzasadnione - 12	48

4531

VI.Liczba orzeczeń w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste, ogółem - 225

A. Charakterystyka orzeczeń :

Lp.	Sposób załatwienia wniosków	Ilość spraw
1.	oddalenie wniosku	164
2.	uznanie wypowiedzenia za uzasadnione w mniejszej wysokości i ustalenie opłaty	21
3.	ugoda	5
4.	stwierdzenie uchybienia terminu do złożenia wniosku	-
5.	umorzenie postępowania	9
6.	stwierdzenie bezpodstawności(nieskuteczności) wypowiedzenia	26

225

B. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń Kolegium - 17

C. Liczba spraw pozostałych do rozstrzygnięcia przez Kolegium - 57

VII. Liczba decyzji i postanowień Kolegium zaskarżonych w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ogółem - 582

- wskaźnik zaskarżalności w stosunku do ogólnej liczby podjętych rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu - **15,33%**

VIII. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ogółem - 5

IX. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, ogółem - 13

X. Liczba spraw rozpoznanych w roku objętym informacją przez Naczelnny Sąd Administracyjny, ogółem - 682

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

Lp.	Sposób załatwienia sprawy	Ilość spraw
1.	odrzućenie skargi	116
2.	oddalenie skargi	315
3.	uchylenie decyzji lub postanowienia	123
4.	stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia	9
5.	stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji lub postanowienia	-
6.	umorzenie postępowania	119

682

B. Rozstrzygnięcia Sądu dotyczące skarg na bezczynność Kolegium:

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

3

XI. Status członków samorządowego kolegium odwoławczego

Celem rozszerzenia niniejszej informacji o ten rozdział jest przede wszystkim konieczność wyjaśnienia, wobec występujących niekiedy nieporozumień, zadań udzielania informacji w tym zakresie, roli i pozycji członków (etatowych i pozaetatowych) samorządowego kolegium odwoławczego. Temat ten opisany został w sposób całościowy w monografii członka tut. Kolegium – Pani dr Agnieszki Korzeniowskiej p.t. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym; Zakamycze 2002. Zdaniem autorki –

„Regulując ustrój i pozycję samorządowego kolegium odwoławczego ustawodawca określił też dokładnie wymagania stawiane kandydatom na członków orzekających i prezesa kolegium. W aktualnym stanie prawnym, aby zostać członkiem tego organu, należy spełniać określone ustawą z 12 października 1994 r. kryteria, przejść pozytywnie proces weryfikacyjny prowadzony przez komisję konkursową oraz uzyskać pozytywną opinię zgromadzenia ogólnego kolegium i zostać powołanym przez Prezesa Rady Ministrów.

Zarówno prezesowi kolegium jak i etatowym członkom orzekającym ustawodawca postawił wysokie wymagania. Osoby te muszą posiadać obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw publicznych, legitymować się dyplomem magisterskich studiów prawniczych lub administracyjnych oraz wykazywać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz doświadczeniem zawodowym. Zarówno kandydat na prezesa kolegium jak i na członka etatowego nie może być osobą skazaną prawomocnym wyrokiem sądu, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Uprawnienia do przedstawiania kandydatów na członków kolegium, zarówno etatowych jak i pozaetatowych przyznane zostało prezesowi danego kolegium. W ten sposób ustawodawca umożliwił prezesowi kolegium realizację autorskiej koncepcji stworzenia zespołu fachowców.

Uprawnienia te dodatkowo wzmocniono przyznaniem prezesowi wyłącznego prawa do złożenia wniosku do premiera o powołanie czy odwołanie wiceprezesa kolegium. Ostatecznie jednak do powołania członków tego organu uprawniony jest Prezes Rady Ministrów, działający na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego. Opinia ta powinna zostać przyjęta w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu zgromadzenia ogólnego kolegium.

Członkowie pozaetatowi również wybierani przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu, nie są związani z kolegium umowami o pracę. W tym przypadku bowiem wybór na określone stanowisko nie stanowi źródła stosunku pracy, nie wynika bowiem z niego obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Członkom pozaetatowym przysługuje ryczałt, którego wysokość uzależniona jest od liczby spraw przez nich przygotowanych i prowadzonych. Otrzymują go również za przygotowanie spraw, za udział w posiedzeniach zgromadzenia ogólnego, a także za reprezentowanie kolegium przed sądami administracyjnymi.”

W roku 2003 członkowie pozaetatowi prowadzili i przygotowali – 1326 spraw, natomiast w roku 2004 – 1519 spraw. Stanowi to około 30 % spraw załatwionych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, w tych latach.

W tym miejscu zatem, wydaje się, należy wrócić do podkreślonej w wymienionym wyżej opracowaniu możliwości stworzenia przez prezesa kolegium autorskiej koncepcji zespołu fachowców i przedstawić jej zarys oraz realizację w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi. Przyjęto otóż, że podstawę zespołu, o którym mowa wyżej, stanowić będą ludzie w różnym wieku, o różnym doświadczeniu zawodowym i życiowym oraz o różnym wykształceniu (z dominującym wykształceniem prawniczym i administracyjnym), których umiejętności mogą być przydatne do wykonywania przez Kolegium nałożonych,

w przepisach prawa zadań. Dla członków pozaetatowych (odpowiadających wymaganiom ustawy o sko), przygotowujących i prowadzących sprawy, okres wykonywania tej funkcji jest zbieżny z odbywaniem aplikacji, w wyniku której określenie przydatności do pracy w Kolegium, kończy się zgłoszeniem do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie na etatowego członka Kolegium. Członkowie pozaetatowi nie przygotowujący i nie prowadzący spraw biorą udział w posiedzeniach i rozprawach prowadzonych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, gdzie ich doświadczenie omówione wyżej, jest w pełni wykorzystywane. **Nie jest tajemnicą, iż bez pozaetatowych członków zadania tut. Kolegium nie byłyby wykonywane w takiej mierze, w jakiej się je wykonuje. Stąd też wydaje się, iż w tym miejscu wypada im złożyć za to, podziękowanie.**