

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu (dalej: SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1659 ze 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23; dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 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 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925), następujące powiaty na terenie województwa łódzkiego: łaski, pajęczański, poddębicki, sieradzki, wieluński, wieruszowski i zduńskowolski, wraz z 51 gminami leżącymi na ich obszarze.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. W skład Kolegium wchodzi **21** członków: **6** etatowych i **15** pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 9	wyższe administracyjne: 3	wyższe inne: 3

Z dniem 7 sierpnia 2014 r., w związku z przejściem Prezesa Kolegium na emeryturę, zwolniło się stanowisko etatowego członka Kolegium, które dotychczas nie zostało obsadzone.

W dniu 5 lutego 2015 r. Premier powołał 6 członków pozaetatowych Kolegium wyłonionych w drodze postępowania konkursowego. W dniu 30 kwietnia 2015 r. Pani Justyna Krawczyk odwołana została z funkcji pozaetatowego członka Kolegium, w związku z jej rezygnacją. Na dzień 31 grudnia 2015 r. powołanych jest 15 członków pozaetatowych.

Spośród 21 członków Kolegium 7 spełnia ustawowe kryteria pozwalające ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (w tym 3 członków etatowych i 4 członków pozaetatowych) oraz 14 o stanowisko referendarza sądowego (6 etatowych członków i 8 pozaetatowych). Uprawnienia radcy prawnego posiada 5 członków (3 etatowych i 2 pozaetatowych), a 2 członków pozaetatowych posiada uprawnienia adwokata.

2.2. W Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu do dnia 30 września 2015 r. zatrudnionych było 7 osób: kierownik Biura, główny księgowy, księgowy, 2 starszych inspektorów, 2 inspektorów, w tym 2 osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z dniem 30 września 2015 r. księgowa zatrudniona na 0,6 etatu przeszła na emeryturę. Wobec powyższego zatrudniona dotychczas na 0,5 etatu główna księgowa przejęła obowiązki prowadzenia księgowości Kolegium w pełnym wymiarze czasu pracy. Spośród 6 zatrudnionych osób 5 posiada wykształcenie wyższe. Kolegium zatrudnia także 1 pracownika obsługi - sprzątaczkę na 1/2 etatu.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu mieści się w Sieradzu przy Placu Wojewódzkim 3. W 2015 r. Kolegium zajmowało 12 pomieszczeń biurowych oraz salę rozpraw o łącznej pow. 267,60 m² na I i II piętrze w budynku „A” Starostwa Powiatowego w Sieradzu przy Placu Wojewódzkim 3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu posiada obecnie w trwałym zarządzie udział w wysokości ²⁹/1000 w zabudowanej nieruchomości, w której ma siedzibę. Pozostałe pomieszczenia biurowe Kolegium zajmuje na podstawie umowy użyczenia zawartej z Urzędem Marszałkowskim w Łodzi. W stosunku do obsady kadrowej i zadań Kolegium stan wyposażenia w sprzęt biurowy i elektroniczny należy uznać za dobry, natomiast powierzchnię biurową za odpowiadającą potrzebom Kolegium.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją **1710**
w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ **83**

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją **1627**

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją/²:

2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem **1401**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	370
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	224
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	355
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	108
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	164
7.	prawo wodne	20
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	27
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	5
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	100
11.	prawo górnicze i geologiczne	8
12.	egzekucja administracyjna	8
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	12

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa)/³ **187**

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste **39**

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych **0**

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

1586

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 Op /⁵</td><td>47</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 Op / ⁵	47	1000
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op / ⁵	47			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji / ⁶ - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)	74		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>7</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	7	24
uznające zażalenia za uzasadnione	7			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa	185		
5.	pozostałe / ⁷	303		

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	414
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 2 lit. a Op) / ⁸	155
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) / ⁸	249
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) / ⁸	65
5.	pozostałe	117

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.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 243 § 3 Op)/ ⁹	0
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	3
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 – 248 Op)/ ⁹	47
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)/ ⁹	10
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 245 Op)/ ⁹	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 § 1 pkt 2 i 3 Op)/ ⁹	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	7
9.	pozostałe	7

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ 75

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 37
w tym ugody 24

2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO 1

3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/¹⁰ 12
w tym wpływ w grudniu 2015 r. 12

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem	185
w tym :	
1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem -	170
• wskaźnik „zaskarżalności” / ¹¹	17%
1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana 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	7
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	8
1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/ ¹²	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	133
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>25</td></tr></table>		uwzględnienie skargi	25	133
uwzględnienie skargi	25				
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	
uznające skargi za uzasadnione	0				

Sieradz, dnia 17 marca 2016 r.

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Marek Szymański

¹ - sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, 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, art. 133a § 2 Op), odmowy przywrócenia terminu (art. 59 § 1 i 2 Kpa, art. 163 § 2 Op), 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), opłat i kosztów postępowania (dział IX Kpa, dział IV rozdział 23 Op);

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 - dot. spraw, które nie zostały załatwione przez SKO w roku objętym informacją;

¹¹ - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;

¹² - 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 4 w 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

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).

W roku 2015 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu rozpoznało 370 spraw z zakresu **podatków i opłat lokalnych** (podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego, opłat za gospodarowanie odpadami), z tego 206 miało charakter procesowy (np. wyznaczenie organu do załatwienia sprawy, stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania, przywrócenie bądź odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, zawieszenie postępowania, rygor natychmiastowej wykonalności), zaś w 164 sprawach wydano rozstrzygnięcia po merytorycznym rozpoznaniu sprawy. W 80 przypadkach uchylono zaskarżone akty (decyzje, postanowienia) i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji lub umorzono postępowanie w sprawie, w 6 przypadkach stwierdzono nieważność decyzji i w 78 przypadkach utrzymano zaskarżone akty (decyzje, postanowienia) w mocy.

Wśród rozpoznanych spraw zdecydowaną większość stanowiły sprawy o ustalenie bądź określenie wysokości zobowiązania podatkowego oraz sprawy o zastosowanie ulg i zwolnień podatkowych. Ponadto Kolegium rozpoznawało m.in. sprawy o rozliczenie wpłaty podatku.

Rozpoznając wymienione sprawy organ odwoławczy najczęściej stwierdzał następujące uchybienia, dotyczące postępowania organu pierwszej instancji lub samych decyzji:

- błędną ocenę przesłanek zmiany decyzji o ustaleniu wymiaru podatku – stosowanie art. 254 Ordynacji podatkowej o zmianie decyzji ostatecznej zamiast przepisów art. 240-246 Ordynacji podatkowej o wznowieniu postępowania w sytuacji, gdy okoliczność faktyczna mająca wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego istniała już w chwili wydania decyzji wymiarowej,
- niedostatecznie jasne formułowanie w decyzjach wydawanych w oparciu o art. 67a Ordynacji podatkowej stanowiska co do przyczyn odmowy zastosowania ulgi bądź zwolnienia podatkowego – stwierdzenie braku ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, czy też skorzystanie z instytucji uznania administracyjnego w przypadku stwierdzenia zaistnienia wymienionych przesłanek,
- niedostosowywanie decyzji wymiarowych generowanych przez systemy informatyczne do indywidualnych przypadków – niewykreślanie z formularzy decyzji tych przepisów, które nie znajdowały zastosowania w konkretnej sprawie oraz automatyczne powielanie wzorcowych uzasadnień nieadekwatnych do okoliczności faktycznych rozpoznawanych spraw.

W porównaniu do lat poprzednich zauważalne było radykalne ograniczenie przypadków doręczania stanowiska w sprawie zarzutów odwołania, wymaganego przepisem art. 227 § 2 Ordynacji podatkowej, wyłącznie organowi odwoławczemu, z pominięciem skarżącego.

Z zaistniałych w 2015 r. problemów orzecznich na uwagę zasługują następujące przypadki:

W decyzji znak: SKO.4100/306/14 z dnia 30 grudnia 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze przyjęło, że kable telekomunikacyjne ułożone w kanalizacji kablowej tworzą z nią całość techniczno-użytkową podlegającą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.) – dalej *u.p.o.l.* Sprzedaż kanalizacji kablowej nie powoduje utraty przez sieć telekomunikacyjną statusu bu-

dowli. Stanowi ona przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, z zastrzeżeniem jednak, iż właściciele jej poszczególnych części powinni deklarować podatek od posiadanych elementów. W orzecznictwie zwraca się uwagę, iż sieć telekomunikacyjna stanowi budowlę niezależnie od tego, jaka jest jej konstrukcja (np. napowietrzna lub podziemna), ani kto jest właścicielem jej poszczególnych części. W przypadku sieci telekomunikacyjnej budowlą jest zbiór poszczególnych elementów konstrukcyjnych oraz urządzeń i instalacji, które zostały połączone w celu realizacji określonego zadania. Opodatkowaniu będzie zatem podlegać każdy z elementów budowli sieci telekomunikacyjnej stanowiącej integralną całość techniczno-użytkową (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Bk 270/12, publ. CBOSA).

W wyroku wydanym w wyniku rozpoznania skargi podatnika na tę decyzję WSA w Łodzi uznał za zasługujące na rozważenie, czy położone w kanalizacji kablowej same kable można uznać w stanie prawnym obowiązującym w 2009 r. za budowlę w rozumieniu ustawy podatkowej, czyli obiekt stanowiący całość techniczno-użytkową. Za trafne rozwiązanie tak postawionej kwestii Sąd uznał pogląd prawny wyrażony w wyroku NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 1498/12 (publ. CBOSA). W ocenie NSA skoro kable światłowodowe i współosiowe nie stanowią samodzielnej budowli w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.o.l., to nie można uznać, że ich właściciel jest podatnikiem w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l. Tym może być bowiem tylko właściciel bądź posiadacz samoistny budowli.

W konkluzji Sąd stwierdził, że skoro Spółka jest od 1 lutego 2009 r. właścicielem jedynie linii kablowych, które są ułożone w kanalizacji kablowej należącej do innego podmiotu, to nie sposób przyjąć, że ciąży na niej zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości w zakresie budowli, którą odrębnie kable nie są.

Powołany wyrok WSA w Łodzi nie jest prawomocny, albowiem Kolegium złożyło w dniu 11 sierpnia 2015 r. skargę kasacyjną od tego wyroku, kwestionując w niej zapezentywany wyżej pogląd Sądu pierwszej instancji.

W omówionym wyroku WSA w Łodzi rozważył także problem skuteczności doręczenia pisma przez pocztę w sytuacji, gdy podatnik zwrócił się do organu podatkowego o doręczanie mu korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w trybie i na zasadach wynikających z art. 152a Ordynacji podatkowej. W analizowanej sprawie organ podatkowy pierwszej instancji doręczył decyzję podatnikowi za pośrednictwem operatora pocztowego w dniu 1 grudnia 2014 r., a w dniu 18 grudnia 2014 r. nastąpiło zastępcze doręczenie podatnikowi przedmiotowej decyzji za pośrednictwem poczty elektronicznej w trybie art. 152a § 3 Ordynacji podatkowej. W dniu 12 grudnia 2014 r. pełnomocnik podatnika, po zapoznaniu się z treścią decyzji, wniósł od niej odwołanie, podnosząc w nim konkretne, merytoryczne zarzuty względem podjętego rozstrzygnięcia. Odwołanie zostało przekazane do Kolegium wraz z aktami sprawy w dniu 23 grudnia 2014 r. W dniu 31 grudnia 2014 r., w reakcji na doręczenie decyzji przez skrzynkę e-PUAP, pełnomocnik złożył kolejne odwołanie, identyczne w swej treści z pierwszym odwołaniem.

Kolegium wydało decyzję w wyniku rozpoznania odwołania od decyzji doręczonej przez pocztę. W skardze na tę decyzję podatnik wyraził pogląd, że Kolegium powinno stwierdzić niedopuszczalność wniesionego odwołania z uwagi na nieskuteczność doręczenia decyzji. Odpowiadając na skargę Kolegium podniosło, że rozpoznanie odwołania zgodnie z żądaniem i niestwierdzenie jego niedopuszczalności nie spowodowało naruszenia prawa podatnika skutkującego dla niego negatywnymi konsekwencjami. Z powodu rozpoznania odwołania przez Kolegium podatnik nie poniósł szkody, o której można byłoby niewątpliwie mówić w przypadku, gdyby strona postępowania wniosła skutecznie odwołanie, jednak na skutek błędu organ odwoławczy nie rozpatrzyłby go merytorycznie.

Sąd podzielił w całości zapatrywanie Kolegium.

W 2015 r. do Kolegium wpłynęło 206 spraw objętych przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. **o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), co w porównaniu do 2014 r. stanowi spadek wpływu o 7 spraw. Podobnie jak w latach ubiegłych zagadnienia dotyczące planowania przestrzennego w dalszym ciągu stanowią istotny odsetek wśród wszystkich spraw rozstrzyganych przez Kolegium.

Ponownie najczęstszym powodem uchylania zaskarżonych decyzji są wady analiz urbanistycznych, co utrudnia (a czasem nawet uniemożliwia) ocenę w postępowaniu odwoławczym prawidłowości wniosków analizy (przekładających się na treść decyzji pierwszoinstancyjnej) w kontekście jej ustaleń faktycznych. Nadal w praktyce powszechnie wykorzystuje się do przeprowadzania analiz urbanistycznych mapy, których zasięg odwzorowania terenu nie odpowiada potrzebom konkretnej sprawy (brak tzw. kołnierza urbanistycznego). Z reguły w takich wypadkach miało miejsce wyznaczenie granic obszaru analizowanego niezgodnie z wymaganiami § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowaniu terenu w przypadku brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), gdyż faktyczne granice obszaru analizowanego wykaczały poza zasięg mapy znajdującej się w aktach sprawy. W większości przypadków dyskwalifikowało to rzetelność analizy i jej przydatność dla postępowania. Kolejnym istotnym błędem, który często pojawia się w sprawach warunków zabudowy, jest pomijanie uzasadnienia wyznaczenia granic obszaru analizowanego, co jest szczególnie istotne w przypadku odmowy ustalenia warunków zabudowy ze względu na brak tzw. dobrego sąsiedztwa. Do częstych uchybień należy zaliczyć także lakoniczność, bądź też zupełny brak, uzasadnienia wymagań dla nowej zabudowy przyjętych w analizie, co w szczególności dotyczy przypadków, w których wymagania te zostały ustalone w oparciu o inne kryteria niż proste odniesienie się od zabudowy sąsiedniej (§ 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 i § 7 ust. 4 cyt. rozporządzenia).

Wśród dostrzeżonych przez Kolegium błędów należy także wskazać pomijanie przez organy pierwszej instancji wymaganej w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy.

Do istotnych zagadnień rozstrzyganych przez Kolegium należy zaliczyć problem związany z kwalifikowaniem urządzeń przetwarzających energię naturalną (słońca, wiatru) na energię elektryczną, tj. turbin wiatrowych oraz paneli fotowoltaicznych. W orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, w myśl którego turbiny wiatrowe są urządzeniami infrastruktury technicznej, a wobec tego, z mocy wyjątku przewidzianego w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mają do nich zastosowania wymagania wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. W odniesieniu do paneli fotowoltaicznych (farm fotowoltaicznych) w ostatnim czasie pojawiły się natomiast orzeczenia sądów administracyjnych, w których uznawano, iż nie są to urządzenia infrastruktury technicznej. Uwzględniając charakter tego rodzaju inwestycji i ich cel, zgodnie z którym stanowią one zorganizowany zespół środków technicznych wytwarzających nośnik energetyczny w postaci energii elektrycznej, niebędący jednocześnie zakładem energetycznym, Kolegium uznało, że elektrownie fotowoltaiczne, służące produkcji energii elektrycznej, również stanowią rodzaj infrastruktury technicznej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do elektrowni wiatrowych jako urządzeń infrastruktury technicznej brak jest racjonalnych przesłanek, aby za takowe nie uznawać również farm fotowoltaicznych.

W 2015 r. powrócił problem związany z wydawaniem przez Kolegium decyzji reformatoryjnych - ustalających warunki zabudowy. Dostrzegając dominujące stanowisko sądów

administracyjnych, w myśl którego samorządowe kolegium odwoławcze nie może w postępowaniu odwoławczym ustalić warunków zabudowy, jeżeli w pierwszej instancji została wydana decyzja odmowna, Kolegium dopuszcza możliwość wydania decyzji reformatoryjnej w wyjątkowych przypadkach, w szczególności w sytuacji, gdy organ gminy w sposób bezzasadny wielokrotnie odmawia ustalenia warunków zabudowy.

Pomoc społeczna obejmuje sprawy z zakresu następujących ustaw:

1. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.)
2. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.)
3. ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 169)
4. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.)
5. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.)
6. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.)

Wpływ spraw ze wskazanego wyżej zakresu w 2015 roku wyniósł 346. W przeważającej większości były to sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych (169 spraw) i pomocy społecznej (92 sprawy).

Z zakresu pomocy społecznej sprawy dotyczyły przede wszystkim zasiłków celowych i zasiłków celowych specjalnych, pomocy rodzinom zastępczym i ich wychowankom, kierowania osób do DPS i placówek opiekuńczo-wychowawczych i związanej z tym odpłatności.

W zakresie świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego odwołania najczęściej dotyczyły odmowy przyznania świadczeń i żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Najczęstszymi przyczynami uchyleń decyzji organów pierwszej instancji były niestannie i mało wnikliwie prowadzone postępowania dowodowe (art. 7, art. 77 Kpa). Uzasadnienia decyzji pierwszoinstancyjnych są często lakoniczne i nie spełniają wymagań określonych w art. 107 § 3 Kpa (uzasadnienie faktyczne i prawne).

Organy pierwszej instancji przy doręczaniu pism powszechnie posługują się formularzami zwrotnych potwierdzeń odbioru (ZPO), które nie spełniają wymogów przepisów Kpa pozwalających w szczególności na stwierdzenie faktu doręczenia zastępczego bądź też doręczenia per awizo (art. 43 i art. 44 Kpa), co stwarza istotne problemy przy ocenie zachowania terminowości wnoszonych środków zaskarżenia, jak i ustalenia samego faktu doręczenia pisma.

W sprawach **świadczeń rodzinnych** problem stwarza odmienna interpretacja przepisów przez organy pierwszej instancji, Kolegium oraz odmienne poglądy wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Pomimo ugruntowanego już orzecznictwa sądowoadministracyjnego organy pierwszoinstancyjne odmawiały przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w przypadku, gdy o świadczenie ubiegała się osoba pozostająca w związku konkubenckim lub wychowująca dzieci z poprzedniego związku w rodzinie rekonstruowanej. Problem sprowadzał się do przyjmowania przez te organy odmiennej niż sądowa interpretacji definicji „osoby samotnie wychowującej dziecko” zawartej w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.). Zda-

niem Kolegium, jak również sądów administracyjnych, dokonując interpretacji tego pojęcia należy mieć na względzie, iż w tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r., wydanym w sprawie o sygn. akt P 18/06, opublikowanym w Dzienniku Ustaw z dnia 7 lipca 2008 r., Nr 119, pod poz. 770. Trybunał orzekł, że art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.) w związku z art. 3 pkt 17a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim pomija prawo do zaliczki alimentacyjnej osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Wskazany wyrok odnosi się wprawdzie do spraw dotyczących ustalenia prawa do zaliczki alimentacyjnej, lecz sentencja wyroku oraz jego uzasadnienie obejmują również art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych, jako że definicja osoby samotnie wychowującej dziecko na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, jest taka sama i nie może być odmiennie interpretowana.

Jak czytamy w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę, że alimenty są najczęściej zasądzone w sytuacji urodzenia się dziecka w rezultacie związku nieformalnego (i niekoniecznie trwałego) albo rozpadu więzi małżeńskiej (rozvodu lub separacji), należy uznać, że zaliczka alimentacyjna będzie wypłacana głównie osobom samotnie wychowującym dzieci. Nie znaczy to jednak, że status rodziny niepełnej, ani tym bardziej złożenie wniosku o rozwód lub separację, powinny zostać uznane za warunek *sine qua non* otrzymania świadczenia. Byłoby to jaskrawo niesprawiedliwe zwłaszcza w przypadku rodzin rekonstruowanych (a więc formalnie rzecz biorąc pełnych), funkcjonujących w oparciu o nową więź między rodzicem dziecka i osobą dla dziecka obcą. Dziecko wychowujące się w takiej rodzinie na skutek zmiany stanu cywilnego przez jego rodzica (zawarcia małżeństwa) lub podjętych decyzji życiowych (konkubinatu i wspólnych dzieci z tego związku) traciłoby status osoby wychowywanej przez samotnego rodzica i byłoby pozbawione zaliczki z przyczyn od niego niezależnych, warunkowanych w dużej mierze wolą i decyzjami życiowymi osób dla niego obcych (nowego męża lub konkubenta matki, nowej żony lub konkubiny ojca). Tym samym świadczenie to, zamiast opierać się na stosunku alimentacyjnym między osobą uprawnioną (dzieckiem) i dłużnikiem alimentacyjnym, byłoby uzależnione od stosunków prawnych lub faktycznych między zupełnie innymi osobami: drugim z rodziców, który je wychowuje i nie ma sądownie zasądzonych alimentów, i jego nowym partnerem życiowym.

Art. 18 Konstytucji stanowi, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Z art. 32 ust. 1 wynika natomiast, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie zaś z art. 71 ust. 1 Konstytucji: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.”

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze zaprezentowany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r. uznać należy, iż osobą samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 17a ustawy, jest każdy rodzic, który wychowuje swoje dziecko bez udziału drugiego rodzica tego dziecka. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 64/12; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 191/11 i z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 776/09; wyrok

WSA w Lublinie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 353/10; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 526/08 - zamieszczone w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Poważne problemy nastręczało ponadto ustalenie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w sytuacji, gdy podczas porodu urodziło się więcej niż jedno dziecko. Przede wszystkim wskazać tu należy, iż w kwestii dodatku, o którym mowa w art. 8 pkt 2 i w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zarysowały się dwie, całkowicie odmienne, linie orzecznicze. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 26 czerwca 2014 r. podjął uchwałę sygn. akt I OPS 15/13 (zamieszczona w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl) mającą na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności. Zgodnie z treścią cyt. uchwały dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci. U podstaw takiego stanowiska NSA legły następujące argumenty:

Sądy administracyjne interpretując przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych przyjmują jednolicie, że zasiłek rodzinny przysługuje oddzielnie na każde dziecko, przy czym do każdego z zasiłków może być przyznany dodatek (lub dodatki) na zasadach przewidzianych w odrębnych dla każdego dodatku unormowaniach zawartych w tej ustawie. Dodatki są świadczeniami pochodnymi, przyznane być mogą wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione zostały warunki do otrzymania zasiłku rodzinnego.

Uprawnionemu pracownikowi, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, przysługuje na podstawie art. 186 § 1 Kodeksu pracy prawo do jednego urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Okoliczność ta nie może jednak przesądzać interpretacji omawianych przepisów poprzez uznanie, że w sytuacji, gdy osoba uprawniona korzysta z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługiwać jej będzie tylko jeden dodatek do jednego z zasiłków rodzinnych w wysokości określonej w art. 10 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Należy bowiem zwrócić uwagę, że jakkolwiek pracownik korzysta z prawa do jednego urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, to jednak w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu, ma prawo do tego urlopu i korzysta z niego w celu sprawowania opieki nad każdym z tych dzieci.

W ustawie zawarte zostały odrębne unormowania regulujące zasady przyznawania każdego z dodatków. W art. 10 ustawy wskazano przesłanki pozytywne, których zaistnienie umożliwia przyznanie do zasiłku rodzinnego dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, określono różnicowany okres jego pobierania, miesięczną wysokość dodatku oraz wymieniono przesłanki negatywne, których wystąpienie powoduje, że osobie, o której mowa w ust. 1, dodatek nie przysługuje.

Konstrukcja dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, wyraźnie wskazuje, że przesłanką przyznania tego dodatku jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, którą jest matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka. Nie jest przesłanką przyznania prawa do tego dodatku określenie okresu przez jaki dodatek przysługuje, który to okres jest różnicowany w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy, ani też określenie wysokości dodatku w art. 10 ust. 2 ustawy. Nie

można więc z przepisu, który określa okresy pobierania dodatku, w tym okres pobierania dodatku w razie sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy), wyprowadzać wniosku, że przepis ten ogranicza prawo do dodatku tylko do jednego dodatku przysługującego do zasiłku rodzinnego na jedno z dzieci, w sytuacji gdy każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu jest dzieckiem, na które przysługuje zasiłek rodzinny i które pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, w okresie korzystania z tego urlopu. Nie sposób twierdzić, na podstawie art. 10 ustawy, że w takiej sytuacji należy wybrać jedno z dzieci, na które będzie przysługiwał ten dodatek do zasiłku rodzinnego na to dziecko. Nie jest przekonujący argument, że wydłużenie okresu przysługiwania dodatku do 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli opieka jest sprawowana nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, oznacza, że dodatek przysługuje tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci. Rozumowaniu temu przeczy przede wszystkim to, że po pierwsze, dodatek jest ściśle związany z zasiłkiem rodzinnym na określone dziecko, a po drugie, wydłużenie okresu pobierania dodatku dotyczy wyłącznie określenia okresu pobierania dodatku, a nie przesłanek, od których zależy nabycie prawa do tego dodatku. Z tego względu nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, że skoro ustawodawca wydłużył okres pobierania dodatku w razie sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, to tym samym dodatek ten ma przysługiwać tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci. Należy wreszcie zwrócić uwagę, że gdyby w art. 10 ust. 1 ustawy został pominięty punkt 2, nie byłoby żadnych wątpliwości co do tego, że dodatek ten przysługiwałby do zasiłku rodzinnego na każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu, jeżeli pozostawałyby pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, w okresie korzystania z tego urlopu.

Jeżeli osoba uprawniona korzysta z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu i jeżeli każde z tych dzieci pozostaje pod jej faktyczną opieką, a na każde z nich przysługuje jej zasiłek rodzinny, to do każdego z tych zasiłków przysługuje dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, co wynika z art. 10 ust. 1 ustawy. Skoro ustawodawca, określając w art. 10 ust. 2 wysokość dodatku, nie zastrzegł, że osobie uprawnionej wypłaca się tylko jeden dodatek, to takie zastrzeżenie nie może być wyprowadzane ani z poprzedzającej obecne unormowania regulacji dotyczącej zasiłków wychowawczych, ani z przepisów regulujących inne dodatki do zasiłku rodzinnego, skoro każdy dodatek regulowany jest autonomicznie, ani też z unormowania dotyczącego okresu pobierania dodatku, który w przypadku sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu przedłużony został do 36 miesięcy.

Analiza przepisów dotyczących poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego (art. 9 – 15 ustawy), zdaniem NSA, nie przemawia przeciwko przyjętemu stanowisku. To, że co do dodatku z tytułu urodzenia dziecka (art. 9 ust. 4) uregulowana została kwestia, iż w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu dodatek przysługuje na każde dziecko, oznacza tylko tyle, że kwestia ta została uregulowana wprost, co usuwa możliwość powstania wątpliwości interpretacyjnych. Nie stanowi to jednak podstawy do wnioskowania *a contrario*, że skoro takiego przepisu nie ma w art. 10 ustawy, to dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, w razie sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci. Z kolei co do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka została uregulowana kwestia ograniczenia tego dodatku poprzez określenie maksymalnej kwoty dodatków (art. 11a ust. 3, 4 i 5 ustawy). Takie unormowanie wskazuje, że ograniczenie dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wycho-

wawczego do dodatku do zasiłku rodzinnego na jedno z dzieci, wymagałoby podobnego uregulowania, którego nie ma w art. 10.

Zdaniem NSA dokonana analiza przepisów zawartych w art. 10 ustawy pozwala wysunąć wniosek, że jeżeli osoba uprawniona korzysta z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu i na każde z tych dzieci przysługuje jej zasiłek rodzinny, to do każdego z zasiłków rodzinnych na te dzieci przysługuje dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

W przypadku **pomocy materialnej dla uczniów** regulowanej w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.) uchylenia decyzji pierwszoinstancyjnych spowodowane były zmianą przepisów mających zastosowanie w przedmiotowych sprawach. Otóż po wydaniu zaskarżonych decyzji uległ zmianie stan prawny dotyczący wysokości kryteriów dochodowych określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) oraz wysokości świadczeń rodzinnych przyznawanych w oparciu o ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.). Zgodnie z zasadą praworządności (legalizmu) wyrażoną w art. 6 Kpa, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Oznacza to obowiązek stosowania przepisów obowiązujących w dniu wydawania decyzji do występującego w tym dniu stanu faktycznego. Od tej reguły mogą zostać wprowadzone odstępstwa przepisami przejściowymi (por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt OSK 1080/05, LEX nr 342503). Jeżeli zatem w dacie orzekania przez organ administracji publicznej obowiązują już inne przepisy, to organ musi wydać rozstrzygnięcie w oparciu o nowy stan prawny. Decyzje pierwszoinstancyjne na skutek wniesionych odwołań nie stały się ostateczne. Przyznanie świadczenia w formie stypendium szkolnego zależy od łącznego ziszczenia się dwóch przesłanek: wystąpienia jednej z okoliczności związanych z trudną sytuacją rodzinną i osobistą ucznia oraz spełnienia kryterium dochodowego. Zgodnie z ustępem 7 i 8 art. 90d ustawy o systemie oświaty, miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej i jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 tej ustawy, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty. W dacie wydania zaskarżonych decyzji kwota kryterium dochodowego wynosiła 456,00 zł. Zweryfikowana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1058) kwota kryterium dochodowego wynosi obecnie 514,00 zł miesięcznie na osobę w rodzinie. Powyższe oznaczało konieczność orzekania przez organ odwoławczy w oparciu o zmieniony stan prawny istniejący w dniu wydawania rozstrzygnięcia.

Sprawy, w których podstawę orzekania stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o **dodatkach mieszkaniowych** (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.) nie przysporzyły większych kłopotów interpretacyjnych, a znacząca większość spraw rozpatrywanych przez Kolegium kończyła się utrzymaniem w mocy decyzji organów pierwszej instancji. Wspomnieć jednak należy, iż w dalszym ciągu występuje problem związany z doliczaniem przez organy pierwszoinstancyjne do dochodu wnioskodawców dodatku pielęgnacyjnego, pomimo ugruntowanego już w tej kwestii orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Zgodnie z poglądem wyrażanym w orzecznictwie, który Kolegium w pełni popiera, pojęcia „zasiłek pielęgnacyjny” (nie zaliczany do dochodu w myśl ustawy o dodatkach mieszkaniowych) i „dodatek pielęgnacyjny” mogą być traktowane jako synonimy w kontekście definicji dochodu zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wskazuje na to analiza używania przez ustawodawcę powyższych pojęć w różnych aktach prawnych (uchwała składu 7 sędziów NSA

z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; por. także: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 186/13; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1689/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 198/2005, LEX nr 196714). W związku z tym kwota dodatku pielęgnacyjnego była przez organ odwoławczy wyłączana z ogólnego dochodu wnioskodawców, a co za tym idzie korygowano rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne i dokonywano wyliczenia dodatku mieszkaniowego.

Najliczniejszą grupę spraw rozstrzyganych w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami** (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) stanowiły w 2015 r. wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntu jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości. Przedmiotem sporu w tych sprawach była wysokość zaktualizowanej przez właściciela gruntu opłaty rocznej, wynikająca z wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym. W większości spraw tego rodzaju na rozprawie przed Kolegium doszło do zawarcia ugody między użytkownikiem wieczystym a organem reprezentującym właściciela gruntu, poprzez ustalenie opłaty rocznej w niższej niż zaproponowana w wypowiedzeniu wysokości. W przeważającej liczbie spraw Kolegium nie stwierdziło uchybień w opiniach biegłych, a te dostrzeżone były korygowane przez rzeczoznawców majątkowych na rozprawach, co z kolei stanowiło podstawę do zawarcia ugody między stronami bądź ustalenia opłaty w niższej wysokości orzeczeniem Kolegium. Ugodowe załatwienie sporu następowało także w oderwaniu od wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym, np. w związku z sytuacją ekonomiczną firmy prowadzonej przez użytkownika wieczystego na nieruchomości objętej aktualizacją, bądź też w związku z uzasadnionymi wydatkami, jakie poniósł użytkownik wieczysty na nieruchomość zwiększając tym samym jej wartość.

Nadal można zaobserwować zauważalny już w poprzednich latach wzrost świadomości prawnej użytkowników wieczystych, przejawiający się przede wszystkim w znajomości przepisów prawa regulujących procedurę aktualizacji opłat rocznych oraz ogólnych zasad wyceny nieruchomości, a co za tym idzie w formułowaniu we wnioskach do Kolegium merytorycznych zarzutów wobec opinii rzeczoznawcy majątkowego, przedkładaniu kontroperatów szacunkowych wykonanych na zlecenie i koszt użytkownika wieczystego oraz aktywnym udziale w rozprawie przed Kolegium. Na uwagę zasługuje również fakt, iż organy reprezentujące właściciela gruntu w znacznej większości spraw deklarują gotowość zawierania ugód, co z kolei pozytywnie wpływa na wizerunek organów państwa, jak również pozwala uniknąć długotrwałego i kosztownego postępowania przed sądem powszechnym (w razie ewentualnego sprzeciwu od orzeczenia Kolegium).

Podobnie jak w latach ubiegłych, użytkownicy wieczystości zgłaszali wnioski o zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych na nieruchomości, nie zawsze jednak mieszczących się w katalogu nakładów podlegających zaliczeniu. Przepisy regulujące sposób i zakres zaliczania przy aktualizacji opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego (art. 77 ust. 4, 5 i 6 ustawy) nadal budzą uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza przy ocenie, czy zgłoszone przez użytkownika wieczystego nakłady mieszczą się w katalogu „nakładów koniecznych wpływających na cechy techniczno-użytkowe gruntu, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej”.

Analizując orzecznictwo Kolegium z zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie sposób pominąć istotnej zmiany w przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 83), spowodowanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt: K 29/13. Dla pełniejszego ujęcia tego zagadnienia warto przypomnieć, iż po dniu 4 sierpnia 2011 r. miała miejsce nowelizacja niektórych przepisów w/w ustawy, mająca na celu „przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnionych do przekształceń” (uzasadnienie projektu). Art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) z dniem 9 października 2011 r. wprowadził istotne zmiany w przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Zasadnicza zmiana wynikająca z powyższej nowelizacji polegała na przyznaniu prawa do wystąpienia z żądaniem przekształcenia wszystkim użytkownikom wieczystym (osobom fizycznym i prawnym), a także na zniesieniu kryterium przedmiotowego dotyczącego rodzaju nieruchomości podlegających przekształceniu. W stanie prawnym przed nowelizacją możliwością przekształcenia objęte były wyłącznie nieruchomości zabudowane lub przeznaczone na cele mieszkaniowe, nieruchomości rolne oraz nieruchomości zabudowane garażami. Po nowelizacji, tj. od dnia 9 października 2011 r. art. 1 ust. 1 ustawy stanowił, iż osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zakresem przedmiotowym ustawy objęte zostały wszystkie nieruchomości, niezależnie od ich funkcji i przeznaczenia. Możliwość przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności została przyznana przez ustawodawcę nie tylko podmiotom, które były użytkownikami wieczystymi w dniu wejścia w życie ustawy, lecz również ich następcom prawnym, o czym stanowi art. 1 ust. 3 ustawy. Ponadto, zgodnie z wprowadzonymi zmianami w zakresie art. 4 ust. 8 i 9 ustawy, został całkowicie zniesiony obowiązek jednostki samorządu terytorialnego, jako właściciela nieruchomości, do udzielenia bonifikaty od opłaty.

Powyższa nowelizacja w zasadniczej części została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt: K 29/13. Wymienionym orzeczeniem Trybunał stwierdził, iż art. 1 ust. 1 i 3 ustawy w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności osobom, które nie miały tego prawa do dnia wejścia w życie cyt. wyżej ustawy zmieniającej, są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP. W odniesieniu do przekształcenia użytkowania wieczystego gruntu będącego własnością jednostek samorządu terytorialnego Trybunał stwierdził też, że w powyższym zakresie są one niezgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 Konstytucji RP. Uzasadniając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, że kwestionowane przepisy wykreowały przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Przywileje te, w każdym wypadku uwłaszczenia, są realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeżeli nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Takie uprzywilejowanie, choć dopuszczalne na gruncie Konstytucji, musi mieć jednak silne oparcie w wyrażanych przez nią wartościach. W rozpatrywanej sprawie ani analiza prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie kwestionowanych przepisów, ani postępowanie przed Trybunałem, nie pozwoliły ustalić, jakimi wartościami kierował się ustawodawca radykalnie rozszerzając zakres uwłaszczenia. Jedyne kryterium, które zadecydowało o możliwości uwłaszczenia nowej grupy pod-

miotów, jakie – wg. zakwestionowanych przepisów – stanowi data - 13 października 2005 r., ma charakter całkowicie przypadkowy. Objęcie uwłaszczeniem podmiotów gospodarczych jest też wątpliwe z punktu widzenia dopuszczalnej pomocy publicznej. Orzekając o naruszeniu art. 165 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy rażąco naruszyły samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. W przypadkach objętych nowelizacją nastąpiła ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Ustawodawca narzucił gminom zasady rozporządzania nieruchomościami stanowiącymi ich własność, uniemożliwiając tym samym realizację racjonalnej gospodarki finansowej i przestrzennej. Trybunał zauważył ponadto, że na skutek nieuzasadnionego konstytucyjnie uwłaszczenia przypadkowej grupy podmiotów następuje uszczuplenie majątku publicznego, z założenia służącego zaspokojeniu potrzeb całej wspólnoty. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ciągle nie są zaspokojone słuszne roszczenia osób wywłaszczonych w okresie powojennym.

Praktyczną konsekwencją przedstawionego orzeczenia Trybunału jest wyłączenie możliwości wystąpienia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez szeroko rozumiane podmioty gospodarcze, w tym również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Na skutek omawianego wyroku nastąpił niejako „powrót” do stanu prawnego w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z dnia 28 lipca 2011 r. W aktualnym stanie prawnym zakres przedmiotowy ustawy dotyczy trzech rodzajów nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, tj. 1) nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami, 2) nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub garażową, 3) nieruchomości rolnych.

Zaprezentowane wyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego skutkowało istotną zmianą w zakresie możliwości uwłaszczeń użytkowników wieczystych, co znalazło odbicie w orzecznictwie Kolegium w 2015 r.

Wśród spraw z zakresu problematyki gospodarki gruntami Kolegium rozpatrywało w 2015 r. odwołania od decyzji ustalających opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, w szczególności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Na tle tych postępowań nie zaobserwowano znaczących problemów orzeczniczych. W omawianych sprawach, podobnie jak w latach ubiegłych, dość często występowały sytuacje, w których opłaty adiacenckiej nie można było ustalić w stosunku do wszystkich właścicieli nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, z uwagi na treści art. 143 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W sytuacji, gdy dla nieruchomości (zabudowanej bądź nie) w ogóle nie wydano decyzji o warunkach zabudowy, brak było planu miejscowego, a w ewidencji gruntów działka oznaczona była jako użytek rolny, organy w ogóle nie wszczynały postępowania o ustalenie opłaty adiacenckiej. Budziło to niezwykle ogromny sprzeciw właścicieli sąsiednich nieruchomości obciążonych przedmiotową opłatą, którzy zaskarżali decyzje organów I instancji, nie kwestionując co do zasady obowiązku wniesienia opłaty, ale podnosząc zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa.

W grupie spraw dotyczących opłat adiacenckich znalazły się również odwołania od decyzji ustalających opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek dokonanego przez organ podziału geodezyjnego. Skarżący w tych sprawach kwestionowali przede wszystkim zasadność ustalenia tej opłaty, mającej charakter fakultatywny (*„wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić”* – art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami), a w następnej kolejności dopiero jej wysokość. Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach organu

I instancji w sprawach o ustalenie opłaty adiacenckiej dotyczyły przede wszystkim niedopełnienia obowiązku wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i dokonania wszechstronnej analizy materiału dowodowego sprawy, a w szczególności brak wnikliwej oceny zawartości operatu szacunkowego pod kątem zgodności z przepisami prawa. W niektórych sprawach operaty szacunkowe były korygowane przez rzeczoznawców majątkowych w postępowaniu odwoławczym, co powodowało obniżenie opłat adiacenckich, a następnie ustalenie ich wysokości decyzją Kolegium.

Dość liczną grupą spraw, w porównaniu z latami ubiegłymi, były w 2015 r. spory graniczne załatwiane w trybie ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.). W znacznej większości spraw z tego zakresu organy I instancji orzekały o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego i przekazaniu sprawy do rozpatrzenia sądowi powszechnemu na podstawie art. 34 ust. 1 i 2 w/w ustawy, a Kolegium, wobec braku podstaw do rozgraniczenia i przy oczywistym konflikcie sąsiedzkim uniemożliwiającym zawarcie ugody – utrzymywało zaskarżone decyzje w mocy.

Pozostałe sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami rozpatrywane przez Kolegium dotyczyły podziałów nieruchomości. Ujawnione wady postępowania administracyjnego w niektórych z wyżej wymienionych spraw polegały przede wszystkim na błędnej wykładni przepisów prawa materialnego, bądź naruszeniu podstawowych reguł postępowania administracyjnego określonych w przepisach art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa.

W analizowanym okresie pojawiło się kilka spraw dotyczących rozdziału kosztów postępowania rozgraniczeniowego. Zgodnie z aktualnym orzecnictwem sądów administracyjnych w sprawach dotyczących kosztów postępowania rozgraniczeniowego, orzekając o tych kosztach organ administracji ma obowiązek obciążyć kosztami rozgraniczenia nieruchomości wszystkie strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości, na zasadach określonych w art. 152 Kc, a nie tylko stronę, z której inicjatywy toczy się postępowanie. Istniejące wcześniej rozbieżności interpretacyjne w tej kwestii zostały wyjaśnione uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt: I OPS 5/06, ONSA i WSA 2007/2/26. Nadal jednak właściciele nieruchomości, którzy nie byli inicjatorami rozgraniczenia, kwestionują swój udział w kosztach tego postępowania, nie bacząc na pozytywne skutki rozgraniczenia w postaci ustalenia stabilnej granicy między sąsiadującymi nieruchomościami, a także zażegnania narastających przez wiele lat sporów granicznych. We wszystkich sprawach Kolegium utrzymywało w mocy zaskarżone postanowienia o kosztach, a skargi, które w 2015 r. wpłynęły na te postanowienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi – zostały oddalone.

W systemie gospodarki nieruchomościami niebagatelną rolę odgrywa operat szacunkowy, którego wykonanie wymaga specjalistycznej wiedzy z zakresu szacowania nieruchomości, znajomości procesów zachodzących na rynku nieruchomości, ale przede wszystkim umiejętności stosowania przepisów prawa obowiązujących w tej materii. Nie budzi wątpliwości znacząca rola rzeczoznawcy majątkowego w procesie wyceny jako podmiotu wyłącznie uprawnionego do określenia wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Wypełnienie tej roli w sposób prawidłowy jest o tyle trudne, że nie ma dwóch identycznych nieruchomości. Każdą nieruchomość należy szacować indywidualnie, gdyż każda charakteryzuje się specyficznymi cechami rynkowymi, wpływającymi na jej wartość. Praktyka orzecznicza pokazuje jednak, że nie wszyscy rzeczoznawcy majątkowi mają dostateczną świadomość uwarunkowań prawnych i rynkowych sporządzanych wycen, co prowadzi do niepokojącego, a zauważalnego dziś w wielu postępowaniach administracyjnych, zjawiska „taśmowej produkcji” operatów szacunkowych.

Wpływ spraw z zakresu **ochrony środowiska i przyrody** w 2015 roku wyniósł ogółem 207 spraw, co w stosunku do 2014 roku stanowi zmniejszenie liczby spraw o 498. W tej liczbie były zarówno odwołania (184), jak i skargi do WSA (20) oraz skargi kasacyjne (3). Na ogólną liczbę odwołań złożyły się odwołania w sprawach z zakresu środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji, w tym inwestycji polegających na budowie elektrowni wiatrowych, elektrowni słonecznych, inwestycji polegających na budowie zakładów wytwórczych i przetwórczych, decyzji w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub nałożenia kary administracyjnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, decyzji w sprawie naruszenia stosunków wodnych, decyzji w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin, decyzji w sprawie emisji hałasu do środowiska oraz w zakresie odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach. Zmniejszenie liczby spraw w stosunku do 2014 roku związane jest między innymi z tym, że w 2015 roku nie odnotowano wpływu dużej liczby odwołań od jednej decyzji administracyjnej, tak jak w 2014 roku. Na tak znaczne zmniejszenie liczby spraw w 2015 w stosunku do 2014 roku miała wpływ liczba odwołań wniesionych przez mieszkańców wsi Czechy od jednej decyzji administracyjnej dotyczącej środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w której w repertorium spraw zanotowano 555 pozycji dotyczących *de facto* jednego rozstrzygnięcia.

W sprawach z zakresu **leśnictwa** w 2015 roku wpłynęło ogółem 27 odwołań. Wpływ spraw z tego zakresu utrzymuje się na poziomie porównywalnym do lat ubiegłych. Odwołania dotyczyły spraw z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz gospodarki leśnej.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w rozstrzygnięciach organów pierwszej instancji w sprawach dotyczących środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, to:

- niewyjaśnianie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia na inwestora obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uchybienia formalne w zakresie zapewnienia czynnego udziału stron i społeczeństwa w postępowaniu, polegające na myleniu dwóch różnych trybów informowania o czynnościach postępowania, w szczególności, gdy stron postępowania jest więcej niż 20, a więc zastosowanie ma tryb doręczania zawiadomień przez obwieszczenie (art. 49 Kpa),
- lakoniczne uzasadnienie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań sprowadzające się z reguły do opisanie stanu faktycznego sprawy (przebiegu postępowania poprzedzającego wydanie decyzji).

Należy jednak zauważyć, iż z roku na rok liczba wskazanych wyżej uchybień wyraźnie spada.

W sprawach dotyczących usunięcia drzew (wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub nałożenie kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia) oraz w sprawach z zakresu naruszenia stosunków wodnych najczęstsze naruszenia, to:

- braki w ustaleniach faktycznych (zwłaszcza dokonywanych podczas oględzin) jak i braki formalne protokołów (z rozpraw i oględzin),
- nieuwzględnianie, niejednokrotnie słusznych, wniosków dowodowych stron postępowań o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego lub niedopuszczenie takiego dowodu w sprawie, pomimo oczywistej konieczności uzyskania stanowiska specjalisty z dziedziny stosunków wodnych.

W 2015 r. Kolegium rozpoznało 87 spraw z zakresu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. **o kierujących pojazdami** (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 155 ze zm.), ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz.

541 ze zm.), ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - **Prawo o ruchu drogowym** (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), z dnia 21 marca 1985 r. **o drogach publicznych** (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. **o transporcie drogowym** (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), w przedmiocie: zatrzymania prawa jazdy (34 sprawy), kosztów usunięcia, przechowywania, przewłaszczenia pojazdu (2 sprawy), skierowania kierowcy na badanie lekarskie, psychologiczne oraz egzamin kontrolny sprawdzający kwalifikacje kierowcy (23 sprawy), cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami (11 spraw), wydania prawa jazdy (6 spraw), wydania wtórnika prawa jazdy (3 sprawy), odmowy rejestracji pojazdu (3 sprawy), odtworzenia pierwotnego numeru VIN pojazdu (1 sprawa), opłaty dodatkowej w związku z nieuiszczeniem opłaty parkingowej (1 sprawa), odmowy uzgodnienia planowanego przebiegu linii komunikacyjnej (1 sprawa), wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (1 sprawa), bezczynności (1 sprawa). W 46 sprawach Kolegium postanowiło utrzymać w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, w 1 sprawie uchyliło zaskarżone rozstrzygnięcie w części i orzekło w tym zakresie, a w pozostałej części zaskarżone rozstrzygnięcie utrzymało w mocy, w 6 sprawach orzekło o uchyleniu i umorzeniu postępowania w sprawie, w 1 sprawie postanowiło o uchyleniu zaskarżonego rozstrzygnięcia i orzekło co do istoty, 2 sprawy zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, w 1 sprawie Kolegium stwierdziło nieważność decyzji organu pierwszej instancji, w 3 sprawach organ orzekł o umorzeniu postępowania odwoławczego, w 27 sprawach zapadły orzeczenia o charakterze formalnym (m.in. dotyczyły one przekazania sprawy do załatwienia według właściwości, uchybienia terminu do wniesienia środka zaskarżenia, odmowy przywrócenia terminu, czy niedopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia).

W większości z ww. spraw w postępowaniach prowadzonych przez organy pierwszej instancji nie występowały uchybienia, które w sposób istotny rzutowałyby na podjęte rozstrzygnięcia. Za uchyleniem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i umorzeniem postępowania przemawiała natomiast jego bezprzedmiotowość, która pojawiła się na etapie postępowania odwoławczego. Warto zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach organy wydawały rozstrzygnięcia bez wcześniejszego poinformowania stron postępowania o ich prawie do zapoznania się z aktami sprawy i złożenia ewentualnych uwag i wniosków (art. 10 Kpa). Ponadto organ wydawał decyzję w sytuacji, kiedy przepisy prawa tego nie przewidywały, np. w kwestii wtórnika prawa jazdy z uwagi na aktualizację danych osobowych (zmiana nazwiska) lub zgubienie dokumentu. Przedmiotem procedury zainicjowanej wnioskiem o zmianę danych zawartych w dokumencie prawa jazdy jest wyłącznie zmiana zapisów w tym dokumencie dotyczących okoliczności faktycznych w nim ujętych. Wydanie nowego dokumentu prawa jazdy jest czynnością materialno-techniczną, sprowadzającą się w swej istocie do fizycznej wymiany dokumentu stanowiącego dowód posiadania przez określoną osobę uprawnienia do kierowania pojazdami danego rodzaju, która ma służyć przede wszystkim celom dowodowym (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy). Przepis art. 18 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy nie stanowi materialnoprawnej podstawy, w oparciu o którą organ administracji byłby uprawniony do władczego określenia konsekwencji prawnych wynikających z jakiejś normy prawnej względem konkretnego adresata, w konkretnie oznaczonej sprawie. Z mocy art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) - dalej „p.p.s.a.”, czynność ta objęta została kognicją sądów administracyjnych (por. postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1874/12, publ. LEX nr 1494973; wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 806/10, publ. CBOSA). Od omawianej czynności faktycznej starosty nie przysługuje odwołanie do organu administracji wyższego stopnia, bowiem - jak już zostało to wykazane powyżej - nie stanowi

ona decyzji administracyjnej. Czynność ta podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 52 § 3 p.p.s.a. W sytuacji, w której starosta czynnością faktyczną podjętą w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, polegającą na wydaniu nowego dokumentu prawa jazdy z uwagi na zmianę ujętych w nim danych, narusza prawa osób trzecich, w tym w szczególności prawa osoby której przysługuje uprawnienie do kierowania pojazdami stwierdzone tym dokumentem, osoba ta może, po bezskutecznym wezwaniu starosty do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyć tę czynność do sądu administracyjnego.

Najwięcej spraw zostało rozpoznanych w przedmiocie zatrzymania kierowcy prawa jazdy z uwagi na przekroczenie prędkości w terenie zabudowanym, na którego obszarze obowiązuje ograniczenie prędkości do 50 km/h. Odwołujący wnosili przede wszystkim o przeprowadzenie w sprawie postępowania wyjaśniającego przez Kolegium co do miejsca ewentualnego wykroczenia, czy prędkości pojazdu. Organ pierwszej instancji, jak i Kolegium nie są jednak organami uprawnionymi do dokonywania ustaleń w ww. kwestiach. Decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest wyłącznie następstwem stwierdzenia przez organ kontroli ruchu drogowego przesłanki zatrzymania prawa jazdy, którą jest przekroczenie przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sprawach dotyczących zatrzymania kierowcy prawa jazdy z uwagi na przekroczenie liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, a także o skierowanie kierowcy na badanie lekarskie, psychologiczne i egzamin kontrolny sprawdzający kwalifikacje kierowcy, skarżący zarzucali, że przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym pozwalają na zmniejszenie liczby punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego również po przekroczeniu przez kierowcę limitu 24 punktów, a § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, tj. art. 130 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Kolegium podziela przeważający pogląd orzecznictwa sądowo-administracyjnego, że zmniejszenie w trybie art. 130 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym liczby punktów w wyniku odbytego szkolenia może nastąpić tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy przed rozpoczęciem takiego szkolenia przypisana kierowcy liczba punktów nie przekroczyła sumy 24, jak również, że § 8 ust. 6 rozporządzenia nie narusza delegacji ustawowej.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu nie ma zaległości w załatwianiu spraw. Sprawy, które pozostały do rozpatrzenia na rok następny wpłynęły do Kolegium pod koniec 2015 roku, wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2016 roku i zostały zachowane. W sytuacjach kiedy konieczne było przeprowadzenie postępowania uzupełniającego, strony były informowane o przedłużeniu terminu.

3. Informacja nt. skarg kasacyjnych - liczba uwzględnionych skarg złożonych przez Kolegium.

W 2015 roku SKO w Sieradzu wniosło 8 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzję SKO w Sieradzu z zakresu:

- 1) warunków zabudowy - 2
- 2) ochrony środowiska - 3
- 3) podatków - 1

-
- 4) świadczeń rodzinnych - 1
 - 5) egzekucji administracyjnej - 1.

W 2015 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał 14 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzje SKO w Sieradzu, z czego 12 uwzględniło skargę Kolegium, 2 natomiast ją oddalały. 9 zapadło w sprawach przekazanych do Sądu w 2013 r., 5 wyroków ze spraw przekazanych w 2014 r. Ponadto wydanych zostało 8 wyroków oddalających skargę, 2 wyroki uwzględniające skargę i 1 wyrok odrzucający skargę ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej.

4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez MSWiA, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy (np. ZUS) – wyniki, wystąpienia pokontrolne i ich wykonanie.

W dniu 1 czerwca 2015 r. przeprowadzona została kontrola archiwum zakładowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu przez Archiwum Państwowe w Łodzi Oddział w Sieradzu. Kontrola objęła stan zachowania, zabezpieczenia i uporządkowania materiałów archiwalnych oraz prawidłowość funkcjonowania archiwum. Zalecenia pokontrolne zostały w całości wykonane w wyznaczonym terminie.

5. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W 2015 r. Kolegium nie wydało postanowień sygnalizacyjnych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium – opiniowanie aktów prawnych, zgromadzenia krajowe i regionalne SKO, szkolenia, wydawnictwa, współpraca z innymi organami państwa i instytucjami.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu zgłaszało uwagi do przekazywanych przez KRSKO projektów aktów prawnych w formie pisemnej bądź za pośrednictwem Prezesa Kolegium uczestniczącego w Zgromadzeniach Ogólnych KRSKO, na których podejmowano uchwały w tym przedmiocie.

Prezes Kolegium i Wiceprezes uczestniczyli również w 6 Zgromadzeniach Ogólnych KRSKO.

Członkowie etatowi Kolegium oraz pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w 13 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium oraz w 7 konferencjach.

W 2015 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

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

Wykonanie budżetu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2015 r. - wynoszącego po aktualizacji 1.522.094,00 zł – nastąpiło w 98,87% planu, w tym wydatki bieżące 1.451.025,68 zł oraz wydatki majątkowe 53.909,10 zł.

Niewykonanie w 100% budżetu Kolegium w 2015 roku (różnica o 1,13 %) wynikało z faktu, że administrator budynku, w którym mieści się siedziba Samorządowego Kolegium

Odwoławczego w Sieradzu, realizujący zadanie inwestycyjne polegające na dostosowaniu budynku do aktualnie obowiązujących przepisów przeciwpożarowych, nie wykonał swoich założeń inwestycyjnych i do dnia 31 grudnia 2015 r. nie obciążył Kolegium kosztami.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników przedstawione zostały w Części I pkt 2 niniejszej informacji.

Sieradz, dnia 17 marca 2016 roku

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Marek Szymański