

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2016 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 z późn. zm.) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm. dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 z późn. 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 **18** członków: **7** etatowych i **11** pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 2	wyższe inne: 3

W dniu 12 lipca 2016 r. Prezes Kolegium wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Pani Kamili Musiał, pełniącej dotychczas funkcję pozaetatowego członka Kolegium, na etatowego członka. Z dniem 1 września 2016 r. Premier powołał Panią Kamilę Musiał na etatowego członka, na wakat powstały w związku z odejściem na emeryturę w 2014 r. dotychczasowego Prezesa Kolegium.

W dniu 25 października 2016 r. Premier powołał 5 członków pozaetatowych wyłonionych w drodze postępowania konkursowego stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego (Dz.U. Nr 47, poz. 462). Na dzień 31 grudnia 2016 r. powołanych jest 11 członków pozaetatowych.

Spośród 18 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 13 o stanowisko referendarza sądowego (7 etatowych członków i 6 pozaetatowych). Uprawnienia radcy prawnego posiada 5 członków (4 etatowych i 1 pozaetatowy), a 2 członków pozaetatowych posiada uprawnienia adwokata.

2.2. W Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2016 r. zatrudnionych było 7 osób: kierownik Biura, główny księgowy, 2 starszych inspektorów, 2 inspektorów, w tym 1 osoba w niepełnym 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 2016 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** **1814**
w tym spraw:

- 1.1.** pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ **87**

- 1.2.** wpływ spraw w roku objętym informacją **1727**

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

- 2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem** **1557**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	419
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	288
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	431
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	98
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	158
7.	prawo wodne	7
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	29
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	1
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	96
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	0
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	29

- 2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm. – dalej jako Ppsa)/³** **159**

- 2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste** **11**

- 2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych** **0**

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

1671

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>12</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}	12	1069
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	12				
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ^{/6} - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)		85		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>9</td></tr></table>		uznające zażalenia za uzasadnione	9	18
uznające zażalenia za uzasadnione	9				
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa		155		
5.	pozostałe ^{/7}		344		

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}	462
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}	203
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) ^{/8}	239
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) ^{/8}	45
5.	pozostałe	120

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	3
2.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 243 § 3 Op)/ ⁹	1
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	12
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	39
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)/ ⁹	19
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 245 Op)/ ⁹	1
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	1
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	0
9.	pozostałe	9

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ **120**

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 **23**
w tym ugody **4**

2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO **3**

3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/¹⁰ **0**

CZEŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem	155
w tym:	
1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem -	144
• wskaźnik „zaskarżalności” / ¹¹	13,47%
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	4
1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ogółem	5
1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/ ¹²	2

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	149
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>47</td></tr></table>		uwzględnienie skargi	47	149
uwzględnienie skargi	47				
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 23 marca 2017 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.;

CZĘŚĆ VI

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).

1.1 Sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej.

W roku 2016 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu załatwiło 448 spraw administracyjnych z zakresu podatków i opłat lokalnych (podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego, wyznaczenia organu właściwego do rozpoznania sprawy i inne), co stanowiło ok. 26 % ogółu spraw administracyjnych rozpatrzonych przez Kolegium. W liczbie tej 165 spraw dotyczyło wyłączenia i wyznaczenia do załatwienia sprawy innego organu, tak więc pozostałe sprawy z zakresu podatków, w liczbie 283, stanowiły 16,6 % ogółu spraw załatwionych przez Kolegium w 2016 roku. Wśród tych spraw 36 miało charakter *stricte* formalny (nadanie sprawie biegu, pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia, stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania itp.). Wśród spraw załatwionych merytorycznie dominowały sprawy o ustalenie bądź określenie wysokości zobowiązania podatkowego oraz sprawy o zastosowanie ulg i zwolnień podatkowych.

Kolegium uchyliło rozstrzygnięcie i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, bądź też uchyliło rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji i umorzyło postępowanie w 128 sprawach, zaś utrzymało w mocy rozstrzygnięcia w 50 sprawach.

Powodem uchylenia decyzji organu pierwszej instancji były najczęściej wady postępowania wyjaśniającego (nieustalenie okoliczności faktycznych mających wpływ na wysokość opodatkowania, nieustalenie sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o zastosowanie zwolnienia lub ulgi podatkowej). Ponadto wskazania wymagają następujące uchybienia, dotyczące postępowania organu pierwszej instancji lub samych decyzji, stwierdzane przez organ odwoławczy:

- stosowanie przez organy podatkowe formularzy decyzji, bądź generowanie decyzji przy użyciu programów informatycznych, bez dostosowywania ich do potrzeb indywidualnej sprawy – nie są w takich decyzjach wykreślane treści nieadekwatne do podjętego rozstrzygnięcia bądź nie są zaznaczane treści odpowiednie,
- błędne stosowanie art. 254 Ordynacji podatkowej wskutek wadliwej oceny stanu faktycznego, polegającej na przyjmowaniu za podstawę faktyczną takich decyzji okoliczności zaistniałych przed wydaniem 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 – niejasność co do tego, czy stwierdzono brak ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, czy też skorzystano z instytucji uznania administracyjnego mimo stwierdzenia zaistnienia wymienionych przesłanek.

W roku 2016 znacznie rzadziej niż w latach poprzednich organy podatkowe pierwszej instancji dopuszczały się naruszenia art. 227 § 2 Ordynacji podatkowej, polegającego na doręczaniu stanowiska w sprawie zarzutów odwołania wyłącznie organowi odwoławczemu, podczas gdy powinien je otrzymać także skarżący, oraz naruszenia art. 165 Ordynacji podatkowej, polegającego na zaniechaniu wydania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego.

Jako przykład zasługującego na uwagę zagadnienia z zakresu stosowania przepisów prawa materialnego można wskazać kwestię będącą przedmiotem rozstrzygnięcia Kolegium z dnia 26 września 2016 r., znak: SKO.4100/154/16, a dotyczącą określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, będącej trwałym zarządcą nieruchomości, która oddała nieruchomość w posiadanie zależne konsorcjum firm. W ww. decyzji Kolegium zwróciło uwagę, że ogólna zasada, zgodnie z którą podatek od nieruchomości obciąża właścicieli nieruchomości, posiadaczy samoistnych nieruchomości i użytkowników wieczystych gruntów, nie ma zastosowania do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Z dominującej linii orzecniczej jednoznacznie wynika, iż podatnikiem podatku od nieruchomości w świetle art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 716 z późn. zm.) jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, która objęła w posiadanie nieruchomość bezpośrednio od właściciela, tj. w rozpatrywanym przypadku od Skarbu Państwa. Wyjątek od zasady bezpośredniości przy objęciu posiadania dotyczy wyłącznie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, co zostało wyraźnie wyeksponowane w powołanym przepisie. Takie uregulowanie oznacza, że podatnikiem będzie osoba, której właściciel przekazał nieruchomość w posiadanie (z uwzględnieniem ww. wyjątku) na podstawie umowy albo innego tytułu prawnego, a zatem nie będzie nim podmiot, który obejmuje w posiadanie nieruchomość publiczną (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) w sposób wtórny, tzn. nie od właściciela, ale od posiadacza dysponującego już prawem posiadania na podstawie określonego stosunku prawnego. W związku z tym podmiot obejmujący w posiadanie zależne nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa (posiadanie w ramach trwałego zarządu jest posiadaniem zależnym w rozumieniu art. 336 k.c.) i następnie oddający tę nieruchomość innemu podmiotowi w posiadanie zależne, nie pozbawia się w ten sposób posiadania skutkującego obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości. Prawdłowość stanowiska Kolegium w ww. sprawie potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 1077/16.

W decyzji z dnia 17 maja 2016 r., znak: SKO.4100/55/16, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu przyjęło natomiast, że grunty rolne poddane procesowi rekultywacji należy uznać za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, co implikuje konieczność opodatkowania tych gruntów stawką jak dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Czynności rekultywacyjne są bowiem nierozzerwalnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Oznacza to, że grunty, na których te prace są wykonywane, powinny być traktowane jako zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna. Stanowisko Kolegium w tym zakresie jest kontynuacją ugruntowanej linii orzecniczej sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt II FSK 2002/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II FSK 2084/14, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt I SA/Łd 642/16, uchylił ww. decyzję. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wyjaśnił, że co do zasady Kolegium ma rację, kiedy podnosi, że za działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin należy również uznać rekultywację tych gruntów po wyczerpaniu złoża. Do czasu wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną grunt wykorzystywany jest przez przedsiębiorcę w prowadzonej działalności gospodarczej. W ocenie Sądu zajęcie gruntu rolnego na prowadzenie działalności gospodarczej będzie jednak polegać na faktycznym jego wykorzystywaniu w tej działalności. Wobec tego konieczne jest wykazanie bezpośredniego związku danego gruntu z wykonywaną działalnością gospodarczą, bowiem nie jest wystarczający sam fakt posiadania gruntu przez

przedsiębiorcę. W ocenie Kolegium ww. stanowisko Sądu może implikować problemy dotyczące ustalenia zajętości gruntu, w szczególności w sytuacji, gdy wymiar podatków będzie dotyczył okresu przeszłego. W takim przypadku ustalenie, jaki grunt i o jakiej powierzchni był faktycznie wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej, z uwagi na upływ czasu, może okazać się poważnie utrudnione bądź wręcz niemożliwe.

1.2 Sprawy objęte przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej.

Brak wpływu.

1.3 Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowanie przestrzennego.

W 2016 r. do Kolegium wpłynęły 243 sprawy objęte przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.), dalej powoływanej jako „u.p.z.p.”, co w porównaniu do 2015 r. stanowi wzrost wpływu o 37 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 zagospodarowania 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2198/15, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Kolegium, wyrażony w skardze kasacyjnej wywiedzionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 maja 2015 r., sygn. II SA/Łd 951/14, iż dopuszczalne jest ustalenie przez samorządowe kolegium odwoławcze warunków zabudowy w sytuacji, gdy w pierwszej instancji została wydana decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy. Uchylając zaskarżony wyrok Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że nie istnieje przepis prawa, z którego miałyby wynikać „super” norma prawna zakazująca ustalenia warunków zabudowy organowi odwoławczemu. Istotne jest, aby wydanie takiej decyzji było poprzedzone powołaniem urbanisty, który ma

sporządzić projekt decyzji ustalającej warunki zabudowy (art. 60 ust. 1 i 4 u.p.z.p.) oraz przeprowadzeniem analizy urbanistycznej (art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Ponadto, co do zasady, reformatoryjne ustalenie warunków zabudowy przez organ odwoławczy winno nastąpić w oparciu o ten sam materiał dowodowy, w oparciu o który odmiennie orzekał organ pierwszej instancji.

1.4 Sprawy z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, zaliczki alimentacyjnej, świadczenia wychowawczego, oświaty (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatków mieszkaniowych, spraw socjalnych.

Pomoc społeczna obejmuje sprawy z zakresu następujących ustaw:

1. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.)
2. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 z późn. zm.)
3. ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 169 z późn. zm.)
4. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.)
5. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 575 z późn. zm.)
6. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 180)
7. ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 z późn. zm.)

Wpływ spraw ze wskazanego wyżej zakresu w 2016 r. wyniósł 462. W przeważającej większości były to sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych (166 spraw), świadczenia wychowawczego (123 sprawy) i pomocy społecznej (67 spraw).

1.4.1 Pomoc społeczna.

Z zakresu ustawy o pomocy społecznej sprawy dotyczyły przede wszystkim zasiłków celowych i zasiłków celowych specjalnych, a także pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup żywności w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” 2014-2020. Skarżący kwestionowali głównie wysokość udzielonej pomocy, która ma charakter uznaniowy. Granice uznania administracyjnego wyznaczają przede wszystkim przepisy postępowania administracyjnego, obligujące organ administracji do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz dokonania jego wszechstronnej oceny w kontekście sytuacji życiowej osoby ubiegającej się o pomoc i zgłoszonych potrzeb oraz faktycznych możliwościach finansowych gminy w realizacji tej pomocy. Na gruncie ustawy ramy uznania administracyjnego organu pomocy społecznej wyznacza przede wszystkim art. 3 ust 4, zgodnie z którym potrzeby rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach, przede wszystkim finansowych, pomocy społecznej. To organ pomocy społecznej, jako podmiot najlepiej zorientowany w zakresie uzasadnionych potrzeb wnioskodawców oraz finansowych możliwościach gminy, ma prawo decydować o zasadności przyznania bądź odmowy tej formy świadczenia i ewentualnie ustalić jego wysokość.

Nie ulega wątpliwości, iż ośrodki odpowiedzialne za udzielenie pomocy dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, a posiadane fundusze muszą rozdzielić pomiędzy stale rosnącą liczbą osób wymagających wsparcia. Bezsprzecznym jest bowiem, że przyznana konkretna pomoc musi mieć pokrycie w środkach finansowych, gdyż w przeciwnym wypadku nie mogłaby zostać faktycznie zrealizowana. Nie ulega zatem wątpliwości, iż organ nie może zabezpieczyć wszystkich potrzeb osób ubiegających się o pomoc, jak również udzielić świadczeń w oczekiwanej przez te osoby wysokości. Organy pierwszej instancji nie przekraczały granic uznania administracyjnego i w związku z tym decyzje w znacznej części utrzymywane były w mocy.

1.4.2 Świadczenia rodzinne.

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

W sprawach świadczeń rodzinnych problem stwarza odmienna interpretacja przepisów przez organy pierwszej instancji, Kolegium i odmiennosc poglądów wyrażonych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Pomimo ugruntowanego już orzecznictwa sądownoadministracyjnego organy pierwszej instancji 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 odmiennej niż sądowa interpretacja definicji „osoby samotnie wychowującej dziecko” zawartej w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem 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 z późn. 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.

Decyzje organów pierwszej instancji w przedmiocie wskazanego wyżej świadczenia były uchylane przez organ odwoławczy i uwzględniano żądanie stron ustalenia prawa do dodatku.

Nadal problemy nastroczało 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 orzec-

nictwie sądowo-administracyjnym zarysowały się dwie, całkowicie odmienne, linie orzecznicze. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 26 czerwca 2014 r. podjął uchwałę sygn. akt I OPS 15/13 (CBOSA) 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.

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. 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.

Organy pierwszej instancji nadal przyznawały omawiane świadczenie w wysokości 400,00 zł miesięcznie niezależnie od liczby urodzonych w trakcie jednego porodu dzieci, co stanowiło o uchyleniu decyzji i wydaniu merytorycznego orzeczenia uwzględniającego żądanie stron.

1.4.3 Świadczenie wychowawcze.

W roku 2016 pojawiło się w ramach szeroko pojętej pomocy społecznej nowe świadczenie, mianowicie świadczenie wychowawcze regulowane ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 z późn. zm.). W sprawach z tego zakresu ogromne trudności sprawiało prawidłowe ustalenie dochodu, w szczególności w przypadku uzyskania, bądź utraty dochodu. Napotymano również problemy z ustaleniem osób uprawnionych do świadczenia ze względu na skomplikowane stany faktyczne. Problemy orzecznicze budziło m.in. wprowadzone do ustawy pojęcie opieki naprzemiennnej z uwagi na fakt, że ustawodawca nie zdefiniował, na czym owa opieka polega. Tut. Kolegium uznało, że dotyczy sytuacji, w której dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu. W takim przypadku ustawodawca postanowił, iż dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodzin obojga rodziców. To oznacza, że tylko w przypadku sprawowania nad dzieckiem orzeczonej przez Sąd opieki naprzemiennnej dziecko można uwzględnić w składzie rodziny zarówno matki, jak i ojca nie mieszkających wspólnie. Natomiast w każdym innym przypadku dziecko może być członkiem tylko jednej rodziny, a decydującym kryterium w tym zakresie jest jego miejsce zamieszkania. W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium nie mieliśmy do czynienia z opieką naprzemienną, polegającą na przyznaniu każdemu z rodziców prawa do opieki nad dzieckiem okresowo w ciągu roku (np. dziecko zamieszkuje na zmianę dwa tygodnie u ojca, dwa tygodnie u matki), lecz z ustaleniem stałego miejsca zamieszkania dziecka w miejscu zamieszkania matki oraz uregulowaniem kontaktów ojca z dzieckiem.

1.4.4 Dodatki mieszkaniowe.

Sprawy, w których podstawę orzekania stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 180) nie przysporzyły większych kłopotów interpretacyjnych, a znacząca większość spraw rozpatrywanych przez tut. Kolegium kończyła się utrzymaniem w mocy decyzji organów pierwszej instancji. Zarzuty odwołujących w dużej mierze dotyczyły wysokości przyznanego dodatku. Decyzje w tym przedmiocie należą do tzw. decyzji związanych, co oznacza, że organ rozpatrujący sprawę nie ma swobody w ocenie przesłanek, od których uzależnione jest przyznanie dodatku. Przesłanki te są bowiem w sposób szczegółowy określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

1.5 Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Najliczniejszą grupę spraw rozstrzyganych w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.) stanowiły w 2016 r. sprawy z zakresu ewidencyjnego podziału nieruchomości. Właściciele nieruchomości objętych wnioskiem o podział przede wszystkim kwestionowali negatywne opinie organów orzekających w pierwszej instancji w przedmiocie zgodności projektowanego podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do treści art. 93 ust. 1 w/w ustawy, postępowanie opiniodawcze sprowadza się do porównania wstępnego projektu podziału nieruchomości z częścią tekstową i graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie do oceny, czy projektowany podział nieruchomości odpowiada przeznaczeniu nieruchomości określonemu w planie zagospodarowania przestrzennego oraz, czy wydzielone w wyniku podziału działki gruntu będą nadawały się do zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Innymi słowy, na tym etapie postępowania w sprawie podziału nieruchomości organ administracji publicznej dokonuje oceny, czy projekt podziału realizuje przeznaczenie nieruchomości wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego oraz, czy służy temu przeznaczeniu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 2355/05, LEX nr 235307; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1918/04, LEX nr 213637, CBOSA). W tym zakresie w większości spraw Kolegium nie dostrzegało uchybień organów, które dokonywały wymaganej analizy treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i prawidłowo oceniały, że podział nieruchomości w kształcie zaproponowanym przez wnioskodawcę stoi w sprzeczności z jego zapisami.

W powyższej kategorii spraw na uwagę zasługuje kwestia prawidłowego ustalenia stron postępowania, czy to w postępowaniu zwykłym, czy w nadzwyczajnym. Interesujące zagadnienie pojawiło się w sprawie, w której organ odmówił użytkownikowi wieczystemu wszczęcia postępowania w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości, motywując swoje rozstrzygnięcie treścią podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt III CZP 116/14, zgodnie z którą „Użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste”. Tut. Kolegium uchyliło zaskarżone postanowienie, stwierdzając w pierwszej kolejności, że pogląd prawny wyrażony w powołanej uchwale wiąże sąd w tej konkretnej sprawie. W postępowaniu administracyjnym o podział nieruchomości pojęcie strony ustala się na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten stanowi, że podziału nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Wnioskodawcą postępowania podziałowego jest wyłącznie ten, któremu do dzielonej nieruchomości przysługuje tytuł prawnorzeczowy, a więc właściciel czy użytkownik wieczysty. Z treści art. 93 - 98 w/w ustawy wynika bowiem, że w za-

sadzie o tym, w jaki sposób będzie podzielona nieruchomość, decyduje jej właściciel czy użytkownik wieczysty. Jeżeli projektowany podział nieruchomości jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), nikt poza właścicielem nieruchomości (użytkownikiem wieczystym) nie może decydować o sposobie przebiegu granic działek na jego nieruchomości. Kolegium w pełni podzieliło stanowisko wyrażone w głosie krytycznej do w/w uchwały (Dariusz Felcenloben, ST 2016/12/82-90), zgodnie z którym „Uprawnienie do dokonania przez wieczystego użytkownika podziału geodezyjnego, wieczystoksięgowego lub prawnego gruntu, mieści się w granicach przyznanych mu ustawowych uprawnień do rozporządzania tym prawem”. Autor w/w poglądu stwierdził ponadto, iż teza Sądu Najwyższego ma charakter uogólniający i budzi tym większe zastrzeżenia, że z punktu widzenia jurydycznego dopuszczalność dokonania podziału nieruchomości przez użytkownika wieczystego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie powinna być, po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanej w 1998 r., kwestionowana i stanowić przedmiotu interpretacji zawężającej jego uprawnienia w tym zakresie. Jeżeli przepisy ustaw szczególnych przewidują, że postępowanie w sprawie administracyjnej może być wszczęte na wniosek osoby, która ma w tym „interes prawny”, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tym zakresie chodzi o interes prawny w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. Z wnioskiem o wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami może zatem wystąpić jej właściciel, współwłaściciel, użytkownik wieczysty lub współużytkownik wieczysty, gdyż tylko te podmioty są władne dysponować nieruchomością w ramach przysługującego im prawa. Takie stanowisko przeważa w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1688/07, z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 667/07, z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 753/06 i z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1711/06, CBOSA). Reasumując, autor omawianej glosy krytycznej stwierdził, że „sformułowana w głosowanej uchwale teza o charakterze uogólniającym, odbierająca użytkownikowi wieczystemu prawo do dokonania podziału gruntów oddanych mu w użytkowanie wieczyste, stanowiłaby swoistego rodzaju pozaustawowe ograniczenie uprawnienia do rozporządzania tym prawem. Konsekwentnie należałoby stwierdzić, że uprawniony miałby jedynie możliwość przeniesienia, w trybie art. 237 kc, na osobę trzecią przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego w „całości”, tj. w takich granicach, w jakich zostało ono pierwotnie oddane na jego rzecz lub jego poprzednika prawnego i ujawnione w księdze wieczystej na zasadach określonych w art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie takiego poglądu stałoby w sprzeczności z całokształtem przepisów prawa regulujących problematykę podziałów nieruchomości. Należałoby konsekwentnie pozbawić użytkownika wieczystego prawa do złożenia wniosku w sprawie geodezyjnego podziału nieruchomości i uprawnienia złożenia wniosku o ujawnienie tego podziału w istniejącej księdze wieczystej”.

W omawianej kategorii spraw pojawiło się także pytanie, czy można uznać za stronę postępowania podziałowego właściciela nieruchomości graniczącej z nieruchomością podlegającą podziałowi. W aprobowanym przez tut. Kolegium orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalili się pogląd, że interesu prawnego nie można wywodzić z tytułu prawa własności, czy użytkowania wieczystego sąsiednich nieruchomości, gdyż brak jest podstaw do uznania, aby właściciel sąsiedniej nieruchomości posiadał interes prawny do występowania w tym postępowaniu w rozumieniu art. 28 kpa. W postępowaniu podziałowym nie przesądza się bowiem o przeznaczeniu nowo wydzielonych działek, o sposobie ich zagospodarowania, ani o dalszym ich łączeniu z innymi nieruchomościami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt: I OSK 345/08, CBOSA). Ewi-

dencyjny podział nieruchomości w żaden sposób nie oddziałuje na wykonywanie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości sąsiedniej, bowiem nie ogranicza nieskrępowanego i pełnego prawa do korzystania z sąsiednich nieruchomości. Podział nieruchomości gruntowej jest wykonywaniem prawa własności, nie oddziałującym na sytuację prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich, gdyż polega na wydzieleniu działek granicami przebiegającymi wewnątrz nieruchomości, a więc czynność taka nie ma wpływu na granice zewnętrzne dzielonego gruntu, które pozostają niezmienione (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17 sierpnia 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 2248/98, z dnia 9 marca 2011 r., sygn. I OSK 669/10, z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. I OSK 1688/07, z dnia 14 października 2009 r., sygn. I OSK 91/09, CBOSA).

W grupie spraw dotyczących opłat adiacenckich znalazły się 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 grupę spraw, w porównaniu z latami ubiegłymi, stanowiły w 2016 r. spory graniczne załatwiane w trybie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 z późn. 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. Na szczególną uwagę zasługuje pojawiająca się w tej materii kwestia skuteczności przekazania sprawy dotyczącej postępowania rozgraniczeniowego sądowi powszechnemu oraz wpływu powyższej okoliczności na byt prawny decyzji administracyjnej wydanej w tym przedmiocie. Zgodnie z prezentowanym przez tut. Kolegium stanowiskiem, decyzja o rozgraniczeniu traci moc z chwilą złożenia do organu żądania przekazania sprawy sądowi. Skutku tego nie niweczy późniejszy zwrot wniosku przez sąd z powodu jego nieopłacenia przez wnioskodawcę. Zasadność powyższego stanowiska potwierdza uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt III CZP 48/14 oraz uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2153/13 (CBOSA). Powyższe stanowisko Kolegium zaaprobował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 84/16.

W analizowanym okresie pojawiło się kilkanaście spraw dotyczących rozdziału kosztów postępowania rozgraniczeniowego. Zgodnie z aktualnym orzecznictwem 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. 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 2016 r. wpłynęły na te postanowienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi – zostały oddalone.

1.6 Ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach.

1.6.1 Ochrona środowiska.

W 2016 r. Kolegium rozpatrzyło 165 spraw z zakresu ustawy z dnia 13 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.), ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.), ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.) w przedmiocie: naruszenia stosunków wodnych, ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, dopuszczalnego poziomu emisji hałasu do środowiska, odebrania psów, zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz kary za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

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

- niewyjaśnianie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności okoliczności uzasadniających odstępianie 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), podobnie jak w przypadku udziału społeczeństwa w postępowaniu,
- lakoniczne uzasadnienie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań prowadzające 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 dniu 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961), która określa warunki i tryb lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz warunki lokalizacji elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej (art. 1 ust. 1). Przepisy ww. ustawy rozstrzygają kwestie lokalizacyjne inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych, wprowadzając w art. 4 normy odległościowe w stosunku do terenów chronionych. Ustawodawca zagwarantował obowiązek respektowania norm odległościowych na każdym etapie

procesu inwestycyjnego, zobowiązując odpowiednie organy administracji publicznej do ich uwzględniania w toku podejmowania odpowiednich aktów administracyjnych (art. 6). Obowiązek ten dotyczy również organów wydających decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 6 pkt 7). Równocześnie zachowana została właściwość dotychczasowych organów w sprawach środowiskowych wszczętych i niezakończonych przez dzień wejścia w życie ustawy, dotyczących elektrowni wiatrowych (art. 16 ust. 2), pomimo iż co do zasady sprawy te przeszły do właściwości regionalnego dyrektora ochrony środowiska na mocy art. 11 zmieniającego art. 75 ust. 1 pkt 1. Na podstawie cyt. ustawy Kolegium rozpatrywało w 2016 r. sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć polegających na budowie elektrowni wiatrowych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy. W rozpatrywanych sprawach przedmiotem sporu była dopuszczalność odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji elektrowni wiatrowej z uwagi na niezachowanie norm odległościowych przewidzianych w ustawie.

1.6.2 Ochrona przyrody.

W sprawach dotyczących usunięcia drzew (wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub nałożenia 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, poprzez zbyt ogólnikowy opis miejsca położenia drzew oraz ich stanu, brak szkicu sytuacyjnego, jak również braki formalne protokołów (z rozpraw i oględzin) oraz niedopuszczenie dowodu z opinii biegłego odpowiedniej specjalności, pomimo oczywistej konieczności skorzystania z tego rodzaju środka dowodowego. Kolegium dokonało w 2016 r., na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.), autokontroli w sprawie dotyczącej zezwolenia na usunięcie drzew, uwzględniając zarzut skargi dotyczący braku legitymacji procesowej po stronie wnoszącego odwołanie, w wyniku czego uchyliło decyzję własną i umorzyło postępowanie odwoławcze.

1.6.3 Ochrona zwierząt.

W 2016 r. zanotowany został większy niż dotychczas wpływ spraw z zakresu ustawy o ochronie zwierząt, dotyczących odebrania zwierząt od dotychczasowych właścicieli lub opiekunów w tzw. trybie interwencyjnym na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy (w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium odebraniu podlegały psy, natomiast odbierającym był przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W przypadku tzw. interwencyjnego odebrania zwierzęcia kluczowe znaczenie dla oceny zaistnienia okoliczności faktycznych uzasadniających jego zastosowanie mają dowody przedstawione przez podmiot, który dokonał odebrania zwierzęcia, ponieważ to właśnie ten podmiot ma możliwość utrwalenia wszystkich istotnych okoliczności wskazujących na wystąpienie stanu zagrożenia życia lub zdrowia zwierzęcia w przypadku dalszego pozostawienia go u dotychczasowego właściciela lub opiekuna. W tego rodzaju sprawach niezbędne jest więc współdziałanie strony z organem administracji publicznej w zakresie zgromadzenia odpowiedniego materiału dowodowego, co nie w pełni zostało spełnione w rozpatrywanych przez Kolegium sprawach.

1.7 Prawo wodne.

W okresie sprawozdawczym wpłynęło 7 spraw z zakresu prawa wodnego.

1.8 Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo.

W sprawach z zakresu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 2100 z późn. zm.) Kolegium rozpatrzyło 29 odwołań w przedmiocie rekultywacji gruntów rolnych oraz utrzymania i pielęgnacji drzewostanu w lasach.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w rozstrzygnięciach organów pierwszej instancji w ww. sprawach, to niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy istotnych dla jej prawidłowego rozpatrzenia, a w szczególności nieuwzględnianie, niejednokrotnie słusznych, wniosków dowodowych stron postępowania o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego lub niedopuszczenie takiego dowodu w sprawie, pomimo oczywistej konieczności uzyskania stanowiska specjalisty z danej dziedziny.

1.9 Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

W okresie sprawozdawczym do Kolegium wpłynęła 1 sprawa z powyższego zakresu.

1.10 Prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy.

W 2016 r. Kolegium rozpoznało 96 spraw z zakresu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 627 z późn. zm.), ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 541 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 128) w przedmiocie: zatrzymania prawa jazdy, skierowania kierowcy na badanie lekarskie, psychologiczne i egzamin kontrolny sprawdzający kwalifikacje kierowcy, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, wydania i zwrotu prawa jazdy, wydania wtórnika prawa jazdy, rejestracji pojazdu, odtworzenia pierwotnego numeru VIN pojazdu, wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej i zakazu prowadzenia stacji kontroli pojazdów, nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego oraz zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

W większości ww. spraw w postępowaniach prowadzonych przez organy pierwszej instancji nie występowały uchybienia, które w sposób istotny rzutowałyby na podjęte rozstrzygnięcia, jednak 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). Wskazane uchybienie stanowiło częsty zarzut w odwołaniach od decyzji kierowanych do Kolegium.

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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się jednoznacznie, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości, ale z mocy woli ustawo-

dawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy - Prawo o ruchu drogowym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 92/16, LEX nr 2046216; wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 74/16, LEX nr 2069116).

W przypadkach, w których kierujący nie oddali prawa jazdy funkcjonariuszowi Policji podczas kontroli drogowej, w składanych odwołaniach wskazywali na brak podstaw do wydania decyzji, ponieważ - ich zdaniem - organ pierwszej instancji nie posiadał w takiej sytuacji wymaganej informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Informacja o zatrzymaniu prawa jazdy nie jest natomiast tożsama z informacją o ujawnieniu wykroczenia drogowego. W ww. aspekcie skarżący powoływali się na pismo Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lipca 2016 r. Pogląd Kolegium o braku przeszkód do wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, pomimo faktycznego nie zatrzymania dokumentu podczas kontroli drogowej przez funkcjonariusza Policji, znajduje potwierdzenie m.in. w orzeczeniach WSA w Łodzi z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 532/16 (CBOSA) oraz WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 92/16 (CBOSA).

Ponadto skarżący wskazywali na niekonstytucyjność art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami w aspekcie dopuszczalności podwójnego karania kierowcy za popełnione wykroczenie. Wyrokiem z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 (LEX nr 2135541), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy - Prawo o ruchu drogowym: 1) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U. z 2003 r., nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167), w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie; 2) jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających - ze względu na stan wyższej konieczności - kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego skarżący w odwołaniach wskazywali na popełnienie wykroczenia w stanie wyższej konieczności. Przy czym okoliczności popełnienia wykroczenia w „szczególnie uzasadnionych przypadkach” (m.in. konieczność odebrania dzieci ze szkoły, rodzica ze szpitala, powrót do pracy) były przez nich utożsamiane z działaniem w „stanie wyższej konieczności”. Trybunał zwrócił uwagę, że powołanie się na „stan wyższej konieczności” uzasadniający odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy osobie, która nadmiernie przekroczyła prędkość, powinno być zastrzeżone tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiegokolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością. Należy zauważyć, że ocena tego, czy okoliczności podnoszone przez kierującego pojazdem usprawiedliwiają naruszenie przepisów ruchu drogowego i pozwalają na odstąpienie od jego ukarania, znajduje się w gestii organu kontroli ruchu drogowego, a nie Kolegium.

Istotną część spraw stanowiły także sprawy dotyczące wydania i zwrotu prawa jazdy, w sytuacji istnienia prawomocnego wyroku sądu karnego orzekającego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym jedynie niektórych kategorii spośród posiadanych przez skazanego. W odwołaniach od decyzji organów pierwszej instancji odmawiających wy-

dania i zwrotu prawa jazdy kategorii nieobjętej zakazem sądu, skarżący kwestionowali wykładnię art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami. Zwracali uwagę, że w wyroku sąd karny jednoznacznie wskazał, jakiej kategorii prawa jazdy zakaz dotyczy i organ administracji nie może go rozszerzać na kategorie nim nie objęte. Ponadto ww. przepisu nie stosuje się do osób już posiadających uprawnienie do kierowania pojazdami. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że skutki zdarzenia prawnego, jakim jest prawomocny wyrok zakazujący prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie określonej kategorii, zostały rozciągnięte na inne uprawnienia do prowadzenia pojazdów, zarówno względem osób ubiegających się o prawo jazdy tej innej kategorii, jaki i dysponującym już takim prawem jazdy. Rozróżnienie w akcie prawnym instytucji wydania prawa jazdy, zwrotu prawa jazdy i przywrócenia uprawnień w zakresie prawa jazdy, fakt wyraźnego dodania do treści analizowanego przepisu tych dwóch ostatnich instytucji prawnych, nie pozwalają na wyłączenie którejś z nich z konsekwencji objętych przepisem art. 12 ustawy o kierujących pojazdami (por. wyrok NSA z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt I OSK 382/14, LEX nr 1985918; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 876/15, LEX nr 1948740; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 1058/15, CBOSA).

1.11 Prawo górnicze i geologiczne.

W okresie sprawozdawczym wpłynęła do Kolegium 1 sprawa z wymienionego zakresu.

1.12 Sprawy z zakresu egzekucji administracyjnej.

Brak wpływu spraw.

2. Sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.

Nieliczną w 2016 r. grupę spraw stanowiły 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 przeważającej liczbie spraw Kolegium nie stwierdziło uchybień w opiniach biegłych, a te dostrzeżone korygowane były 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.

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 nie-

ruchomości. 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.

3. 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 2016 roku, wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2017 roku i zostały zachowane. W sytuacjach kiedy konieczne było przeprowadzenie postępowania uzupełniającego, strony były informowane o przedłużeniu terminu.

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

W 2016 roku SKO w Sieradzu wniosło 5 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzję SKO w Sieradzu z zakresu:

- 1) ochrony środowiska - 1
- 2) podatków - 3
- 3) świadczeń z funduszu alimentacyjnego - 1.

W 2016 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał 11 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzje SKO w Sieradzu, z czego 7 uwzględniło skargę Kolegium, 4 natomiast ją oddalały. Dwa wyroki zapadły w sprawach przekazanych do Sądu w 2013 r., po 3 wyroki ze spraw przekazanych w 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Ponadto wydanych zostało 11 wyroków oddalających skargę, 4 wyroki uwzględniające skargę i 3 wyroki umarzające postępowanie kasacyjne ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej.

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

W dniach od 12 stycznia 2016 r. do 11 marca 2016 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu przeprowadzona została kontrola Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Łodzi. Kontrola objęła wykonanie budżetu państwa w części 86/73 w roku 2015. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 marca 2016 r., znak: LLO.410.001.04.2016, P/16/001, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi pozytywnie oceniła realizację budżetu państwa w 2015 r. przez SKO w Sieradzu. Nie wydano żadnych zaleceń pokontrolnych.

6. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W 2016 r. Kolegium nie wydało postanowień sygnalizacyjnych.

7. 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.

Członkowie etatowi Kolegium oraz pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w 12 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium oraz w 3 konferencjach. Prezes Kolegium i Wiceprezes uczestniczyli również w 3 Zgromadzeniach Ogólnych KRSKO.

W 2016 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

Ponadto wskazać należy, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu w 2016 r. było organizatorem:

- 1) Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w dnia 26-27 września 2016 r. w Stawiszczu koło Sieradza;
- 2) seminarium samokształceniowego na temat: „Problemów związanych ze stosowaniem przepisów o pomocy społecznej i świadczeniach na rzecz rodzin” w dniach 20-21 października 2016 r. w Stawiszczu koło Sieradza. W seminarium uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur z 13 Kolegiów;
- 3) konferencji dotyczącej omówienia aktualnego orzecznictwa sądowego z zakresu objętego właściwością rzeczową kolegiów oraz szkolenia w zakresie technik radzenia sobie z trudnym petentem w dniach 12-13 grudnia 2016 r. w Stawiszczu koło Sieradza. W konferencji oraz szkoleniu uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur z 5 Kolegiów.

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

Wykonanie planu finansowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2016 r. - wynoszącego po aktualizacji 1.588.591,00 zł - nastąpiło w 98,05 %, w tym wydatki bieżące 1.517.591,00 zł oraz wydatki majątkowe 39.948,35 zł.

Niewykonanie w 100% budżetu Kolegium w 2016 roku (różnica o 1,95 %) 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 na rok 2016.

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

Sieradz, dnia 23 marca 2017 roku

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Marek Szymański