

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2017 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, ponagleń, 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 2017 r., poz. 1257 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:	wyższe administracyjne:	
7	0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:	wyższe inne:
6	2	3

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 2017 r. zatrudnionych było 7 osób: kierownik Biura, główny księgowy, starszy inspektor, 2 inspektorów oraz referent 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 2017 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 oraz umowy użyczenia zawartej ze Starostwem Powiatowym w Sieradzu. 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** **1693**
w tym spraw:

- 1.1.** pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ **120**

- 1.2.** wpływ spraw w roku objętym informacją **1573**

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

- 2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem** **1330**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	345
2.	działalność gospodarcza	1
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	259
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	335
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	112
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	112
7.	prawo wodne	20
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	38
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	3
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	82
11.	prawo górnicze i geologiczne	4
12.	egzekucja administracyjna	5
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	14

- 2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1369 z późn. zm. - dalej jako Ppsa)/³** **199**

- 2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste** **44**

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

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

1541

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>37</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}	37	886
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	37			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ^{/6} - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)	61		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>15</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	15	23
uznające zażalenia za uzasadnione	15			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa	196		
5.	pozostałe ^{/7}	375		

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}	446
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}	135
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) ^{/8}	215
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) ^{/8}	25
5.	pozostałe	65

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	3
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	7
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	22
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	8

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ **108**

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 **11**
w tym ugody **3**

2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO **0**

3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/¹⁰ **33**
w tym wpływ w grudniu 2017 r. **25**

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem	196
w tym:	
1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem	178
• wskaźnik „zaskarżalności” / ¹¹	20,09%
1.2. Liczba sprzeciwów od decyzji Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją	0
1.3. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem	0
1.4. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem	2
1.5. 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	11
1.6. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/ ¹²	5

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
w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skargi	188
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione	0

Sieradz, dnia 6 marca 2018 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 art. 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 art. 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 art. 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 2017 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu wpłynęło 345 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 25,94 % ogółu spraw administracyjnych wniesionych do Kolegium.

Wśród rozpoznanych spraw, dotyczących wymienionych wyżej podatków, dominowały sprawy o ustalenie bądź określenie wysokości zobowiązania podatkowego, sprawy o stwierdzenie nadpłat oraz zastosowanie ulg i zwolnień podatkowych.

Kolegium uchyliło rozstrzygnięcie i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia w 39 sprawach.

Powodem uchylenia decyzji organu pierwszej instancji najczęściej były 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, stwierdzone przez organ odwoławczy:

- 1) niekompletne akta sprawy, niepozwalające na instancyjną kontrolę decyzji, implikujące konieczność ich uzupełnienia o takie dokumenty jak m.in.: wypisy z ewidencji gruntów i budynków, informacje składane przez podatników w sprawie podatków,
- 2) brak załączania przez pełnomocników stron pełnomocnictw według wzoru ustalonego na podstawie art. 138j § 1 Ordynacji podatkowej,
- 3) brak dokładnego ustalenia obszaru zajętości użytku rolnego na prowadzenie działalności gospodarczej w przypadku opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne,
- 4) 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,
- 5) 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,
- 6) brak rozróżnienia, przy opodatkowaniu majątku należącego do przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, czy posiadane nieruchomości są wykorzystywane do celów działalności gospodarczej, bądź czy są one majątkiem prywatnym przedsiębiorcy,
- 7) oznaczanie w decyzji jako podatników osób nieżyjących,

-
- 8) brak zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności brak zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, o jego zakończeniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego, w sytuacji gdy przepisy przewidują obowiązki organu z tym związane.

1.2 Sprawy objęte przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej.

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

1.3 Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowanie przestrzennego.

W 2017 r. do Kolegium wpłynęły 344 sprawy objęte przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.), dalej powoływanej jako „u.p.z.p.”, co w porównaniu do 2016 r. stanowi wzrost wpływu o 101 spraw. Podobnie jak w latach ubiegłych zagadnienia dotyczące planowania przestrzennego w dalszym ciągu stanowią znaczący 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 braku 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).

Wśród istotnych zagadnień prawnych analizowanych w 2017 r. na gruncie przepisów u.p.z.p. należy zwrócić uwagę na problem dotyczący ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie stacji bazowej GSM, w której terenem inwestycji są grunty rolne wymagające uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Rozstrzygając ten problem Kolegium przyjęło, że stosownie do odesłania zawartego w art. 50 ust. 1 u.p.z.p., do inwestycji celu publicznego odpowiednie zastosowanie znajduje warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4, a wobec tego nie można wydać decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji przewidzianej do realizacji na gruntach rolnych, dla których wymagane jest uzyskanie zgody przewidzianej w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161). W wyroku z dnia 17 października

2017 r., sygn. akt II SA/Łd 581/17, LEX nr 2387240, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zwrócił jednak uwagę, że sformułowanie w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. o „odpowiednim” stosowaniu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie może przesądzać o bezpośrednim, czy automatycznym zastosowaniu wskazanej regulacji dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a przy rozważaniu „odpowiedniego” stosowania przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. przy ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie można pominąć regulacji przewidzianej w art. 46 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2062 z późn. zm.), wg którego przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Brak sprzeczności pomiędzy rolnym przeznaczeniem terenu a zamiarem lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej przesądza o braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, o której mowa w art. 64 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Warto zwrócić też uwagę na problematykę uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy (art. 53 ust. 3 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p.) w powiązaniu z koniecznością dokonania oceny zgodności decyzji z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.), w tym m.in. przepisami prawa miejscowego określającymi zakazy budowania nowych obiektów budowlanych na terenie obszaru chronionego krajobrazu. Kolegium przyjęło, że kwestie ograniczeń wynikających z ochrony przyrodniczej terenów, na których położona jest nieruchomość mająca zostać objęta decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie podlegają samodzielnej ocenie przez organ wydający tę decyzję w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, co w analizowanej sprawie doprowadziło do odmowy ustalenia warunków zabudowy, lecz są przedmiotem uzgodnienia przewidzianego w art. 50 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. Jeżeli organ lokalizacyjny stwierdzi, że są spełnione przesłanki określone w art. 61 ust. 1 pkt 1-4 u.p.z.p., to powinien przygotować projekt decyzji ustalającej warunki zabudowy, a następnie projekt ten poddać wymaganym uzgodnieniom z organami specjalistycznymi (w tym wypadku regionalnym dyrektorem ochrony środowiska). Wydanie decyzji odmownej będzie możliwe dopiero wówczas, gdyby okazało się, że projekt decyzji nie przeszedł pozytywnie procedury uzgodnień.

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

Szeroko rozumiana pomoc społeczna obejmuje sprawy z zakresu następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1769 z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 z późn. zm.),
- 3) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 489 z późn. zm.),
- 4) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 z późn. zm.),
- 5) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 697 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 (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1851 z późn. zm.).

Wpływ spraw ze wskazanego wyżej zakresu w 2017 r. wyniósł 376. W przeważającej większości były to sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych (105 spraw), świadczenia wychowawczego (90 spraw) i pomocy społecznej (70 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 możliwości 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, że ośrodki odpowiedzialne za udzielenie pomocy dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, a posiadane fundusze muszą rozdzielić pomiędzy stale rosnącą liczbą osób wymagających wsparcia. Bezspornym 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, że organ nie może zabezpieczyć wszystkich potrzeb osób ubiegających się o pomoc, jak również udzielić świadczeń w oczekiwanej przez te osoby wysokości. Organy pierwszoinstancyjne 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 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 odmiennej niż sądowa interpretacji 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 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 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 (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.

Sądy administracyjne, interpretując przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, przyjmowały 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 pozwalała 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 przysługiwał dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Organy pierwszoinstancyjne nadal przyznawały omawiane świadczenie w wysokości 400,00 zł miesięcznie, niezależnie od liczby urodzonych w trakcie jednego porodu dzieci, co stanowiło o uchylaniu decyzji i wydawaniu merytorycznych orzeczeń uwzględniających żądanie stron.

Jednakże w dniu 1 sierpnia 2017 r. weszła w życie obszerna zmiana ustawy wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. z 2017 r., poz. 1428). W myśl art. 17 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, zmienione przepisy miały zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres rozpoczynający się od dnia 1 października 2017 r. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w nowym brzmieniu, osobie uprawnionej przysługuje jeden dodatek w wysokości 400,00 zł miesięcznie niezależnie od liczby dzieci pozostających pod jej opieką. Ustawodawca rozwiął zatem wątpliwości interpretacyjne, które pojawiły się na tle omawianego dodatku.

Wątpliwości interpretacyjne budził też art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym do dnia 1 października 2017 r. w przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń:

- 1) świadczenia rodzicielskiego lub
- 2) świadczenia pielęgnacyjnego, lub
- 3) specjalnego zasiłku opiekuńczego, lub
- 4) dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub
- 5) zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów

- przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowany został pogląd, w myśl którego wskazany w art. 27 ust. 5 ustawy zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze zbiegiem uprawnień w sensie podmiotowym, zarówno co do osoby sprawującej opiekę lub wychowanie, jak i osoby wymagającej opieki. Kolegium w całości podzielało to stanowisko uznając, że nie było podstaw, aby z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wyprowadzić wnioski o ograniczeniu prawa do świadczenia rodzicielskiego w związku ze zbiegiem uprawnień do innych świadczeń przysługujących na podstawie tej ustawy w przypadku różnych dzieci osoby uprawnionej. Powołany wyżej przepis dotyczy prawa do przyznania jednego ze świadczeń rodzinnych na skutek zbiegu uprawnień na podstawie wyboru osoby uprawnionej w sytuacji wychowywania lub opieki nad tym samym dzieckiem, a nie dotyczy przypadku, gdy mamy do czynienia ze zbiegiem uprawnień z tytułu wychowywania lub opieki nad różnymi dziećmi. Nie można bowiem przyjąć, że z punktu widzenia normy zawartej w art. 27 ust. 5 ustawy, istotne było wyłącznie to, czy osoba uprawniona pobiera jedno ze świadczeń wymienionych w tym przepisie, a bez znaczenia pozostaje okoliczność nad kim sprawowana jest opieka lub wychowanie. Komentowany przepis stanowi bowiem o zbiegu uprawnień, które nie mogą być rozpatrywane bez badania przesłanek uprawnień w przypadku świadczenia rodzicielskiego i świadczenia pielęgnacyjnego, które są uprawnieniami przyznawanymi w stosunku do sprawowania opieki nad konkretnymi dziećmi (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 4/17; WSA w Gliwicach z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 898/16; WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 944/16; WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 617/16; WSA w Gdańsku z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 573/16; WSA w Krakowie z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 734/16; WSA w Szczecinie z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 617/16; CBOSA). W związku z takim rozumieniem art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych Kolegium uchylało decyzje pierwszoinstancyjne i przyznawało świadczenia.

Mocą cyt. wyżej nowelizacji zmieniono analizowany przepis w ten sposób, że obecnie przysługuje jedno ze wskazanych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną - także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami.

1.4.3 Świadczenie wychowawcze.

W sprawach z zakresu świadczenia wychowawczego ogromne trudności sprawiało prawidłowe ustalenie dochodu, w szczególności w przypadku uzyskania bądź utraty dochodu. Mocą cyt. wyżej nowelizacji dodano do ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci m.in. art. 7 ust. 3a, zgodnie z którym przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu nie stosuje się do dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i dochodu z tytułu wyrejestrowania lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli członek rodziny lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego utracili dochód z tych tytułów i w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, uzyskali dochód u tego samego pracodawcy lub zleceńodawcy lub zamawiającego dzieło lub ponownie rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą. Przepis ten, jak wynika z uzasadnienia projektu, ma na celu skutecznie zapobiec zjawisku dopasowywania dochodu do kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia. Ma on zastosowanie od 1 października 2017 r.

Przy stosowaniu ustawy 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 naprzemiennej z uwagi na fakt, że ustawodawca nie zdefiniował, na czym owa opieka polega. Wskazano, 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, sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach. W takim przypadku ustawodawca postanowił, że dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodzin obojga rodziców. Zdaniem tut. Kolegium powyższe oznacza, że tylko w przypadku sprawowania nad dzieckiem orzeczonej przez Sąd opieki naprzemiennej 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 lub ojca oraz uregulowaniem kontaktów drugiego rodzica 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 przysparzały 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.

Z dniem 1 września 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121), dokonana ustawą

z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1509). Celem powyższej regulacji było przede wszystkim doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami budzących istotne wątpliwości interpretacyjne oraz wprowadzenie szeregu zmian dotyczących działalności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości. Najistotniejsze ze zmian, a związane z działalnością orzeczniczą Kolegium, zostaną omówione poniżej.

Najliczniejszą grupę spraw rozstrzyganych w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121) stanowiły w 2017 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 określonego 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 interesujące zagadnienie pojawiło się w sprawie dotyczącej odwołania burmistrza gminy od decyzji kierownika urzędu rejonowego wydanej w 1995 r. Powyższą decyzją zatwierdzono podział nieruchomości na kilkanaście działek, w tym jedna została wydzielona pod drogę. W uzasadnieniu decyzji podziałowej organ administracji stwierdził, że w myśl ówczesnych przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.), w/w działka przechodzi na rzecz gminy za odszkodowaniem. Powyższa decyzja została zaskarżona przez burmistrza gminy do wojewody. Odwołanie zostało złożone w 1995 r. za pośrednictwem urzędu rejonowego, a przekazane Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Sieradzu dopiero w 2016 r. – jako nierozpatrzone. Tut. Kolegium umorzyło postępowanie odwoławcze argumentując, że w aktualnym stanie prawnym kompetencje kierowników urzędów rejonowych do dokonywania podziałów nieruchomości przejęły organy wykonawcze gmin, tj. wójtowie, prezydenci lub burmistrzowie miast, co skutkuje pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego możliwości kwestionowania decyzji, do wydania których w aktualnym stanie prawnym właściwe były ich organy. Kolegium uznało zatem, że w przedmiotowej sprawie przymiot strony przysługuje tylko wnioskodawcom dzielonej nieruchomości.

W grupie spraw dotyczących opłat adiacenckich znalazły się odwołania od decyzji ustalających opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek dokonanego przez or-

gan podziału geodezyjnego. Skarżący w tych sprawach kwestionowali przede wszystkim wysokość ustalonej decyzją opłaty, nierzadko formułując merytoryczne zarzuty wobec opracowanego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego, stanowiącego podstawę ustalenia zobowiązania. W większości spraw zastrzeżenia stron wobec opinii okazywały się chybione, niemniej jednak w niektórych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniach organu I instancji polegające na braku wnikliwej oceny zawartości operatu szacunkowego pod kątem zgodności z przepisami prawa i w konsekwencji bezkrytycznym przyjęciu za podstawę ustalenia opłaty adiacenckiej wadliwej opinii.

W tej materii na uwagę zasługuje wprowadzona nowelą lipcową modyfikacja przepisu art. 98a ust. 1 i art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mająca na celu ujednolicenie terminu ustalania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem oraz z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. W aktualnym stanie prawnym, w kwestii przedawnienia, przyjęto identyczne rozwiązanie w przypadku obu opłat, tj. „Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia ...”. Prezentowana zmiana z pewnością doprowadzi do wyeliminowania istniejących dotychczas na tym tle, a dość istotnych rozbieżności interpretacyjnych, pojawiających się w szczególności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Dość liczną grupę spraw, w porównaniu z latami ubiegłymi, stanowiły w 2017 r. spory graniczne załatwiane w trybie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2101 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. W analizowanym okresie pojawiło się kilkanaście spraw dotyczących rozdziału kosztów postępowania rozgraniczeniowego. Zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych, orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego, organ administracji ma obowiązek obciążyć tymi kosztami 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. Należy zwrócić uwagę na pojawiające się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odmienne stanowiska w tej materii, dla przykładu warto zacytować niektóre z nich: „Ponowienie, dotyczące kosztów postępowania powinno zatem uwzględniać rozstrzygnięcie organu co do meritum sprawy. W rezultacie, wydając orzeczenie w przedmiocie kosztów postępowania, organ musi zawsze brać pod uwagę, czy zachowanie strony (stron) uzasadnia obciążenie kosztami postępowania tylko jedną z nich czy wszystkie, a w tym ostatnim przypadku - w jakim stosunku (tamże)” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3597/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 248/16), „Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej wyżej uchwale, odnosząc się do obciążenia kosztami postępowania rozgraniczeniowego właścicieli sąsiadujących nieruchomości, użył słowa "może", co nie przesądza oczywiście, że w każdym przypadku prawidłowym jest obciążenie kosztami w równym stopniu wszystkich uczestników tego postępowania. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że Kolegium nie mogło automatycznie – bez pogłębionej analizy, którą należało przeprowadzić z uwagi na realia rozpoznawanej sprawy – stosować zasady, że obie strony postępowania rozgraniczeniowego powinny być w równej wysokości obciążone kosztami”

(wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 356/13). Warto w tym miejscu przytoczyć fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt I OSK 3039/15, akcentującego wiążący charakter uchwały z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I OPS 5/06: „Odnosząc się zaś do samej uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I OPS 5/06, która podjęta została na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 1, 2 i 3 P.p.s.a. na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc była uchwałą o charakterze abstrakcyjnym, to nie można się zgodzić z twierdzeniem skarżącego, że w takim przypadku uchwała ta nie miała istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. O wiążącym charakterze świadczy między innymi treść powołanego w skardze art. 269 § 1 P.p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Stąd też przyjmuje się, że na mocy przepisu art. 269 § 1 P.p.s.a. stanowisko zajęte w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt II FSK 1141/09, CBOSA). Zatem ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, iż wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałyby być stosowany interpretowany przepis (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I FSK 994/09). Sąd orzekający w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tak zwanej "uchwały przełamującej", nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., I OSK 2817/14).” Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 48/16: „Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w składzie rozpoznającym sprawę, przywołana uchwała, w kontekście jej motywów, nie pozwala organom na uznaniowość w stosowaniu art. 152 Kodeksu cywilnego. Skoro w myśl tego przepisu koszty rozgraniczenia ponoszą właściciele sąsiadujących nieruchomości po połowie, to jest to reguła ich ponoszenia przez obie strony sporu bez względu na towarzyszące im zamiary w zainicjowaniu sporu granicznego i bez względu na sposób jego zakończenia (decyzją rozgraniczeniową rozstrzygającą sprawę co do istoty, aktem ugody czy też decyzją o jego umorzeniu wydaną w trybie art. 34 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). O zasadności tego stanowiska świadczy jednoznacznie uzasadnienie powołanej uchwały, a zwłaszcza następujący jej fragment: "Konsekwentnie więc należy przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym ma również zastosowanie wynikająca z art. 152 k.c. norma materialnoprawna stanowiąca, że właściciele nieruchomości koszty rozgraniczenia ponoszą po połowie, która wynika z zasady, iż właściciele gruntów sąsiadujących mają obowiązek współdziałania przy rozgraniczeniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych. W orzecznictwie sądowym powszechnie przyjmuje się, że kryterium "interesu prawnego" musi dotyczyć interesu prawnego jednostki, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., sygn. akt II SA 74/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 89). Zatem uznać należy, że branie udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że postępowanie to toczy się w interesie każdej ze stron postępowania. Interes prawny jest bowiem kategorią obiektywną. Twierdzenie, że posiada go jedynie strona, która żąda wszczęcia postępowania, bo postępowanie toczy się w jej interesie, gdyż to ona domaga się konkretyzacji swojego interesu prawnego w sprawie, pozostałoby w sprzeczności z pojęciem legitymacji strony w postę-

powaniu administracyjnym. W przypadku postępowania rozgraniczeniowego wszczętego na wniosek właściciela jednej nieruchomości, właściciel sąsiedniej nieruchomości może stać na stanowisku, że przeprowadzenie postępowania rozgraniczeniowego nie leży w jego interesie, gdyż nie kwestionuje on przebiegu granic, a co za tym idzie, nie powinien ponosić kosztów rozgraniczenia, które w jego ocenie zostało wszczęte zbyt pochopnie, to jednak ustalenie granic sąsiadujących nieruchomości leży w interesie prawnym wszystkich właścicieli, gdyż granice gruntów sąsiadujących stały się sporne. Nie można więc twierdzić, iż rozgraniczenie nie jest przeprowadzane także w jego interesie. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 152 Kodeksu cywilnego stanowi podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia o kosztach rozgraniczenia, także w przypadku, gdy rozgraniczenie następuje w postępowaniu przed organem administracji publicznej".

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. W znacznej większości spraw Kolegium utrzymywało w mocy zaskarżone postanowienia o kosztach, a skargi, które w 2017 r. wpłynęły na te postanowienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zostały oddalone.

Do tut. Kolegium nadal wpływają wnioski o wyznaczenie organu właściwego do przeprowadzenia postępowania o rozgraniczenie nieruchomości stanowiącej własność gminy. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie przewiduje się wyłączenia organu gminy od rozpatrzenia w/w sprawy. Sytuacje, w jakich następuje wyłączenie organu administracji publicznej od załatwienia sprawy administracyjnej należącej do jego kompetencji, określa art. 25 § 1 Kpa. Stosownie do treści tego przepisu organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych:

- 1) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 Kpa;
- 2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 Kpa.

Podstawa do wyłączenia organu gminy w rozważanej sytuacji istniała na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów procesowych, a mianowicie na gruncie art. 27a Kpa, przewidującego wyłączenie od załatwienia sprawy organu gminy w sprawie, w której gmina jest stroną. Przepis ten został uchylony przez art. 25 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1659 ze zm.) i utracił moc prawną w dniu 6 grudnia 1994 r. Uchylenie tego przepisu spowodowało pojawienie się szeregu problemów prawnych, których usunięcia podejmowano się zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w piśmiennictwie. Ostatecznie wyrażone zostało stanowisko, według którego, po usunięciu z Kpa rozwiązania prawnego z art. 27a, organy gminy są właściwe do orzekania w sprawie przyznania gminie uprawnień lub nałożenia na nią obowiązków. Przy wykonywaniu zadań i kompetencji przez organy administracji publicznej dochodzi do połączenia ról procesowych: organu wyposażonego w kompetencje do orzekania oraz do reprezentacji interesów państwa lub wspólnoty samorządowej, co wymaga pogodzenia określonych wartości. Gmina jest bowiem tworem o szczególnej pozycji ustrojowo - prawnej, z jednej strony jest nosicielem imperium (władztwa administracyjnego), z drugiej zaś podmiotem dominium (własności). Te dwie role gminy są rozdzielne. W doktrynie i w orzecznictwie przyjęte zostało, za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 460/08 (LEX Nr 562860), że „czym innym jest uprawnienie, a zarazem obowiązek rozstrzygania spraw indywidualnych w zakresie i na zasadach prawem określonych

i w ślad za tym do korzystania z władztwa administracyjnego, a czym innym wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku komunalnego. Fakt, że te dwie role gminy są rozdzielne nie oznacza, że nie mogą być wykonywane przez gminę jednocześnie. Więcej, stosownie do woli ustawodawcy, zobowiązującego gminy w przepisach prawa materialnego do rozstrzygania spraw indywidualnych oraz wyposażającego gminy w mienie komunalne, którym gmina ma racjonalnie gospodarować (przepisy rozdz. V ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), gminy winny te dwie funkcje realizować jednocześnie, również w odniesieniu do własnego majątku. Ustawodawca nie wprowadza w tej mierze zakazu. To oznacza, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy. Wówczas wykonuje on funkcję organu administracji publicznej. I dopiero ta sytuacja rodzi ograniczenia, ale tylko w zakresie uprawnień procesowych gminy. W zakresie, w jakim wójt, burmistrz (prezydent miasta) pełni funkcje organu administracji publicznej w stosunku do własnej gminy jako osoby prawnej, nie jest on ani żaden z innych organów uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez organ gminy w odniesieniu do niej jako osoby prawnej następuje zatem kosztem jej uprawnień procesowych." Wyłączenie organu samorządu terytorialnego od rozstrzygnięcia sprawy prowadziłoby do pozbawienia go kompetencji tego organu. Należy także podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 z późn. zm.), nie przewidują wyłączenia wójta jako organu w sprawach dotyczących rozgraniczenia nieruchomości. Przepis art. 30 ust. 1 tej ustawy stanowi wprost, iż wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) przeprowadzają rozgraniczenie nieruchomości z urzędu lub na wniosek strony. Gdyby wolą ustawodawcy było wyłączenie organu w określonych sprawach, to przewidziałby to wprost w konkretnym przepisie, tak jak to uczynił w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121) w art. 142 ust. 2 i w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 142 z późn. zm.) w art. 90. Reasumując, w doktrynie i w orzecznictwie ugruntowany jest już pogląd, według którego organy gminy są właściwe do orzekania w sprawach, w których drugą stroną stosunku materialnoprawnego, podlegającego w tym postępowaniu konkretyzacji, jest własna gmina. Brak jest bowiem wyraźnej normy, wzorem uchylonego art. 27a Kpa, wyłączającej wójta, burmistrza (prezydenta miasta), od orzekania w sprawie, w której gmina jest stroną. Obowiązku takiego nie można się wprost dopatrzyć w regulacjach art. 24 § 1 i § 4 Kpa. Innymi słowy, organy jednostek samorządu terytorialnego, które realizują swoje ustawowe kompetencje w sprawach, w których jedną ze stron jest własna jednostka samorządu, nie przestają być właściwe do orzekania w sprawach indywidualnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2005 r., sygn. akt: II SA/Po 1177/03; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2009, sygn. akt: II OSK 460/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt: II OSK 88/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt: II SA/Wr 661/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt: II SA/Rz 443/12, źródło: CBOSA; T. Woś, glosa do uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ST 2004, nr 12, s. 76). W świetle zaprezentowanego wyżej stanowiska brak jest przeszkód prawnych do wydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, z których jedna stanowi własność gminy.

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

W 2017 r. Kolegium rozpatrzyło 112 spraw z zakresu 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 2017 r., poz. 1405 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 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.), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018, poz. 21) w przedmiocie: ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, dopuszczalnego poziomu emisji hałasu do środowiska, zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz kary za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, odebrania psów oraz usunięcia odpadów.

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

- 1) 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,
- 2) 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,
- 3) lakoniczne uzasadnienie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań prowadzące się z reguły do opisanie stanu faktycznego sprawy (przebiegu postępowania poprzedzającego wydanie decyzji) z pominięciem odniesienia się do wniosków i uwag stron postępowania, jak również niedostateczne wyjaśnienie stanowiska organu co do ustaleń faktycznych wynikających zwłaszcza z raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

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

W sprawach dotyczących usunięcia drzew (wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub nałożenia kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia), w sprawach z zakresu ochrony zwierząt, t.j. orzekania o czasowym odebraniu zwierzęcia dotychczasowemu właścicielowi lub opiekunowi najczęstsze naruszenia, to braki w ustaleniach faktycznych (zwłaszcza dokonywanych podczas oględzin poprzez zbyt ogólnikowy opis miejsca oględzin, brak szkicu sytuacyjnego), jak również braki formalne protokołów (z rozpraw i z oględzin) oraz nieuwzględnianie, niejednokrotnie słusznych, wniosków dowodowych stron postępowania o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków lub z opinii biegłego lub niedopuszczenie takiego dowodu w sprawie, pomimo oczywistej konieczności zastosowania ww. środków dowodowych.

1.7 Prawo wodne.

W 2017 r. Kolegium rozpatrzyło 20 spraw z zakresu ustawy z dnia 13 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.) dotyczących głównie naruszenia

stosunków wodnych oraz ustalenia opłaty z tytułu odnoszenia korzyści z urządzeń wodnych. W sprawach dotyczących naruszenia stosunków wodnych najczęstsze uchybienia polegały na niedostatecznym wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz na niedopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, pomimo oczywistej konieczności zastosowania ww. środka dowodowego, jak również na wadliwym ustaleniu obowiązku przywrócenia gruntu do stanu poprzedniego poprzez niewskazanie, na czym konkretnie obowiązek ten ma polegać lub nieprecyzyjne określenie rodzaju urządzeń niezbędnych do zastosowania w celu usunięcia naruszenia. W sprawach dotyczących ustalenia opłaty z tytułu odnoszenia korzyści z urządzeń wodnych Kolegium stwierdziło, że organy orzekające błędnie interpretowały przepisy art. 170 i 171 ustawy z dnia 13 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.), co skutkowało wadliwymi rozstrzygnięciami.

1.8 Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo.

W 2017 r. Kolegium rozpatrzyło 38 spraw z zakresu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 788 z późn. zm.), z czego 19 spraw dotyczyło wyłączenia i wyznaczenia innego organu, natomiast w pozostałych sprawach Kolegium wydało rozstrzygnięcia merytoryczne dotyczące przede wszystkim uproszczonych planów urządzenia lasu. W rozpatrzonych sprawach Kolegium nie stwierdziło istotnych uchybień procesowych i merytorycznych.

1.9 Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

W okresie sprawozdawczym do Kolegium wpłynęły 3 sprawy z powyższego zakresu.

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

W 2017 r. Kolegium rozpoznało 85 spraw z zakresu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2222 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 978 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. 1260 z późn. zm.), w przedmiocie: zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, zatrzymania prawa jazdy, skierowania kierowcy na badanie lekarskie, psychologiczne, egzamin kontrolny sprawdzający kwalifikacje kierowcy, kurs reedukacyjny, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, wydania i zwrotu prawa jazdy, wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej i zakazu prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców oraz opłaty za usunięcie, przechowywanie, oszacowanie i likwidację pojazdu.

Najwięcej spraw zostało rozpoznanych w przedmiocie zatrzymania kierującemu prawa jazdy z uwagi na przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym. Odwołujący kwestionowali możliwość zatrzymania prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji przekazanej przez funkcjonariusza Policji i wnosili 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 woli ustawodawcy 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 równie licznych sprawach dotyczących 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, skarżący kwestionowali wykładnię art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o kierujących 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, jak i dysponujących 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 którejs 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).

Kolegium rozpoznawało także sprawy w przedmiocie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej i zakazu prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców. Skarżący podnosili brak swojej winy i kwestionowali rażący charakter naruszenia przepisów ustawy. Bezspornym natomiast jest, że jeżeli pojazd nauki jazdy nie posiada ważnych badań technicznych lub zajęcia teoretyczne na prawo jazdy wielokrotnie są prowadzone w sposób niezgodny z warunkami prowadzenia szkolenia oraz programem szkolenia, to przedsiębiorca rażąco narusza warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców i starosta ma obowiązek wydania decyzji w oparciu o art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami.

W większości z ww. spraw w postępowaniach prowadzonych przez organy pierwszej instancji nie występowały uchybienia, które w sposób istotny rzutowałyby na podjęte rozstrzygnięcia.

W sprawach z zakresu udzielenia zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi publicznej i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego Kolegium orzekało o uchyleniu rozstrzygnięć i przekazaniu spraw do ponownego rozpatrzenia przez organy pierwszej instancji z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, co przekładało się również na uzasadnienia decyzji formułowane w sposób niezgodny z wymogami wskazanymi w art. 107 § 3 k.p.a.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi wydający zgodę na lokalizację zjazdu dokonuje własnych i samodzielnych ustaleń faktycznych w zakresie podejmowanych rozstrzygnięć, gdyż jest podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa na zarządzanej przez siebie drodze. Zasada bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest podstawowym kryterium wyrażania zgody na wykonanie zjazdów z dróg publicznych (por. wyroki NSA: z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1422/13, LEX nr 1769188; z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1786/12, LEX nr 1446 529). Organ nie może wydać decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi, który powodowałby zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Ochrona życia i bezpieczeństwa obywateli - także w aspekcie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo na drogach - w sytuacjach kolizyjnych przeważa nad interesem indywidualnym jednostki, czy jej

prawem własności. Organ rozpatrujący wniosek o lokalizację zjazdu z drogi publicznej musi skrupulatnie przeanalizować w postępowaniu, czy i w jakim stopniu inwestycja ta będzie rzutować na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, a następnie w sposób wyczerpujący, realizujący zasady Kpa. oraz dyspozycję art. 107 § 3 Kpa - uzasadnić (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 802/16, LEX nr 2203390; wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 1864/14, LEX nr 2108308).

Przeciwnie do ww. decyzji rozstrzygnięcie wydawane na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego zalicza się do decyzji związanych. W przypadku stwierdzenia faktu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, na zarządcy drogi spoczywa obowiązek wymierzenia kary niezależnie od motywów jakimi kierował się zajmujący pas drogowy, od jego sytuacji osobistej, materialnej i niezależnie od tego, czy miał on świadomość, iż na zajęcie pasa drogowego powinien mieć stosowne zezwolenie i w ogóle, że zajmuje pas drogowy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2014 r., LEX nr 1522558; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2013 r., LEX nr 1326568). Przesłankami do wymierzenia kary pieniężnej jest ustalenie, że w pasie drogowym został umieszczony obiekt budowlany niezwiązany z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego albo reklama i nastąpiło to bez zezwolenia zarządcy drogi. Organy pierwszej instancji przede wszystkim w sposób niedokładny, z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa, dokonywały ustaleń w aspekcie tego, czy zajęty teren stanowi pas drogowy, co do powierzchni pasa drogowego, która została zajęta bez zezwolenia oraz terminu zajęcia. Odwołujący najczęściej kwestionowali natomiast swoją winę.

1.11 Prawo górnicze i geologiczne.

W okresie sprawozdawczym do Kolegium wpłynęły 4 sprawy z powyższego zakresu.

1.12 Sprawy z zakresu egzekucji administracyjnej.

W okresie sprawozdawczym wpłynęło do Kolegium 5 spraw z wymienionego zakresu.

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

Stosunkowo niewielką grupę spraw stanowiły w 2017 r. wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntu jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości. Ten stan rzeczy wynika zapewne z dyspozycji art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. 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 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 na nieruchomości zwiększając tym samym jej wartość. W zakresie regula-

cji dotyczących aktualizacji opłat rocznych ustawodawca, z dniem 1 września 2017 r., wprowadził kilka zmian, mających na celu usprawnienie postępowania aktualizacyjnego (złożenie wniosku do Kolegium za pośrednictwem właściwego organu, zniesienie bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia przez kolegium rozprawy, wprowadzenie możliwości zawarcia ugody bez udziału kolegium) oraz doprecyzowanie przepisów umożliwiających zaliczenie na poczet różnicy między opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości (w zakresie pojęcia „budowa urządzeń infrastruktury technicznej” odesłanie do art. 143 ust. 1 i ust. 2 ustawy).

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. Nowela lipcowa objęła także przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące sporządzania i wykorzystywania operatów szacunkowych. Zmiany dotyczyły w szczególności: zasad aktualizacji operatu szacunkowego, wprowadzenia kary finansowej za wykonywanie czynności z zakresu szacowania nieruchomości bez posiadania wymaganych uprawnień, regulacji w przedmiocie wyceny nieruchomości na potrzeby opłaty adiacenckiej związanej ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości (w art. 98a wyodrębniono ust. 1b, który poświęcono zasadom wyceny), przywrócenia ustawowego obowiązku dokumentowania doskonalenia zawodowego, nowej definicji wartości rynkowej nieruchomości, wprowadzenia obowiązku dla rzeczoznawcy majątkowego dołączania polisy OC do operatu szacunkowego i potwierdzania jego aktualności, nowej definicji organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, skutków negatywnej oceny operatu szacunkowego dokonanej przez organizację zawodową.

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 2017 roku, wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2018 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 2017 roku SKO w Sieradzu wniosło 11 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzję SKO w Sieradzu z zakresu:

- 1) warunków zabudowy - 1

-
- 2) pomocy społecznej - 5
 - 3) świadczeń rodzinnych - 2
 - 4) świadczeń z funduszu alimentacyjnego - 1
 - 5) świadczenia wychowawczego - 2.

W 2017 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał 5 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzje SKO w Sieradzu, z czego 4 uwzględniały skargi Kolegium, 1 natomiast ją oddalał. Trzy wyroki zapadły w sprawach przekazanych do Sądu w 2015 r. oraz po 1 wyroku ze spraw przekazanych w 2016 i 2017 roku. Ponadto wydanych zostało 16 wyroków ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej, w tym 12 wyroków oddalających skargę i 4 wyroki uwzględniające skargę.

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

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu w 2017 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli.

6. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W 2017 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.

W 2017 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

Członkowie etatowi Kolegium oraz pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w 18 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium oraz w 4 konferencjach. Prezes Kolegium i Wiceprezes uczestniczyli również w 4 Zgromadzeniach Ogólnych KRSKO.

Ponadto wskazać należy, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu w 2017 r. było organizatorem:

- 1) szkolenia w formie warsztatów nt.: „Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych” w dniach 16-17 października 2017 r. w Stawiszczu koło Sieradza. W szkoleniu uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur z 11 Kolegiów;
- 2) szkolenia wielopanelowego dla pracowników biur i orzeczników Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w dniach 22-23 listopada 2017 r. w Stawiszczu koło Sieradza oraz dla pracowników księgowości w dniu 22 listopada 2017 r. w Sieradzu. W szkoleniu uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur i księgowości z 26 Kolegiów. Program szkolenia dla poszczególnych paneli był następujący:
 - a) dla pracowników Biur:

-
- „Rola EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentem) w samorządowym kolegium odwoławczym (na przykładzie portalu informacyjnego „Orzecznik”). Wykorzystanie portalu informacyjnego do swobodnego dostępu do zasobów kolegium”,
 - „Ochrona danych osobowych w samorządowym kolegium odwoławczym w świetle rozporządzenia UE o ochronie danych (Rozporządzenie PE i Rady (WE) 2016/679 – rodo)”,
 - „Obsługa platformy ePUAP”.
- b) dla orzeczników:
- „Świadczenia rodzinne i wychowawcze 2017 - nowe regulacje i związane z tym problemy orzecznicze organów odwoławczych”,
 - „Przesłanki odmowy określenia uwarunkowań środowiskowych w świetle najnowszych rozwiązań prawnych”,
 - „Najnowsze zmiany regulacji w zakresie ochrony środowiska, wpływające na orzecznictwo kolegiów”.
- c) dla pracowników księgowości:
- „Praktyczne aspekty księgowości i sprawozdawczości budżetowej”.

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

Wykonanie planu finansowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2017 r. - wynoszącego po aktualizacji 1.702.735,00 zł - nastąpiło w 99,57 %, w tym wydatki bieżące 1.615.581,06 zł oraz wydatki majątkowe 79.784,50 zł.

Niewykonanie w 100% budżetu Kolegium w 2017 roku (różnica o 0,43 %) 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 2017.

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

Sieradz, dnia 6 marca 2018 roku

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Marek Szymański