

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 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 2018 r., poz. 570) 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 2018 r., poz. 2096 z późn. zm. - dalej jako Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 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 **19** członków: **7** etatowych i **12** pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:	
7	0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze:	wyższe administracyjne:	wyższe inne:
8	2	2

Spośród 19 członków Kolegium 9 spełnia ustawowe kryteria pozwalające ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (w tym 5 członków etatowych i 4 członków pozaetatowych) oraz 15 o stanowisko referendarza sądowego (7 etatowych członków i 8 pozaetatowych). Uprawnienia radcy prawnego posiada 8 członków (4 etatowych i 4 pozaetatowych), a 1 członek pozaetatowy posiada uprawnienia adwokata.

2.2. W Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2018 r. zatrudnionych było 6 osób: kierownik Biura, główny księgowy, 2 starszych inspektorów, inspektor oraz referent w niepełnym wymiarze czasu pracy. Spośród 6 zatrudnionych osób 5 posiada wykształcenie wyższe. Kolegium zatrudniało 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 2018 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** **1870**
w tym spraw:

- 1.1.** pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ **141**

- 1.2.** wpływ spraw w roku objętym informacją **1729**

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

- 2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem** **1528**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	351
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	306
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	381
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	126
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	173
7.	prawo wodne	9
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	45
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	0
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	110
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	8
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	18

- 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** **183**

- 2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste** **18**

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

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

1698

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>4</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}	4	1038
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	4			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ^{/6} - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)	81		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>8</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	8	19
uznające zażalenia za uzasadnione	8			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa	173		
5.	pozostałe ^{/7}	387		

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}	438
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}	179
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) ^{/8}	234
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) ^{/8}	94
5.	pozostałe	93

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	2
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	2
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	45
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)/ ⁹	5
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	25

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku	
objętym informacją/¹⁰	121
w tym wpływ w grudniu 2018 r.	103

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	48
w tym ugody	10
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO	2
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/¹⁰	3
w tym wpływ w grudniu 2018 r.	2

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem **173**
w tym:

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA
w roku objętym informacją, ogółem **167**
• wskaźnik „zaskarżalności” /¹¹ **16,09%**

1.2. Liczba sprzeciwów od decyzji Kolegium skierowanych do WSA
w roku objętym informacją **4**

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 **1**

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 **1**

1.6. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/¹² **0**

2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją:

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem **145**
w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skargi 22	145
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione 0	0

Sieradz, dnia 26 lutego 2019 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), wnioski 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 2018 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu wpłynęło 397 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 22,96 % 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 46 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, decyzje pierwotnie ustalające lub określające zobowiązanie podatkowe w przypadku zażalenia decyzji o ich zmianie,
- 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, czy też 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.

Przy rozpoznawaniu odwołań do decyzji podatkowych w roku 2018 przede wszystkim pojawił się problem interpretacji przepisów dotyczących przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, tj. czy po zmianie stanu prawnego, która została dokonana ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.), elektrownie wiatrowe w roku 2017 podlegały opodatkowaniu jedynie od ich części budowlanych (fundament i wieża) – jak przewidywały to wcześniejsze przepisy, czy też ww. nowelizacja zmieniła ten sposób opodatkowania powodując, że podatek od nieruchomości płacony winien być od całości wartości tych budowli, tzn. także od wartości urządzeń technicznych wchodzących w jej skład. Na tym tle w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowała się linia orzecznicza, którą można uznać za ugruntowaną, rozstrzygająca powyższą wątpliwość w kierunku uznania, że w 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegała całość elektrowni wiatrowej. Powyższy pogląd, że na budowlę składają się zarówno elementy budowlane, jak i elementy techniczne elektrowni wiatrowych, prezentowany jest również w literaturze (por. R. Dowgier, Nowe zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2016, nr 9, s. 6-11; L. Etel, Co ma kocioł do wiatraka? Opodatkowanie elektrowni wiatrowych w 2017 r., Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2017 r., nr 1, s. 13-19; B. Pahl, Opodatkowanie elektrowni wiatrowych od 1 stycznia 2017 r., Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2017 r., nr 8, s. 33-40).

W tym zakresie Kolegium podzieliło pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Bd 866/16, LEX nr 2229366 oraz wyrokach WSA w Łodzi: z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 1/17, LEX nr 2271125; z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 311/17, LEX nr 2293419; z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 165/17, LEX nr 2291372; z dnia 12 lipca 2017 r., I SA/Łd 378/17, LEX nr 2336876; z dnia 18 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 570/17, LEX nr 2339931; z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 429/17, LEX nr 2342534, utrzymując w mocy decyzje organu pierwszej instancji.

1.2 Sprawy objęte przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej.

W okresie sprawozdawczym Kolegium nie wydało żadnego rozstrzygnięcia w powyższej dziedzinie.

1.3 Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowanie przestrzennego.

W 2018 r. do Kolegium wpłynęło 306 spraw objętych przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945), dalej powoływanej jako u.p.z.p. 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 wykraczały 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 braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Wśród istotnych zagadnień prawnych analizowanych w 2018 r. na gruncie przepisów u.p.z.p. należy zwrócić uwagę m.in. na problematykę kwalifikowania przedsięwzięć jako inwestycji celu publicznego. Kolegium uznało, odwołując się do definicji celu publicznego zawartej w art. 2 pkt 5 u.p.z.p., że celem publicznym określonym w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), nie jest budowa (rozbudowa) każdej drogi wchodzącej w skład mienia gminnego, lecz tylko takiej drogi, która jest publiczną drogą gminną. Lokalizowanie inwestycji, której przedmiotem jest rozbudowa gminnej drogi wewnętrznej, następuje wobec tego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a nie na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Warto też zaznaczyć, że w wyroku z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1634/16; CBOSA, który został wydany po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej wniesionej przez stronę postępowania od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 941/15, oddalającego skargę na decyzję Kolegium z 2015 r. w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził następujący pogląd: „W świetle art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. dopuszczalne jest więc wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do decyzji. Do decyzji o warunkach zabudowy zastosowanie mieć będzie art. 54 pkt 3 ustawy, który stanowi, iż w decyzji należy określić linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Zazwyczaj są to granice działki ewidencyjnej, ale za pomocą linii rozgraniczających inwestycję możliwe jest również wskazanie konkretnej części działki, na której może być ona realizowana”. Przytoczone stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego otwiera możliwość wydania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji powodującej zmianę rolniczego przeznaczenia gruntów, która jest lokalizowana na działce składającej się m.in. z gruntów rolnych klasy I-III, jeżeli tylko inwestycja zostanie wydzielona liniami rozgraniczającymi i będzie realizowana na gruntach nie podlegających ochronie 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), zwanej dalej u.o.g.r.l. Kolegium nie podziela jednak tego stanowiska i w swojej praktyce orzeczniczej opiera się na

powszechnie dotychczas prezentowanej wykładni art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., w myśl której „Ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana”, a „Użyte w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „określenie granic terenu objętego wnioskiem”, jak też wskazany w art. 61 ust. 1 pkt 4 tej ustawy termin „teren” (który nie wymaga uzyskania zgody albo jest objęty zgodą), należy rozumieć jako istniejące prawnie granice, których przebieg ustalony został w trybie przewidzianym obowiązującymi przepisami, co wyklucza wskazywanie przez inwestora terenu stanowiącego tylko część działki ewidencyjnej” (tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1442/16). Kolegium nadal zatem uznaje, że ocena spełnienia przez inwestora warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., nie może odnosić się wyłącznie do terenu, którego granice określi inwestor w sposób dowolny, bez uwzględnienia granic ewidencyjnych działek, lecz powinna odnosić się do całej ewidencyjnej powierzchni działki, lub działek, wskazanych jako teren inwestycji.

W zakresie zagadnień procesowych, które wyłoniły się w toku rozpatrywania spraw lokalizacyjnych, warto zwrócić uwagę na problem dopuszczalności odwołania z uwzględnieniem chwili jego wniesienia. Kolegium analizowało przypadek, w którym „wniesiono” odwołanie od decyzji, zanim decyzja została skutecznie wprowadzona do obrotu prawnego poprzez doręczenie jej stronie postępowania w sposób przewidziany w przepisach k.p.a. Na gruncie postanowień art. 127 § 1 k.p.a. i art. 129 § 1 i § 2 k.p.a. Kolegium przyjęło, że warunkiem dopuszczalności odwołania od decyzji jest wniesienie go po wydaniu i doręczeniu decyzji stronie postępowania. Wniesienie odwołania jest bowiem czynnością następującą po wydaniu i doręczeniu decyzji i nie można wniesić go niejako „na przyszłość”. Tymczasem strona postępowania zażądała, aby jej odwołanie wniesione prawidłowo po doręczeniu decyzji lokalizacyjnej potraktowano również jako odwołanie od decyzji wydanej w okresie późniejszym, co jednak Kolegium uznało za niedopuszczalne i w konsekwencji wydało postanowienie o niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134 k.p.a.

Kolegium uznało również za niedopuszczalne, na gruncie art. 134 k.p.a., wniesienie odwołania w imieniu osoby nieżyjącej, która wprawdzie była stroną postępowania lokalizacyjnego, lecz zmarła przed jego zakończeniem.

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 2018 r., poz. 1508 z późn. zm.)
- 2) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2220 z późn. zm.)
- 3) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 554 z późn. zm.)
- 4) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 z późn. zm.)
- 5) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 998 z późn. zm.)
- 6) ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 180 z późn. zm.)

-
- 7) ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2018 r., poz. 2134 z późn. zm.)

Wpływ spraw ze wskazanego wyżej zakresu w 2018 r. wyniósł 423. W przeważającej większości były to sprawy z zakresu świadczenia wychowawczego (104 sprawy), świadczeń rodzinnych (97 spraw) i pomocy społecznej (86 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 skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej oraz odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Skarżący kwestionowali głównie wysokość udzielonej pomocy, która ma charakter uznaniowy. Granice uznania administracyjnego wyznaczają przede wszystkim przepisy postępowania administracyjnego i prawa materialnego, 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 ustawy, 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. 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, 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 z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2220 z późn. zm.). Zdaniem Kolegium, jak rów-

niez 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.

Wątpliwości interpretacyjne budził też art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

O tym, że cyt. przepis (to, czy należy go stosować, czy też nie) budzi zastrzeżenia świadczyć może fakt, że po dacie wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w którym ten orzekł niezgodność powołanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, nadal występuje rozbieżność pomiędzy orzecznictwem organów właściwych a orzecznictwem sądowoadministracyjnym.

W praktyce stosowania prawa wątpliwości budzi brak korelacji pomiędzy formułą zakresowo-negatoryjną wyroku z dnia 21 października 2014 r. i brakiem zastosowania przez Trybunał klauzuli odraczającej wejście orzeczenia w życie, a stwierdzeniami Trybunału zawartymi w uzasadnieniu jego orzeczenia. Trybunał z jednej strony stwierdził w uzasadnieniu, że „wykonanie (...) wyroku (...) wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych”, a „poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy”, z drugiej zaś nie odroczył terminu wejścia w życie samego wyroku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowała się już linia orzecznicza, którą można uznać za ugruntowaną, rozstrzygająca powyższe wątpliwości w kierunku uznania, że analizowany wyrok TK z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw spowodował bezpośredni skutek derogacyjny, co oznacza, że przepis art. 17 ust. 1b ustawy został pozbawiony niekonstytucyjnej treści normatywnej polegającej na niedopuszczalnym różnicowaniu sytuacji prawnej uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych w świetle kryterium wieku powstania niepełnosprawności osoby, nad którą uprawniony sprawuje opiekę (por. np.: wyrok NSA z dnia

11 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 1600/16; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1614/16; wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 923/16; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1512/16; wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt I OSK 1853/16; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 761/17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 901/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 47/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 266/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1402/16; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1656/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 380/16; CBOSA).

Zgodnie natomiast ze stanowiskiem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej organy właściwe mają bezwzględny obowiązek przestrzegania art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem resortu stan prawny określony tym przepisem obowiązuje organy właściwe niezależnie od indywidualnych rozstrzygnięć samorządowych kolegiów odwoławczych, czy też wojewódzkich sądów administracyjnych (<https://www.mrpips.gov.pl>).

Kolegium, nie będąc związanym przedstawionym wyżej stanowiskiem Ministerstwa, podzieliło pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych. W związku z tym uchylało decyzje pierwszoinstancyjne i przyznawało świadczenia, bądź w sytuacji braków w ustaleniach dotyczących sytuacji faktycznej uchylało decyzje odmowne i przekazywało sprawę do ponownego rozpatrzenia organom pierwszej instancji.

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. Przy stosowaniu ustawy napotymano również problemy z ustaleniem osób uprawnionych do świadczenia ze względu na skomplikowane stany faktyczne. Problemy orzecnicze budziło m.in. wprowadzone do ustawy pojęcie opieki naprzemiennnej 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 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 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 z późn. zm.) 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 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.) stanowiły w 2018 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 określone 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.

Dość liczną grupę spraw stanowiły w 2018 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 pierwszej 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 orzecnictwem 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: „Postanowienie, 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" (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, CBOSA). 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 powoływanego w skardze art. 269 § 1 P.p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem, jeżeli jakkolwiek 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 postępowaniu 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 2018 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 2018 r., poz. 570) i utracił moc prawną w dniu 6 grudnia 1994 r. Uchylenie tego przepisu spowodowało pojawienie się szeregu pro-

blemów prawnych, których usunięcia podejmowano się zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w piśmiennictwie. Ostatecznie wyrażone zastało 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 2018 r., poz. 994 z późn. 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. 2204 z późn. zm.) 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. 1614 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: 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.

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 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.

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

W 2018 r. Kolegium rozpoznało 169 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 2018 r., poz. 2081), 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 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 992 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.) w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, określenia dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku, ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zobowiązania do usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, wygaśnięcia decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów oraz nakazania usunięcia zgromadzonych odpadów, ustalenia obowiązku ponoszenia świadczeń pieniężnych na rzecz gminnej spółki wodnej, zezwolenia na usunięcie drzew, kary administracyjnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zwrotu kosztów poniesionych przez gminę dotyczących usługi weterynaryjnej.

Najwięcej spraw zostało rozpoznanych w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Odwołujący wskazywali na konieczność uznania ich za strony postępowania środowiskowego oraz kwestionowali możliwość realizacji inwestycji z uwagi na oddziaływanie

na środowisko, w tym życie i zdrowie ludzi. W szczególności największe obawy budziło oddziaływanie odorowe, którego ramy do chwili obecnej nie zostały uregulowane stosownymi aktami prawnymi. Inwestorzy podnosili natomiast brak potrzeby sporządzania raportu środowiskowego ze względu na charakter przedsięwzięcia lub jego usytuowanie. Organy błędnie stosowały przepisy ustawy w zakresie zapewniania czynnego udziału stronom i społeczeństwu w postępowaniu, polegające na myleniu dwóch różnych trybów informowania o czynnościach postępowania, jak również dokonywały nieprawidłowych doręczeń decyzji. Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że dyspozycja art. 85 ust. 3 ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. nie zwalnia organu z obowiązku doręczenia decyzji stronom postępowania. Czym innym jest bowiem podanie informacji o wydaniu decyzji do publicznej wiadomości, a czym innym jej doręczenie. Należy także zauważyć, że uzasadnienia rozstrzygnięć sprowadzały się w dużej mierze do powtarzania treści stanowisk organów opiniujących (przede wszystkim Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska) i nie korespondowały z zastrzeżeniami podnoszonymi przez społeczeństwo, czy strony postępowania.

Wydając rozstrzygnięcie w sprawie ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia organy błędnie interpretowały art. 362 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, utożsamiając to rozstrzygnięcie z decyzją określającą dopuszczalny poziom hałasu w środowisku, o której mowa w art. 115a ww. ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że z punktu widzenia zasad odpowiedzialności art. 362 ww. ustawy ma charakter uzupełniający i powinien być stosowany wówczas, gdy inne normy nie przewidują bardziej szczegółowych rozwiązań nakładających obowiązki bezpośrednio z mocy prawa lub pozwalających na nałożenie obowiązków dalej idących. Wskazany przepis uzupełnia tym samym regulację z art. 115a ww. ustawy. Dotyczy on wszelkich postaci naruszenia środowiska w sposób prawem zakazany. Ponadto wydanie rozstrzygnięcia wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i nie może sprowadzać się do ustalenia dopuszczalnych norm hałasu dla określonych terenów (por. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1057/10, LEX nr 992465; wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 256/10, LEX nr 674203; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 55/18, LEX nr 2478901).

W sprawach dotyczących usunięcia drzew (wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub nałożenia kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia), występowały 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.

W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również w zakresie ustawy o odpadach, Kolegium nie stwierdziło istotnych uchybień mających wpływ na wynik sprawy. W szczególności organy w sposób prawidłowy gromadzą materiał dowodowy w sprawie i formułują uzasadnienia odpowiadające dyspozycji art. 107 § 3 Kpa.

1.7 Prawo wodne.

W 2018 r. Kolegium rozpoznało 9 spraw z zakresu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 z późn. zm.), w przedmiocie naruszenia stosunków wodnych. Wydane rozstrzygnięcia zapadały z naruszeniem przepisów procedury administracyjnej w kwestii dotyczącej gromadzenia materiału dowodowego. Ponadto organy nieprecy-

zyjnie formułowały nakaz wykonania urzędzeń niezbędnych do zastosowania w celu usunięcia naruszenia.

1.8 Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo.

W 2018 r. do Kolegium wpłynęło 45 spraw z zakresu rolnictwa, leśnictwa, rybactwa śródlądowego i łowiectwa, z czego 30 spraw dotyczyło wyłączenia i wyznaczenia innego organu. Wśród spraw o tej tematyce, rozpatrywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2129 z późn. zm.), powoływanej dalej jako u.o.l., należy zwrócić uwagę na problematykę dotyczącą udzielania zezwoleń na pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzania lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. Zgodnie z art. 23 ust. 4 u.o.l. zezwolenie takie może być udzielone na wniosek właściciela lasu wyłącznie w przypadkach losowych. Przepisy u.o.l. nie zawierają definicji pojęcia „przypadki losowe, co oznacza konieczność nadania treści temu pojęciu w procesie wykładni. Kolegium przyjęło, posiłkując się orzecznictwem sądowym (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. II 3073/00, LEX nr 81978), że kradzieże drewna z lasu i brak możliwości ochrony lasu przed okradaniem (ze względu na znaczną odległość pomiędzy miejscem zamieszkania właściciela lasu a działką leśną) nie uzasadniają udzielenia zgody na całkowity zrąb lasu. Ochrona lasu przed dewastacją poprzez całkowity zrąb jest bowiem nieracjonalna z punktu widzenia zasad gospodarki leśnej określonych w art. 8 u.o.l. Każdy właściciel lasu jest obowiązany do utrzymywania jego ciągłości i wprowadzania roślinności leśnej w okresie 5 lat od jego usunięcia. Nie ma przy tym znaczenia, jakie były przyczyny usunięcia drzewostanu, a zatem, czy miało to miejsce na skutek siły wyższej, na skutek działań właściciela lasu, czy też w związku z działaniem osób trzecich. W każdym z wymienionych przypadków właściciel lasu będzie obowiązany do jego odnowienia. Całkowity zrąb drzewostanu, jako środek „zabezpieczenia” drewna przed kradzieżą, nie prowadzi do pozbawienia działki statusu leśnego i finalnie i tak musi nastąpić odnowienie lasu przez jego właściciela na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 u.o.l., gdyż jest to jego ustawowy obowiązek. Na gruncie cyt. ustawy na właścicielu lasu ciąży szereg powinności, które mogą być odbierane przez niego jako uciążliwe, jednakże nie zwalnia to z ich realizowania, nawet mimo znacznej odległości miejsca zamieszkania od miejsca położenia lasu.

1.9 Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

W okresie sprawozdawczym Kolegium nie wydało żadnego rozstrzygnięcia w tej dziedzinie.

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

W 2018 r. Kolegium rozpoznało 101 spraw z zakresu: ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 341), ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 58 z późn. zm.) w przedmiocie: zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, przywrócenia stanu poprzedniego pasa drogi publicznej, zatrzymania, cofnięcia lub odmowy wydania prawa jazdy, skierowania kierowców na badania lekarskie i psychologiczne, skreślenia z ewidencji instruktorów jazdy, utraty dobrej reputacji niezbędnej do wykonywania transportu drogowego.

W sprawach dotyczących zezwolenia na lokalizację zjazdu organy najczęściej w sposób niedostateczny uzasadniały odmowę jego wydania opierając się lakonicznie na kwestii bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Organy niedostatecznie wyjaśniały także stan faktyczny sprawy, co przekładało się na uzasadnienia decyzji formułowane w sposób niezgodny z wymogami wskazanymi w art. 107 § 3 Kpa. Zdarzało się, że organy, udzielając zezwolenia, jednocześnie obarczały wnioskodawców obowiązkiem wykonania dodatkowych prac w obrębie zjazdu (odtworzenie rowu odwadniającego na długości kilkuset metrów), w sytuacji kiedy taki obowiązek nie znajduje podstawy prawnej.

Wydając rozstrzygnięcia w przedmiocie zajęcia pasa drogowego organy błędnie interpretowały przepisy dotyczące ustalenia opłaty z ww. tytułu. W szczególności z wypracowanego stanowiska sądów administracyjnych wynika, że wykonawcy regionalnej sieci szerokopasmowej przysługuje uprawnienie do nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego, o jakim mowa w art. 54 ust. 8 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.) również w sytuacji, gdy realizuje inwestycję na podstawie art. 49a ww. ustawy i nie uzyskał decyzji o lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r., sygn. akt II GSK 2970/15, CBO-SA). Zastrzeżenia odwołujących budziła także kwestia ustalania opłaty z tytułu umieszczenia w pasie drogi publicznej przyłącza wodociągowego. Skarżący kwestionowali własność ww. urządzenia, a tym samym nałożony obowiązek ponoszenia opłaty. Z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 79/07, wynika natomiast, że w doktrynie i judykaturze przyjmowany jest jednolity pogląd, wywodzony z treści art. 15 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1152 z późn. zm.), że przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne stanowią własność odbiorcy usług, który je wybudował na własny koszt, art. 15 ust. 2 ww. ustawy ustala bowiem, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia i finansuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Po przyłączeniu osoba ta, już jako odbiorca usług, na podstawie art. 5 ust. 2 ww. ustawy, odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie, chyba że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków stanowi inaczej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt III SK 39/04 (OSNP 2005, nr 6, poz. 89) wskazał natomiast, że trudno wyobrazić sobie, aby powinność zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy obciążała inny podmiot niż ich właściciela. Należałoby zatem konsekwentnie przyjąć, że osoba, która wybudowała przyłącza, zachowuje prawo własności tych przyłączy, również po ich fizycznym połączeniu z ogólną siecią wodociągowo-kanalizacyjną. Dążąc do ustalenia podmiotu, któremu przysługuje własność przyłącza wodociągowego (a tym samym podmiotu, na który należy nałożyć obowiązek ponoszenia opłaty), należy ustalić, kto poniósł koszt budowy przyłącza.

Liczne uchybienia procesowe dotyczące przede wszystkim koncentracji materiału dowodowego, ale także kwestii dokumentowania podejmowanych czynności (protokoły przesłuchań, wezwania na przesłuchanie, doręczanie korespondencji) występowały także w sprawach dotyczących skreślenia z ewidencji instruktorów jazdy.

Wśród spraw rozpoznanych w oparciu o przepisy ustawy o kierujących pojazdami najczęściej pojawiały się sprawy o zatrzymanie prawa jazdy w związku z przekroczeniem przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy) oraz cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów (art. 103 ust. 1 pkt 4 usta-

wy) i żądania wydania (zwrotu) prawa jazdy w zakresie kategorii prawa jazdy nieobjętych zakazem.

Orzekając o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu konsekwentnie prezentowało stanowisko, iż nie jest uprawnione do badania okoliczności, w jakich doszło do zdarzenia sankcjonowanego wskazanym przepisem. Kolegium uznawało się za związane prawomocnym orzeczeniem stwierdzającym popełnienie opisanego czynu, wydanym w postępowaniu mandatowym przez organ kontroli ruchu drogowego. Stanowisko Kolegium znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (por. wyroki NSA: z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, LEX nr 2502250; z dnia 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2341/17, LEX nr 2522103; z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, LEX nr 2387343).

Kolegium nie widzi także podstaw do zawieszania postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem nie przyjął mandatu za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, w związku z czym sprawa jest przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny. Za prawidłowością takiego stanowiska przemawia brzmienie art. 102 § 3, zgodnie z którym dokument prawa jazdy podlega zwrotowi, jeżeli sprawa została skierowana do rozpoznania przez sąd i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania tego dokumentu. Należy wobec tego przyjąć *a contrario*, że dokument podlega zatrzymaniu mimo toczącego się postępowania sądowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 12/18, LEX nr 2457222).

Wyrokiem z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, opublikowanym w Dz.U. z 2016 r. pod poz. 2197, Trybunał Konstytucyjny uznał art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy za niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających - z uwagi na stan wyższej konieczności - kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Na tle tego wyroku zarysowały się dwa stanowiska w kwestii dopuszczalności ustalania przez samorządowe kolegia odwoławcze, w prowadzonym przez nie postępowaniu odwoławczym, zaistnienia stanu wyższej konieczności, o którym mowa wyżej. Według jednego z nich kolegia, w razie podniesienia przez stronę wskazanej okoliczności wyłączającej odpowiedzialność, mają prawo i obowiązek ustalenia, czy w rzeczywistości okoliczność taka zaistniała. Według drugiego natomiast, na okoliczność taką kierujący pojazdem może powoływać się tylko przed organami kontroli ruchu drogowego lub w postępowaniu sądowym. W związku z tym, że w postępowaniach prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu nie było przypadku powołania się przez odwołującego na opisywaną okoliczność, Kolegium nie zaprezentowało dotychczas oficjalnego stanowiska w sprawie.

Sądy powszechne, orzekając zakaz prowadzenia pojazdów, niejednokrotnie wyłączają z tego zakazu określone kategorie uprawnień do prowadzenia pojazdów. Powołując się na taki wyrok kierujący zwracają się o wydanie (zwrot) prawa jazdy w zakresie nieobjętym zakazem sądowym. Organy pierwszej instancji odmawiają w takich przypadkach wydania (zwrotu) prawa jazdy, powołując się na przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy stanowiące, że prawo jazdy nie może być wydane osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych - w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy), oraz że przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii:

- 1) B1 lub B - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A;

- 2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B;
- 3) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu uznawało takie rozstrzygnięcia za prawidłowe, zaś dla potwierdzenia słuszności tego stanowiska przywołuje następujące orzeczenia sądów administracyjnych:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 1058/15 (CBOSA), stwierdził, że „[...] to z woli ustawodawcy kierowcy, wobec których orzeczono wyrokiem karnym skazującym zakaz prowadzenia pojazdów określonej kategorii, w okresie trwania zakazu nie mają możliwości nie tylko ubiegania się o wydanie prawa jazdy, ale także o jego zwrot i to również w sytuacji, gdy orzeczony wyrokiem skazującym zakaz nie dotyczy wszystkich kategorii prawa jazdy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt I OSK 382/14 (LEX nr 1985918), uznał, że: „*ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli uczynili to znajdując się w stanie nietrzeźwości”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 581/17 (LEX nr 2395632), przyjął, że: „Art. 12 ust. 2 u.k.p. nie pozostawia wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi”.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 października 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 377/17 (LEX nr 2398017), stwierdził, że: „Odebranie kierowcy prawomocnym wyrokiem karnym tylko części posiadanych uprawnień nie oznacza, że w trakcie obowiązywania tego zakazu może on żądać zwrotu dokumentu potwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami co do pozostałych kategorii. Wyraźnie zakazał tego ustawodawca w wyżej przytoczonym art. 12 ust. 2 u.k.p., przy czym adresatem tego przepisu jest organ administracyjny, a nie sąd karny”.

1.11 Prawo górnicze i geologiczne.

W okresie sprawozdawczym Kolegium wydało rozstrzygnięcie w 1 sprawie z powyższego zakresu.

1.12 Sprawy z zakresu egzekucji administracyjnej.

W okresie sprawozdawczym Kolegium wydało rozstrzygnięcia w 8 sprawach z powyższego zakresu.

1.13 Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.

W 2018 r. do Kolegium wpłynęło 13 spraw objętych przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.), powoływanej dalej jako u.d.i.p.

W zakresie zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze odmowa udostępnienia informacji publicznej przez jej dysponenta (organ gminy) nie może nastąpić z tego tylko względu, że osoba żądająca udostępnienia informacji jest, lub może być, przeciwnikiem procesowym dysponenta informacji (gminy) w postępowaniu przed sądem powszechnym i może uzyskane informacje wykorzystać w toczącym się postępowaniu sądowym. Z żadnego przepisu u.d.i.p. nie wynika bowiem, aby wskazane okoliczności mogły stanowić podstawę odmowy udostępnienia informacji publicznej. Po drugie, nie można uznać za skuteczne powołanie się przez dysponenta informacji publicznej na potrzebę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy bez wskazania konkretnej argumentacji, uzasadniającej uznanie, że zachodzą szczególne okoliczności wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy wymaga wykazania spełnienia zarówno przesłanki materialnej, związanej z zawartością informacji, jak i przesłanki formalnej - podjęcia przez przedsiębiorcę stosownych działań zmierzających do ochrony tajemnicy. Odmowa udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. jest zatem możliwa tylko wówczas, gdy zostanie wykazana i uzasadniona zasadność objęcia żądanej informacji statusem tajemnicy przedsiębiorcy, jak również, że przedsiębiorca podjął rzeczywiste działania zmierzające do ochrony tajemnicy. Brak wykazania tych przesłanek musi skutkować uchyleniem decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Nadto Kolegium stoi na stanowisku, że w przypadku ustalenia, iż decyzja odmawiająca udzielenia informacji publicznej narusza prawo, niezbędne jest uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia temu organowi na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (chyba, że należy uchylić decyzję i umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe), nawet jeżeli nie zachodzą przesłanki opisane w tym przepisie, tj. nie zachodzi konieczność wyjaśnienia sprawy w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia. Nie będąc bowiem dysponentem informacji publicznej, której udostępnienia odmówiono, Kolegium nie może przeprowadzić uzupełniającego postępowania wyjaśniającego. Prócz tego samo udzielenie informacji publicznej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, gdyż forma ta, zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., jest zastrzeżona wyłącznie dla odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Przyjęta przez ustawodawcę formuła postępowania odwoławczego uniemożliwia udostępnienie w jego ramach informacji publicznej.

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

Stosunkowo niewielką grupę spraw stanowiły w 2018 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 spo-

ru 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 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.

W tej grupie spraw na szczególną uwagę zasługuje uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęta w składzie 7 sędziów w dniu 17 grudnia 2018 r., w sprawie sygn. akt I OPS 2/18 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich - w celu wyjaśnienia rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie Rzecznika powstała wątpliwość „czy dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste?”. W tej kwestii w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarysowały się dwie linie orzecznicze. Według pierwszego stanowiska, postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu nie podlega kontroli sądowo administracyjnej, a zatem wniesienie skargi do sądu administracyjnego na takie postanowienie winno skutkować jej odrzuceniem – jako niedopuszczalnej (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Postanowienia tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Według drugiego – dopuszczalne jest wniesienia do sądu administracyjnego skargi na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie niezasadności podwyżki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Postanowienie to może zostać potraktowane jako postanowienie kończące postępowanie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. i jako takie może podlegać merytorycznej kontroli sądu administracyjnego. Rzecznik opowiedział się za przyjęciem drugiego stanowiska argumentując, że odrzucenie skargi przez sąd powoduje naruszenie prawa obywatelskiego, którym jest merytoryczne rozpoznanie sprawy co do wysokości opłaty aktualizacyjnej. W powyższej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny podjął następującą uchwałę: „Na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości - wydane na podstawie art. 59 § 1 kpa w związku z art. 78 ust. 2 i art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) - przysługuje skarga do sądu administracyjnego.”

W kwestii przekształceń własnościowych, związanych ze stopniową likwidacją użytkowania wieczystego, na szczególną uwagę zasługuje fakt wejścia w życie, z dniem 1 października 2018 r., ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j.

Dz.U. z 2018 r., poz. 1716 z późn. zm.). Celem w/w regulacji jest ustawowe przekształcenie, z dniem 1 stycznia 2019 r., we własność gruntów stanowiących przedmiot prawa użytkowania wieczystego na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i innymi obiektami budowlanymi i urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. W ciągu ostatnich lat można zaobserwować dążenie ustawodawcy do stopniowego poszerzania możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a powyższa ustawa stanowi o ostatecznej likwidacji tego prawa rzeczowego w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe. Uwłaszczenie w trybie omawianej ustawy nastąpi z mocy prawa, za odpłatnością. Osoby, które staną się właścicielami gruntów będą zobowiązane do uiszczenia należności za nabycie prawa własności w formie corocznej opłaty przez 20 lat. Wysokość opłaty rocznej za przekształcenie będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, obowiązującej w dniu przekształcenia. Ustawa przewiduje także wniesienie opłaty jednorazowo. Na gruntach Skarbu Państwa będzie obowiązywać wysokość bonifikaty określona przez ustawę. Dla użytkowników wieczystych, którzy postanowią zapłacić całą 20 - letnią sumę jednorazowo w pierwszym roku, bonifikata będzie wynosiła 60 %, a w kolejnych latach będzie obniżana o 10 %. Bonifikata może być także udzielana przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność na gruntach samorządowych, wówczas jej wysokość jest ustalana przez radę gminy, powiatu lub sejmik województwa. Podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków będzie stanowić zaświadczenie potwierdzające przekształcenie, które właściwy organ przekaże do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej w terminie 14 dni od wydania. Sąd dokona z urzędu wpisu własności gruntu oraz wpisu roszczenia o opłatę w księgach wieczystych.

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 2018 roku, wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2019 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 2018 roku SKO w Sieradzu wniosło 1 skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylającego decyzję SKO w Sieradzu z zakresu pomocy społecznej.

W 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał 6 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzje SKO w Sieradzu, z czego 3 uwzględniły skargi Kolegium, 3 natomiast ją oddalały. Wszystkie wyroki zapadły w sprawach przekazanych do Sądu w 2017 r. Ponadto wydanych zostało 17 wyroków ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej, w tym 14 wyroków oddalających skargę, 2 wyroki uwzględniające skargę i w 1 sprawie umorzono postępowanie kasacyjne.

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 dniach 30 sierpnia 2018 r., 10 września 2018 r. i 13 września 2018 r. przeprowadzona została kontrola przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Wydział Kontroli Płatników Składek w Łodzi II. Kontrola objęła:

- 1) prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz prawidłowość zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego,
- 2) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu,
- 3) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe,
- 4) wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych.

Zalecenia pokontrolne zostały w całości wykonane w wyznaczonym terminie.

W dniu 30 października 2018 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu przeprowadzona została kontrola przez Archiwum Państwowe w Łodzi Oddział w Sieradzu w zakresie przestrzegania przepisów kancelaryjno-archiwalnych na stanowiskach pracy oraz wykonania zaleceń pokontrolnych. Zalecenia pokontrolne zostały w całości wykonane w wyznaczonym terminie.

6. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W 2018 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 2018 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

Członkowie etatowi Kolegium oraz pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w 10 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium oraz w 3 konferencjach. Prezes Kolegium uczestniczył również w 3 Zgromadzeniach Ogólnych KRSKO.

Ponadto wskazać należy, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu w 2018 r. było organizatorem szkolenia wielopanelowego dla pracowników biur i orzeczników Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w dniach 22-23 października 2018 r. oraz dla pracowników księgowości w dniu 22 października 2018 r. Szkolenia, odbyły się w Stawiszczu k. Sieradza. W szkoleniu uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur i księgowości z 29 Kolegiów. Program szkolenia dla poszczególnych paneli był następujący:

- a) dla pracowników Biur:
 - RODO - klauzule informacyjne, rejestr incydentów;
 - RODO a dokumenty elektroniczne;

-
- EZD - zabezpieczenie i polityka wdrożenia z uwzględnieniem RODO;
 - RODO - najczęściej zadawane pytania;
 - organizacja i zasady działania archiwum w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych.
- b) dla orzeczników:
- „Świadczenia rodzinne, świadczenia wychowawcze i fundusz alimentacyjny – przepisy prawa a praktyka orzecznicza sądów administracyjnych”;
 - „Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - przedstawienie instytucji określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu”;
 - „Decyzje ustalające opłatę planistyczną - przedstawienie rozliczeń finansowych, jakie następują pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.
- c) dla pracowników księgowości:
- „Rachunkowość oraz sprawozdawczość finansowa i budżetowa w 2018 r.”.

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

Wykonanie planu finansowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2018 r. - wynoszącego po aktualizacji 1.575.787,00 zł - nastąpiło w 100,00 %, w tym wydatki bieżące 1.575.787,00 zł oraz wydatki majątkowe 0,00 zł.

Budżet Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu na 2019 r. wynosi 1.593.000,00 zł, w tym 41.000,00 zł wydatki inwestycyjne oraz wydatki na zakupy inwestycyjne.

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

Sieradz, dnia 26 lutego 2019 r.

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Marek Szymański