

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 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 2020 r., poz. 256 - dalej jako Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900 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, pączękański, 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 **11** pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 2	wyższe inne: 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 12 o stanowisko referendarza sądowego (6 etatowych członków i 6 pozaetatowych). Uprawnienia radcy prawnego posiada 7 członków (3 etatowych i 4 pozaetatowych), a 1 członek pozaetatowy posiada uprawnienia adwokata.

2.2. W Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2019 r. zatrudnionych było 7 osób: kierownik Biura, główny księgowy, 3 starszych inspektorów, inspektor oraz referent w niepełnym wymiarze czasu pracy. Spośród 7 zatrudnionych osób 6 posiada wykształcenie wyższe.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu mieści się w Sieradzu przy Placu Wojewódzkim 3. W 2019 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 $\frac{29}{1000}$ 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 **1768**
w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ **124**

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją **1644**

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem **1498**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	449
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	323
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	387
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	85
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	77
7.	prawo wodne	8
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	32
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	7
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	86
11.	prawo górnicze i geologiczne	7
12.	egzekucja administracyjna	6
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	31

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 **123**

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste **23**

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych **0**

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

1651

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>5</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}	5	982
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	5				
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ^{/6} - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)		93		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>18</td></tr></table>		uznające zażalenia za uzasadnione	18	31
uznające zażalenia za uzasadnione	18				
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa		141		
5.	pozostałe ^{/7}		404		

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}	325
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}	177
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) ^{/8}	265
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) ^{/8}	102
5.	pozostałe	113

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	1
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	0
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 Kpa oraz art. 247 – 248 Op)/ ⁹	47
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)/ ⁹	6
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	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	2
9.	pozostałe	36

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/¹⁰ **94**

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem **23**
w tym ugody **15**

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

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

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem **141**

w tym:

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA
w roku objętym informacją, ogółem **119**
• wskaźnik „zaskarżalności” /¹¹ **12,12%**

1.2. Liczba sprzeciwów od decyzji Kolegium skierowanych do WSA
w roku objętym informacją **8**

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 **0**

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 **14**

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 **111**

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skargi 14	97
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione 0	0

Sieradz, dnia 19 marca 2020 r.

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Kamil Walczak

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 2019 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu wpłynęło 449 spraw administracyjnych z zakresu podatków i opłat lokalnych (podatku od nieruchomości, podatku rolnego, wyznaczenia organu właściwego do rozpoznania sprawy i inne), co stanowiło 27,31 % 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 organu pierwszej instancji i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia w 63 sprawach.

Powodem uchylecia 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, stwierdzane 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) wydawanie decyzji podatkowych bez formalnego wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- 7) uzasadnienie decyzji organów pierwszej instancji w sposób lakoniczny, nie spełniający wymagań określonych w 210 § 4 Ordynacji podatkowej (uzasadnienie faktyczne i prawne),

- 8) organy pierwszej instancji zapominały także o skutkach jakie wiążą się z ustanowieniem przez stronę postępowania pełnomocnika (konieczność doręczania korespondencji pełnomocnikowi, konieczność zawiadamiania pełnomocnika o dokonywanych w sprawie czynnościach wymagających udziału strony itp.),
- 9) błędna wykładnia przepisów prawa materialnego związana przede wszystkim z niedoprecyzowaniem przepisów prawa, a co za tym idzie – niejednolitym orzecznictwem sądowo-administracyjnym,
- 10) 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 od decyzji podatkowych w roku 2019, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15, pojawił się problem dotyczący prawidłowego zakwalifikowania przedmiotu opodatkowania. Ww. wyrokiem Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 i 2141) w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem Trybunału, pomimo wielu różnych zastrzeżeń dotyczących definicji sformułowanych w u.p.b. oraz w u.p.o.l, w wypadku pojęć budynku i budowli mamy do czynienia z ich jednoznacznym rozgraniczeniem przez ustawodawcę, a w konsekwencji za niedopuszczalne należało uznać modyfikowanie tych pojęć w oparciu o przesłankę nieprzewidzianą w przepisach prawnych. Uwzględnienie tej przesłanki prowadzi bowiem do rozszerzającej wykładni definicji budowli, powodując zarazem zwężającą wykładnię definicji budynku. Taki zabieg stanowi zatem nieakceptowalną na gruncie polskiej kultury prawnej ingerencję w treść definicji legalnej.

W związku z faktem, iż prawidłowe zakwalifikowanie przedmiotu opodatkowania do budynków lub budowli wymaga wiadomości specjalnych, niezbędne okazało się powołanie przez organy podatkowe biegłego w celu wydania opinii. Najczęstszym błędem popełnianym przez organy podatkowe było zakreślanie w postanowieniu o powołaniu biegłego tezy dowodowej, czy dany obiekt należy zakwalifikować jako budynek czy budowlę. Na podstawie tak zakreślonej tezy dowodowej biegli wydawali opinię w zakresie zakwalifikowania przedmiotu opodatkowania, tj. wydawali opinią, w której wypowiadali się co do prawa, a nie w zakresie faktów.

Z tego powodu Kolegium uchylało zaskarżone decyzje ze wskazaniem, iż w ponownie prowadzonym postępowaniu organ, zakreślając tezy zlecanej opinii, winien ograniczyć się do wskazania wyłącznie wyspecyfikowanych w definicjach poszczególnych obiektów cech, relevantnych z punktu widzenia zakwalifikowania ich do określonej kategorii. Natomiast dostarczony przez biegłego szczegółowy opis parametrów technicznych obiektów powinien być dla organu podatkowego kanwą dla końcowej oceny, do jakiej kategorii należy - w świetle przepisów prawa podatkowego - zakwalifikować dany obiekt. Oceny tej winien organ dokonać z uwzględnieniem poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących rozumienia pojęć „budynek” i „budowla” na gruncie u.p.o.l., wyrażonych w wyroku zakresowym Trybunału z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15 (Dz. U. z 2017 r., poz. 2432).

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 2019 r. Kolegium rozpoznało 293 sprawy z zakresu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.). Najczęstszą przyczynę uchylania decyzji lokalizacyjnych stanowią wady analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu przeprowadzanej niezgodnie z przepisami 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). Organy wyznaczają obszar analizowany nie zachowując odległości stanowiącej trzykrotną szerokość frontu działki od granic terenu inwestycji. Często ograniczają się do objęcia analizą urbanistyczną terenu przedstawionego na przedłożonej przez inwestora mapie, która nie obejmuje dostatecznie dużego obszaru. Wyznaczając na załączniku graficznym do decyzji linie rozgraniczające teren inwestycji organy często ukazują jedynie część działki objętej inwestycją w sytuacji, kiedy linie rozgraniczające powinny pokrywać się z granicami ewidencyjnymi nieruchomości, co znajduje swoje potwierdzenie również w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Ponadto analizy są sporządzane w sposób lakoniczny, nie wynika z nich, w oparciu o jakie ustalenia określono parametry dla planowanej zabudowy, o których mowa w przepisach powołanego rozporządzenia, a także zdarza się, że analiza ogranicza się do zbadania wyłącznie jednej przesłanki dotyczącej tzw. „dobrego sąsiedztwa”.

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 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.)
- 2) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 111)
- 3) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 670 z późn. zm.)
- 4) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1481 z późn. zm.)
- 5) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1111 z późn. zm.)
- 6) ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2133)
- 7) ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r., poz. 2407 z późn. zm.).

Wpływ spraw ze wskazanego wyżej zakresu w 2019 r. wyniósł 403. W przeważającej większości były to sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych (147 spraw), pomocy społecznej (77 spraw) i świadczenia wychowawczego (50 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 kwestionują głównie wysokość udzielonej pomocy, która ma charakter uznaniowy. Granice uznania administracyjnego wyznaczają przede wszystkim przepisy postępowania administracyjnego, obligujące organ administracji do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz dokonania jego wszechstronnej oceny w kontekście sytuacji życiowej osoby ubiegającej się o pomoc i zgłoszonych potrzeb oraz faktycznych możliwości finansowych gminy w realizacji tej pomocy. Na gruncie ustawy o pomocy społecznej ramy uznania administracyjnego organu pomocy społecznej wyznacza przede wszystkim art. 3 ust. 4, zgodnie z którym potrzeby rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach, przede wszystkim finansowych, pomocy społecznej. To organ pomocy społecznej, jako podmiot najlepiej zorientowany w zakresie uzasadnionych potrzeb wnioskodawców oraz finansowych możliwościach gminy, ma prawo decydować o zasadności przyznania bądź odmowy tej formy świadczenia i ewentualnie ustalić jego wysokość. Nie ulega wątpliwości, że ośrodki odpowiedzialne za udzielenie pomocy dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, a posiadane fundusze muszą rozdzielić pomiędzy stale rosnącą liczbą osób wymagających wsparcia. 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 pierwszej instancji nie przekraczały granic uznania administracyjnego i w związku z tym decyzje w znacznej części utrzymywane były w mocy.

Istotne problemy pojawiają się natomiast w sprawach dotyczących skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej oraz z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. W dniu 4 października 2019 r. weszła w życie znacząca zmiana ustawy o pomocy społecznej wprowadzona ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1690), która miała doprecyzować m.in. kwestie związane z postępowaniem w przedmiocie odpłatności osób zobowiązanych określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Decyzje organów właściwych w przeważającej części były uchylane w całości do ponownego rozpatrzenia przez organy pierwszej instancji z uwagi na braki w ustaleniach faktycznych, bądź niezastosowanie, albo niewłaściwe zastosowanie wprowadzonych przez ustawodawcę zmian.

1.4.2 Świadczenia rodzinne.

W tej grupie spraw odwołania najczęściej dotyczyły odmowy przyznania świadczeń i żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

W sprawach świadczeń rodzinnych problem orzecznicze wynikają przede wszystkim z odmiennej interpretacji przepisów dokonywanej przez organy pierwszej instancji i Kolegium oraz z niejednorodnych poglądów wyrażonych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Pomimo ugruntowanego już orzecznictwa sądowo-administracyjnego organy pierwszej instancji odmawiały przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w przypadku, gdy o świadczenie ubiegała się osoba pozostająca w związku konkubenckim lub wychowująca dzieci z poprzedniego związku w rodzinie rekon-

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

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 istotnych problemach w stosowaniu cyt. wyżej przepisu świadczyć może fakt, że po dacie wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w którym orzekł niezgodność 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 niepełno-

sprawności 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 zaskarżane decyzje i przyznawało świadczenia, bądź w sytuacji braków w ustaleniach dotyczących sytuacji faktycznej uchylało zaskarżane decyzje 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 stanowiącego podstawę ustalenia prawa do w/w świadczenia, w szczególności w przypadku jego uzyskania, bądź utraty. Problemy orzecznicze 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 obydwojga 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 wystąpiła sytuacja, w której orzeczono opiekę 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.

W dniu 1 lipca 2019 r. weszła w życie obszerna zmiana ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wprowadzona ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 924). W myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej w sprawach o świadczenie wychowawcze za okres do dnia 30 czerwca 2019 r. stosuje się przepisy ustawy w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem art. 20 ust. 3 i 4 tej ustawy, który stosuje się w brzmieniu nadanym niniej-

szą ustawą. W związku z powyższymi regulacjami po dniu 1 lipca 2019 r. Kolegium rozpatrywało głównie sprawy dotyczące świadczeń nienależnie pobranych. W sprawach z tego zakresu trudnościami sprawiało prawidłowe ustalenie dochodu, w szczególności w przypadku jego uzyskania, bądź utraty. Obecnie ustawodawca zrezygnował z kryterium dochodowego, od którego spełnienia zależała możliwość uwzględnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w rodzinie. Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę prawa do świadczenia wychowawczego nie wymaga obecnie wydania decyzji administracyjnej. Decyzję wydaje się jedynie w przypadku odmowy przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenia lub zmiany prawa do świadczenia wychowawczego oraz rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. W ciągu pół roku obowiązywania nowych regulacji prawnych napotymano głównie na problemy z ustaleniem osób uprawnionych do świadczenia ze względu na skomplikowane stany faktyczne.

1.4.4 Dodatki mieszkaniowe.

Sprawy, w których podstawę orzekania stanowiły przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie przysparzają większych kłopotów orzecznich, 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 2020 r., poz. 65 z późn. zm.) stanowiły w 2019 r. sprawy z zakresu ewidencyjnego podziału nieruchomości. Właściciele nieruchomości objętych wnioskiem o podział przede wszystkim kwestionowali negatywne opinie organów orzekających w pierwszej instancji w przedmiocie zgodności projektowanego podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do treści art. 93 ust. 1 w/w ustawy, postępowanie opiniodawcze sprowadza się do porównania wstępnego projektu podziału nieruchomości z częścią tekstową i graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie do oceny, czy projektowany podział nieruchomości odpowiada przeznaczeniu nieruchomości określonego w planie zagospodarowania przestrzennego oraz, czy wydzielone w wyniku podziału działki gruntu będą nadawały się do zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Innymi słowy, na tym etapie postępowania w sprawie podziału nieruchomości organ administracji publicznej dokonuje oceny, czy projekt podziału realizuje przeznaczenie nieruchomości wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego oraz, czy służy temu przeznaczeniu (przykładowo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 285/19, LEX nr 2725413). 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 2019 r. spory graniczne załatwiane w trybie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 276 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 orzecznictwem sądów administracyjnych, orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego, organ administracji ma obowiązek obciążyć tymi kosztami wszystkie strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości, na zasadach określonych w art. 152 Kc, a nie tylko stronę, z której inicjatywy toczy się postępowanie. Istniejące wcześniej rozbieżności interpretacyjne w tej kwestii zostały wyjaśnione uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt I OPS 5/06. Należy zwrócić uwagę na pojawiające się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odmienne stanowiska w tej materii, dla przykładu warto zacytować niektóre z nich: „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).

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 2019 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 zajmujące stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 Kpa.

Podstawa do wyłączenia organu gminy w rozważanej sytuacji istniała na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów procesowych, a mianowicie na gruncie art. 27a Kpa, przewidującego wyłączenie od załatwienia sprawy organu gminy w sprawie, w której gmina jest stroną. Przepis ten został uchylony przez art. 25 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1659 z późn. zm.) i utracił moc prawną w dniu 6 grudnia 1994 r. Uchylenie tego przepisu spowodowało pojawienie się szeregu problemów prawnych, których usunięcia podejmowano się zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w piśmiennictwie. Ostatecznie wyrażone 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 2019 r., poz. 506 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 2020 r., poz. 276 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 2020 r., poz. 65 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 2020 r., poz. 55) 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 dopatrzeć w regulacjach art. 24 § 1 i § 4 Kpa. Innymi słowy, organy jednostek samorządu terytorialnego, które realizują swoje ustawowe kompetencje w sprawach, w których jedną ze stron jest własna jednostka samorządu, nie przestają być właściwe do orzekania w sprawach indywidualnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Po 1177/03; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2009, sygn. akt II OSK 460/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 88/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 661/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 443/12, źródło: CBOSA; T. Woś, glosa do uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ST 2004, nr 12, s. 76). W świetle zaprezentowanego wyżej stanowiska brak jest przeszkód prawnych do wydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, z których jedna stanowi własność gminy.

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.

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.

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

Liczną grupę stanowiły sprawy z zakresu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środo-

wiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 283 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm.), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 122) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 701).

W sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań największe zastrzeżenia skarżących budziło wydawanie przez organy decyzji dla inwestycji polegających na budowie farm fotowoltaicznych oraz stacji bazowych telefonii komórkowych bez wszechstronnej analizy oddziaływania inwestycji na zdrowie ludzi i zwierząt, a także tereny (przede wszystkim uprawy rolne) położone w sąsiedztwie przedsięwzięcia. W przypadku budowy stacji bazowych w wyroku uchylającym rozstrzygnięcie Kolegium Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 817/19, wskazał na konieczność zastosowania się do aktualnego orzecznictwa, które wskazuje na potrzebę uwzględniania kumulacji oddziaływań lub sumowania się parametrów tego samego rodzaju przedsięwzięcia w celu ustalenia, czy mamy do czynienia z inwestycją mogącą znacząco oddziaływać na środowisko, o której mowa w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 71). Sąd powołał się na pismo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2019 r., znak: BO.511.11.2019. Sąd zwrócił także uwagę na wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1839/16, z którego treści wynika, że cyt.: „W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowych kwalifikacji dokonuje się w oparciu o dwa kryteria określone w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, tj. równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny i odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania anteny. Należy przy tym wskazać, że dla prawidłowej oceny, czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, niezbędne jest dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych urządzeń, jak i całego przedsięwzięcia. Wykładnia systemowa § 3 ust. 1 rozporządzenia prowadzi bowiem do wniosku, że celem ustawodawcy było wskazanie inwestycji, które potencjalnie znacząco mogą oddziaływać na środowisko, co oznacza, że rolą organów jest ustalenie, w jaki sposób inwestycja (a nie poszczególne jej elementy) wpłynie na środowisko (por. wyroki NSA z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1162/14, Lex nr 2033968 i z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II OSK 139/14, Lex nr 1987019)”.

W związku ze zmianą 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 z dniem 24 września 2019 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1712), Kolegium miało możliwość weryfikacji postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania środowiskowego i zastosowania ust. 3f dodanego do art. 74 ustawy środowiskowej wskazującego, że nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania oraz wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W jednej ze spraw Kolegium uchyliło rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji w oparciu o ww. przepis, ponieważ niezakończenie postępowania spadkowego po zmarłej stronie postępowania wyczerpuje dyspozycję art. 74 ust. 3g pkt 1 ustawy środowiskowej i wskazuje na istnienie nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania planowanej inwe-

stycji, a to z kolei zgodnie z art. 74 ust. 3f ustawy środowiskowej nie wstrzymuje biegu postępowania. Postanowienie Kolegium zostało zaskarżone i do chwili obecnej Sąd nie wyznaczył terminu rozpoznania skargi.

Sprawy z zakresu gospodarki odpadami dotyczyły przede wszystkim kwestii usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania. Wydawane przez organy pierwszej instancji rozstrzygnięcia obarczone były brakami materiału dowodowego, jak również jego gromadzenie nie odpowiadało wymogom k.p.a. Przedmiotem analizy Kolegium była także kwestia możliwości wydania rozstrzygnięcia odnośnie przestrzegania przez przedsiębiorcę warunków pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, a przede wszystkim tego jaki organ jest właściwy w sprawie. Przepisy ustawy o odpadach nie regulują wprost kwestii dotyczącej możliwości zmiany ww. decyzji. Z art. 45 ust. 7 w zw. z art. 41 ust. 3 ww. ustawy wynika, że wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów wraz z zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów znajduje się w gestii organu właściwego do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wobec tego należy uznać, że organ ten jest także właściwym do rozstrzygania o jego istnieniu w obrocie prawnym. Ustawodawca nie wprowadził w rozdziale 1 działu IV u.o.o. odpowiednika art. 183 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska („o wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu pozwolenia orzeka organ właściwy do wydania pozwolenia”), jednak w doktrynie wskazuje się na zasadność stosowania analogicznego rozwiązania (por. Rakoczy B. [red.], Ustawa o odpadach. Komentarz, publ. LexisNexis 2013).

1.7 Prawo wodne.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

1.8 Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

1.9 Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

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

W 2019 r. Kolegium rozpoznało 73 sprawy 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 z późn. zm.), dalej powoływanej jako u.k.p., ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2140 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.

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 u.k.p.) oraz cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów (art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p.), a tak-

że sprawy dotyczące skierowania na badanie lekarskie (art. 99 ust. 1 pkt 2 u.k.p.), badanie psychologiczne (art. 99 ust. 1 pkt 3 u.k.p.) oraz sprawy dotyczące zatrzymania prawa jazdy w związku z nieprzedstawieniem w wymaganym terminie orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (art. 102 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.p.) bądź cofnięcia uprawnień na podstawie orzeczenia lekarskiego stwierdzającego istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a u.k.p.). Orzekając o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu konsekwentnie podtrzymywało stanowisko, że 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.

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 u.k.p., 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

Stanowisko Kolegium znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, a w szczególności w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 (publ. ONSAiWSA 2019/5/72), w której Sąd wyjaśnił, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.k.p. może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, a ponadto, że prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Orzekając w sprawach dotyczących skierowania na badanie psychologiczne (zainicjowane wnioskami prokuratora wnoszonymi na podstawie art. 182 k.p.a.) Kolegium uchylało decyzję o skierowaniu na badanie, gdyż organ pierwszej instancji wydawał taką decyzję niejako w powiązaniu ze stwierdzonymi uzasadnionymi zastrzeżeniami co do stanu zdrowia kierowcy, co stanowiło podstawę do wydania odrębnego skierowania na badanie lekarskie, bez równoczesnego występowania przesłanek określonych w art. 99 ust. 1 pkt 3 u.k.p.

W sprawach cofnięcia uprawnień na podstawie orzeczenia lekarskiego stwierdzającego istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem Kolegium podtrzymywało znajdujący uzasadnienie w utrwalonym orzecznictwie sądowym pogląd, że organy administracji orzekając o cofnięciu uprawnień na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a u.k.p. są związane orzeczeniem lekarskim i nie mają podstaw do kwestionowania okoliczności objętych treścią tych orzeczeń (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2474, LEX nr 2769618).

Liczną grupę stanowiły sprawy objęte uregulowaniami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.), m.in. w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogo-

wego, lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, czy umieszczania w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Zastrzeżenia Kolegium w w/w sprawach przede wszystkim budziły kwestie dotyczące umieszczenia w pasie drogowym infrastruktury technicznej lub jej przebudowy, czy też zajęcia w ww. celu pasa drogowego. Organy nieprawidłowo obciążały wykonawców regionalnej sieci szerokopasmowej opłatą za zajęcie pasa drogowego, a także rozpatrywały wnioski o umieszczenie urządzeń w oparciu o nieprawidłową podstawę prawną (art. 39 zamiast art. 38 ustawy o drogach publicznych).

1.11 Prawo górnicze i geologiczne.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

1.12 Sprawy z zakresu egzekucji administracyjnej.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

1.13 Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.

W tej kategorii spraw nie wystąpiły istotne problemy orzecznicze.

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

Stosunkowo niewielką grupę spraw stanowiły w 2019 r. wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntu jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości. Ten stan rzeczy wynika, po pierwsze, 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, a po drugie, z faktu przekształcenia z dniem 1 stycznia 2019 r., z mocy prawa, prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności - w trybie 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 2020 r., poz. 139). Przedmiotem sporu w tych sprawach była wysokość zaktualizowanej przez właściciela gruntu opłaty rocznej, wynikająca z wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym. W przeważającej liczbie spraw Kolegium nie stwierdziło uchybień w opiniach biegłych, a te dostrzeżone były korygowane przez rzeczoznawców majątkowych na rozprawach, co z kolei stanowiło podstawę do zawarcia ugody między stronami, bądź ustalenia opłaty w niższej wysokości orzeczeniem Kolegium. Ugodowe załatwienie sporu następowało także w oderwaniu od wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym, np. w związku z sytuacją ekonomiczną firmy prowadzonej przez użytkownika wieczystego na nieruchomości objętej aktualizacją, bądź też w związku z uzasadnionymi wydatkami, jakie poniósł na nieruchomości zwiększając tym samym jej wartość. Na szczególną uwagę w omawianej grupie spraw zasługuje nowelizacja art. 73 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1309). Powyższa zmiana polega między innymi na skróceniu procedury odwoławczej w sprawach dotyczących zmiany wysokości stawki procentowej opłaty rocznej poprzez rezygnację z etapu rozpatrzenia sprawy przez samorzą-

dowe kolegium odwoławcze. Ewentualny spór w tej sprawie będzie rozstrzygał sąd powszechny.

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 2019 r., wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2020 r. 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 2019 roku SKO w Sieradzu wniosło 14 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzję SKO w Sieradzu z zakresu:

- 1) podatków - 5
- 2) warunków zabudowy - 4
- 3) gospodarki nieruchomościami - 3
- 4) środowiskowych uwarunkowań - 1
- 5) ruch drogowy - 1.

W 2019 roku Naczelnny Sąd Administracyjny wydał 9 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej, w tym 7 wyroków oddalających skargę i 2 wyroki uwzględniające skargi. Cztery wyroki zapadły w sprawach przekazanych do Sądu w 2016 r., 3 w sprawach przekazanych w 2017 r. i 2 w sprawach z 2018 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w 2019 r. wydał 3 wyroki w sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzje SKO w Sieradzu, z czego 1 uwzględniał skargę Kolegium, 2 natomiast ją oddalały. Wszystkie wyroki zapadły w sprawach przekazanych do Sądu w 2017 r.

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 2019 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli.

6. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W 2019 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 2019 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

Członkowie etatowi Kolegium oraz pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w 13 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium. Prezes Kolegium uczestniczył również w 1 Zgromadzeniu Ogólnym KRSKO.

Ponadto wskazać należy, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu w 2019 r. było organizatorem szkolenia wielopanelowego dla pracowników biur i orzeczników Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w dniach 21-22 października 2019 r. w Stawiszczu koło Sieradza. W szkoleniu uczestniczyli członkowie etatowi, pozaetatowi oraz pracownicy Biur i księgowości z 22 Kolegiów. Program szkolenia dla poszczególnych paneli był następujący:

- a) dla pracowników Biur:
 - „RODO - akta osobowe”.
 - „RODO - informatyzacja w kolegiach”.
- b) dla orzeczników:
 - „Wybrane problemy związane ze stosowaniem przepisów o pomocy społecznej oraz orzecznictwom sądowym z zakresu przepisów o pomocy społecznej”.
 - „Wybrane problemy związane ze stosowaniem przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz orzecznictwom sądowym z zakresu przepisów o gospodarce nieruchomościami”.

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

Wykonanie planu finansowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2019 r. - wynoszącego po aktualizacji 1.688.282,87 zł - nastąpiło w 99,96%, w tym wydatki bieżące 1.668.225,20 zł oraz wydatki majątkowe 20.057,68 zł.

Budżet Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu na 2020 r. wynosi 1.678.000,00 zł, w tym 55.000,00 zł wydatki inwestycyjne oraz wydatki na zakupy inwestycyjne.

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

Sieradz, dnia 19 marca 2020 r.

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu

Kamil Walczak