

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

**I. ZAGADNIENIA OGÓLNE**

**1. Podstawa i zakres działania Kolegium**

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (dalej: SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1659) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm., dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613, 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 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925), powiaty: będziński, bieruńsko-lędziński, gliwicki, mikołowski, raciborski, rybnicki, tarnogórski i wodzisławski oraz miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory wraz z gminami objętymi tym obszarem.

Nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

## 2. Obsada kadrowa Kolegium

W skład kolegium wchodzi: prezes, wiceprezes oraz pozostali członkowie.

Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy.

2.1. Kolegium na koniec 2015 r. składało się z 66 członków :

- 37 etatowych,
- 29 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
32	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
21	6	2

Wśród członków Kolegium są trzy osoby posiadające tytuł profesora zwyczajnego w tym Prezes Kolegium. Trzy osoby posiadają tytuł doktora nauk prawnych. Jedna osoba posiada aplikację sędziowską a dziesięć osób posiada aplikację radcowską, w tym Wiceprezes Kolegium. Członkowie Kolegium opublikowali wiele prac naukowych (monografii, rozpraw, artykułów naukowych, referatów na konferencje naukowe). Zostały one zaprezentowane w załączniku do informacji za lata poprzednie.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 28 osób :

Kierownik Biura	1 osoba	1 etat
Główny Księgowy	1 osoba	1 etat
Pozostali pracownicy biura	23 osoby	23 etaty
Pracownicy obsługi	3 osoby	2,75 etatu

Wyższe wykształcenie posiada 15 osób zatrudnionych w Biurze Kolegium.

## 3. Lokal i wyposażenie Kolegium.

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach mieści się w Katowicach przy ul. Dąbrowskiego 23, w budynku będącym własnością Województwa Śląskiego i zajmuje całe drugie piętro oraz jedno pomieszczenie piwniczne o łącznej powierzchni 1140,91 m<sup>2</sup>. Duża część tej powierzchni przypada na ciągi komunikacyjne ale

warunki lokalowe są zadowalające. W osobnych pomieszczeniach znajdują się serwerownie, w których są zainstalowane serwery obsługujące wewnętrzną sieć komputerową, serwery archiwizujące do programu RK-Sprawa, serwer obsługujący system informacji prawnej „LEX”, urządzenia zabezpieczające, centrala telefoniczna. Kolegium przez cały czas boryka się z problemem braku odpowiednich pomieszczeń, które mogłyby być przeznaczone na powiększenie archiwum akt. Archiwum mieści się w wydzielonych pomieszczeniach biurowych, lecz ze względu na ograniczoną nośność stropów nie można ich w pełni wykorzystać a zasoby akt rozrastają się z każdym rokiem. Mimo kilkuletnich starań nie udostępniono nam pomieszczeń, które nadawałyby się do zagospodarowania na ten cel. Właściciel budynku nie dysponuje wolnymi pomieszczeniami, które spełniałyby wymagane warunki i mogłyby zostać zaadaptowane na archiwum. Jedyne wolne pomieszczenia znajdujące się w piwnicach budynku nie spełniają określonych przepisami wymagań, nie posiadają wentylacji i są zawilgocone. W 2015 roku udało się zaadaptować jedno pomieszczenie na część archiwum jednak jest to pomieszczenie niewielkie i nie rozwiązuje problemu w dłuższej perspektywie.

W 2015 r. przeprowadzono prace malarskie w części pomieszczeń użytkowanych przez kolegium. Ze względu na brak środków odświeżono tylko pomieszczenia, które najpilniej wymagały malowania. W 2015 roku zakupiono ze środków bieżących sprzęt komputerowy w postaci : zestawów komputerowych, drukarek i skanerów, które zastąpiły wyeksploatowany i przestarzały sprzęt. Ponadto ze środków rezerwy celowej pod nazwą: „Środki na informatyzację, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz upowszechnianie szerokopasmowego dostępu do internetu” zakupiono niezbędny sprzęt komputerowy w celu realizacji tego przedsięwzięcia.

## II. STATYSTYKA SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji w roku objętym informacją ogółem	17939
2. Liczba spraw pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres objęty informacją	2201
3. wpływ spraw w roku objętym informacją ogółem w tym:	15738
3.1. wpływ spraw administracyjnych według rodzaju	13325

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	2884
2.	działalność gospodarcza	9
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	490
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd. ), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	5303
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	365
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	2820
7.	prawo wodne	37
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	82
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	62
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	929
11.	prawo górnicze i geologiczne	2
12.	egzekucja administracyjna	161
13.	dostęp do informacji publicznej	106
14.	pozostałe	75

3.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami- dalej jako p.p.s.a.) - **1233**

3.3. Sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste **1158**

3.4. Postanowienia sygnalizacyjne **1**

3.5. Skargi i wnioski **21**

### III. ORZECZNICTWO KOLEGIUM

1. Liczba spraw administracyjnych załatwionych ogółem w roku objętym informacją

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji	10849
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji	2555

2. Sprawy załatwione w formie decyzji lub postanowienia przez SKO jako organ II instancji

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art.233 § 1 pkt 1 o.p.)	<b>3091</b>
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 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 2a o.p.)	<b>1031</b>
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. oraz art. 233 § 2 o.p.)	<b>2410</b>
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	<b>177</b>
5.	inne niż wymienione wyżej rozstrzygnięcia	<b>4140</b>

3. Sprawy załatwione w formie decyzji lub postanowienia 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 k.p.a. oraz art. 244 § 2 o.p.)	-
2.	decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a. oraz art. 243 § 3 o.p.)	<b>1</b>
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 k.p.a. oraz art. 249 § 1 o.p.)	<b>59</b>
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 k.p.a. oraz art. 247 – 251 o.p.)	<b>1166</b>
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p. )	<b>151</b>
6.	decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	<b>21</b>
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 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	<b>10</b>
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 k.p.a. oraz art. 208 o.p.)	<b>43</b>
9.	inne niż wymienione wyżej rozstrzygnięcia	<b>1104</b>

4. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia z roku objętego informacją  
**1986**

5. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym  
informacją ogółem - **813**

w tym ugody - **14**

Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - **51**

Liczba spraw pozostałych do załatwienia - **452**

#### **IV. SKARGI DO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.  
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r.  
poz. 270 ze zmianami) - **1233**

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych  
do WSA w roku objętym informacją ogółem - **1085**

1.1.1. wskaźnik „zaskarżalności” - **10 %**

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku  
objętym informacją - **2**

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie  
w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. - **17**

1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia)  
skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu  
Administracyjnego - **98**

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym  
przepisami p.p.s.a., - **31**

#### **V. INFORMACJE POZOSTAŁE**

W dniu 30 marca 2015 roku Prezes Kolegium ogłosił konkurs na pozaetatowych członków kolegium. Konkurs odbył się w dniu 28 kwietnia 2015 roku. W wyniku postępowania konkursowego zostało wyłonionych 8 osób na stanowiska pozaetatowych członków kolegium. Po pozytywnym zaopiniowaniu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium kandydatury zostały przedstawione do powołania Prezesowi Rady Ministrów. Premier powołał wszystkich kandydatów na stanowiska pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

## VI. ANALIZA ORZECZNICTWA

### I. Ochrona środowiska.

Specyfiką orzekania w sprawach z zakresu szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska jest duża liczba aktów prawnych, w oparciu o które wydaje się decyzje administracyjne, a także skomplikowany charakter tych spraw oraz częste zmiany legislacyjne, mające wpływ na kształt orzeczeń w tych sprawach.

Obecnie sprawy administracyjne z szeroko rozumianego zakresu prawa ochrony środowiska reguluje kilkanaście ustaw (w tym m. in. Prawo ochrony środowiska, Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne, ustawy: o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, o odpadach, o odpadach wydobywczych, o lasach, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o ochronie przyrody, o ochronie zwierząt, o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – w zakresie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w odniesieniu przede wszystkim do gospodarowania odpadami), kilkadziesiąt rozporządzeń wykonawczych oraz szereg aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części), uchwał tych organów (np. plany ochrony środowiska lub plany gospodarki odpadami) oraz innych aktów.

Na obowiązujące w zakresie ochrony środowiska przepisy prawne olbrzymi wpływ mają nieustannie ewoluujące akty prawne Unii Europejskiej, które wymuszają transpozycję przepisów unijnych do prawa wewnętrznego, a wielokrotnie oddziałują bezpośrednio na stosowanie prawa krajowego. Z tego też względu przepisy prawa polskiego w tym zakresie podlegają częstym zmianom. Bogate i zróżnicowane jest także orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, cechuje je jednak brak jednolitości, co ma bezpośredni wpływ na stopień trudności w podejmowaniu orzeczeń przez Kolegium.

Charakterystyczne dla pracy w zespole orzekającym w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest także orzekanie na podstawie delegacji z ustawy – Prawo ochrony środowiska w oparciu o przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska (jest to znaczna liczba rozpatrywanych spraw), oraz rozpoznawanie zażaleń w oparciu o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzeba bowiem pamiętać o stale zwiększającym się sięganiem przez organy pierwszej instancji po instrumenty egzekwowania obowiązków wynikających z korzystania ze środowiska. W związku z tym nie obserwuje się zmniejszenia sięgania po instrumenty wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W roku 2015 – podobnie jak w latach poprzednich - sprawami dużej wagi były sprawy z zakresu ochrony środowiska dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Sprawy te charakteryzują się nadzwyczaj skomplikowanym stanem prawnym, niejednokrotnie zawiłym stanem faktycznym oraz koniecznością zwrócenia uwagi na występujące współdziałanie organów administracji publicznej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz udział społeczeństwa w postępowaniu o ich wydanie. Na stopień skomplikowania tych spraw nadal wpływa występowanie dużej ilości stron w postępowaniu, a także w wielu przypadkach udział na prawach strony licznych organizacji społecznych, zwłaszcza o profilu ekologicznym. W toku postępowania pojawiają się też problemy związane z następstwem prawnym podmiotów korzystających ze środowiska i wprowadzających w nim zmiany oraz innych stron uczestniczących w takim postępowaniu, dlatego też niejednokrotnie ustalania wymagało, czy podmioty odwołujące się posiadały status strony w postępowaniu o wydanie takiej decyzji. Charakterystyczny bowiem dla tych spraw jest duży oddźwięk w społecznościach lokalnych oraz znaczna aktywność organizacji ekologicznych, która to tendencja utrzymuje się od wielu lat.

W 2015 roku zaobserwowano niezmienną znacznie w stosunku do lat ubiegłych liczbę spraw z zakresu stosowania środków finansowych za naruszanie przepisów prawa ochrony środowiska w szczególności opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Świadczy to o coraz bardziej powszechnym stosowaniu ww. instytucji przez uprawnione organy. Cechą charakterystyczną wymienionych spraw jest duża wysokość wymierzanych kar oraz opłat za korzystanie ze środowiska i ich wpływ na kwestie społeczne, które związane są m. in. z prowadzeniem przez strony działalności gospodarczej i utrzymaniem przedsiębiorstwa na rynku, czy też utrzymaniem zatrudnienia itp. Dla zespołu orzekającego w sprawach z zakresu ochrony środowiska istotny jest również



duży stopień ryzyka związany z wysokimi kwotami, w wysokości np. kilku milionów złotych, które są przedmiotem orzekania (dotyczy kar administracyjnych, opłat za korzystanie ze środowiska).

W 2015 roku zaobserwowano dużą liczbę spraw z zakresu gospodarki leśnej, regulowanej ustawą o lasach, co przejawiało się przede wszystkim w złożonych licznych wnioskach o stwierdzenie nieważności decyzji organu pierwszej instancji podjętych w przedmiocie prawidłowej gospodarki lasami prywatnymi.

W 2015 roku duża liczba spraw dotyczyła także odwołań od decyzji organów pierwszej instancji wymierzających kary pieniężne za niezgodne z prawem wykonywanie warunków przewidzianych dla działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Regulacje te związane są z wprowadzoną nowelą do ustawy o czystości i porządku w gminach polegającą na tzw. reformie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ponownym znowelizowaniu dokonanej reformy. Wprowadzono zmiany w regulacji kilkudziesięciu rodzajów takich kar, zróżnicowanych zarówno pod kątem przesłanek ich wymierzania, jak i wysokości. Aczkolwiek pojawiło się w tej materii orzecznictwo sądownoadministracyjne, to jednak nie można mówić o jednolitości linii orzeczniczej sądów w tej dziedzinie.

W 2015 roku rozpoznawane były również sprawy z zakresu prawa wodnego, w tym w szczególności sprawy dotyczące zmiany stosunków wodnych, ponadto sprawy z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz nakazu przyłączenia do kanalizacji.

Zwiększeniu uległa liczba spraw regulowanych ustawą o odpadach, w szczególności w przedmiocie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami, np. odzysku odpadów oraz nakazu ich usunięcia, itp. Zwiększeniu także uległa liczba spraw z zakresu ustawy o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości, a także kar pieniężnych z tytułu usuwania bez zezwolenia drzew i krzewów z terenu nieruchomości lub w związku z innymi deliktami przewidzianymi ustawą. Pewne problemy orzecznicze spowodowała nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, która obowiązuje od dnia 28 sierpnia 2015 r., a która wprowadza mocą przepisów przejściowych różne terminy wejścia poszczególnych przepisów w życie. Powoduje to dodatkowe utrudnienia w stosowaniu i tak skomplikowanego stanu prawnego.

## **II. Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych.**

Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych regulowana jest przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i wynika ze wzrostu wartości nieruchomości gruntowej oraz zmiany stawki procentowej tej opłaty.

Trudności związane z rozpatrywaniem wniosków w sprawie aktualizacji opłaty wynikają bardzo często ze niezrozumienia procedury tego postępowania, które tylko w niewielkim zakresie dopuszcza stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie wnioski (czyli tzw. odwołania od wypowiedzeń dotychczasowych opłat) składane są bezpośrednio do Kolegium, które w bardzo wielu przypadkach musi wzywać skarżących do uzupełnienia wniosku. Wiąże się to z koniecznością wezwań poszczególnych użytkowników wieczystych do ich podpisania, dołączenie pełnomocnictwa, względnie uzupełnienia wniosków o położenie i oznaczenie nieruchomości, w celu identyfikacji organu wypowiadającego. Czynności związane z uzupełnianiem wniosków oraz oczekiwanie na oceny operatów szacunkowych dokonywane przez komisje przy stowarzyszeniach rzeczoznawców majątkowych, znacznie wpływają na wydłużenie terminów załatwienia spraw.

Ustawowy obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej wiąże się z koniecznością przygotowania wezwań, natomiast na rozprawach z wyjaśnieniami regulacji prawnej tego postępowania i znaczenia materiału dowodowego w sprawie (operaty szacunkowe).

Końcówka roku to tradycyjnie okres nasilenia się wypowiedzeń dotychczasowych opłat rocznych, które muszą być doręczone do 31 grudnia, roku poprzedzającego ich obowiązywanie. Do tut. Kolegium w miesiącu listopadzie i grudniu 2015 roku wpłynęło 40% wniosków wpływu rocznego. W roku 2015 Kolegium rozpatrzyło wnioski i zakończyło postępowanie wydaniem orzeczenia dla 870 spraw.

### **III. Zagospodarowanie przestrzenne.**

1. Szereg wątpliwości wynika powstało po wejściu w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Obecnie w ramach postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek rozważenia czy inwestycja nie wymaga wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 3 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 (Dz. Ust. z 2008 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu

lokalizacji inwestycji celu publicznego. Szczególnie skomplikowane są sprawy dotyczące budowy stacji bazowych telefonii komórkowej, bowiem w zależności od przyjętych założeń interpretacyjnych możliwe jest ustalenie konieczności wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pojawia się w przypadku, gdy planowana inwestycja została wymieniona w katalogu zawartym w § 2 i § 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397). Są to przykładowo instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż 15 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 5 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Interpretacja powyższego przepisu musi uwzględniać definicję legalną pojęcia „miejsca dostępne dla ludności” zawartą w art. 124 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008 r, poz. 25, nr 150, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem są to wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego. Mając na uwadze treść ww. przepisu Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 719/09 (LEX nr 597806), wyjaśnił, że przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki, ale również te miejsca, w których budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami prawa. Interpretacja powyższa zdecydowania zawężyła ilość spraw tego typu, w których decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest potrzebna. Jest to problem niemożliwy do rozstrzygnięcia w oparciu o treść przepisów. Co więcej, dochodzi w tego typu sprawach do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego rozstrzyga de facto o konieczności uzyskania dla danej inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

2. Poważne problemy sprawia interpretacja przepisów regulujących zakres kontroli operatów szacunkowych sporządzanych na potrzeby postępowań administracyjnych z zakresu ustalania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

- brak jasnych regulacji nie pozwala na wskazanie zakresu badania operatu szacunkowego przez organy prowadzące postępowanie. Niewątpliwie operat szacunkowy, jako dowód w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego winien podlegać ocenie. Jednocześnie operat szacunkowy zawiera informacje specjalistyczne. Część orzecznictwa skłania się ku tezie, że operat szacunkowy stanowi opinię biegłego, która podlega ocenie nie

tylko pod względem formalnym, ale również materialnym (np. wyrok NSA w sprawie I OSK 525/12). Jednocześnie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym wprawdzie organ administracyjny nie powinien wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada jedynie biegły, jednak powinien dokonać oceny operatu pod względem formalnym, tzn. zbadać, czy został on wykonany i sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. w tym zakresie organ ma więc prawo zbadać, czy przedłożona mu opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna (np. wyrok WSA we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 732/12).

- niemożliwym do rozstrzygnięcia wydaje się problem metodyki szacowania wartości nieruchomości dla potrzeb opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten zawiera m.in. następującą dyspozycję: stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Rodzi się zatem wątpliwość, czy po podziale nieruchomości należy szacować wartość jednej nieruchomości podzielonej na mniejsze działki, czy też należy szacować wartość wydzielonych działek, a suma ich wartości daje wartość nieruchomości po podziale. Jest to kwestia niezmiernie istotna, bowiem w zależności od przyjętego założenia znacząco zmienia się wartość szacowanej nieruchomości. Ponadto pojawia się problem jakie nieruchomości należy brać do porównań. Jeżeli przyjmiemy pierwszą koncepcję rzeczoznawca zmuszony będzie wyszukać transakcje nieruchomościami, które zostały podzielone, ale wszystkie wydzielone sprzedane zostały niejako w pakiecie. Transakcji takimi nieruchomościami de facto nie obserwuje się na rynku, bowiem nikt racjonalnie myślący nie dzieli nieruchomości by ją sprzedać w całości, lecz by sprzedawać osobno każdą z wydzielonych działek. Sprzedaż każdej z działek z osobna pozwala bowiem na uzyskanie wyższej kwoty. Wątpliwości w tej materii pogłębia orzecznictwo sądowe, czego przykładem są wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r. sygn. akt I OSK 459/12 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia II SA/Gl 1086/12 z dnia 28 lutego 2013 r., w którym zaprezentowano bardziej racjonalne stanowisko.

- uchylenie § 50 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego sprawiło, że obecnie nie jest wiadomym na jaki dzień należy przyjąć stan nieruchomości na potrzeby postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej, tj. opłaty z tytułu wzrostu nieruchomości

spowodowanej wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed uchycieniem ww. przepisu przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Obecnie z uwagi na brak ww. przepisu może dojść do zakwestionowania każdej z decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia ww. opłaty, właśnie z uwagi na brak przepisu regulującego przedmiotowe zagadnienie.

3. W dalszym ciągu szereg wątpliwości budzi zakres możliwości badania przez organy administracji publicznej operatów szacunkowych, będących głównym dowodem w sprawach naliczania rent planistycznych i opłat adiacenckich. Poglądy sądów administracyjnych stopniowo ewoluują w kierunku poszerzenia zakresu tego badania. Dotychczasowe orzecznictwo skłaniało się ku stanowisku, że nie można żądać od organu aby wkraczał w merytoryczną zasadność złożonego operatu, gdyż nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Obecnie, w cenie sądów administracyjnych pracownicy organów administracji publicznej mają obowiązek badania operatów szacunkowych nie tylko pod względem formalnym, lecz także pod względem merytorycznym (wyrok NSA z 8 lutego 2008r., II OSK 2012/06, LEX nr 437627, por wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008r., II OSK 2013/06, LEX nr 401667, wyrok NSA z dnia 13 marca 2008r., I OSK 374/07, LEX nr 454007). Badanie operatu szacunkowego wykraczające poza zakres badania jego zgodności z przepisami, winno polegać m.in. na ustaleniu celowości i prawidłowości wyboru metody szacowania i ilości transakcji wziętych do porównań, zbadaniu czy w uwzględnionych transakcjach zbywane były działki podobne, a także czy wskaźniki korygujące ustalono w odpowiedniej wysokości. Tego typu działania wymagają co do zasady wiedzy specjalistycznej, z tego też względu operaty szacunkowe sporządzają wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi. Co więcej przepisy pozwalają rzeczoznawcom majątkowym na znaczną uznaniowość w zakresie wyboru transakcji do porównań, metody szacowania i wysokości wskaźników korygujących. Kontrola powyższych kwestii w pełnym zakresie wymagałaby wiedzy zbliżonej do wiedzy osoby posiadającej uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego. Z informacji uzyskanych podczas rozmów z rzeczoznawcami majątkowymi wynika, że nie mogą oni badać operatów sporządzonych przez innych rzeczoznawców majątkowych. Z tego względu nie ma możliwości przekazania operatu szacunkowego innemu rzeczoznawcy, celem jego oceny pod względem merytorycznym. Jedyne dopuszczalne tryb badania prawidłowości operatu jest wskazany w art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym ocena ta ogranicza się wyłącznie do oceny "technicznej" prawidłowości jego sporządzenia. Co więcej w wyroku z dnia 4 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 774/07 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że operat szacunkowy stanowi dowód w sprawie, który podlega ocenie przez organ wydający

rozstrzygnięcie w danej sprawie, bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż została dokonana ocena prawidłowości jego sporządzenia w trybie art. 157 u.g.n. Celowym zdaje się być określenie przez prawodawcę granic badania prawidłowości operatu szacunkowego przez organy administracji publicznej, względnie dopuszczenie do oceny merytorycznej operatu przez innego rzeczoznawcę majątkowego.

4. Zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z organami wymienionymi w tym przepisie. Literalne brzmienie tego przepisu może prowadzić do wniosku, że organ który ma uzgodnić decyzję winien jest otrzymać jej projekt od organu prowadzącego postępowanie. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 53 ust. 5 ww. ustawy Uzgodnień, o których mowa w ust. 4 tejże ustawy, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak wynika z treści art 106 § 1 K.p.a. jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Brzmienie tego przepisu wskazuje na konieczność uzyskania uzgodnienia przed sporządzeniem projektu decyzji. Prowadzi to do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy do części organów przesyła wraz z prośbą o uzgodnienie wniosek inwestora, a do innych organów przesyła projekt decyzji. Taka dychotomia w stosowaniu ww. przepisów wynika z użycia w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrotu „decyzje wydanie się po uzgodnieniu”. Prowadzi to do absurdalnych sytuacji, w których organ prowadzący postępowania główne sporządza np. projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy zostawiając wolne miejsce na warunki nałożone przez organ uzgadniający. jednakże organ uzgadniający odmawia uzgodnienia, przez co organ prowadzący postępowania główne ma obowiązek sporządzić nowy projekt decyzji, tym razem o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Działanie takie jest niezrozumiałe dla stron postępowania, a co więcej prowadzi do zbędnego przeciągania postępowania. Pojawia się też praktyka, polegająca na dwukrotnym opiniowaniu tego samego projektu. Za pierwszym razem organ uzgadniający opiniuje projekt decyzji z „pustym miejscem” w którym mają być zawarte warunki przez niego nałożone, po czym przesyła organowi prowadzącemu postępowania główne wskazówki co do treści decyzji. Następnie opiniuje pełną treść decyzji, tj. zawierającą także warunki przez niego nałożone. Ta praktykę, która jak widać jest skomplikowana nawet w przypadku konieczności dokonania uzgodnienia z jednym organem staje się niezmiernie uciążliwa w przypadku konieczności uzgadniania z wieloma organami. Zauważyć też należy, że wątpliwości interpretacyjne pogłębia niestabilne orzecznictwo. Najbardziej skrajne

stanowisko zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 888/08 w którym stwierdzono, że „nie ma więc wątpliwości co do tego, że organ prowadzący postępowanie główne przesyła do uzgodnienia zarówno projekt decyzji ustalający warunki zabudowy jak i projekt odmawiający ustalenia warunków zabudowy”. Jak zatem wynika z powyższego nieprecyzyjność zapisu w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do kuriozalnych interpretacji i jest przyczyną chaosu w orzecznictwie. Na marginesie wskazać należy, że ten sam sąd w wyroku wydanym rok wcześniej stwierdził, że „projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie powinien być przesyłany do uzgodnienia (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 810/07). Rozwiązaniem tego problemu było jednoznaczne wskazanie w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że projekt decyzji może zostać sporządzony dopiero po dokonaniu uzgodnień z innymi organami. Dzięki temu postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, lub ustalenia warunków zabudowy znacznie się uprości, przez co działania organów staną się bardziej zrozumiałe dla stron postępowania. Istotnym jest także to, że taka zmiana przepisu wpłynie na skrócenie czasu trwania postępowania.

5. Wątpliwości budzi dokładność z jaką należy określać poszczególne parametry nowej zabudowy w decyzjach w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy 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. 2003 r. Nr 164 poz. 1588) nie regulują bowiem tej kwestii w żaden sposób. Orzecznictwo administracyjne staje w tych sprawach coraz bardziej restrykcyjne, przez co zachodzi konieczność coraz to dokładniejszego określania ww. parametrów. W niektórych przypadkach prowadzi to nawet do ustalania np. wysokości elewacji frontowej z dokładnością do jednego centymetra. Jest to jednak zbyt rygorystyczne bowiem wnioskodawcy najczęściej podają orientacyjne wymiary planowanych obiektów budowlanych. Zwrócić należy uwagę, że w chwili składania wniosku o ustalenie warunków zabudowy nie dysponują projektami budowlanymi, a jedynie pewną wizją planowanego obiektu i jedynie przybliżonymi jego wymiarami. Działanie inwestorów jest przy tym racjonalne, bowiem w przypadku złożenia wraz z wnioskiem o warunki zabudowy projektu budowlanego, każda zmiana wniosku pociągałaby za sobą kosztowną zmianę projektu budowlanego.

6. Niejasności budzi także użyte przez ustawodawcę pojęcie „linia zabudowy” (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 ww. rozporządzenia).

W praktyce organów pojęcie to jest interpretowane jako obowiązująca linia zabudowy, czyli taka do której musi przylegać planowany obiekt budowlany, lub nieprzekraczalna linia zabudowy, czyli taka do której budynek może, ale nie musi przylegać. Niejasności sprawiają także, że organu nie mają pewności czy należy ustalać linię zabudowy dla obiektów w tzw. drugiej linii zabudowy.

7. Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się także na gruncie ustawy o drogach publicznych. Ustawa ta przewiduje wydawania decyzji w przedmiocie lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, nie precyzując jednak treści takiej decyzji. Prowadzi to do wyrażenia przez zarządcę zgody na lokalizację zjazdu, z jednoczesnym nałożeniem na wnioskodawcę szeregu warunków, nie wynikających z przepisów prawa. Ponadto orzekanie w tej kwestii w ramach uznania administracyjnego sprawia, że niejednokrotnie wydawane są decyzje o odmowie lokalizacji zjazdu, także w przypadku gdy właściciel nie ma innej możliwości skomunikowania swojej nieruchomości z drogą publiczną. Przyjęcie prymatu bezpieczeństwa w ruchu drogowym prowadzi do sytuacji, w której właściciel zostaje pozbawiony możliwości korzystania z należącej do niego nieruchomości.

8. Znaczne niejasności pojawiają się przy próbie interpretacji art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz 903 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Spełnienie wymagań, o których mowa w w/w przepisie stwierdza starosta w formie zaświadczenia (art. 2 ust. 3 w/w ustawy). Problemy stwarza pojęcie „trwałej ściany”, które nie jest zdefiniowane. Przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości uwzględniania w przypadku przedmiotowych zaświadczeń przepisów prawa budowlanego pojawia się problem czy trwałość ściany należy rozpatrywać mając na uwadze materiałem z którego ścianę wykonano, jej grubość, jej solidność, czy też możliwość szybkiego demontażu lub przestawienia owej ściany. Z przepisu powyższego nie wynika kto może występować o takie zaświadczenie. Orzecznictwo przyjmuje, że uprawnienie to posiada właściciel lokalu. Spory pojawiają się w momencie wystąpienia o wydanie zaświadczenia przez najemcę lokalu lub wspólnotę mieszkaniową. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych można znaleźć rozbieżne stanowiska w tej materii.



#### **IV. Gospodarka nieruchomościami.**

W roku 2015 r. z zakresu gospodarki nieruchomościami zostało załatwionych 401 spraw. Problematyka tych spraw dotyczyła w głównej mierze zajęcia pasa drogowego (90 spraw), opłat za czynności geodezyjne (15 spraw), podziałów nieruchomości (44 sprawy), przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (20 spraw), stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego (5 spraw), rozgraniczeń nieruchomości (16 spraw), oraz wzruszenia decyzji podejmowanych na przestrzeni ostatnich 50 lat z różnych dziedzin (20 spraw). 27 spraw obejmuje odpowiedzi na skargi skierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rozpatrzono 52 wnioski w sprawie informacji i wydania zaświadczeń co do tzw. „roszczeń reprivatyzacyjnych”, 14 zażaleń na bezczynność, 6 wystąpień o wyznaczenie organu, 8 wniosków o rozstrzygnięcie sporu o własność.

Problematyka spraw z zakresu zajęcia pasa drogowego koncentrowała się w głównej mierze na karach za zajęcie pasa drogowego, zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego, zezwoleniach na lokalizację urządzeń w pasie drogowym. Zasadnicze problemy w rozpoznawaniu tych spraw wynikały z wadliwie ustalonego stanu faktycznego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym z uwagi na braki w materiale dowodowym dotyczącym czy to zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia (co po ustaniu zajęcia nie jest już zazwyczaj łatwe do naprawienia), czy to planowanego zajęcia pasa drogowego, co do którego organ I instancji nie wyjaśnił rzeczywistego charakteru zajęcia pasa drogowego, oraz parametrów zajęcia. W sprawach dotyczących lokalizacji urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego stwierdzono natomiast, że zarówno organy I instancji, jak i inwestorzy występujący o wydanie zezwolenia (czy też działający na podstawie pełnomocnictw wykonawcy prac) nie uwzględniają dokonanej z dniem 12 lipca 2014 r. zmiany § 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, z późn. zm.), w wyniku której przepisy tego rozporządzenia stosuje się także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych. Taki stan prawny powoduje konieczność dokonywania ocen zamierzonej lokalizacji urządzeń w trybie ustawy o drogach publicznych z uwzględnieniem przepisów rozdziału 5 w Dziale IV powoływanego rozporządzenia, zatytułowanego „Infrastruktura techniczna w pasie drogowym nie związana z drogą”. W praktyce załatwiania tych spraw przez organy I instancji, oraz składania wniosków przez podmioty planujące lokalizację urządzeń w pasie drogowym, przywołane przepisy rozporządzenia są pomijane. Jednocześnie należy stwierdzić, że do zezwoleń na lokalizację urządzeń organy I instancji wprowadzają warunki właściwe dla etapu zezwolenia na zajęcie

pasa drogowego, a dotyczące przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, czy też podniesienia parametrów drogi (jezdni) w wyniku wykonanych prac w pasie drogowym.

Trudności w orzekaniu w sprawach podziału nieruchomości wynikały przede wszystkim z niejasno sformułowanych postanowień planów miejscowych, w odniesieniu do których dokonywano oceny zgodności z nimi zamierzeń podziałowych, ujawnienia braków formalnych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, co do dokumentacji dołączanej do wniosku o podział, oraz prób regulowania przez uczestników postępowania na drodze administracyjnej kwestii cywilnoprawnych.

W zakresie dotyczącym opłat za czynności geodezyjne w części spraw Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zostało wskazane jako właściwe do ich rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny mimo zmiany stanu prawnego wynikającej z ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 897) i poddania tych spraw co do zasady właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

W sprawach dotyczących stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego podstawowy problem w orzekaniu sprowadzał się do braku dowodów mających potwierdzać istnienie prawa zarządu.

Trudności w orzekaniu i załatwianiu spraw wynikały ze znacznego ich skomplikowania powodowanego niejasnością przepisów prawnych, złożonością stanów faktycznych spraw, które w wielu aspektach obejmują zagadnienia o charakterze cywilnym. Szereg z tych spraw ma charakter nietypowy (precedensowy), czy też zajmowały się już nimi inne organy lub sądy (w jakimś aspekcie) na przestrzeni kilku lat, a postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym ma spowodować odwrócenie stanów prawnych, które funkcjonowały przez kilkanaście, czy też kilkadziesiąt lat i doprowadzić do uporządkowania sytuacji prawnej określonej nieruchomości. Dodatkowe niejasności wynikają z rozbieżności orzecznictwa sądownoadministracyjnego co do sposobu interpretacji poszczególnych zagadnień prawnych zarówno w zakresie ustalania właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i sposobu rozumienia przepisów materialno prawnych. Skomplikowanie spraw wynikało także z występowania wielu stron w postępowaniu (często o sprzecznych interesach), a w postępowaniach nadzwyczajnych z konieczności zgromadzenia akt, które uległy zniszczeniu lub zagubieniu w organach I instancji czy też wcześniej w związku z dokonywanymi reformami administracji. Przy tym w tych ostatnich sprawach przeprowadzenie postępowania z udziałem wszystkich stron napotykało trudności z uwagi na

śmierć zapisanych w księdze wieczystej właścicieli (użytkowników wieczystych) i nieregulowanie sytuacji prawnej spadkobierców.

## **V. Podatki i opłaty lokalne.**

W roku 2015 w działalności orzeczniczej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach nastąpił istotny przełom. W dniu 27 maja 2015 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok (sygn. akt II FSK 759/15, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), rozstrzygając spór co do możliwości opodatkowania budowli zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych, a zwłaszcza obudów górniczych. Z uwagi na wysokie wartości sporów w tym zakresie na uwagę zasługuje rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, która zarysowała się w przedmiocie możliwości opodatkowania obudów górniczych. Przykładowo zdaniem WSA w Krakowie obudowy górnicze nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 października 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1294/14), podczas gdy WSA w Gliwicach stanął na stanowisku odmiennym (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2014 roku, sygn. akt I SA/Gl 591/14).

Wyrok NSA z dnia 27 maja 2015 roku (sygn. akt II FSK 759/15, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stanowi godną odnotowania wskazówkę postępowania w sprawach dotyczących opodatkowania obudów górniczych, chociaż wszelkich wątpliwości w tym zakresie nie udało się dotychczas wyjaśnić. Skutkiem tego były wyroki WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2015 roku (sygn. akt SA/Gl 305/15), 14 grudnia 2015 roku (sygn. akt I SA/Gl 306/15), 12 listopada 2015 roku (sygn. akt I SA/Gl 585/15), 2 listopada 2015 roku (sygn. akt I SA/Gl 410/15) i 28 października 2015 roku (sygn. akt I SA/Gl 548/15) – uchylające decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach wydane w przedmiocie opodatkowania budowli znajdujących się w podziemnych wyrobiskach górniczych. Przyczyną uchylecia decyzji była negatywna ocena Sądu dowodów z opinii biegłych w przedmiocie określenia wartości rynkowych budowli. Problem ten będzie analizowany w dalszych pracach SKO.

Znaczącą część aktywności składy orzekające poświęciły na postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych. Na szczególną uwagę zasługuje duża liczba decyzji wydawanych przez samorządowe organy podatkowe z rażącym naruszeniem prawa. Częstą przyczyną błędów jest brak analizy dawnych z ewidencji gruntów i budynków w toku postępowań i oparcie się na deklaracjach podatkowych, które nie zawsze wskazują prawidłowe dane. Na szczególną uwagę zasługuje fakt popełniania tych błędów przez organy podatkowe prowadzące ewidencję gruntów i budynków (prezydentów miast na prawach powiatu).

Liczne problemy ujawniły się w toku stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1399 z późn. zm.). Szczególnie wątpliwości budzi użyta w tej decyzji definicja „właściciela”, która oderwana została od cywilnoprawnego znaczenia tego pojęcia. Pomocny w interpretacji przepisów tej ustawy jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 roku (sygn. akt K 17/12, opubl. Dz. U. z 2013 roku, poz.1593).

Wątpliwości interpretacyjne dotyczyły także stosowania art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 roku, nr. 256, poz. 2572 z późn. zm.). Organy administracyjne pierwszej instancji interpretując go twierdziły, że beneficjent powinien spełnić warunek, wedle którego dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Warunek ten jednak dodano dopiero od dnia 1 stycznia 2013 roku (art. 1 pkt 2 lit. b w związku z art. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2012 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Dz.U. poz. 979), a zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz każdy przepis normuje przyszłość a nie przeszłość (por. uchwałę NSA z dnia 20 października 1997 r. sygn. akt FPK 11/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 10; uchwałę NSA z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt OPS 6/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 89; uchwałę NSA z dnia 12 marca 2001 r. sygn. akt OPS 14/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 101, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 1991 r. sygn. akt I PRN 34/31, LEX 10905).

Wątpliwości budzi treść art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, nr 270 z późn. zm.), zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Przepis ten, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658) wszedł w życie 15 sierpnia 2015 roku, wcześniej skarga na takie postępowanie była dopuszczalna. Ponieważ zgodnie z art. 34 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1619 z późn. zm.) organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, z tym że w zakresie zarzutów, o których mowa w art. 33 § 1 pkt 1-5 i 7, stanowisko wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążące. Na postanowienie organu egzekucyjnego służy skarga do

sądu administracyjnego. W przypadkach więc, gdy organy egzekucyjne nie są jednocześnie wierzycielami, wytworzyć może się sytuacja „patowa”, gdzie wierzyciel nie będzie chciał uznać zasadności zarzutu zobowiązanego, a sąd administracyjny z kolei prawidłowości postanowienia organu egzekucyjnego.

Częstokroć przedmiotem orzekania była przesłanka względów technicznych, o której stanowił art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 roku, nr 95, poz. 613 z późn. zm.). Wydaje się słusznym rezygnacja od dnia 1 stycznia 2016 roku z jej dalszego obowiązywania. Zwroty nieostre i niedookreślone mają uelastyczyć proces stosowania prawa, podczas gdy sprawy, w których występowały „względy techniczne” w wielu przypadkach były trudne do rozstrzygnięcia i kosztowne, wymagały bowiem dowodzenia z opinii biegłych. Wydaje się, że nowy stan prawny nie będzie wzbudzał tylko kontrowersji. Obecnie za związanych z działalnością gospodarczą nie uważa się budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania.

## **VI. Komunikacja, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, działalność gospodarcza.**

Rok 2015 był kolejnym okresem utrzymywania się wysokiego wpływu spraw komunikacyjnych (966). Największą grupę rozpatrywanych spraw stanowią w szczególności sprawy dotyczące kontroli uprawnień i dokumentów dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych, rejestracji pojazdów oraz sprawy kosztów związanych z usuwaniem pojazdów z drogi publicznej w trybie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137), zarówno w zakresie nakładania na byłych właścicieli pojazdów obowiązku zapłaty kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałych od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania, jak i zwrotu przedsiębiorcom prowadzącym parking wynagrodzenia za przechowywanie pojazdów oraz zwrotu koniecznych wydatków poniesionych na dozór nad ww. pojazdami. Ostatnia kategoria spraw należy przy tym do najbardziej skomplikowanych z uwagi na istniejący w tej materii stan prawny budzący poważne wątpliwości interpretacyjne (niejasne przepisy przejściowe), orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i powszechnych oraz

skomplikowane stany faktyczne, wymagające indywidualnego obliczania kosztów przechowania pojazdów, przy uwzględnieniu specyfiki danego parkingu.

W 2015 r. z związku z nowelizacją ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz.155) odnotowano wzrost spraw związanych z zatrzymywaniem prawa jazdy. Nastąpił także, pomimo braku zmiany stanu prawnego w tym zakresie, zauważalny wzrost nasuwających poważne wątpliwości interpretacyjne spraw dotyczących kierowania kierowców na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego, w związku z istnieniem uzasadnionych zastrzeżeń co do ich kwalifikacji.

Trudności interpretacyjne pojawiają się także w zakresie pozostałych spraw komunikacyjnych, co wynika z krótkiego dopiero obowiązywania ustawy o kierujących pojazdami.

Inne sprawy rozpatrywane przez zespół, tj. z zakresu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz działalności gospodarczej utrzymują się na względnie stałym poziomie i z uwagi na utarte orzecznictwo sądowe nie nasuwają poważnych wątpliwości interpretacyjnych.

## **VII. Zabezpieczenie społeczne - pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej, pomoc materialna dla uczniów i dodatki mieszkaniowe.**

W roku 2015 działalność orzecznicza Kolegium w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, była konsekwencją zmian przepisów prawa, uwzględnieniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz zmieniających się poglądów sądów administracyjnych.

W zakresie konkretnych problemów z jakimi spotkało się Kolegium wskazać należy:

### 1. co do ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych:

1.1. na brak możliwości odliczania zasiłku pogrzebowego od dochodu osoby ubiegającej się o dodatek mieszkaniowy. Zasiłek ten jest przeznaczony na sfinansowanie kosztów pogrzebu. Świadczenie to nie może być przeznaczone na inne cele np. mieszkaniowe. Beneficjent takiego świadczenia jest zobowiązany bowiem rozliczyć się z wydatkowanych na ten cel środków. Uzupełnienie w tym zakresie art. 3 ust. 3 ww. ustawy wydaje się zasadne, gdyż wliczanie zasiłku pogrzebowego do dochodu wnioskodawcy przeczy poczuciu sprawiedliwości społecznej,

1.2. na sprzeczne kryteria ocen dotyczących zasadności przyznawania dodatku mieszkaniowego dla osoby odbywającej długoletnią karę pozbawienia wolności. W jednoznacznej ocenie organów I instancji przyznawanie dodatków mieszkaniowych osobom odbywającym długoletnią karę pozbawienia wolności jest społecznie naganne i naruszające dyscyplinę finansów publicznych /gdyż utrzymuje się pustostany/. Natomiast sądy administracyjne stoją na stanowisku iż przyznanie dodatku mieszkaniowego zapobiegnie w przyszłości bezdomności osób skazanych. Brak przepisu prawnego jednoznacznie regulującego powyższą kwestię uniemożliwia zajęcie przez Kolegium powszechnie akceptowanego stanowiska.

Może należałoby dostosować przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych do rozwiązań przyjętych w ustawie o pomocy społecznej, gdzie świadczeń udziela się wyłącznie osobom odbywającym karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (art.13 ust.1 a ustawy o pomocy społecznej). Natomiast samotne osoby, skazane na karę pozbawienia wolności, mogą uchronić się przed bezdomnością poprzez wynajęcie swojego mieszkania innej osobie.

1.3. na brak sprecyzowania, jakie świadczenia pomocy materialnej dla uczniów nie wlicza się do dochodu rodziny, co budzi wątpliwości organów I instancji. Zgodnie z art.3 ust.3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów. Ustawodawca nie wskazał w powołanym przepisie podstawy prawnej świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, których nie wlicza się do dochodu rodziny. Zgodnie z art.90 b ust.1 ustawy o systemie oświaty uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże na uwagę zasługuje fakt, że ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t. jedn. z 2015r. poz.111) w art.1 ust.1 określa zasady tworzenia przez pracodawców zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zasady gospodarowania środkami tego Funduszu, przeznaczonego m.in. na finansowanie działalności socjalnej (organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu) przez którą zgodnie z art.2 pkt.1 rozumie się m.in. udzielanie pomocy materialnej - rzeczowej lub finansowej. Kolegium uważa, że każdą pomoc dla rodzin adresowaną pod kątem wsparcia materialnego dla ucznia należy odliczyć od dochodu rodziny dla potrzeb postępowania w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego, w tym kwotę wypłaconą pracownikowi przez pracodawcę tytułem dofinansowania do kolonii i podręczników na rzecz dziecka tego pracownika, które jest uczniem. Niewątpliwie przepis art.3 ust.3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych powinien być doprecyzowany w tym zakresie.

1.4. wątpliwości budzi fakt czy w przypadku osób bezrobotnych, które nie otrzymują zasiłków dla bezrobotnych tylko PUP opłaca za nich składkę zdrowotną, należy uwzględnić kwotę tej składki jako dochód tej osoby. Z przepisu art.3 ust.3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wynika, że za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu jedynie kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Tak więc w przypadku osób ubiegających się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, którzy osiągają jakikolwiek dochód opodatkowany, nie odlicza się od tego dochodu wysokości zapłaconych składek na ubezpieczenia zdrowotne (tak jak to ma miejsce w przypadku osób ubiegających się o przyznania świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych czy świadczeń z funduszu alimentacyjnego). Tym samym należy uznać, że osobom bezrobotnym, które nie otrzymują zasiłków dla bezrobotnych tylko PUP opłaca za nich składkę zdrowotną, kwotę tej składki należy uznać jako dochód tej osoby, co oczywiście ma wpływ na wysokość otrzymywanego przez te osoby dodatku mieszkaniowego.

## 2. co do ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

- na rozbieżności organów I instancji w ustalaniu daty początkowej udzielania pomocy pieniężnej przyznawanej na utrzymanie dziecka w rodzinie zastępczej. Artykuł 87 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wskazuje na przyznanie pomocy „od dnia faktycznego umieszczenia dziecka odpowiednio w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka”. Natomiast z art. 579 k.p.c. wynika, iż postanowienia w sprawach o ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej /które są podstawą do wydania postanowienia o ustanowieniu rodziny zastępczej/ stają się skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się. W tej sytuacji dochodzi do nierównego traktowania rodzin zastępczych przez organy – gdyż jednym rodzinom pomoc jest przyznawana od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej /umieszczonego w ramach zarządzeń opiekuńczych nawet przed wydaniem orzeczenia przez sąd opiekuńczy/ a inne rodziny zastępcze otrzymują pomoc na utrzymanie dziecka dopiero od prawomocności orzeczenia o ograniczeniu lub pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej.

## 3. co do ustawy z dnia 12 marca 2004r. pomocy społecznej

3.1 na brak podniesienia maksymalnej kwoty zasiłku okresowego dla osoby samotnie gospodarującej /określonej w art. 38 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy na kwotę 418zł miesięcznie/, skoro w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015r. w sprawie zweryfikowanych



kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zwiększono wysokość innych świadczeń z pomocy społecznej.

3.2. zgodnie z art.8 ust.3 ustawy za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną jedynie o:

- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
- 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;
- 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że za dochód należy uznać również kwotę uzyskanej przez stronę pożyczki, przy czym bez znaczenia pozostaje okoliczność czy pożyczka ta została zaciągnięta u sąsiadów czy w banku. Jednakże na uwagę zasługuje fakt, że pożyczka ma charakter zwrotny, a przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują możliwości pomniejszenia dochodu rodziny o płacone przez pożyczkobiorcę raty.

3.3 przepisy nie regulują sytuacji gdzie należy przeprowadzić wywiad środowiskowy w przypadku osoby bezdomnej, która jako miejsce pobytu wskazuje np. klatkę schodową. Z § 2 ust.3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8.06.2012r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego wynika, że wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania osoby lub rodziny albo w miejscu ich pobytu.

#### 4. co do ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych:

- na znaczne utrudnienia organów I instancji przy ustaleniu - w trybie przepisów o pomocy społecznej /np. dotyczących wywiadu środowiskowego/ - sytuacji osoby bezdomnej, która po uzyskaniu świadczeń zdrowotnych np. po pobycie w szpitalu nie jest zainteresowana udziałem w postępowaniu dotyczącym prawa do świadczeń zdrowotnych. Powoduje to również trudności w ustaleniu organu właściwego dla wydania decyzji dotyczącej przyznania prawa do świadczeń zdrowotnych.

#### 5. co do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych:

5.1 na brak możliwości uwzględnienia utraty bądź uzyskania dochodu w związku z nabyciem prawa do urlopu rodzicielskiego. W art.3 pkt.23 i 24 wskazanej ustawy ujęty jest jedynie sytuacja utraty lub uzyskania zasiłku macierzyńskiego, przysługującego po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,

5.2 na różne przesłanki decydujące o przyznaniu prawa do świadczenia dla małżonków opiekujących się współmałżonkami wymagającymi całodobowej opieki. Przepis art.16 a ust.1 tej ustawy stanowi, że specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Tymczasem stosownie do art.17 ust.5 pkt.2 lit. a w/wym ustawy świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Tak więc małżonek ubiegający się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego w związku ze sprawowaną stałą opieką nad współmałżonkiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności otrzyma to prawo z mocy nie budzącego wątpliwości przepisu prawa. Natomiast prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie zostanie mu przyznane przez organ I instancji pomimo, iż przyznanie obu świadczeń jest uzależnione od spełnienia tych samych podstawowych przesłanek. Oczywiście strony wnoszą odwołanie od niekorzystnych dla siebie decyzji. W licznych wyrokach sądów administracyjnych wskazuje się, że skoro na mocy art. 130 k.r.o. obowiązek alimentacyjny rozwiedzionego małżonka wyprzedza obowiązek krewnych drugiego małżonka, to tym bardziej obowiązek zobowiązanego małżonka wyprzedza obowiązek krewnych uprawnionego małżonka w czasie trwania małżeństwa w myśl art. 27 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

5.3 Zgodnie z art.17 ust.5 pkt.4 ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobie o nie ubiegającej się, jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Tymczasem w wyroku z dnia 18.11.2014r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443), w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

(...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, norma wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez jedno z rodziców, które rezygnuje z pracy zarobkowej w celu

sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy drugie z rodziców ma już przyznane prawo do takiego świadczenia na inne dziecko, jest niezgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej, wynikającymi z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Zdaniem Trybunału, pomoc państwa powinna być ukształtowana tak, by znajdujące się w rzeczywistości trudnej sytuacji rodziny, a do takich zaliczyć należy rodziny mające więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, otrzymały efektywną pomoc. Zważywszy z jednej strony wielkość wydatków związanych z utrzymywaniem, leczeniem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych, a z drugiej wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, nie tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, ale i dwa takie świadczenia nie wystarczą na ich pokrycie.

5.3 biorąc pod uwagę powyższe orzeczenie Trybunału są wątpliwości czy matce dziecka należy przyznać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dwójkę dzieci w sytuacji kiedy każde z tych dzieci ma orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności. Z przepisu art.17 ust. 5 pkt.1 lit.b ustawy wynika, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad innym dzieckiem.

5.4 są wątpliwości czy można przyznać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osobie która po utracie zatrudnienia jest uprawniona do zasiłku macierzyńskiego z ZUS.

5.5 liczne zmiany przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w 2015 r., różne daty wejścia w życie tych przepisów oraz przepisy przejściowe utrudniają organom podejmowanie prawidłowych rozstrzygnięć.

## 6. co do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

6.1 w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że z dniem śmierci dłużnika alimentacyjnego dziecko traci status osoby uprawnionej do pobierania świadczenia z funduszu alimentacyjnego począwszy od dnia następującego po dacie śmierci dłużnika alimentacyjnego. Obowiązek alimentacyjny wygasa niezależnie od wiedzy osoby pobierającej świadczenie o śmierci dłużnika alimentacyjnego. Tym samym w przypadku osoby uprawnionej która nie miała wiedzy, że dłużnik alimentacyjny zmarł mamy do czynienia ze świadczeniami nienależnie pobranymi (art.2 pkt.7 lit.a ustawy) tj. wypłaconymi mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie wypłaty świadczenia w całości lub w części. Okoliczność ta budzi duże zastrzeżenia w przypadku osób uprawnionych które nie miały żadnej wiedzy o dłużniku alimentacyjnym.

6.2 liczne zmiany przepisów tej ustawy w 2015r. , różne daty wejścia w życie tych przepisów oraz przepisy przejściowe utrudniają organom podejmowanie prawidłowych rozstrzygnięć.