

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2016 roku**

CZĘŚĆ I - OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

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

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażeń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm., dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm., dalej jako - Op). Samorządowe kolegium odwoławcze 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.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, kolegium związane jest wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. 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 2016 r. składało się z 72 członków :

- 37 etatowych,
- 35 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
32	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
25	6	4

Wśród etatowych 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.

Wśród członków pozaetatowych trzy osoby posiadają tytuł doktora nauk prawnych, jedna osoba posiada tytuł doktora w zakresie nauk o polityce. Sześć osób posiada aplikację radcowską.

W dniu 11 kwietnia 2016 roku Prezes Kolegium ogłosił konkurs na pozaetatowych członków kolegium, w związku z upływem w dniu 30 kwietnia 2016 r. kadencji następującym pozaetatowym członkom kolegium: Pani Halinie Goździewicz-Kruszynie, Pani Urszuli Kasprzyk, Panu Michałowi Bochenkowi, Panu Piotrowi Kindlerowi, Pani Katarzynie Nowak, Pani Annie Leszczyńskiej-Bankiewicz, Panu Grzegorzowi Klimkowi, Pani Ewie Maćkowiak, Pani Janinie Drożdż, Pani Katarzynie Wilk-Widuch, Panu Tadeuszowi Bujarowiczowi oraz Pani Katarzynie Cibis.

Konkurs na pozaetatowych członków kolegium odbył się w dniu 4 maja 2016 roku. W wyniku postępowania konkursowego komisja konkursowa wyłoniła 17 kandydatów na stanowiska pozaetatowych członków kolegium: Pana Piotra Kindlera, Panią Janinę Drożdż, Panią Katarzynę Wilk-Widuch, Panią Katarzynę Cibis, Panią Ewę Maćkowiak, Panią Urszulę

Kasprzyk, Panią Halinę Goździewicz-Kruszynę, Pana Jana Hajdego, Pana Daniela Gołę, Panią Danutę Maturę-Jakubas, Panią Lucynę Lesiak, Pana Jacka Wiatrowskiego, Pana Przemysława Drąga, Panią Agatę Ceberę, Panią Ilonę Hajdas, Pana Łukasza Kasperkiewicza, Panią Natalię Kordys.

Prezes kolegium, po pozytywnym zaopiniowaniu wyłonionych kandydatur przez Zgromadzenie Ogólne Członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, przedstawił wyżej wymienione osoby Prezesowi Rady Ministrów w celu powołania ich na stanowiska pozaetatowych członków kolegium. Pani Premier powołała wszystkich kandydatów na stanowiska pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach na sześcioletnią kadencję od dnia 2 sierpnia 2016 roku.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 28 osób :

Kierownik Biura	1 osoba	1 etat
Główny Księgowy	1 osoba	1 etat
Pozostali pracownicy biura	22 osoby	22 etaty
Pracownicy obsługi	4 osoby	3,75 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 m². 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 powierzchnię oraz nośność stropów nie można ich w pełni wykorzystać a zasoby akt powiększają się z każdym rokiem. Mimo wieloletnich starań nie udostępniono nam pomieszczeń, które nadawałyby się do zagospodarowania na ten cel. Właściciel budynku twierdzi, że nie dysponuje

wolnymi pomieszczeniami, które spełniały by wymagane warunki i mogłyby zostać zaadaptowane na archiwum. Jedyne wolne pomieszczenia znajdują się w piwnicach budynku i nie spełniają określonych przepisami wymagań, nie posiadają wentylacji i są zawilgocone. W 2016 roku udało się zaadaptować jedno dodatkowe pomieszczenie biurowe, w którym przechowywana jest część akt, jednak jest to pomieszczenie niewielkie i nie rozwiązuje problemu w dłuższej perspektywie.

W 2016 roku przeprowadzono prace malarskie w części pomieszczeń biurowych oraz korytarzach użytkowanych przez kolegium. Ze względu na ograniczone środki odświeżono tylko pomieszczenia, które najpilniej wymagały malowania. W 2016 roku zakupiono ze środków inwestycyjnych kserokopiarkę oraz ze środków bieżących sprzęt komputerowy w postaci komputerów i monitorów, które zastąpiły wyeksploatowany i przestarzały sprzęt niespełniający obecnie stosowanych standardów pod względem oprogramowania, użytkowania platformy ePUAP oraz podpisów elektronicznych.

CZĘŚĆ II - STATYSTYKA SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją 16687

W tym spraw :

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego¹ 2438

(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych)

1.2. wpływ w roku objętym informacją 14249

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją²

1.1. Liczba spraw administracyjnych – ogółem 11987

Lp.	Określenie rodzaju spraw	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	2849
2.	działalność gospodarcza	8
3.	planowanie i zagospodarowanie terenu	439
4.	pomoc społeczna , świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	5379
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	436

6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	1396
7.	prawo wodne	59
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	14
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	49
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	989
11.	prawo górnicze i geologiczne	4
12.	egzekucja administracyjna	99
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII KPA	266

- 1.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm. - dalej jako Ppsa) ¹³ 1394
- 1.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste 868
- 1.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych 0

CZĘŚĆ III - ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięć	Liczba spraw
1.	Akty wydane przez SKO jako organ II instancji ¹⁴ W tym Akty wydane przez SKO w trybie 127 § 3 KPA oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op.	9719 30
2.	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia ¹⁵	1436
3.	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu W tym uznające zażalenia za uzasadnione	228 120
4.	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dn. 30.08.02. Ppsa (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)	1383
5.	Pozostałe ¹⁶	1104

1.1. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia spraw przez SKO jako organ II instancji

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Decyzje/postanowienia utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 KPA oraz art. 233 § 1 pkt 1 Op)	3668
2.	Decyzje/postanowienia 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 Op)	1116
3.	Decyzje/postanowienia uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa art. 233 § 2 Op)	2868
4.	Decyzje/postanowienia umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op)	68
5.	Pozostałe	1999

1.2. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia spraw 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)	0
2.	Decyzje/postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 §3 Op)	6
3.	Decyzje/postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a kpa oraz art. 165a Op, art. 140 § 1 Op)	34
4.	Decyzje/postanowienia 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 §251 Op)	565
5.	Decyzje/postanowienia o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 §3 Op)	39
6.	Decyzje/postanowienia odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op)	5
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 Op)	4
8.	Decyzje/postanowienia umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 §1 Kpa oraz art. 208 Op)	139
9.	Pozostałe	644

**2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO
w roku objętym informacją.⁷**

1513

**CZĘŚĆ IV - ZAŁATWIENIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA
UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH**

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	<i>Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem W tym ugody</i>	900 13
2.	<i>Odpowiedź na skargę do WSA</i>	1
3.	<i>Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO</i>	106
4.	<i>Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO</i>	297

CZĘŚĆ V - SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

SPRAWY PROWADZONE PRZEZ SKO W TRYBIE USTAWY z DNIA 30.08.02 r.

PPSA (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej jako Ppsa)

1.	Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem w tym :	1383
1.1	Liczba skarg na decyzję i postanowienia SKO skierowanych do WSA w roku objętym informacją , ogółem Wskaźnik zaskarżalności ⁸	1174 12,08%
1.2	Liczba skarg na bezczynność SKO skierowana do WSA	2
1.3	Liczba skarg uwzględniona przez SKO we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa	12
1.4	Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia skierowane przez SKO do NSA)	160
1.5	Liczba innych spraw prowadzonych przez SKO w trybie określonym przepisami Ppsa do WSA ⁹	35

SKARGI NA AKTY I CZYNNOŚCI KOLEGIUM ROZPATRZONE PRZEZ WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY PRAWOMOCNYMI ORZECZENIAM I W ROKU OBJĘTYM INFORMACJĄ:

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem -

1173

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd		1172
	w tym:		
	uwzględnienie skargi	284	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd		1
	w tym:		
	uznające skargi za uzasadnione	0	

1. dotyczy spraw, które wpłynęły do Kolegium w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez Kolegium;
2. patrz pkt 1 ppkt 1.2.;
3. dotyczy spraw, które wpłynęły do Kolegium 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 Kolegium jako organem II instancji (w tym art. 134 Kpa) oraz inne wydane w tym postępowaniu np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op ;
5. decyzje (postanowienia) wydane przez Kolegium jako organ I instancji np. w postępowaniu dot. stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa oraz art. 247 § 3 Op) lub wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa oraz art. 240 § 1 Op), postanowienia wydane w trybie art. 65 § 1, art. 66 § 1 i 3 Kpa, art. 169 § 4 Op oraz inne wydane w tych postępowaniach np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op;
6. np. Postanowienie o odmowie przyznania kosztów art. 264 § 1 i § 2, Postanowienie w sprawie odmowy przeprowadzenia dowodu art. 123 w zw. z art. 78 § 1;
7. dot. spraw, które nie zostały załatwione przez Kolegium w roku objętym informacją;
8. liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez Kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;
9. obejmuje inne sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie przepisów Ppsa, np. wnioski o przywrócenie terminu do WSA.

CZĘŚĆ VI - ANALIZA ORZECZNICTWA

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

W roku 2016 działalność orzecznicza Kolegium w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego prowadzona była jak w latach poprzednich, przy uwzględnieniu aktualnych zmian przepisów prawa, pojawienia się w obrocie prawnym kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz zmieniającej się linii orzeczniczej sądów administracyjnych. W przedmiotowym zakresie orzeczniczym także uwzględniono wejścia w życie nowej regulacji prawnej - ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Przyznanie rodzinom znacznego wsparcia finansowego poprzez prawo do świadczenia wychowawczego oraz zmniejszające się kolejny rok bezrobocie, spowodowało spadek spraw odwoławczych z zakresu „zabezpieczenia społecznego” (z 2968 w 2015r. do 2483 w 2016r.). Zmniejszająca się ilość odwołań które wpłynęły do Kolegium w 2016r. (w stosunku do roku 2015) z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego w dużej mierze została zastąpiona odwołaniami z zakresu tzw. programu 500+ (1227 spraw).

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.1a 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 (tekst jednolity – Dz.U. 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 przyznanie 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

2.1 wątpliwości w orzekaniu przez organy administracji budzi problem jak rozpatrzyć wniosek rodziny zastępczej o przyznanie dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w przepisach o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w sytuacji kiedy rodzina zastępcza dokonała wyboru ustawy o pomocy społecznej jako podstawy do wypłacenia świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej od dnia 1.01.2012r. (na podstawie art.226 ust.5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) który nie przewiduje możliwości przyznania wskazanego dodatku. Dodatek wychowawczy przysługuje rodzinie zastępczej na każde umieszczone w niej dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia, gdy pobiera świadczenia na podstawie art.80 ust.1 a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

2.2 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 /umieszczanego 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 Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016r. 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 wątpliwości organów administracji budzi czy przyznać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego matce dziecka która po utracie zatrudnienia nabyła prawo do zasiłku macierzyńskiego z ZUS, ale deklaruje, że nie zamierza podjąć zatrudnienia gdy opiekuje się niepełnosprawnym dzieckiem.

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.

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

- 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.

7. co do ustawy z dnia 11.02.2016r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci

7.1 wątpliwości organów administracji budzi jak należy ustalić skład rodziny i które dziecko należy uznać jako pierwsze w sytuacji gdy rodzina wskazuje we wniosku o przyznanie świadczenia wychowawczego dzieci wspólne obojga rodziców oraz dzieci każdego z tych rodziców z poprzednich związków

7.2 wątpliwości organów administracji budzi w jakich sytuacjach mamy do czynienia z opieką naprzemienną obydwójgą rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, gdyż ustawa nie definiuje tego pojęcia. Również kodeks rodzinny i opiekuńczy nie przewiduje wydania takiego orzeczenia.

8. co do pomocy przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

- w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wniosek strony o przyznanie pomocy w formie turnusów rehabilitacyjnych winien być rozpatrzony w formie decyzji administracyjnej od której przysługuje odwołanie. Tymczasem z przepisu § 5 ust.14 rozporządzenia z dnia 15.11.2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych wynika, że Centrum pomocy w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia w formie pisemnej wnioskodawcę o sposobie jego rozpatrzenia.

2. W zakresie ochrony 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. Należy podkreślić, że składy orzekające z zakresu prawa ochrony środowiska i ustaw wchodzących w system prawa ochrony środowiska orzekają w ponad 90 rodzajach spraw administracyjnych.

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 skomplikowania w podejmowanych przez Kolegium orzeczeniach.

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) i kar pieniężnych związanych z gospodarowaniem odpadami, 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 2016 – podobnie jak w latach poprzednich - sprawami dużej wagi były sprawy z zakresu ochrony środowiska dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach 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 ustalenia 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. Ponadto podkreślić należy kilkukrotne nowelizacje wspomnianej ustawy w roku 2016 i w zależności od zamieszczonych w ustawach nowelizujących przepisów przejściowych – stosowanie różnych stanów prawnych w danej sprawie.

W 2016 roku zaobserwowano niezmienną w zasadzie w stosunku do lat ubiegłych liczbę spraw z zakresu stosowania środków finansowych za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska w szczególności opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Świadczy to o coraz bardziej powszechnym stosowaniu tej

instytucji przez uprawnione organy administracji publicznej. 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 2016 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 – w roku 2016 kilkukrotnym - znowelizowaniu dokonanej reformy. Wprowadzono zmiany w regulacji kilkudziesięciu rodzajów takich kar, zróżnicowanych zarówno pod kątem przesłanek ich wymierzania, jak i wysokości. Aczkolwiek występuje w tej materii orzecznictwo sądownoadministracyjne, to jednak nie można mówić o jednolitości linii orzeczniczej sądów w tej dziedzinie.

W 2016 roku rozpoznawane były również sprawy z zakresu prawa wodnego, w tym w szczególności sprawy dotyczące zmiany stosunków wodnych. Wystąpiły również sprawy z zakresu ochrony przed powodzią, a dotyczące przywrócenia stanu nieutrudniającego ochrony przed powodzią i niepowodującego zanieczyszczenia wód, na koszt tego, kto wykonał te roboty lub czynności.

Ponadto wystąpiły sprawy z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz nakazu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Liczba tych spraw uległa w 2016 r. znacznemu wzrostowi w stosunku do lat ubiegłych.

Na stałym poziomie utrzymuje się liczba spraw regulowanych ustawą o odpadach, w szczególności w przedmiocie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami, w szczególności zezwoleń na przetwarzanie odpadów, zezwoleń na ich zbieranie i transport. Zwiększyła się natomiast liczba postępowań dotyczących nakazu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

Zwiększeniu 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. Problemy orzecznicze sprawia kilkukrotna w 2016 r. nowelizacja przedmiotowej ustawy oraz aktów wykonawczych do niej - przede wszystkim z powodu konieczności ustalenia stanu prawnego mającego zastosowanie w konkretnej

sprawie. Jest to związane z zawiłą niejednokrotnie redakcją przepisów przejściowych. Powoduje to dodatkowe utrudnienia w stosowaniu i tak skomplikowanego stanu prawnego.

W zakresie wniosków o wyłączenie organów pierwszej instancji od prowadzenia postępowań na gruncie ustawy o ochronie przyrody, zwłaszcza w zakresie udzielania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości, należy wskazać, że znacznie zmniejszyła się ilość tych wniosków. Jest to związane ze zmianami dokonanymi w ustawie o ochronie przyrody, spowodowanymi między innymi z nowelami w zakresie właściwości organów. Trzeba jednak podkreślić, że obecnie postępowania w sprawie wyznaczenia organu zastępczego cechuje – w związku z dokonanymi zmianami przepisów prawnych – znaczny stopień skomplikowania.

3. Podatki i opłaty lokalne.

W roku 2016 w działalności orzeczniczej zespołu podatków i opłat lokalnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach nieznacznie wzrosła ilość wpływających spraw do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2015 ich ilość wzrosła z liczby 3475 do liczby 3565, czyli o 90 spraw.

W 2016 r. wzrosła również o 3% ilość decyzji zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, co wynikało z większej ilości spraw, które w porównaniu do roku 2015 zostały rozstrzygnięte przez składy orzekające Kolegium, jak również pojawieniem się szeregu wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (m.in. sygn. akt I SA/Gl 63/15 i 507/15 z dnia 11 stycznia 2016 r.; I SA/Gl 1140/15 z dnia 17 lutego 2016 r.; I SA/Gl 1141/15 z dnia 25 lutego 2016 r.; I SA/Gl 1135/15 z dnia 1 marca 2016 r.; I SA/Gl 245/16 z dnia 19 lipca 2016 r.; I SA/Gl 971/16 z dnia 20 września 2016 r. oraz I SA/Gl 830/16 z dnia 1 grudnia 2016 r.) oraz kolejnych wyroków NSA w Warszawie (sygn. akt II FSK 759/15 z dnia 27 maja 2015 r.; II FSK 1444/14 z dnia 24 czerwca 2016 r. oraz II FSK 3608/14 z dnia 4 stycznia 2017 r.), w których podzielone zostało stanowisko Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Katowicach, co do możliwości opodatkowania budowli zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych, jak również ustalania dla tych budowli wartości przez powołanych do tego biegłych.

Jednocześnie w związku z ukierunkowaniem linii orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach gminy górnicze zakończyły w swojej instancji szereg spraw spółek węglowych za różne lata podatkowe. W niektórych gminach (np. Pszów) spór toczy się nadal w stosunku do zobowiązań podatkowych od 2003 r. Po uchyleniu poprzednich decyzji organu pierwszej instancji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, Kolegium zobowiązane było w 2016 r. roku rozpatrzyć odwołania od wszystkich zaskarżonych lat podatkowych. Sprawy te wpływały niejednokrotnie w tym samym czasie, także pod koniec okresu przedawnienia. Przy czym ze

względu na różny stan prawny i faktyczny, skomplikowanie zagadnienia i bardzo obszerny materiał dowodowy (3-6 segregatorów akt dla każdej sprawy) wymagały one szczególnej wnikliwości. Konieczność znacznego zaangażowania się w te sprawy przez Kolegium musiała skutkować zmniejszeniem wskaźnika wykonalności innych spraw podatkowych.

Ponadto z uwagi na wysokie wartości sporów, wskazać należy na kontrowersyjne zdaniem Kolegium, stanowisko WSA w Gliwicach zawarte w kilku wyrokach (m.in. sygn. akt I SA/GI 305/15, I SA/GI 306/15 z dnia 14 grudnia 2015 r.), co do konieczności kontrolowania i analizy wyliczeń dokonywanych przez biegłych rzeczoznawców majątkowych przy określaniu wartości podziemnych budowli. Według Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach ustawa o podatkach i opłatach lokalnych - w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy - wyraźnie wskazuje, że do określania wartości budowli w sytuacji, gdy podatnik wartości tej nie określił, bądź podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej, uprawnieni są wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Stąd też zalecenia WSA w Gliwicach (w kilku wyrokach uchylających decyzje Kolegium) co do dalszego postępowania, zmierzające w kierunku sprawdzania rzetelności sporządzanych przez biegłych opinii w zakresie specjalistycznych wyliczeń, budzi daleko idące wątpliwości. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach nie jest uprawnione do sprawdzania, czy korygowania prawidłowości wyliczeń biegłych w tym zakresie. Kwestie te będą rozstrzygane w dalszej działalności orzeczniczej Kolegium w roku 2017.

W ramach działalności orzeczniczej Kolegium, pojawiło się kilka wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II FSK 235/14 z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie skutków uchylenia przez organ odwoławczy decyzji organu I instancji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Według Sądu skutkiem tym jest unicestwienie materialnoprawnych skutków zastosowania środków egzekucyjnych w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznaczna i ścisła wykładnia treści art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej stanowiła o bezwzględnym przerwaniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania w wyniku zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został powiadomiony. Aktualnie podejmowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie uchwały dotyczące spraw podatkowych, w szczególności zaś stosowana przez Sąd interpretacja obowiązujących w tym zakresie przepisów prowadzi do wniosku, że wadliwe akty administracyjne nie mogą powodować negatywnych dla podatnika konsekwencji prawnych. Według Kolegium działalność uchwałodawcza NSA, polegająca na zmianie interpretacji przepisów podatkowych (obowiązujących w niezmiennym

brzmieniu) w coraz większym stopniu oddziałują na działalność orzeczniczą organów podatkowych powodując dużą niepewność stosowania prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach zapadłych na przełomie 2015 i 2016r. odstąpił od dotychczas upowszechnionej interpretacji art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w kontekście spółki cywilnej. Otóż w nowo zarysowującej się linii orzeczniczej NSA prezentowane jest stanowisko, że błędne jest zakwalifikowanie spółki cywilnej do kręgu podatników podatku od nieruchomości. Zmiana sposobu rozumienia art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczy zasadniczej dla praktyki orzeczniczej organów podatkowych kwestii zakresu podmiotowego obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości. Tymczasem w judykaturze oraz praktyce orzeczniczej Kolegium przyjęta została wykładnia art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wedle której to spółka cywilna, a nie jej wspólnicy są podatnikami podatku od nieruchomości. W zależności od przyjętego rozwiązania zmianie ulega nie tylko podmiot będący stroną postępowania, ale również sposób powstawania zobowiązania podatkowego:

- jeżeli przyjąć, że podatnikiem jest spółka cywilna jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej to zobowiązanie powstaje w trybie art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej tj. z mocy prawa z chwilą zaistnienia zdarzenia przewidzianego w ustawie podatkowej;
- jeżeli przyjąć że podatnikami są osoby fizyczne (wspólnicy spółki cywilnej) to zobowiązanie powstaje w trybie art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej tj. wraz z doręczeniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.

Występujący brak jednolitości w orzecznictwie stanowi znaczącą przeszkodę w podejmowaniu przez Kolegium rozstrzygnięć w sprawach, w których występuje tego rodzaju zagadnienie. Obecnie skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 1 grudnia 2016r. sygn. akt II FSK 1962/16 przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne: "Czy w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010r. Nr 95, poz. 613 ze zm.) podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, czy wspólnicy spółki cywilnej?".

Liczne problemy ujawniły się w toku stosowania nowych przepisów ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649) dotyczących zmian w zasadach reprezentowania podatników przez pełnomocników. Część z nich wprowadzona została z dniem 1 stycznia 2016, a część od 1 lipca 2016 r. Wprowadzono trzy kategorie pełnomocnictw: szczególne, ogólne oraz do doręczeń, które wskazują ściśle określone dane identyfikujące zarówno mocodawcę, jak i pełnomocnika. Ponadto zmianie uległy również przepisy dotyczące doręczeń pism profesjonalnym pełnomocnikom oraz organom

administracji publicznej, które z dniem 1 stycznia 2016 r. mogą następować wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo w siedzibie organu podatkowego. W większości spraw, składy orzekające Kolegium mimo reprezentowania podatników przez profesjonalnych pełnomocników, tj. radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych wzywało do uzupełnienia braków formalnych, poprzez złożenie do akt sprawy pełnomocnictw według wzoru określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 138j § 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997r. Ordynacji podatkowej, co znacznie przedłużyło czas rozpatrywania każdej sprawy. Profesjonalni pełnomocnicy nagminnie nie wskazywali również w złożonych formularzach pełnomocnictw adresów elektronicznych do doręczeń w systemie teleinformatycznym, w oparciu o który działa Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, co z kolei w przypadku nieprawidłowego doręczenia może powodować różnorodne skutki prawne zarówno dla podatników, jak i organów podatkowych.

Powyższa zmiana przepisów, dotycząca doręczeń elektronicznych miała również wpływ na terminowość rozpatrywanych spraw, gdyż zaistniała konieczność przystosowania i usprawnienia pracy zespołu podatków i opłat lokalnych, poprzez wdrożenie odpowiednich procedur związanych z jednolitym sposobem sporządzania dokumentów elektronicznych i następnie ich doręczania profesjonalnym pełnomocnikom i organom administracji publicznej.

4. Sprawy z zakresu aktualizacji 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 grudniu 2016 roku wpłynęło 48 wniosków. W toku postępowania jest 94 spraw. W roku 2016 Kolegium rozpatrzyło wnioski i zakończyło postępowanie wydaniem orzeczeń dla 1028 spraw.

5. Zagospodarowanie przestrzenne.

1) Wątpliwości dotyczące stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie 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 wprowadzić 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 uchyleniem 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.

2) Wątpliwości związane z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.):

- 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 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.

- 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 wnioski 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 praktyka, 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.

- 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.

- 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.

3) Wątpliwości interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2016, poz. 1440).

- rzeczona ustawa 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 nałożenia 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.

4) Wątpliwości interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz 1892).

- Zgodnie z art. 2 ust. 2 tejże ustawy 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.

6. Gospodarka nieruchomościami.

W roku 2016 r. z zakresu gospodarki nieruchomościami zostało załatwionych 507 spraw. Problematyka tych spraw dotyczyła w głównej mierze zajęcia pasa drogowego (75 spraw), podziałów nieruchomości (70 spraw), rozgraniczeń nieruchomości (22 sprawy), lokalizacji urządzeń lub obiektów w pasie drogowym (13 spraw), stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego lub użytkowania (12 spraw), przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (7 spraw), oraz wzruszenia decyzji podejmowanych na przestrzeni ostatnich 50 lat z różnych dziedzin (19 spraw). 23 sprawy obejmują odpowiedzi na skargi skierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rozpatrzono 62 wnioski w sprawie wydania zaświadczeń co do tzw. „roszczeń reprzywatyzacyjnych”, 90 zażaleń na bezczynność, 6 wystąpień o wyznaczenie organu.

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 lub obiektów 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. z 2016 r. poz. 124), 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.

Skomplikowanie rozpoznanych spraw jest powodowane z jednej strony niejasnością przepisów prawnych, a z drugiej strony złożonością stanów faktycznych spraw, które w wielu aspektach obejmują zagadnienia o charakterze cywilnym. Przy tym niejasności stanu faktycznego spraw wynikają często z tego, że organy I instancji przesyłają niekompletne akta sprawy, nie wyjaśniając zasadniczych dla sprawy okoliczności. Zdarza się, że akta sprawy są przesyłane przez organ I instancji bez koperty, w której wniesiono odwołanie (zażalenie) i bez pokwitowań doręczenia zaskarżanego aktu administracyjnego. Dotknięte brakami formalnymi środki zaskarżenia są wnoszone przy tym przez pełnomocników, którzy albo zapominają załączyć pełnomocnictwo do działania w sprawie, albo też załączają pełnomocnictwa, które nie zawierają odpowiedniego umocowania w danej sprawie.

Szereg z rozpoznanych spraw miał 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 sądowniczo-administracyjnego co do sposobu interpretacji poszczególnych przepisów materialno-prawnych.

7. Komunikacja, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, działalność gospodarcza.

Rok 2016 był kolejnym okresem utrzymywania się wysokiego wpływu spraw komunikacyjnych. 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 2016r. w związku z nowelizacją ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 627) odnotowano dalszy 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.

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.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

prof. dr hab. Czesław Martysz