

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2017 roku**

CZEŚĆ 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 jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm.) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz.1257 ze zm.; dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.; dalej jako – Op.). Kolegium orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 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. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Kolegium składa się z 71 członków : 37 etatowych i 34 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
33	4	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
23	7	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 nauk o polityce, siedem osób posiada aplikację radcowską i jedna osoba posiada aplikację adwokacką.

Z dniem 1 czerwca 2017 roku dobiegła końca kadencja jednego z pozaetatowych członków kolegium Pani Anny Gwizdał-Świętoń. W skład pozaetatowych członków kolegium z dniem 28 lutego 2017 roku weszła Pani Janina Musioł, która zmieniła charakter członkostwa z członka etatowego na członka pozaetatowego w związku z przejściem na emeryturę. Od dnia 1 czerwca 2017 roku zmienił się także charakter członkostwa Pani Anety Kostki, która przeszła z członka pozaetatowego na członka etatowego.

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	3 etaty

Wyższe wykształcenie posiada 13 osób zatrudnionych w Biurze Kolegium.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium.

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach mieści się w budynku przy ul. Dąbrowskiego 23 w Katowicach. Budynek ten jest własnością Województwa Śląskiego a Samorządowe Kolegium Odwoławcze zajmuje całe drugie piętro oraz jedno pomieszczenie piwniczne o łącznej powierzchni 1140,91 m². Duża część tej powierzchni przypada na ciągi komunikacyjne, jeśli chodzi o pomieszczenia biurowe to 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. Stanowiska pracy wyposażone są w sprzęt komputerowy, drukarki, a niektóre również w skanery do skanowania i archiwizacji dokumentów. W wydzielonych pomieszczeniach znajdują się kserokopiarki dostępne dla wszystkich pracowników. Pozaetatowi członkowie kolegium mają osobne pomieszczenie biurowe, w którym są urządzone stanowiska pracy z komputerami przeznaczonymi do ich dyspozycji.

Kolegium przez cały czas boryka się z problemem braku odpowiednich pomieszczeń, które mogłyby być przeznaczone na powiększenie archiwum akt. Obecnie 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 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 2017 roku przeprowadzono prace malarskie w części pomieszczeń biurowych oraz w toaletach użytkowanych przez kolegium. Ze względu na ograniczone środki odświeżono tylko pomieszczenia, które najpilniej wymagały malowania. W 2017 roku zakupiono sprzęt komputerowy w postaci komputerów i monitorów. Sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych, staramy się zastępować wyeksploatowany i przestarzały sprzęt, niespełniający

obecnie stosowanych standardów pod względem oprogramowania oraz parametrów technicznych, szczególnie jeśli chodzi o użytkowanie platformy ePUAP oraz podpisów elektronicznych.

CZĘŚĆ II

STATYSTYKA SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją	16113
w tym spraw :	
1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego ¹	1810
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych)	
1.2. wpływ w roku objętym informacją	14 303
2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją²	14 303
2.1. liczba spraw administracyjnych – ogółem	12 057

Lp.	Określenie rodzaju spraw	Liczba spraw
1.	objęte przepisami Ordynacji podatkowej	2368
2.	działalność gospodarcza	19
3.	planowanie i zagospodarowanie terenu	516
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	5701
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprawy geodezyjne i kartograficzne	597
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady oraz utrzymanie porządku i czystości w gminach	1310
7.	prawo wodne	58
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	12
9.	sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	51
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	995
11.	prawo górnicze i geologiczne	5
12.	egzekucja administracyjna	92
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII KPA	333

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm. - dalej jako Ppsa) ³	1493
2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste.	753
2.4. 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 ⁴ w tym akty wydane przez SKO w trybie 127 § 3 KPA oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 OP	9013 21
2.	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia ⁵	1614
3.	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym uznające zażalenia za uzasadnione	223 59
4.	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dn. 30.08.02. Ppsa (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) w tym sprzeciwy	1592 10
5.	Pozostałe ⁶	1221

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

9013

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)	3794
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)	1276
3.	Decyzje / postanowienia uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa art. 233 § 2 OP)	2035
4.	Decyzje / postanowienia umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 OP)	82
5.	Pozostałe	1826

1.2. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia spraw przez SKO jako organ I instancji

1614

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)	8
3.	Decyzje / postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a kpa oraz art. 165a OP, art. 140 § 1 OP)	30
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)	700
5.	Decyzje / postanowienia o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 §3 OP)	45
6.	Decyzje / postanowienia odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 OP)	12
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)	5
8.	Decyzje / postanowienia umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105§1 Kpa oraz art. 208 OP)	59
9.	Pozostałe	755

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

1400

CZĘŚĆ IV

Załatwienie spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem W tym ugody	777 13
2.	Odpowiedź na skargę do WSA	2
3.	Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO	167
4.	Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO	104

CZEŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

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

POPSA (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm. dalej jako Ppsa)

1.	Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem w tym :	1592
1.1.	Liczba skarg na decyzję i postanowienia SKO skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem Wskaźnik zaskarżalności ⁸	1219 13,52%
1.2.	Liczba skarg na bezczynność SKO skierowana do WSA	0
1.3.	Liczba skarg uwzględniona przez SKO we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa	9
1.4.	Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia skierowane przez SKO do NSA)	230
1.5.	Liczba innych spraw prowadzonych przez SKO w trybie określonym przepisami Ppsa przed WSA ⁹	124
1.6.	Sprzeciw	10

SKARGI NA AKTY I CZYNNOSCI KOLEGIUM ROZPATRZONE PRZEZ WOJEWÓDZKI SĄD

ADMINISTRACYJNY PRAWOMOCNYMI ORZECZENIAMI W ROKU OBJĘTYM INFORMACJĄ:

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem - 1116

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	1114
	uwzględnienie skargi	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym:	2
	uznające skargi za uzasadnione	

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 2017 r. działalność orzecznicza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i inne) prowadzona była jak w latach poprzednich, przy uwzględnieniu aktualnych zmian przepisów prawa, linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Liczba spraw odwoławczych z zakresu zabezpieczenia społecznego wynosiła w 2016 roku - 5875, natomiast w 2017 r. – 5935. Tym samym ogólna liczba spraw w 2017 roku porównaniu do 2016 roku była nieco większa. Jednak mając na uwadze kryterium rodzaju spraw, znaczny wzrost odnotowano w zakresie ponagleń na bezczynność i przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego. W 2016 r. liczba spraw dotycząca bezczynności i przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego wynosiła - 71, natomiast w 2017 r. - 148 w szczególności postępowań prowadzonych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych i pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Bezczynność administracji publicznej ma wymiar pejoratywny i charakter patologiczny. Stanowi niewykonanie zadań, celów, obowiązków prawnych i jest nieczynieniem przez organ administracyjny użytku z posiadanych przez niego kompetencji władczych lub niewładczych w sytuacji, gdy hipotezę normy prawa materialnego zobowiązuje organ do korzystania z kompetencji (P. Dobosz, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Wyd. WSPA, Lublin 2010, s. 147 i nast.

Odnośnie przewlekłości postępowania administracyjnego, to jest również niewłaściwym zachowaniem organu mające miejsce jeszcze przed upływem terminu przewidzianego do załatwienia sprawy (M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezczynność organu i przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji z 3 grudnia 2010 r. ZNSA 2012, nr 5, s. 53*).

Zatem trudności interpretacyjne w tej kwestii budzi fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego.

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 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. Natomiast samotne osoby, skazane na karę pozbawienia wolności, (w tym często wieloletniej) mogą uchronić się przed bezdomnością po opuszczeniu zakładu karnego poprzez wynajęcie swojego mieszkania innej osobie na czas odbywania kary pozbawienia wolności.

2. co do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. 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 – 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 2004 r. pomocy społecznej

Kolegium podtrzymało dotychczasowe stanowisko w sprawie warunków przyznawania zasiłku celowego, specjalnego zasiłku celowego, zasiłku okresowego i stałego, podkreślając że nawet spełnienie kryteriów przez osobę ubiegającą się o świadczenie nie oznacza, że istnieje po jej stronie roszczenie o jego przyznanie.

W odniesieniu do świadczeń pieniężnych udzielanych w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020 zgodnie z uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. (tj. Mon. Pol. z 2015, poz. 821) ze środków przekazanych w ramach Programu gminy udzielają wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Niemniej często pomoc jest przyznana zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznym zarządzeniu Dyrektora MOOPS. Jednakże tego rodzaju akty wewnętrzne nie mogą stanowić jedynej podstawy do określenia wysokości świadczenia.

Zatem niedopuszczalne jest stosowanie „sztywnych,” kryteriów przyznawania pomocy społecznej i określenia wysokości przyznanych środków. Praktyka działania organów administracji jedynie na podstawie opracowanych aktów wewnętrznych upraszczających rozpoznanie wniosku, wypacza założenia i cele pomocy społecznej (co potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych).

- na brak podniesienia maksymalnej kwoty zasiłku okresowego dla osoby samotnie gospodarującej /określonej w art. 38 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy na kwotę 418 zł 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.

W kwestii ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej i orzekania o zwrocie opłat zastępczo poniesionych przez gminę, to często organy pierwszo-instancyjne w sposób arbitralny dokonują wyboru osób spośród zobowiązanych do ponoszenia opłaty wymienionych

w art. 61 ust. 1 pkt. 2 u.p.s. i tylko w stosunku do niej prowadzą postępowanie. Zatem organ powinien prowadzić postępowanie jednocześnie w stosunku do wszystkich osób należących do tego samego kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty.

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 była 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.

Inne uwagi:

- brak rozwiązań prawnych o charakterze ogólnym dotyczących właściwości organu w postępowaniu dotyczącym osób bezdomnych, co powoduje wątpliwości przy rozstrzygnięciu sporów o właściwość.

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

5.1. Wątpliwości organów administracji budzi kwestia ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego matce dziecka, która po utracie zatrudnienia nabyła prawo do zasiłku macierzyńskiego z ZUS, ale deklaruje, że nie zamierza podjąć zatrudnienia z uwagi na fakt opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

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 o pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów, tj. wypłaconymi mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie wypłaty świadczenia w całości lub w części. Okoliczność ta budzi duże zastrzeżenia natury społecznej w przypadku osób uprawnionych które nie miały żadnej wiedzy o dłużniku alimentacyjnym, a ten brak wiedzy wynika z całkowitego zerwania więzi z jego biologicznym dzieckiem, a często również i innymi członkami rodziny.

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.

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 sięganiu 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 2017 – 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 również w roku 2017 i w zależności od zamieszczonych w ustawach nowelizujących przepisów przejściowych – stosowanie różnych stanów prawnych w danej sprawie.

W 2017 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 2017 roku rozpoznawane były również sprawy z zakresu prawa wodnego, w tym w szczególności sprawy dotyczące zmiany stosunków wodnych, zwiększyła się ponadto liczba spraw z zakresu ochrony przed hałasem emitowanym do środowiska. 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 2017 r. 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. Na podobnym poziomie natomiast utrzymuje się 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 związane są z zawiłą niejednokrotnie redakcją przepisów przejściowych. Powoduje to dodatkowe utrudnienia w stosowaniu i tak skomplikowanego stanu prawnego. Pojawiły się ponadto w praktyce orzeczniczej Kolegium odwołania od decyzji zawierających sprzeciw organu pierwszej instancji wobec zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa. Jest to nowy typ sprawy administracyjnej z zakresu regulacji dotyczących zasad usuwania drzew z terenów nieruchomości, która została wprowadzona do ustawy o ochronie przyrody z dniem 17 czerwca 2017 r.

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 zmniejszyła się ilość tych wniosków. Jest to związane ze zmianami dokonаныmi w ustawie o ochronie przyrody, spowodowanymi między innymi pochodzącymi z 2016 r. nowelami w zakresie właściwości organów. Trzeba jednak podkreślić, że obecnie postępowania w sprawie wyznaczenia organu zastępczego cechuje – w związku z dokonаныmi zmianami przepisów prawnych – znaczny stopień skomplikowania.

Należy też podkreślić, że wprowadzona w czerwcu 2017 roku, jedna z najbardziej istotnych w ostatnich latach nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, również w sposób zasadniczy wpłynęła na praktykę orzeczniczą zespołu orzekającego w szeroko rozumianym zakresie prawa ochrony środowiska. Istotne zmodyfikowanie zasad ogólnych procedury

administracyjnej oraz treści art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego, a także innych przepisów tego aktu w sposób zasadniczy wpłynęło na procedowanie w sprawach.

3. Podatki i opłaty lokalne.

W roku 2017 w działalności orzeczniczej zespołu podatków i opłat lokalnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach zmniejszyła się ilość wpływających spraw do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2016 ich ilość spadła z liczby 3565 do liczby 3007, jednakże zwiększył się ich stopień trudności i skomplikowania. Ze względu na zróżnicowany stan prawny i faktyczny, jak również w większości bardzo obszerny materiał dowodowy (kilka, a nawet kilkanaście segregatorów akt dla każdej sprawy) wymagały one szczególnej wnikliwości, a czas rozpatrzenia sprawy znacznie się wydłużał, o czym strony były każdorazowo informowane.

W 2017 r. zaskarżalność decyzji zespołu podatków i opłat lokalnych, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wynosiła 14,5 %. Powyższe związane było między innymi z próbą zmiany dotychczasowej interpretacji przepisów podatkowych dotyczących przedawnienia zobowiązania podatkowego przez tzw. „dużych podatników”, reprezentowanych przez wyspecjalizowane kancelarie prawnicze. W związku z tym w tych gminach woj. śląskiego, gdzie spór toczy się nadal w stosunku do zobowiązań podatkowych za lata 2003 do 2011 r., tym razem strony kwestionują możliwość orzekania w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego za te lata, z uwagi na własną interpretację art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, polegającym na tym, że w przypadku uchylenia decyzji w zakresie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, następuje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej. Powyższe powiązane było z pojawieniem się – w działalności orzeczniczej Kolegium - szeregu wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, 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 podatek został powiadomiony. Ponieważ aktualnie w orzecznictwie administracyjnym zagadnienie

to, również budzi poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt I FSK 24/16 postanowił - na podstawie art. 187 § 1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - przedstawić do rozpoznania składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne: „Czy uchylene decyzji ostatecznej w zakresie określenia zobowiązania w podatku od towarów i usług i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia powoduje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej.” Powyższe nie zmienia stanowiska Kolegium, że działalność uchwałodawcza NSA, polegająca na zmianie interpretacji przepisów podatkowych (obowiązujących w niezmienionym brzmieniu) w coraz większym stopniu oddziałują na działalność orzeczniczą organów podatkowych powodując dużą niepewność stosowania prawa.

W dalszym ciągu, liczne problemy ujawniły się w toku stosowania nowych, obowiązujących od 2016 roku 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. Powyższe związane było kolejny raz, z niejednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych, dotyczącym skutków prawnych braku elektronicznego adresu do doręczeń przez profesjonalnych pełnomocników.

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 zmiany wartości nieruchomości gruntowej oraz zmiany stawki procentowej tej opłaty.

Z aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego tut. Kolegium w 2017 roku załatwiło 946 spraw (wnioski i sprzeciwy).

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 do Kolegium, za pośrednictwem organu wypowiadającego, które w bardzo wielu przypadkach musi wzywać skarżących do uzupełnienia wniosku. 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).

Czynności związane z uzupełnianiem wniosków oraz stanowisk rzeczoznawców majątkowych

i oczekiwanie na oceny operatów szacunkowych dokonywane przez komisje przy stowarzyszeniach rzeczoznawców majątkowych, znacznie wpływają na wydłużenie terminów załatwienia spraw.

Końcówka roku to tradycyjnie okres nasilenia się wypowiedzeń dotychczasowych opłat rocznych, które muszą być doręczone do 31 grudnia, roku poprzedzającego ich obowiązywanie i tym samym wpływu wniosków do Kolegium. W związku z tym 104 sprawy przeszły na 2018 rok.

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 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).

- 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. U. 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 zawęża 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 wydane 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. Jednak 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 w interpretacji tego pojęcia sprawiają także, że organy 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440).

- rzeczona ustawa przewiduje wydawanie 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 sprawa, 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 materiał, 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.

I. Ogółem załatwiono 601 spraw, w tym :

1. a. Zajęcia pasa drogowego (kary za zajęcia pasa drogowego i zezwolenia na jego zajęcie) – 155 spraw,
- b. Lokalizacje urządzeń i obiektów w pasie drogowym – 20 spraw,
- c. Podziały nieruchomości – 46 spraw,
- d. Rozgraniczenia nieruchomości – 31 spraw,
- e. Stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego lub użytkowania – 11 spraw,

- f. Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 8 spraw,
- g. Stwierdzenia nieważności – 117 spraw,
- h. Wznowienia postępowań – 8 spraw,
- i. Wydanie zaświadczeń – 97 spraw,
- j. Zażalenia na bezczynność (ponaglenia) – 14 spraw,
- k. Wyznaczenia organów – 9 spraw,
- l. Odpowiedzi na skargi do WSA – 32 sprawy.

Ogółem – 548 spraw.

2. Pozostałe - 53 sprawy

II. Problemy orzecznicze wynikały w szczególności :

- z prawidłowości dokonanych ustaleń stanu faktycznego i ich kompletności przez organy I instancji w poszczególnych sprawach,
- z braków, którymi były obciążone wnioski inicjujące postępowania administracyjne – nie usunięte w toku postępowania przed I instancją,
- z problemów interpretacyjnych związanych z aktualnym brzmieniem art. 39 ust. 1a i ust. 3 ustawy o drogach publicznych i Działem IV rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. ws. warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – „Infrastruktura techniczna w pasie drogowym niezwiązana z drogą” i wydawanymi na podstawie tych przepisów – zezwoleniami na lokalizację urządzeń i obiektów w pasie drogowym
- wpływem skomplikowanych stanów wynikających ze stosunków cywilnych na tok postępowania administracyjnego,
- brakiem korelacji pojęciowej wynikających z regulacji przepisów prawa miejscowego z pojęciami ustawowymi,
- nietypowość i skomplikowana problematyka stanów faktycznych wynikających z poszczególnych spraw wynikających z nawarstwienia problemów w czasie,
- rozbieżności interpretacyjne judykatury.

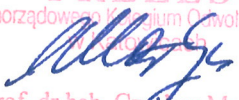
7. Komunikacja, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, działalność gospodarcza.

Rok 2017 był kolejnym okresem utrzymywania się wysokiego wpływu spraw komunikacyjnych. Ponownie największą grupę rozpatrywanych spraw stanowiły w szczególności

sprawy dotyczące nadzoru nad wykonywaniem uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz sprawy 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.

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.

Nowych wyzwań nie pociągnęła za sobą nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności nie odnotowano wniosków o przeprowadzenie mediacji. Z uwagi na brak przepisów szczególnych nie pojawiły się problemy związane z milczącym załatwieniem sprawy czy też z trybem uproszczonym. Nieznacznie wzrosła liczba ponagleń.

PREZES
Samorządowego Kolegium Owiolawczego

prof. dr hab. Czesław Martysz