

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2018 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 2018 r. poz. 570 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 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 800, 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. z 2003 r. Nr 198, poz. 1925), powiaty: będziński, bieruńsko-lędzki, 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 : 32	wyższe administracyjne : 5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 23	wyższe administracyjne : 7	wyższe inne : 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 dwanaście 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 pięć osób posiada tytuł doktora nauk prawnych, jedna osoba posiada tytuł doktora nauk o polityce, siedem osób posiada aplikację radcowską i jedna osoba posiada aplikację adwokacką.

2.2. Biuro kolegium składa się z 29 osób :

Kierownik biura	1 osoba	1 etat
Główny Księgowy	1 osoba	1 etat
Pozostali pracownicy biura	25 osób	24 etaty
Pracownicy obsługi	2 osoby	2 etaty

Wyższe wykształcenie posiada 14 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, a 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 oraz 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 spełniałyby wymagane warunki i mogłyby zostać zaadaptowane na archiwum. Jedyne wolne pomieszczenia znajdują się w piwnicach budynku lecz nie spełniają określonych przepisami wymagań, nie posiadają wentylacji i są zawilgocone.

W 2018 roku zakupiono sprzęt komputerowy w postaci serwera, a także komputerów, monitorów oraz drukarek. 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 **15798**
w tym spraw :

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego 1504

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

1.2. wpływ w roku objętym informacją 14294

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją

2.1. Liczba spraw administracyjnych – ogółem 12382

Lp.	Określenie rodzaju spraw	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	2315
2.	działalność gospodarcza	12
3.	planowanie i zagospodarowanie terenu	1182
4.	pomoc społeczna , świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	5918
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	308
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	1207
7.	prawo wodne	92
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	22
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	46
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	826
11.	prawo górnicze i geologiczne	3
12.	egzekucja administracyjna	81
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII KPA	370

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. 1211
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. - dalej jako Ppsa)

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. 701

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 W tym Akty wydane przez SKO w trybie 127 § 3 KPA oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 OP	9042 8
2.	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia	1777
3.	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń i ponagleń na bezczynność organu I instancji W tym uznające zażalenia i ponaglenia za uzasadnione	458 119
4.	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. Ppsa W tym sprzeciwy	1299 12
5.	Pozostałe	1125

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)	3456
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)	1398
3.	Decyzje / postanowienia uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa art. 233 § 2 OP)	1724
4.	Decyzje / postanowienia umarzające posterowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 OP)	727
5.	Pozostałe	1737

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)	1
2.	Decyzje / postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 §3 OP)	31
3.	Decyzje / postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a kpa oraz art. 165a OP, art. 140 § 1 OP)	24
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)	885
5.	Decyzje / postanowienia o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 §3 OP)	47
6.	Decyzje / postanowienia odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 OP)	23
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)	8
8.	Decyzje / postanowienia umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105§1 Kpa oraz art. 208 OP)	74
9.	Pozostałe	684

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją. **1292**

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIENIE SPRAW Z ZAKRESU OPLAT 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	533 2
2.	Odpowiedź na skargę do WSA	0
3.	Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO	102
4.	Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO	170

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

SPRAWY PROWADZONE PRZEZ SKO W TRYBIE USTAWY z DNIA 30 sierpnia

2002 r. – Ppsa.

1.	Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem w tym :	1299
1.1	Liczba skarg na decyzję i postanowienia SKO skierowanych do WSA w roku objętym informacją , ogółem Wskaźnik zaskarżalności	1031 11,4%
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	15
1.4	Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia skierowane przez SKO do NSA)	19 5
1.5	Liczba innych spraw prowadzonych przez SKO w trybie określonym przepisami Ppsa do WSA	46
1.6	Sprzeciw	12

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

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem -

1151

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	1148
	uwzględnienie skargi	327
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym:	3
	uznające skargi za uzasadnione	0

- dotyczy spraw, które wpłynęły do Kolegium w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez Kolegium,
- 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 2018 r. działalność orzecznicza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, wychowawcze, dodatki mieszkaniowe i inne) prowadzona była jak w latach poprzednich, przy uwzględnieniu aktualnych zmian przepisów prawa, linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Do kolegium w 2017 r. wpłynęły w tym zakresie 6123 sprawy, a w 2018 r.- 6420. Tym samym ogólna liczba spraw które wpłynęły w 2018 roku w porównaniu do 2017 roku była większa o ok. 300 spraw.

Kolegium rozpatrzyło w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego w 2017 r. - 5935 spraw, a w 2018 r. – 6451 spraw, a więc o ok. 500 spraw więcej niż w roku poprzednim.

Znaczny wzrost spraw odnotowano w zakresie ponagleń na beczynność i przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego oraz nieważności decyzji organów pierwszej instancji.

W 2017 r. liczba rozpatrzonych ponagleń na beczynność i przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego wynosiła - 152, natomiast w 2018 r. – 346 (wzrost o ponad 100%). W szczególności ponaglenia te dotyczyły postępowań prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego (poprzednio Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) w zakresie koordynacji (zagranicznej) świadczeń rodzinnych i pomocy państwa w wychowaniu dzieci. W 2017 r. przeprowadzono 405 postępowań nieważnościowych, natomiast w 2018 r. 708 takich postępowań (czyli w 2018 r. wzrosła ilość spraw nieważnościowych o ok. 57 %).

W 2018 r. weszło w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu "Dobry start", które pociągnęło za sobą wpływ do kolegium spraw odwoławczych oraz prowadzonych w trybach nadzwyczajnych w tym zakresie tematycznym. Obserwowana tendencja wskazuje, że w następnych miesiącach (w kolejnym roku) ilość spraw dotyczącej ww. świadczenia powinna wykazywać systematyczny wzrost.

Istotny problem orzeczniczy Kolegium Odwoławczego, w podejmowaniu właściwych orzeczeń wynika z pojawiających się rozbieżności pomiędzy stanowiskami poszczególnych sądów administracyjnych oraz rozbieżności w interpretacji poszczególnych przepisów dokonywanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (przekazywanych organom pierwszej instancji) i sądy administracyjne.

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

1. co do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. 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. o pomocy społecznej:

3.1. 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.

3.2. Kolegium wskazuje 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 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zwiększono wysokość innych świadczeń z pomocy społecznej.

3.3. 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. Na orzecznictwo kolegium w tym zakresie ma wpływ uchwała 7 sędziów NSA z dnia 11 czerwca 2018 r. I OPS 7/17 w sprawie odpłatności za DPS z której wynika, że obowiązek wnoszenia, przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 tej ustawy, wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku poczynwszy od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 tej ustawy lub w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy o pomocy społecznej.

3.4. W kwestii ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej organy czasami wydają jedną decyzję w której orzekają o obowiązku ponoszenia odpłatności za DPS i wypowiadają się w sprawie zwolnienia z tej odpłatności, a czasami robią to dwoma różnymi decyzjami.

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, gdyż często ustalenie miejsca pobytu osoby bezdomnej (w tym jakikolwiek kontakt z nią) jest niemożliwy.

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.

5.2. Organy I instancji odmawiają przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób, których niepełnosprawność powstała w wieku dorosłym (art. 17 ust.1 b tej ustawy).

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt 38/13, art. 17 ust. 1 b, w zakresie jakim różnicuje prawo do świadczeń jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, jednakże w tezach wyroku stwierdza się, iż nie oznacza to uchylenia art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak również nie prowadzi to do wykreowania „prawa do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych” jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Jednakże w tezach licznych wyroków wydanych przez sądy administracyjne stwierdza się, iż obecnie ugruntowała się linia orzecznicza, według której po wejściu w życie tego wyroku nie można odmówić przyznania przedmiotowego świadczenia ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, a opieszałość ustawodawcy w tym zakresie nie może utrudniać przyznania prawa do tego świadczenia.

5.3. Wątpliwości budzi przepis § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych (...) z którego wynika, że w przypadku gdy członek rodziny ma zobowiązania alimentacyjne na rzecz osoby spoza rodziny, od dochodu członka rodziny odejmuje się kwotę alimentów zapłaconych na rzecz tej osoby. Zaświadczenie komornika określa kwotę otrzymaną od dłużnika alimentacyjnego w danym roku w związku z zasądzonymi alimentami na rzecz dziecka spoza rodziny, przy czym kwota ta często jest przekazywana w całości do OPS tytułem spłaty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i obejmuje zarówno zaległe jak i bieżące zobowiązania dłużnika alimentacyjnego. Tak więc w takich sytuacjach wątpliwości organów budzi fakt o jaką kwotę należy pomniejszyć dochód dłużnika alimentacyjnego, który ubiega się o prawo do świadczeń na rzecz innych osób.

5.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych są rozbieżne poglądy co do tego czy zachodzi sytuacja utraty dochodu wskazana w art. 3 pkt. 23 ustawy w przypadku zmniejszenia członkowi rodziny wynagrodzenia w związku ze zmniejszeniem czasu pracy.

5.5. W orzecznictwie sądów administracyjnych są rozbieżne poglądy co do tego czy orzekając o świadczeniach nienależnie pobranych (po zakończeniu okresu świadczeniowego) należy uwzględnić (biorąc pod uwagę przepis art. 5 ust. 4 b ustawy) fakt, że przez kilka miesięcy członek rodziny uzyskał dochód w związku z podjęciem zatrudnienia, przy czym utracił go przed zakończeniem okresu świadczeniowego.

5.6. Wątpliwości budzi przepis art. 5 ust. 7 ustawy czy w przypadku gdy członek rodziny przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie np. zakładzie karnym, ustalając dochód rodziny w przeliczeniu na osobę, nie uwzględnia się jedynie osoby umieszczonej w tym zakładzie czy również jego dochodu.

5.7. Wątpliwości organów I instancji budzi ustalanie wysokości podatku należnego od członka rodziny, o który (zgodnie z art. 3 pkt. 1 ustawy) należy pomniejszyć jego dochód w sytuacji, gdy małżonkowie rozliczyli się wspólnie z tego podatku, w związku z czym został ustalony podatek należny od obojga małżonków. Tymczasem jedno z nich utraciło dochód, w związku z czym należy ustalić wysokość podatku należnego od małżonka, którego dochód podlega uwzględnieniu w toku postępowania. Organy stosują wówczas zasadę proporcjonalności (podatku do dochodu) a z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że należy pomniejszyć dochód o kwotę całego podatku należnego wykazanego przez małżonków w rozliczeniu, co jest działaniem korzystnym dla rodziny, ale niekorzystnym z punktu widzenia interesu społecznego.

5.8. Wątpliwości organów I instancji budzi fakt czy przyznać prawo do zasiłku pielęgnacyjnego w sytuacji gdy osoba ma przyznane prawo do dodatku pielęgnacyjnego z ZUS ale ma to prawo zawieszone (art. 16 ust. 6 ustawy).

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

6.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że z dniem śmierci dłużnika alimentacyjnego dziecko traci status osoby uprawnionej do pobierania świadczenia z funduszu alimentacyjnego począwszy od dnia następującego po dacie śmierci dłużnika alimentacyjnego. Obowiązek alimentacyjny wygasa niezależnie od wiedzy osoby pobierającej świadczenie o śmierci dłużnika alimentacyjnego. Tym samym w przypadku osoby uprawnionej, która nie wiedziała, 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.

6.2. Wątpliwości budzi przepis art. 9 ust. 12 tej ustawy tj. czy w sytuacji kiedy osoba uprawniona jest ubezwłasnowolniona i pozostaje pod opieką opiekuna prawnego którym jest rodzic, należy ustalić jedynie dochód osoby uprawnionej czy w takiej sytuacji dochód całej rodziny, gdyż zgodnie z art. 2 pkt. 12 ustawy rodzic wchodzi w skład rodziny.

7. co do ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci:

7.1. Wątpliwości budzi fakt, czy przy ustalaniu prawa do świadczenia wychowawczego na kolejne dziecko osobie samotnie wychowującej dziecko należy badać kwestię zasądzenia

alimentów na to dziecko, skoro świadczenie to przyznaje się bez względu na dochód na każde dziecko.

7.2. Wątpliwości orzecznicze budzi opieka naprzemienna. Zgodnie z definicją rodziny zawartą w art. 2 pkt. 16 ustawy w przypadku gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji, lub żyjących w rozłączeniu sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach, dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodzin obydwójga rodziców. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że opieka naprzemienna musi być wyrażona wprost w orzeczeniu sądu, a tymczasem rzadko kiedy sądy rodzinne wydają takie orzeczenia.

2. Ochrona środowiska.

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

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 – Prawo przedsiębiorców – w zakresie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wpisów do rejestru działalności regulowanej 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 indywidulanych 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 ponadto 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 środków zaskarżenia 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 2018 – 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 liczby 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 2018 i w zależności od zamieszczonych w ustawach nowelizujących przepisów przejściowych

– stosowanie różnych stanów prawnych w danej sprawie. Należy także zwrócić uwagę na istotne zmiany w linii orzeczniczej sądów administracyjnych, co może powodować pewne trudności interpretacyjne w kontekście stale zmieniającego się stanu prawnego.

W 2018 roku zaobserwowano zmniejszoną nieco liczbę spraw z zakresu stosowania środków finansowych za naruszanie przepisów prawa ochrony środowiska w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska. Jest to związane, między innymi ze zmianą dokonaną w zakresie systemu prawa wodnego, wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. nowej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Dokonane tą ustawą nowelizacje innych aktów prawnych spowodowały również znaczące zmiany we właściwości organów orzekających w sprawach z zakresu prawa wodnego, co skutkowało powstaniem znaczących komplikacji w określeniu właściwości, zarówno na etapie postępowań przed organami pierwszej instancji, jak i wyższego stopnia. Konsekwencją tego było również wejście na drogę sporu kompetencyjnego z Prezesem Wód Polskich, który wystąpił o jego rozstrzygnięcie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W roku 2018 wystąpiły zasadnicze zmiany, jeżeli chodzi o procedurę związaną z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych, regulowanych ustawami prawa materialnego, a przede wszystkim nowymi uregulowaniami występującymi w kodeksie postępowania administracyjnego (które weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.). W przeważającej większości są to sprawy, które związane są m. in. z prowadzeniem przez strony działalności gospodarczej i utrzymaniem przedsiębiorstwa na rynku, czy też utrzymaniem zatrudnienia itp. Zaobserwowano wiele przypadków pomijania na etapie orzekania pierwszo instancyjnego zastosowania regulacji kar administracyjnych w kodeksie postępowania administracyjnego, co wiązało się na etapie odwoławczym z koniecznością zwiększenia w zakresie orzekania reformacyjnego w oparciu o art. 138 § 1 pkt. 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

Dla zespołu orzekającego w sprawach z zakresu ochrony środowiska istotny jest również duży stopień ryzyka związany z wysokimi kwotami, w wysokości np. kilku lub kilkunastu milionów złotych, które są przedmiotem orzekania (dotyczy kar administracyjnych, opłat za korzystanie ze środowiska).

W 2018 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 – podobnie jak w 2017 roku, uległa w 2018 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. Należy jednak podkreślić, że wskutek dokonanej nowelizacji ustawy o odpadach, która weszła w życie z dniem 5 września 2018 r., w zasadniczy sposób zmieniono regulacje związane z procedurą uzyskiwania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów (zwłaszcza w zakresie ochrony przeciwpożarowej), cofania tych zezwoleń, a także – co do zbierania odpadów – w zakresie właściwości organów. Powodowało to wymierne komplikacje w procesie orzecznictwym na etapie drugiej instancji.

Trzeba ponadto dodać, że na wyższym niż w ubiegłym roku poziomie 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 orzecznictwe związane są nadal w 2018 roku z zawiłą niejednokrotnie redakcją przepisów przejściowych. Powoduje to dodatkowe utrudnienia w stosowaniu i tak skomplikowanego stanu prawnego. Znalazły swoje miejsce ponadto w praktyce orzecznictwej 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 w odniesieniu do 2017 roku liczba tych wniosków. Jest to nadal związane ze zmianami dokonanymi 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 dokonanymi 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 i w roku 2018 na praktykę orzecznictwą 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 2018 w działalności orzeczniczej zespołu podatków i opłat lokalnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach zmniejszyła się liczba wpływających spraw do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2017 ich liczba spadła z liczby 3007 do liczby 2 830, z czego aż 87 spraw dotyczyło zwrotów dotacji, a 380 spraw podatkowania osób prawnych. 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) sprawy te wymagały szczególnej wnikliwości. Mimo tego, mniejsza liczba spraw wpływających pozwalała rozpatrywać sprawy szczególnie skomplikowane w terminie.

Ponadto w toku wieloletnich sporów sądowych, toczących się pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach a spółkami węglowymi w przedmiocie zobowiązań podatkowych, podniesiono nową okoliczność dotyczącą przedawnienia zobowiązań podatkowych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podjął w tym zakresie uchwałę z dnia 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, którą – przy niezmienionym stanie prawnym - zmienił całkowicie doczasową linię orzecniczą odnośnie do skutków prawnych uchylenia decyzji podatkowej, na podstawie której prowadzona była egzekucja administracyjna i zastosowany został środek egzekucyjny powodujący przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania. Na mocy art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podjęte przez NSA uchwały wiążą wszystkie składy orzekające Sądu. Ocena przesłanek przedawnienia zobowiązania podatkowego wyrażona w uchwale NSA z dnia 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, rozciągała się wstecz i spowodowała przedawnienie większości zobowiązań spółek węglowych. Jednocześnie w sądach administracyjnych ukształtowała się linia orzecnicza akcentująca merytoryczne stanowisko kolegium w zakresie opodatkowania obiektów w podziemnych wyrobiskach górniczych. W sprawach, w których sądy merytorycznie rozpoznawały zarzuty podatnika, skargi przeważnie oddalono. Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, w roku 2018 zakończono wieloletnie postępowania i spory ze spółkami węglowymi. Zakończenie spraw wymiarowych otworzyło nowy etap sporów między spółkami węglowymi i gminami dotyczący stwierdzenia nadpłat i rozstrzygania o ich oprocentowaniu. Tego rodzaju sprawy absorbowały znaczną część działalności zespołu podatków i opłat lokalnych w 2018 r.

Kolegium zwróciło też uwagę na wątpliwości pojawiające się w orzecznictwie związane z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r. I SK 48/15. W wyroku tym

Trybunał, orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wyraźnie podkreślił konieczność stosowania w tym zakresie wykładni *in dubio pro tributate*. Kolegium dostrzegło także daleko idące rozbieżności orzecznicze w zakresie postępowań z wniosków spółek gazowych, dotyczących stwierdzenia nadpłat co do opodatkowania stacji gazowych.

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 Kolegium w 2018 roku załatwiło 635 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 rocznych) składane są za pośrednictwem organu wypowiadającego, które w bardzo wielu przypadkach wymagają uzupełnienia i Kolegium musi wzywać skarżących do uzupełnienia wniosku.

Czynności związane z uzupełnianiem wniosków oraz uzyskanie stanowisk rzeczoznawców majątkowych i oczekiwanie na oceny operatorów 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.

W związku z rokiem wyborczym do organów samorządowych, wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych, kierowane do użytkowników wieczystych, doręczane zostały w listopadzie i grudniu.

W związku z tym duży wpływ do Kolegium wniosków w tych miesiącach, z czego 170 spraw, przeszło na 2019 rok.

5. Zagospodarowanie przestrzenne.

Ogółem w 2018 roku załatwiono 482 sprawy. Problemy orzecznicze z tego zakresu wynikały w szczególności:

- z prawidłowości dokonanych ustaleń stanu faktycznego i ich kompletności przez organy I instancji w poszczególnych sprawach,
- z braków, którymi były obarczone wnioski inicjujące postępowania administracyjne – nie usunięte w toku postępowania przed I instancją,
- wpływem skomplikowanych stanów wynikających ze stosunków cywilnych na tok postępowania administracyjnego,
- brakiem korelacji pojęciowej wynikającej 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.

6. Gospodarka nieruchomościami.

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).

- 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:

- 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 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. 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. 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 powinien otrzymać jej projekt od organu prowadzącego postępowanie. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 53 ust. 5 ww. ustawy uzgodnień, o których mowa w ust. 4 tejże ustawy, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak wynika z treści art 106 § 1 K.p.a. jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Brzmienie tego przepisu wskazuje na konieczność uzyskania uzgodnienia przed sporządzeniem projektu decyzji. Prowadzi to do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy do części organów przesyła wraz z prośbą o uzgodnienie wniosek inwestora, a do innych organów przesyła projekt decyzji. Taka dychoetomia w stosowaniu ww. przepisów wynika z użycia w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrotu „decyzje wydaje 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 przepisu 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 przysyłany do uzgodnienia (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 810/07). Rozwiązaniem tego problemu byłoby 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 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 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:

- 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 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.

- zgodnie z art. 29 ust. 2 ww. ustawy w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Przepis ten budzi znaczne wątpliwości interpretacyjne. Nie budzi wątpliwości, że wykonanie takiego zjazdu nie wymaga wydania decyzji, a jest czynnością materialno-techniczną organu, czyli zarządcy drogi. Problemатyczne jest, w jaki sposób należy załatwiać wniosek właścicieli nieruchomości o odtworzenie lub przebudowę zjazdu istniejącego. Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r. sygn. akt III SA/Kr 340/11 „odmowa wykonania takiego zjazdu (z art. 29 ust. 2 ustawy) może nastąpić wyłącznie w drodze decyzji, do wydania której zobowiązuje konstrukcja całego przepisu art. 29 tej ustawy”. Stanowisko to podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 2334/14. Odmienne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 1148/16, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2191/10). Zgodnie z tym stanowiskiem „nie ulega wątpliwości, że żądanie dotyczące odbudowy istniejącego zjazdu nie podlega rozstrzygnięciu w drodze postępowania administracyjnego. W szczególności przedmiotowe żądanie nie wymaga załatwienia poprzez wydanie decyzji

administracyjnej lub postanowienia. Tak rozumiane roszczenie nie ma charakteru indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, lecz ma charakter sprawy cywilnej”.

4) Wątpliwości interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali:

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 ww 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.

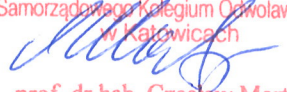
7. Komunikacja, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, działalność gospodarcza.

W roku 2018 utrzymywał się wysoki wpływ spraw komunikacyjnych. Ponownie największą grupę rozpatrywanych spraw stanowiły w szczególności sprawy dotyczące nadzoru nad wykonywaniem uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych, w szczególności związane ze skutkami prowadzenia pojazdów w stanie po użyciu alkoholu oraz w stanie nietrzeźwości, 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, 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. Pojawiła się jednak nowa kategoria spraw dotycząca zezwoleń na prowadzenie poradni psychologiczno-pedagogicznej, wywołująca poważne wątpliwości interpretacyjne, co do których kolegium wydawało rozstrzygnięcia reformacyjne.

Nowych działań nadal 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 natomiast liczba ponagleń.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

prof. dr hab. Czesław Martysz