

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach
za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku**

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (dalej: Kolegium) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia.

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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012, poz. 749 z późn. zm.; dalej jako - Op). Kolegium orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 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 wraz z gminami objętymi tym obszarem oraz miasta na prawach powiatu: Bytom, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory.

Właściwość rzeczową Kolegium określają przepisy szczególne. Niektóre z nich wymienione są w części VII sprawozdania. Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach

trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. Działalność Kolegium jest finansowana z budżetu Państwa, bowiem jest ono państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Kolegium składa się z 55 członków : 37 etatowych i 20 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
32	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
11	5	4

Wśród członków Kolegium są trzy osoby posiadające tytuły profesora nadzwyczajnego w tym Prezes Kolegium i dwie osoby posiadające tytuł doktora nauk prawnych. Dwie osoby posiadają aplikację sędziowską, a dziesięć osób posiada aplikację radcowską w tym Wiceprezes Kolegium. W roku 2012 Prezes Kolegium ogłosił i przeprowadził 2 konkursy na członków kolegium. Pierwszy konkurs na pozaetatowych członków kolegium odbył się w dniu 6 marca 2012 roku. W wyniku konkursu wybrano następujące osoby:

1. Michała Bochenka,
2. Ewę Maćkowiak,
3. Dawida Gregorczyka,
4. Urszulę Kasprzyk,
5. Halinę Goździewicz-Kruszyne.

Prezes Rady Ministrów Donald Tusk na wniosek Prezesa Kolegium powołał powyższe osoby na pozaetatowych członków kolegium na okres kadencji od dnia 15 maja 2012 roku do dnia 30 kwietnia 2016 roku.

Drugi konkurs na pozaetatowych członków kolegium odbył się w dniu 27 listopada 2012 roku. W wyniku konkursu wybrano następujące osoby:

1. Annę Matan-Nowicką,
2. Agnieszkę Kaczmarczyk-Dudę,
3. Krzysztofa Sutera.

Osoby, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium w dniu 30 listopada 2012 roku Prezes Rady Ministrów powołał na pozaetatowych członków Kolegium z dniem 1 stycznia 2013 roku na okres 6-letniej kadencji.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 28 osób :

Kierownik Biura	1 osoba	1 etat
Główny Księgowy	1 osoba	1 etat
Pozostali pracownicy biura	22 osoby	22 etaty
Pracownicy obsługi	4 osoby	3,75 etatu

Wyższe wykształcenie posiada 12 osób zatrudnionych w Biurze Kolegium.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze ma siedzibę w budynku przy ul. Dąbrowskiego 23 w Katowicach. Zajmuje całe drugie piętro oraz jedno małe pomieszczenie w piwnicy budynku. Całkowita powierzchnia zajmowana przez Kolegium to 1140,91 m². Duża część tej powierzchni przypada wprawdzie na ciągi komunikacyjne ale warunki lokalowe są zadowalające. W osobnych pomieszczeniach znajdują się serwerownie, w których są zainstalowane: wewnętrzna centrala telefoniczna, serwery obsługujące wewnętrzną sieć komputerową, system RK-Sprawa, system informacji prawnej LEX, serwery archiwizujące i urządzenia zabezpieczające.

Mimo trwających starań nie udostępniono nam obiecanych wcześniej pomieszczeń na archiwum akt. Archiwum Kolegium znajduje się nadal w pomieszczeniach biurowych, lecz ze względu na ograniczoną nośność stropów, nie można ich w pełni wykorzystać. Ponadto w związku ze zmianą przepisów dotyczących kategorii akt orzeczniczych Kolegium, wydłużył się dwukrotnie okres ich przechowywania. W związku z tym w najbliższym czasie zacznie brakować miejsca na przechowywanie akt.

W 2012 r. przeprowadzono prace naprawcze podłóg w niektórych pomieszczeniach biurowych ze względu na znaczne zużycie paneli podłogowych. W budynku zamontowano niskiej jakości panele podłogowe, które po trzech latach eksploatacji uległy dużemu zużyciu lub przetarciu. W 2011 r. zwróciliśmy się w tej sprawie do zarządcy budynku, tj. Śląskiego Zarządu Nieruchomości. Przysłano komisję, która dokonała oględzin wszystkich pomieszczeń i spisała uszkodzenia podłóg. Sporządzony został protokół z oględzin. Niestety odmówiono dokonania niezbędnych napraw tłumacząc się brakiem środków finansowych w 2011 oraz na 2012 rok. Ponieważ stan podłóg stwarzał zagrożenie pod względem BHP dla pracowników, podjęto decyzję o ich naprawie we własnym zakresie ze środków zaoszczędzonych. Ponadto

wykonano prace malarskie w pomieszczeniach, w których naprawiano podłogi oraz w innych, których ściany i sufity były najbardziej zabrudzone.

W 2012 roku zakupiono meble biurowe, w tym ergonomiczne fotele do stanowisk wyposażonych w monitory ekranowe, biurka i szafy aktowe. Meble te zastąpiły stare, wyeksploatowane i wielokrotnie już naprawiane biurka i szafy. Ponadto zakupiono z pieniędzy inwestycyjnych dwie kserokopiarki, serwer oraz notebook.

CZEŚĆ II

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją **18154**

W tym spraw :

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego /¹

(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) **1967**

1.2.. wpływ w roku objętym informacją **16187**

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

2. 1 Liczba spraw administracyjnych - ogółem

14111

Lp.	Określenie rodzaju spraw	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	1905
2.	działalność gospodarcza	12
3.	planowanie i zagospodarowanie terenu	764
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczki alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	6235
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	1020
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	2836
7.	prawo wodne	84
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowa, łowiectwo	11
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	97
10.	prawo o ruchu drogowym , drogi publiczne, transport drogowy	808
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	163
13.	Inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII KPA	175

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

(Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. dalej jako *Ppsa*) /³

1027

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. LICZBA SPRAW ZAŁATWIONYCH OGÓŁEM W ROKU OBJĘTYM INFORMACJA

LP.	Określenie rodzaju rozstrzygnięć	Liczba spraw
1.	Akty wydane przez Kolegium jako organ II instancji / ⁴ W tym Akty wydane przez Kolegium w trybie 127 § 3 KPA oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 OP / ⁵	8442 128
2.	Akty wydane przez Kolegium jako organ I Instancji / ⁶ - sposób rozstrzygnięcia	1667
3.	Post. Wydane przez Kolegium w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu W tym Uznające zażalenia za uzasadnione	124 54
4.	Akty wydane przez Kolegium po rozpatrzeniu w trybie ustawy Ppsa	1100
5.	Pozostałe / ⁷	3536

1.1. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia spraw przez Kolegium jako organ II instancji**8442**

LP.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1	Decyzje utrzymująca w mocy zaskarżone dec. (art. 138 § 1 pkt 1 KPA oraz art. 233 § 1 pkt 1 OP) / ⁸	3088
2.	Decyzje uchylające decyzje organu I inst. 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 a OP) / ⁷	1324
3.	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa art. 233 § 2 OP) / ⁷	2889
4.	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233§ 1 pkt 3 OP) / ⁷	147
5.	Pozostałe	994

1.2 Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia spraw przez Kolegium jako organ I instancji

1667

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Postanowienie o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art. 150 § 2 Kpa oraz art. 244 § 2 OP) / ⁸	1
2.	Decyzja o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 OP) / ⁸	4
3.	Decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stw. nieważności dec. (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 OP) / ⁸	25
4.	Decyzje stw. nieważność dec. Organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 § 158 Kpa oraz art. 247 § 251 OP) / ⁸	1110
5.	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności dec. (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 OP) / ⁸	66
6.	Decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 OP) / ⁸	3
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	9
8.	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez Kolegium (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 OP)	53
9.	Pozostałe	396

2. LICZBA SPRAW ADMINISTRACYJNYCH POZOSTAŁYCH DO ZAŁATWIENIA PRZEZ KOLEGIUM W ROKU OBJĘTYM INFORMACJĄ /¹⁰

1879

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIENIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOCI GRUNTOWYCH

1.	Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem W tym ugody	1003 8
2.	Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń Kolegium	229
3.	Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez Kolegium /⁹	<u>403</u>

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. SPRAWY PROWADZONE PRZEZ KOLEGIUM W TRYBIE USTAWY Ppsa

I.	Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem w tym :	1100
1.1	Liczba skarg na decyzję i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem	926
	Wskaźnik zaskarżalności ¹	11%
1.2	Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem	1
1.3	Liczba skarg uwzględniona przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem	10
1.4	Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez Kolegium w roku objętym informacją do NSA w Warszawie, ogółem	105
1.5	Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WS, ogółem	58

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

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem -

841

w tym:

L.p.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	840
	uwzględnienie skargi	159
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym:	1
	uznające skargi za uzasadnione	0

¹ - dot. 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 - dot. 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) kończące postępowanie prowadzone po wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wydane przez Kolegium w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz decyzje (postanowienia) kończące postępowanie odwoławcze (zażaleniowe) prowadzone przed Kolegium jako organem II instancji w trybie art. 221 Op;

⁶ - 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;

⁷ - np. postanowienia dot. sporów kompetencyjnych (art. 22 § 1 pkt 1 Kpa), wyznaczenia organu wskutek wyłączenia (art. 25-27 Kpa oraz art. 130 i 132 Op), dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2 Kpa), odmowy przywrócenia terminu (art. 59 § 1 i 2 Kpa), odmowy udostępnienia akt (art. 74 § 2 Kpa oraz art. 179 § 2 Op), wniosku o wyjaśnienie, uzupełnienie oraz sprostowanie (art. 113 Kpa oraz art. 213 i 215 Op), wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji (art. 224 § 3 pkt 2 Op), opłat i kosztów postępowania (dział IX Kpa);

⁸ - dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;

⁹ - dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;

¹⁰ - dot. spraw, które nie zostały załatwione przez Kolegium w roku objętym informacją;

¹¹ - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;

¹² - obejmuje inne sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie przepisów Ppsa, np. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3), wniosek o sprostowanie omyłki pisarskiej (art. 156), wniosek o uzupełnienie wyroku (art. 157), wystąpienie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4), wniosek o zawieszenie postępowania przed sądem i o podjęcie zawieszonego postępowania (art. 123-131) czy wznowienie postępowania (art. 270) itd.;

CZEŚĆ VI

OPIS WYSTĘPUJĄCYCH PROBLEMÓW ORZECZNICZYCH

1. Zagospodarowanie przestrzenne.

1. Szereg wątpliwości powstało po wejściu w życie 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. Nr 199, poz. 1227 z późn. 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 tej ustawy 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 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 300000 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 (Dz. U. z 2008 r, Nr 25, poz. 150, z późn. 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 zdecydowanie zawęży ilość spraw tego typu, w których decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest potrzebna. Jest to problem niemożliwy do rozstrzygnięcia w oparciu o treść przepisów. Co więcej, dochodzi w tego typu sprawach do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego rozstrzyga de facto o konieczności uzyskania dla danej inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

2. Dokonana w 2011 r. zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w części dotyczącej ustalania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku zmiany lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegała na dodaniu art. 87 ust. 3a w brzmieniu: „Jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.” Istotny problem pojawia się w sytuacji, gdy z ustaleń dokonanych w toku postępowania wynika, że sposób wykorzystania nieruchomości w okresie tzw. luki planistycznej jest taki sam, jak jej przeznaczenie wynikające z przepisów nie obowiązującego miejscowego planu uchwalonego przez dniem 1 stycznia 1995 r. W takiej sytuacji obie kwoty będą bowiem takie same. Czy zatem wystarczającym jest oświadczenie rzeczoznawcy majątkowego w przedmiocie braku

konieczności wyliczania trzech wartości, czy też rzeczoznawca majątkowy ma obowiązek dokonania aneksu operatu już sporządzonego, względnie wykonania nowego operatu.

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

prawidłowości operatu szacunkowego przez organy administracji publicznej, względnie dopuszczenie do oceny merytorycznej operatu przez innego rzeczoznawcę majątkowego.

4. Zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z organami wymienionymi w tym przepisie. Literalne brzmienie tego przepisu prowadzi 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 wnioszek inwestora, a do innych organów przesyła projekt decyzji. Taka dychotomia w stosowaniu ww. przepisów wynika z użycia w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrotu „decyzje wydanie się po uzgodnieniu”. Prowadzi to do absurdalnych sytuacji, w których organ prowadzący postępowania główne sporządza np. projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy zostawiając wolne miejsce na warunki nałożone przez organ uzgadniający. Jednakże organ uzgadniający odmawia uzgodnienia, przez co organ prowadzący postępowania główne ma obowiązek sporządzić nowy projekt decyzji, tym razem o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Działanie takie jest niezrozumiałe dla stron postępowania, a co więcej prowadzi do zbędnego przeciągania postępowania. Pojawia się też praktyka, polegająca na dwukrotnym opiniowaniu tego samego projektu. Za pierwszym razem organ uzgadniający opiniuje projekt decyzji z „pustym miejscem”, w którym mają być zawarte warunki przez niego nałożone, po czym przesyła organowi prowadzącemu postępowania główne wskazówki co do treści decyzji. Następnie opiniuje pełną treść decyzji, tj. zawierającą także warunki przez niego nałożone. Ta praktykę, która jak widać jest skomplikowana nawet w przypadku konieczności dokonania uzgodnienia z jednym organem staje się niezmiernie uciążliwa w przypadku konieczności uzgadniania z wieloma organami. Zauważyć też należy, że wątpliwości interpretacyjne pogłębia niestabilne orzecznictwo. Najbardziej skrajne stanowisko zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 888/08, w którym stwierdzono, że „nie ma więc wątpliwości co do tego, że organ prowadzący postępowanie główne przesyła do uzgodnienia zarówno projekt decyzji ustalający warunki zabudowy jak i projekt

odmawiający ustalenia warunków zabudowy”. Jak zatem wynika z powyższego nieprecyzyjność 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 przesyłany do uzgodnienia (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 810/07). Rozwiązaniem tego problemu było jednoznaczne wskazanie w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że projekt decyzji może zostać sporządzony dopiero po dokonaniu uzgodnień z innymi organami. Dzięki temu postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, lub ustalenia warunków zabudowy, znacznie się uprości, przez co działania organów staną się bardziej zrozumiałe dla stron postępowania. Istotnym jest także to, że taka zmiana przepisu wpłynie na skrócenie czasu trwania postępowania.

5. Wątpliwości budzi dokładność, z jaką należy określać poszczególne parametry nowej zabudowy w decyzjach w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588) nie regulują bowiem tej kwestii w żaden sposób. Orzecznictwo administracyjne staje w tych sprawach coraz bardziej restrykcyjne, przez co zachodzi konieczność coraz to dokładniejszego określania ww. parametrów. W niektórych przypadkach prowadzi to nawet do ustalania np. wysokości elewacji frontowej z dokładnością do jednego centymetra. Jest to jednak zbyt rygorystyczne, bowiem wnioskodawcy najczęściej podają orientacyjne wymiary planowanych obiektów budowlanych. Zwrócić należy uwagę, że w chwili składania wniosku o ustalenie warunków zabudowy nie dysponują projektami budowlanymi, a jedynie pewną wizją planowanego obiektu i jedynie przybliżonymi jego wymiarami. Działanie inwestorów jest przy tym racjonalne, bowiem w przypadku złożenia wraz z wnioskiem o warunki zabudowy projektu budowlanego, każda zmiana wniosku pociągałaby za sobą kosztowną zmianę projektu budowlanego.

6. Niejasności budzi także użyte przez ustawodawcę pojęcie „linia zabudowy” (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 ww. rozporządzenia). W praktyce organów pojęcie to jest interpretowane jako obowiązująca linia zabudowy, czyli taka do której musi przylegać planowany obiekt budowlany, lub nieprzekraczalna linia zabudowy, czyli taka do której budynek może, ale nie musi przylegać. Niejasności sprawiają także, że organy nie mają pewności czy należy ustalać linię zabudowy dla obiektów w tzw. drugiej linii zabudowy.

7. Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się także na gruncie ustawy o drogach publicznych. Ustawa ta przewiduje 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 nałożenia na wnioskodawcę szeregu warunków, nie wynikających z przepisów prawa. Ponadto orzekanie w tej kwestii w ramach uznania administracyjnego sprawia, że niejednokrotnie wydawane są decyzje o odmowie lokalizacji zjazdu, także w przypadku gdy właściciel nie ma innej możliwości skomunikowania swojej nieruchomości z drogą publiczną. Przyjęcie prymatu bezpieczeństwa w ruchu drogowym prowadzi do sytuacji, w której właściciel zostaje pozbawiony możliwości korzystania z należącej do niego nieruchomości.

8. Kolejnym zagadnieniem budzącym wątpliwości interpretacyjne jest dopuszczalność określania w decyzji o warunkach zabudowy liczby miejsc parkingowych. Zgodnie z przepisem § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589) ustalenia dotyczące obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej zapisuje się w decyzji w szczególności poprzez określenie dostępu do drogi publicznej oraz wymaganej ilości miejsc parkingowych. Z kolei § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) – stanowi, że zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Z § 18 ust. 2 cyt. rozporządzenia wynika, że liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne. W związku z powyższym przyjąć należałoby, że w decyzji o warunkach zabudowy organ powinien wypowiedzieć się w kwestii miejsc parkingowych. NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2012 r. stwierdził, że kwestia ilości niezbędnych miejsc parkingowych nie może być pozostawiona etapowi zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. (II OSK 627/11). Niemniej jednak w wyroku z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 2448/10 NSA uznał, że nie ma podstaw prawnych do twierdzenia, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy powinna określać liczbę miejsc parkingowych.

2. Ochrona środowiska.

Specyfiką orzekania w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska jest nie tylko duża liczba aktów prawnych, w oparciu o które wydaje się decyzje administracyjne, ale także skomplikowany charakter tych spraw. Obecnie sprawy z szeroko rozumianego zakresu prawa ochrony środowiska reguluje kilkanaście ustaw (w tym m. in. Prawo ochrony środowiska, Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne, ustawa: 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 zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), kilkadziesiąt rozporządzeń wykonawczych oraz szereg aktów prawa miejscowego stanowiących 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 odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części), uchwał tych organów (np. plany ochrony środowiska lub plany gospodarki odpadami) oraz innych aktów.

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

Charakterystyczne dla pracy w zespole orzekającym w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest także orzekanie na podstawie delegacji z ustawy – Prawo ochrony środowiska w oparciu o przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska oraz stosunkowo częste rozpatrywanie zażaleń w oparciu o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzeba bowiem wskazać, iż organy pierwszej instancji częściej niż w latach poprzednich sięgają po instrumenty egzekwowania obowiązków wynikających z korzystania ze środowiska, przede wszystkim w zakresie grzywien w celu przymuszenia lub też wykonania zastępczego. W związku z tym rośnie

liczba zażaleń rozpatrywanych w oparciu o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W 2012 roku zaobserwowano wzrost liczby spraw z zakresu stosowania środków finansowych za naruszanie przepisów prawa ochrony środowiska w szczególności opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Cechą charakterystyczną wymienionych spraw jest 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.

Z wzrostem liczby spraw z zakresu stosowania środków finansowych związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska bezpośrednio wiąże się wzrost ilości spraw dotyczących stosowania szeroko pojętej pomocy publicznej. Wysokość opłat i kar związanych z ochroną środowiska powoduje, że podmioty których one dotyczą coraz częściej korzystają z możliwości zastosowania ulg lub zwolnień w ramach pomocy publicznej.

W 2012 roku częściej pojawiały się również sprawy związane ze stwierdzeniem nadpłaty kwot uiszczonych z tytułu kar i opłat środowiskowych oraz wymiaru tychże opłat, a także z zarachowaniem wpłat dokonanych tytułem ww. kar i opłat.

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, a także w wielu przypadkach konieczność orzekania przy uwzględnieniu szeregu zmian stanu prawnego mającego zastosowanie w sprawie. (dotyczy środków finansowych związanych z korzystaniem ze środowiska).

W roku 2012 wpłynęło także szereg spraw związanych ze stosowaniem w praktyce instytucji zwrotu podań, w tym zgłoszenia zmian instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, z uwagi na nieuiszczenie należnych opłat skarbowych.

W roku 2012 sprawami dużej wagi były sprawy z zakresu ochrony środowiska dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Sprawy te charakteryzują się skomplikowanym stanem prawnym, a to z 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 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.

Sporą część spraw wpływających do zespołu orzekającego w sprawach z zakresu ochrony środowiska stanowią wnioski o wyłączenie organu i wyznaczenie innego organu do prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

W 2012 roku rozpoznawane były również sprawy z zakresu szeroko rozumianego prawa wodnego, w tym liczne sprawy dotyczące zmiany stosunków wodnych, ponadto sprawy z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz nakazu przyłączenia do kanalizacji.

Zwiększeniu uległa liczba spraw regulowanych ustawą o odpadach, w szczególności w przedmiocie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami, np. odzysku odpadów oraz nakazu ich usunięcia, itp.

Wskazać również należy, że w 2012 roku zaobserwowano w zespole orzekającym w sprawach z zakresu ochrony środowiska wzrost sygnalizacji kierowanych nie tylko przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach, ale także przez inne organy administracji publicznej dotyczących rozważenia wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczeń organów właściwych do wydania decyzji z zakresu prawa ochrony środowiska.

3. Sprawy podatkowe.

Działalność orzecznicza Kolegium w zakresie spraw podatkowych zdominowana została przez problematykę interpretacji budowli podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Niejasny stan prawny w tej materii, który przez lata nie doczekał się należytej regulacji, został skrytykowany w szczególności przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z dnia 13 września 2011 roku (sygn. akt P 33/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1228). Orzeczenie to dotyczyło wprawdzie problemu opodatkowania wyrobisk górniczych oraz zlokalizowanych w nich obiektów, niemniej rzuciło nowe światło na problem przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości jako takiego. Niestety orzeczenie to nie pozwoliło usunąć wszystkich wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności dotyczących sytuacji, gdy obiekt podlega opodatkowaniu, jako całość techniczno-użytkowa oraz takich, gdy opodatkowane są tylko jego poszczególne części (przykładowo części konstrukcyjne).

Poważne trudności dotyczą opodatkowania urządzeń technicznych, szczególnie w kontekście obiektów ulokowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych. Trudności

wynikające z dalekiej od doskonałości regulacji prawnej powodują stan, w którym Kolegium nadal zmuszone jest uczestniczyć w sportach przed sądami administracyjnymi, które w przypadku obiektów zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych pociągają za sobą ryzyko ponoszenia wysokich kosztów sądowych.

W dalszym też ciągu kwestią budzącą poważne wątpliwości interpretacyjne pozostaje problem opodatkowania podatkiem od nieruchomości w latach 2004-2006 ciągów komunikacyjnych położonych na gruntach, które w ewidencji gruntów i budynków nie zostały sklasyfikowane jako drogi. Szczególnych trudności w tych sprawach nastrocza niedoskonałość przepisów prawa podatkowego i wynikająca stąd niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych.

W działalności orzeczniczej Kolegium wystąpiło także zagadnienie ulgi inwestycyjnej z tytułu wydatków poniesionych na modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich. Brak ustawowego zdefiniowania zwrotu „modernizacja” prowadzi do licznych problemów interpretacyjnych, w szczególności związanych z możliwością pomocniczego stosowania art. 22g ust. 17 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, (Dz. U. z 2012 roku, poz. 361 z późn. zm.).

W działalności orzeczniczej Kolegium poważne wątpliwości budzą również zwroty nieookreślone zamieszczone w stosowanych aktach prawnych. Idzie tu w szczególności o wykładnię art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 roku, nr 95, poz. 613 z późn. zm.), w treści którego użyto zwrotu „względów technicznych”. Problem dotyczy nie tylko samego znaczenia tych słów, lecz także okresu, w którym budowla „ze względów technicznych” nie może być wykorzystywana dla celów działalności gospodarczej. Część orzecznictwa sądowo-administracyjnego prezentuje pogląd, wedle którego idzie tu o trwały brak takiej możliwości, jednakże częstokroć Kolegium spotyka się z poglądem, że idzie tu tylko o rok podatkowy, albowiem jest to okres rozliczeniowy dla podatku od nieruchomości.

4. Sprawy komunikacyjne.

Specyfika aglomeracji śląskiej wywołuje wiele problemów, zwłaszcza pod względem ilościowym. Problemy te dotyczą w szczególności kwestii opłat podwyższonych za parkowanie w miejscach płatnego parkowania (na podstawie ustawy o drogach publicznych) oraz zwrotu kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi w trybie art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia, dotyczą one głównie dwóch kwestii: formy i trybu pobierania opłaty oraz –

w następstwie – zagadnień ich egzekwowania. W pierwszym zakresie wątpliwości podyktowane są brakiem jednoznacznej regulacji prawnej. Nierzadkie są przypadki wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych, choć właściwa wydaje się forma czynności materialno – technicznej. Drugi problem dotyczy kontrowersyjnego sposobu doręczania wezwań do uiszczenia opłaty za wycieraczkę samochodu i związanych z tym skutków. Powyższe kwestie przekładają się natomiast bezpośrednio na problemy egzekucji tych opłat. W stosunku do drugiego z ww. zagadnień problemy dotyczą przede wszystkim – poza ilością spraw wpływających z tego zakresu (w samym tylko miesiącu grudniu 2012 r. do Kolegium wpłynęło ponad 200 spraw z tego zakresu) – właściwości organów oraz sposobu ustalania kosztów.

Ponadto, kwestią specyficzną, która przede wszystkim wiąże się z rozpatrywaniem i rozstrzyganiem spraw komunikacyjnych przez Kolegium jest funkcjonowanie na tym obszarze Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach (KZK GOP). Związek ten powstał w 1991r. i aktualnie należy do niego 25 gmin, a zatem zakres działania Związku obejmuje całą aglomerację katowicką i niektóre gminy sąsiadujące. Do końca 2003 r., na mocy porozumienia, Zarząd Związku wykonywał zadania administracyjne w postaci rozstrzygania spraw koordynacji rozkładów jazdy na określonych liniach komunikacyjnych dla przewoźników niepublicznych. Wydawane w tych sprawach decyzje administracyjne były w większości przypadków przedmiotem zaskarżenia do Kolegium. Spora część problemów wiązała się z tożsamością działalności wykonywanej przez przewoźników prywatnych, a działalnością statutową KZK GOP. Uchylenie podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie koordynacji rozkładu jazdy nie wyeliminowało problemów spornych w relacji Związku do przewoźników – przedsiębiorców. Ze względu na realizację statutowych zadań KZK GOP, systematycznie w prowadzonych postępowaniach wyłania się problem konfliktu interesów między przedsiębiorcami a KZK GOP, zwłaszcza w zakresie dokonywanej analizy sytuacji rynkowej. Ocena poprawności tej ostatniej, wyważenie spornych interesów w jej ramach jest zaś niezbędne do podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy.

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

Ilość spraw prowadzonych przez zespół jest nierozłącznie związana z sytuacją społeczno-gospodarczą kraju, w tym z ilością osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń. Na ilość wpływających odwołań z zakresu zabezpieczenia społecznego wpływa m.in. niezadowolenie

stron, wynikające z ograniczania przez ośrodki pomocy społecznej wysokości udzielanych świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Z kolei pod koniec 2012 r. zauważalny był wzrost odwołań i zażaleń, wynikający ze zwiększenia ogólnej ilości osób pobierających świadczenia. Ponieważ podniesiono kryteria dochodowe uprawniające do pobierania świadczeń z pomocy społecznej (od 1 października 2012 r.) oraz świadczeń rodzinnych (od 1 listopada 2012 r.) zwiększyła się ilość osób otrzymujących świadczenia, jednakże beneficjenci częstokroć nie byli zadowoleni z wysokości i okresu przyznania świadczeń – co zauważalne jest od IV kwartału 2012 r.

W 2012 r. wpłynęło do Kolegium 6285 spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego, co oznacza wzrost w stosunku do 2011 r., w którym wpłynęły z tego zakresu 6034 sprawy. Zatem w roku 2012 działalność orzecznicza Kolegium w zakresie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, była konsekwencją zasadniczych przeobrażeń prawa w latach poprzednich, uwzględnianiem wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz zmieniającymi się poglądami sądów administracyjnych. W porównaniu do 2011 r. istotną poprawę spowodowała zmiana brzmienia art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, co pomoże wyeliminować nieuzasadnione rozszerzanie kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa. Natomiast problem będzie stanowiła kwestia przyznawania świadczenia pieniężnego na osobę pozostającą w związku małżeńskim, której współmałżonek (z innego niż znaczny stopień niepełnosprawności powodu) nie będzie mógł zapewnić opieki, np. poprzez pracę poza miejscem zamieszkania.

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.

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

2.1. – na brak możliwości potraktowania jako dochodu utraconego, dochodu uzyskanego w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, w sytuacji zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę ubiegającą się o świadczenia rodzinne.

Wskazany wydaje się uzupełnienie w tym zakresie art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pomimo przyjęcia w ww. przepisie zasady numerus clausus co do rodzaju dochodów podlegających utracie w orzecznictwie sądów administracyjnych zawieszenie pozarolniczej działalności gospodarczej jest traktowane w skutkach równorzędnie z jej wyrejestrowaniem. Również w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o swobodzie działalności gospodarczej przyjęto rozwiązania wskazujące na równorzędność skutków wyrejestrowania z zawieszeniem pozarolniczej działalności gospodarczej (na czas określony) w sferze obowiązków publicznoprawnych.

2.2. - problemy związane z porównywaniem świadczeń rodzinnych przyznawanych przez państwa UE. Stanowisko sądów administracyjnych wskazuje na konieczność badania charakteru oraz rodzaju uzyskiwanych świadczeń z Państwa Członkowskiego, co w praktyce okazuje się niemożliwe do realizacji, ze względu chociażby na pewność czy w dacie orzekania nie nastąpiły zmiany w porządku prawnym danego państwa członkowskiego. Porównywanie charakteru świadczeń jest też utrudnione z uwagi na niespójność rozwiązań prawnych w poszczególnych ustawodawstwach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, na przykład nie można porównywać świadczeń rodzinnych ze świadczeniami z tytułu choroby.

Również Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na szkoleniach organizowanych, dla gmin i samorządowych kolegiów orzekających, wskazuje na brak możliwości porównywania między sobą świadczeń rodzinnych udzielanych przez państwa członkowskie gdyż porównywać możemy jedynie udzielane kwoty świadczeń, albowiem koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego nie polega na unifikacji systemów z zakresu zabezpieczenia społecznego,

2.3. – problemy związane z jednolitym stosowaniem prawa wspólnotowego, gdyż występują rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych, a wykładnią przepisów przez Komisję Administracyjną, będącą strażnikiem wykonywania rozporządzeń w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

3. 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 (nawet przed wydaniem orzeczenia przez sąd opiekuńczy), natomiast inne rodziny zastępcze otrzymują pomoc na utrzymanie dziecka dopiero od prawomocności orzeczenia o ograniczeniu lub pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej.

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

- 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 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 823) zwiększono wysokość innych świadczeń z pomocy społecznej.

6. Gospodarka nieruchomościami

Spośród 1185 spraw załatwionych w 2012 r. z zakresu gospodarki nieruchomościami znaczna ilość spraw (bo blisko 600) dotyczyło stwierdzenia nieważności zezwoleń udzielonych wykonawcy robót na zajęcie pasa drogowego. W sprawach tych wykonawca robót wywodził, że zezwolenia te powinny być udzielone inwestorowi, a przez to zezwolenia są nieważne. Inwestor natomiast stał na stanowisku, że zezwolenia te mogły być udzielone wykonawcy robót. Sprawy te dodatkowo komplikowało niejednoznaczne orzecznictwo sądowo-administracyjne w zakresie ustalenia tego, komu może zostać udzielone zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót związanych z umieszczaniem w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z drogą.

Mimo działania w imieniu mocodawców kwalifikowanych pełnomocników nie przedkładali oni odpowiednich pełnomocnictw lub nie przedkładali dowodów uiszczenia opłaty skarbowej. Uzupełnienie braków wniesionych wniosków o stwierdzenie nieważności, odwołań i wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy wiązało się z koniecznością kierowania do pełnomocników stosownych wezwań w wielu sprawach.

Niezależnie od powyższego w szeregu innych spraw rozstrzygano w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym podjętych przed wieloma laty. Duża ilość spraw

rozstrzyganych w trybie stwierdzenia nieważności wiązała się z koniecznością przeprowadzenia pełnego postępowania wyjaśniającego z udziałem wszystkich stron często o przeciwnych interesach.

Problematyka spraw załatwionych w 2012 r. zarówno w trybie odwoławczym jak i w trybie stwierdzenia nieważności dotyczyła przede wszystkim zajęcia pasa drogowego, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, podziałów nieruchomości, rozgraniczenia nieruchomości.

Udzielonych zostało 61 odpowiedzi na skargę oraz złożono 1 skargę kasacyjną w sprawie z zakresu podziału nieruchomości. Nadto wydawane były zaświadczenia o postępowaniach prowadzonych przez Kolegium w sprawach dot. nieruchomości, jak również podejmowano postanowienia odmowne, w ustosunkowaniu się do żądań wnoszonych w tym względzie głównie przez kancelarie prawnicze.

7. Sprawy z zakresu użytkowania wieczystego

Z aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego Kolegium w 2012 roku załatwiło 1278 spraw (wnioski i sprzeciwy). Aktualizacja opłaty rocznej wynika ze wzrostu wartości nieruchomości gruntowej oraz zmiany stawki procentowej opłaty w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali użytkowych.

Duże spiętrzenie wpływu wniosków pod koniec roku, wydłuża termin ich rozparzenia oraz niezrozumienie procedury tego postępowania, które tylko w niewielkim zakresie dopuszcza stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego. Wnioski składane są w organie wypowiadającym, który po ich otrzymaniu przesyła je do Kolegium. Wnioski wymagają uzupełnienia o brakujące podpisy lub oznaczenia położenia nieruchomości.

Po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązującej od 9 października 2011 roku, na rozprawach administracyjnych więcej czasu poświęca się na wyjaśnieniu tych zmian oraz wyjaśnianiu sporządzonej wyceny gruntu.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

prof. dr hab. Czesław Martysz