

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2013 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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, 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 2013 r. poz. 267; dalej jako - Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. 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 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 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 59 członków : 37 etatowych i 22 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	
32	5	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
16	4	2

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

W lipcu 2013 roku upłynęła sześciolatnia kadencja Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. W związku z tym w dniu 10 maja 2013 roku prezes kolegium wydał zarządzenie wewnętrzne nr 3/2013 w sprawie procedury wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Zgodnie z treścią zarządzenia na dzień 24 maja 2013 roku ustalony został termin Zgromadzenia Ogólnego, na którym dokonano wyboru członków Komisji Wyborczej. Prezes kolegium ustalił również kolejny termin Zgromadzenia Ogólnego na dzień 8 lipca 2013 roku. Wszyscy członkowie kolegium, etatowi i pozaetatowi zostali pisemnie zawiadomieni o terminach Zgromadzenia Ogólnego zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, nie później niż na 14 dni przed terminem zwołania Zgromadzenia Ogólnego.

Do Komisji Wyborczej poprzez kancelarię główną wpłynęły dwie kandydatury na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach :

- Pana Czesława Martysza,
- Pana Tadeusza Szczerbowskięgo.

W wyniku przeprowadzonych przez Komisję Wyborczą wyborów obie kandydatury wraz z dokumentacją zostały przedstawione Prezesowi Rady Ministrów celem dokonania wyboru kandydata na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Prezes Rady Ministrów powołał w dniu 24 lipca 2013 roku Pana Czesława Martysza na okres sześcioletniej kadencji do dnia 23 lipca 2019 roku.

W związku z kończąca się w dniu 31 października 2013 roku kadencją jedenastu członkom pozaetatowym prezes kolegium ogłosił konkurs na członków pozaetatowych. Konkurs został przeprowadzony w dniu 31 października 2013 roku. W wyniku konkursu wybrano następujące osoby :

1. Krzysztof Nowak,
2. Arkadiusz Złotecki,
3. Aleksandra Makarucha,
4. Agnieszka Horak-Szafarczyk,
5. Agnieszka Rafałko-Madoń,
6. Agnieszka Woźniak,
7. Michał Sawkiewicz,
8. Krzysztof Kulka,
9. Iwona Andruszkiewicz.

Prezes Rady Ministrów Donald Tusk na wniosek Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach powołał wyżej wymienione osoby na pozaetatowych członków kolegium na okres kadencji od dnia 8 listopada 2013 roku do dnia 7 listopada 2019 roku.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 28 osób :

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

Wyższe wykształcenie posiada 15 osób zatrudnionych w Biurze Kolegium.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach ma siedzibę w budynku przy ul. Dąbrowskiego 23 i zajmuje całe drugie piętro o powierzchni 1132,97 m². Dysponujemy również jednym małym pomieszczeniem o powierzchni 8 m² w piwnicy budynku. Duża część tej powierzchni przypada na ciągi komunikacyjne ale warunki lokalowe są zadowalające. W osobnych pomieszczeniach znajdują się serwerownie, w których są zainstalowane nasze serwery obsługujące wewnętrzną sieć komputerową, serwery archiwizujące do programu RK-Sprawa, urządzenia zabezpieczające, centrala telefoniczna. Brakuje jedynie pomieszczeń, które mogłyby być przeznaczone na archiwum. Na razie archiwum akt znajduje się w wydzielonych pomieszczeniach biurowych, lecz ze względu na ograniczoną nośność stropów nie można ich w pełni wykorzystać. Mimo kilkuletnich starań nie udostępniono nam pomieszczeń, które nadawałyby się do zagospodarowania na ten cel. Właściciel budynku, Urząd Marszałkowski, twierdzi że nie dysponuje wolnymi pomieszczeniami, które mogłyby zostać zaadaptowane na archiwum. Jedyne wolne pomieszczenia znajdujące się w piwnicach budynku nie spełniają określonych przepisami wymagań a poza tym są zawilgocone.

Ponadto, w związku ze zmianą przepisów dotyczących kategorii akt orzeczniczych SKO, wydłużył się dwukrotnie okres ich przechowywania i związku z tym w najbliższym czasie znacznie brakować miejsca na przechowywanie akt.

W 2013 r. przeprowadzono prace malarskie w części pomieszczeń kolegium. Ze względu na brak pieniędzy odświeżono tylko pomieszczenia, które najpilniej wymagały renowacji. Zakupiono również 11 komputerów, które zastąpiły stary i wyeksploatowany sprzęt.

CZĘŚĆ II

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją 20214

W tym spraw :

- 1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego /¹ 2282
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych)
- 1.2. wpływ w roku objętym informacją 17932

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

2. 1 Liczba spraw administracyjnych - ogółem 15138

Lp.	Określenie rodzaju spraw	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	2671
2.	działalność gospodarcza	14
3.	planowanie i zagospodarowanie terenu	638
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczki alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	6595
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	466
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	3471
7.	prawo wodne	51
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowa, łowiectwo	7
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	56
10.	prawo o ruchu drogowym , drogi publiczne, transport drogowy	808
11.	prawo górnicze i geologiczne	3
12.	egzekucja administracyjna	209
13.	Inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII KPA	149

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 1547

2.3 Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste 1247

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych 0

CZEŚĆ III

ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. LICZBA SPRAW ZAŁATWIONYCH OGÓLEM W ROKU OBJĘTYM INFORMACJĄ 16544

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	8736 53
2.	Akty wydane przez Kolegium jako organ I Instancji / ⁶ - sposób rozstrzygnięcia	1635
3.	Post. Wydane przez Kolegium w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu W tym Uznające zażalenia za uzasadnione	170 86
4.	Akty wydane przez Kolegium po rozpatrzeniu w trybie ustawy Ppsa	1642
5.	Pozostałe / ⁷	4361

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

8736

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	3759
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	1166
3.	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa art. 233 § 2 OP) / ⁷	2843
4.	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 OP) / ⁷	62
5.	Pozostałe	906

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

1635

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	12
2.	Decyzja o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 OP) ⁸	7
3.	Decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stw. nieważności dec. (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 OP) ⁸	23
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	1086
5.	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności dec. (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 OP) ⁸	77
6.	Decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 OP) ⁸	16
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)	45
9.	Pozostałe	360

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

2020

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	1280
	W tym ugody	2
2.	Odpowiedzi na skargę do WSA	3
2.	Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń Kolegium	101
3.	Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez Kolegium	<u>367</u>

CZĘŚĆ V**SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO****1. SPRAWY PROWADZONE PRZEZ KOLEGIUM W TRYBIE USTAWY Ppsa**

I.	Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem <i>w tym :</i>	1642
1.1	Liczba skarg na decyzję i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem <i>Wskaźnik zaskarżalności ¹¹</i>	1490 17,05 %
1.2	Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem	0
1.3	Liczba skarg uwzględniona przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem	15
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	81
1.5	Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem ¹²	56

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 -
w tym:

988

L.p.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	984
	uwzględnienie skargi	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym:	4
	uznające skargi za uzasadnione	

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 zawieszzonego postępowania (art. 123-131) czy wznowienie postępowania (art. 270) itd.;

I. Zagospodarowanie przestrzenne

1. Szereg wątpliwości powstało po wejściu w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Obecnie w ramach postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek rozważenia czy inwestycja nie wymaga wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. Ust. z 2008 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Szczególnie skomplikowane są sprawy dotyczące budowy stacji bazowych telefonii komórkowej, bowiem w zależności od przyjętych założeń interpretacyjnych możliwe jest ustalenie konieczności wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pojawia się w przypadku, gdy planowana inwestycja została wymieniona w katalogu zawartym w § 2 i § 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397). Są to przykładowo instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż 15 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 5 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Interpretacja powyższego przepisu musi uwzględniać definicję legalną pojęcia „miejsca dostępne dla ludności” zawartą w art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. poz. 25, nr 150, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem są to wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego. Mając na uwadze treść ww. przepisu Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 31 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 719/09 (LEX nr 597806), wyjaśnił, że przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki, ale również te miejsca, w których budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami prawa. Interpretacja powyższa zdecydowanie zawężyła ilość spraw tego typu, w których decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest potrzebna. Jest to problem niemożliwy do rozstrzygnięcia w oparciu o treść przepisów. Co więcej, dochodzi w tego typu sprawach do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego rozstrzyga de facto o konieczności uzyskania dla danej inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

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

- brak jasnych regulacji nie pozwala na wskazanie zakresu badania operatu szacunkowego przez organy prowadzące postępowanie. Niewątpliwie operat szacunkowy, jako

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

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

- uchylenie § 50 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego sprawiło, że obecnie nie jest wiadomym na jaki dzień należy przyjąć stan nieruchomości na potrzeby postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej, tj. opłaty z tytułu wzrostu nieruchomości spowodowanej wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed uchyleniem ww. przepisu przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Obecnie z uwagi na brak ww. przepisu może dojść do zakwestionowania każdej z decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia ww. opłaty, właśnie z uwagi na brak przepisu regulującego przedmiotowe zagadnienie.

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 z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2012/06, LEX nr 437627, por wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2013/06, LEX nr 401667, wyrok NSA z dnia 13 marca 2008 r. sygn. akt 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 u.g.n. Celowym zdaje się być określenie przez prawodawcę granic badania prawidłowości operatu szacunkowego przez organy administracji publicznej, względnie dopuszczenie do oceny merytorycznej operatu przez innego rzeczoznawcę majątkowego.

4. Zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z organami wymienionymi w tym przepisie. Literalne brzmienie tego przepisu może prowadzić do wniosku, że organ który ma uzgodnić decyzję winien jest otrzymać jej projekt od organu prowadzącego postępowanie. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 53 ust. 5 ww. ustawy uzgodnień, o których mowa w ust. 4 tejże ustawy, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak wynika z treści art 106 § 1 K.p.a. jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Brzmienie tego przepisu wskazuje na konieczność uzyskania uzgodnienia przed sporządzeniem projektu decyzji. Prowadzi to do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy do części organów przesyła wraz z prośbą o uzgodnienie wniosku inwestora, a do innych organów przesyła projekt decyzji. Taka

dychotomia w stosowaniu ww. przepisów wynika z użycia w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrotu „decyzje wydanie się po uzgodnieniu”. Prowadzi to do absurdalnych sytuacji, w których organ prowadzący postępowania główne sporządza np. projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy zostawiając wolne miejsce na warunki nałożone przez organ uzgadniający. Jednakże organ uzgadniający odmawia uzgodnienia, przez co organ prowadzący postępowania główne ma obowiązek sporządzić nowy projekt decyzji, tym razem o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Działanie takie jest niezrozumiałe dla stron postępowania, a co więcej prowadzi do zbędnego przeciągania postępowania. Pojawia się też praktyka, polegająca na dwukrotnym opiniowaniu tego samego projektu. Za pierwszym razem organ uzgadniający opiniuje projekt decyzji z „pustym miejscem” w którym mają być zawarte warunki przez niego nałożone, po czym przesyła organowi prowadzącemu postępowania główne wskazówki co do treści decyzji. Następnie opiniuje pełną treść decyzji, tj. zawierającą także warunki przez niego nałożone. Ta praktyka, która jak widać jest skomplikowana nawet w przypadku konieczności dokonania uzgodnienia z jednym organem staje się niezmiernie uciążliwa w przypadku konieczności uzgadniania z wieloma organami. Zauważyć też należy, że wątpliwości interpretacyjne pogłębia niestabilne orzecznictwo. Najbardziej skrajne stanowisko zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 888/08 w którym stwierdzono, że „nie ma więc wątpliwości co do tego, że organ prowadzący postępowanie główne przesyła do uzgodnienia zarówno projekt decyzji ustalający warunki zabudowy jak i projekt odmawiający ustalenia warunków zabudowy”. Jak zatem wynika z powyższego nieprecyzyjność zapisu w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do kuriozalnych interpretacji i jest przyczyną chaosu w orzecznictwie. Na marginesie wskazać należy, że ten sam sąd w wyroku wydanym rok wcześniej stwierdził, że „projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie powinien być przesyłany do uzgodnienia (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 810/07). Rozwiązaniem tego problemu było jednoznaczne wskazanie w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że projekt decyzji może zostać sporządzony dopiero po dokonaniu uzgodnień z innymi organami. Dzięki temu postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, lub ustalenia warunków zabudowy znacznie się uprości, przez co działania organów staną się bardziej zrozumiałe dla stron postępowania. Istotnym jest także to, że taka zmiana przepisu wpłynie na skrócenie czasu trwania postępowania.

5. Wątpliwości budzi dokładność z jaką należy określać poszczególne parametry nowej zabudowy w decyzjach w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164 poz. 1588) nie regulują bowiem tej kwestii w żaden sposób. Orzecznictwo administracyjne staje się 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 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.

II. Podatki i opłaty lokalne

W działalności orzeczniczej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach w zakresie spraw podatkowych spore wątpliwości wzbudzają zasady odpowiedzialności solidarnej podatników za ich zobowiązania podatkowe. Zdarza się, że budowla jest współwłasnością przykładowo trzech podatników, gdzie u dwóch stanowi środek trwałe podlegający amortyzacji, a u trzeciego takim środkiem już nie jest. W dwóch pierwszych przypadkach, z mocy art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 roku, nr 95, poz. 613, z późn. zm.), podstawę opodatkowania budowli stanowi wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego. W trzecim jednak przypadku, stosownie do art. 3 ust. 5 tej ustawy, podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego. Ponieważ w świetle art. 3 ust. 4 tej ustawy budowla ta stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a jedynie odpowiedzialność ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach spotkało się ze stanowiskiem, że dla każdego z podatników należy obliczyć podstawę opodatkowania oddzielnie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia

4 listopada 2013 roku, sygn. akt I SA/G1 1394/12, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Może to prowadzić do obliczenia zobowiązania podatkowego w różnych kwotach, co w świetle art. 91 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 749 z późn. zm.) w związku z art. 368 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.) nie stanowi jeszcze problemu, albowiem zobowiązanie w odmienny sposób poszczególnych dłużników solidarnych dotyczyć może wysokości świadczeń. Wówczas jednak solidarnością objęte są tylko świadczenia do najniższej wysokości. Pozostała część długu nie jest objęta solidarnością. Problemem jest jednak określenie wysokości zobowiązania podatkowego, albowiem art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej nie przewiduje orzekania o zakresie odpowiedzialności podatników.

Solidarna odpowiedzialność podatników budzi też sporo kontrowersji na gruncie współwłasności garażowych stanowiących odrębną nieruchomość lokalową. Wielu podatników domaga się opodatkowania jedynie przypadającego im udziału. Zabieg ten wymagałby jednak stosowania w drodze analogii art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Również sporo niejasności dotyczy określenia podstawy opodatkowania budowli według wartości rynkowej. Otóż w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawodawca nie zawarł definicji wartości rynkowej budowli. W jednym z orzeczeń WSA w Gdańsku stwierdził, że wobec tego „definicja wartości rynkowej rzeczy (budowli) powołana w art. 8 ust. 3 ustawy z 1983 roku o podatku od spadków i darowizn ma charakter najbardziej uniwersalny i zbliżony do zasady określania podstawy opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości” (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2008 roku, sygn. akt I SA/Gd 964/07, opubl. LEX nr 467681). Zgodnie więc z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz. U. z 2009 roku, nr 93, poz. 768 z późn. zm.) wartość rynkową rzeczy lub praw majątkowych określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia, oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju, z dnia powstania obowiązku podatkowego. Problemem jest nie tylko stosowanie w drodze analogii tego przepisu, lecz występowanie budowli, dla których nie ma rynku wtórnego. Problem ten dotyczy w szczególności budowli zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych. Powoływani biegli, ze względu na brak rynku i co za tym idzie, możliwości ustalenia cen rynkowych, posługują się metodą odtworzeniową.

Dużą pomocą w toku identyfikacji podlegających opodatkowaniu budowli jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 roku (sygn. akt P 33/09, opubl. Dz. U. Nr 206, poz. 1228). Nie pozwolił on jednak rozwiać wszelkich wątpliwości. Szczególnych trudności przysparza w dalszym ciągu identyfikacja w charakterze budowli urządzeń technicznych. Otóż przepisy ustawy Prawo budowlane, jak i przepisy prawa podatkowego nie definiują tego pojęcia. W art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego wymieniono tylko jako przykład urządzeń technicznych: kotły, piece przemysłowe, elektrownie wiatrowe, elektrownie jądrowe, ale i inne urządzenia. Pierwsze dwa urządzenia nie budzą szczególnych trudności w interpretacji. Urządzenie trzecie i czwarte wymaga dokonania kolejnych zabiegów interpretacyjnych. Natomiast grupa „innych urządzeń” budzi spore wątpliwości. Czy będą to przykładowo środki trwałe grupy „6 - Urządzenia techniczne” - wymienione w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U.2010.242.1622)? Nie jest jasne, czy można tą klasyfikacją posługiwać się w toku identyfikacji urządzeń technicznych, które podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Sporo wątpliwości nasuwa też interpretacja urządzeń budowlanych. Otóż w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego ustawodawca, podobnie jak w art. 3 pkt 3 posłużył się słowem „jak”, co w świetle § 153 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) pozwala stwierdzić, że wyliczenie urządzeń technicznych, które mogą być uznane za urządzenia budowlane, nie jest kompletne. Rodzi się więc pytanie, czy budowlami podlegającymi opodatkowaniu są tylko urządzenia budowlane wymienione wprost w art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane w postaci: przyłączy i urządzeń instalacyjnych, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki, czy też mogą być to jeszcze inne urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem?

Wydaje się też, że nieaktualne są już poglądy, wedle których budowlą podlegającą opodatkowaniu jest wiata. W jednym z orzeczeń WSA w Krakowie stwierdził że zgodnie z art. 3 pkt 2 i 3 oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane wiata jest budowlą, albowiem składała się z fundamentów oraz dachu posadowionego na słupach i nie posiadała ścian; taki obiekt jest budowlą, a nie budynkiem czy obiektem małej architektury, ponieważ za podstawowe cechy wiaty należy uznać wsparcie danej budowli na słupach, stanowiących podstawowy element konstrukcyjny, wiążący budowlę trwale z gruntem. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2010 roku, sygn. I SA/Kr 973/10, opubl. LEX nr 7537190. Z pkt 1.2. załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz. U. Nr 112, poz. 1316) wynika, że „Za szczególny rodzaj budynku uważa się wiatę, która stanowi pomieszczenie naziemne, nie obudowane ścianami ze wszystkich stron lub nawet w ogóle ścian pozbawione”. Skoro tak jest, to wydaje się, że wiata nie została wymieniona w art. 3 pkt 3 czy też art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego. A jeżeli tak jest, wiata nie powinna być dalej traktowana jako budowla podlegająca opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Szczególne trudności dotyczą interpretacji zwrotów niedookreślonych, jak „względy techniczne”. Prawodawca nie definiuje tego pojęcia.

Sporo nieprawidłowości Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach dostrzegło na gruncie dowodu z opinii biegłego. W szczególności częstokroć opinie są w swej istocie opiniami prawnymi. Biegli nie są pouczeni o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, a strony nie są zawiadamiane o przeprowadzeniu dowodu z ich opinii.

Wątpliwości dotyczą także niestosowania, jak dotąd, art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 749) do opłat dodatkowych pobieranych na podstawie art. 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 roku, Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) od korzystających z dróg publicznych z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Otóż z mocy art. 60 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publiczno-prawnym, do spraw których, zgodnie z art. 67 tej ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Stwierdzenie, że podatnik nie zapłacił w całości lub w części podatku w świetle art. 21 § 3 zawartego w dziale III tej ustawy obliguje organ administracyjny do wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Decyzje te jednak nie są wydawane. Ma to natomiast istotne znaczenie nie tylko na sposób konkretyzacji obowiązku ich zapłaty (z mocy samego prawa albo w drodze decyzji), lecz

również dla wyznaczenia wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym i rozpoznania zarzutu dopuszczalności egzekucji. Wierzycielem, w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji, w świetle art. 5 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 1015 z późn. zm.), jest właściwy do orzekania organ I instancji. Dla obowiązków wynikających z bezpośrednio z przepisów prawa – wierzycielem jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności - podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku, co wynika z art. 5 § 1 pkt 2 tej ustawy. W zależności więc od tego, czy obowiązek ten ma być konkretyzowany decyzją, czy też nie, wierzycielem może być różny podmiot. Ponadto, gdyby obowiązek ten miał być konkretyzowany decyzją, to w razie jej braku zasadnym będzie zarzut nieistnienia obowiązku podniesiony w postępowaniu egzekucyjnym.

Kolejny rok nie odnotowano znaczącej ilości spraw w przedmiocie odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe podatników, co jest interesujące ze względu na wzrost postępowań egzekucyjnych i trudności z odzyskaniem kwot należnych wierzycielom publicznoprawnym od podatników.

III. 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 orzekający w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach, w sprawach zabezpieczenia społecznego 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. W połowie roku 2013 zaobserwować można było zwiększoną ilość spraw związanych z zasiłkami na pokrycie szkód powstałych w wyniku klęski żywiołowej - gradobicia. Natomiast pod koniec 2013 r. zauważalny był wzrost odwołań z pomocy społecznej wynikający ze zwiększenia ogólnej ilości decyzji odmownych z powodu braku środków finansowych organów I instancji.

W 2013 r. wpłynęło do Kolegium 6779 spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego, co oznacza wzrost w stosunku do 2012 r., w którym wpłynęły z tego zakresu 6285 sprawy.

W roku 2013 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 zakresie konkretnych problemów z jakimi spotkało się Kolegium wskazać należy:

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

1.1 Nowe przepisy dotyczące ustalania opłat za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych powodują w praktyce całkowite zubożenie rodziców zobowiązanych do

1.2 uiszczania opłat, bądź też podejmowanie- ze względów finansowych- działań celem uchylenia przez sądy postanowień opiekuńczych o umieszczeniu dziecka w placówce. Gminy konstruując uchwały dotyczące systemu ulg są zainteresowane zabezpieczeniem własnych interesów finansowych. Powoduje to, iż wiele rodzin nie może skorzystać z ulg w opłatach, na czym cierpią m.in. dzieci pozostawione w rodzinach uiszczających opłaty. Z kolei przedwczesny powrót do domu rodzinnego dzieci z placówek wychowawczych może spowodować zagrożenie dla ich bezpieczeństwa i prawidłowego rozwoju,

1.3 Od kiedy przysługuje pomoc dla rodziny zastępczej: od faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej czy od prawomocności postanowienia o umieszczeniu dziecka w ww. rodzinie.

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

2.1 W przypadku osób bezdomnych brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu ich pobytu. Zdarza się bowiem, iż bezdomni jako miejsce pobytu wskazują ławkę w parku lub klatkę schodową. Wydaje się, iż należałoby uzupełnić przepisy w sprawie wywiadu środowiskowego o przepis umożliwiający w przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z bezdomnym w siedzibie OPS,

2.2 Rozbieżności orzecznicze zauważalne są także co do art. 8 ust. 3 ww. ustawy: chodzi o kwestię pożyczki i zasiłku pogrzebowego czy jest to dochód w rozumieniu ww. przepisu.

2.3 Nową linię orzeczniczą sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Dopiero poniesienie przez gminę opłat w sytuacji uchylania się osób zobowiązanych od zawarcia lub wykonania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. powoduje konieczność wydania decyzji indywidualizującej obowiązek ponoszenia opłat i stanowiącej podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej.

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

3.1 W celu objęcia osoby ubogiej ubezpieczeniem zdrowotnym w związku z leczeniem szpitalnym konieczne jest ustalenie, że osiąga ona dochód poniżej kryterium dochodowego. Jednakże w przypadku osób bezdomnych, które nie wskazały żadnego adresu, a nawet wyjechały do innego kraju brak jest możliwości ustalenia czy ich dochód nie przekracza kryterium dochodowego. Brak takiej decyzji pozbawia szpital należnego im wynagrodzenia za usługi medyczne. Z kolei gminy są często bezradne w poszukiwaniu takich osób.

4. co do ustawy z dnia 28 listopada 2013 r. o świadczeniach rodzinnych

4.1 - Na brak możliwości przyjęcia, iż nie podejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest wystarczające w przypadku ubiegania się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego, gdyż takiej sytuacji, w odróżnieniu od przepisu art. 17 ust. 1 w/w ustawy, nie przewiduje przepis art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

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

5.1 Na aktualne orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jak również popierające je stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące świadczeń rodzinnych, a które należy także odpowiednio odnieść do art. 24 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów - uchylenie lub zmiana decyzji przyznającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie może nastąpić z mocą wsteczną. W sytuacji gdy upłynął już okres na jaki świadczenie zostało przyznane, brak jest podstaw do uchylenia lub zmiany w trybie art.24 ust. 1 w/w ustawy decyzji przyznającej świadczenia

IV. 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.

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 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.

W roku 2013r. nastąpiła zmiana systemu prawa o odpadach, gdyż z dniem 23 stycznia 2013r. weszła w życie nowa ustawa o odpadach, która całkowicie przemodelowała system gospodarowania odpadami i wywarła znaczący wpływ na orzecznictwo Kolegium. Przede wszystkim nastąpiło to w zakresie spraw związanych z nakazami usunięcia odpadów, zezwoleniami na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami (wprowadzono nowe rodzaje zezwoleń). Konsekwencją tego jest zupełnie nowa treść udzielanych zezwoleń, kształtująca odmienne od stanu poprzedniego obowiązki i uprawnienia przedsiębiorcy, co budzi liczne wątpliwości interpretacyjne - także związane ze stosowaniem przepisów przejściowych.

Ponadto w 2013 r. nastąpiła zmiana systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co wiąże się z wprowadzoną nowelizacją ustawy o czystości i porządku w gminach. W dziale ochrony środowiska zaobserwowano zwiększoną liczbę odwołań od decyzji w sprawach kar za sprzeczne z ustawą gospodarowanie odpadami komunalnymi i tendencja ta stale rośnie.

Charakterystyczne dla pracy w zespole orzekającym w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest także orzekanie na podstawie delegacji z ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o czystości i porządku w gminach w oparciu o przepisy ustawy – Ordynacja

podatkowa w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska, a także kar pieniężnych regulowanych rozdziałem 4d ustawy o czystości i porządku w gminach nakładanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 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 2013 roku zaobserwowano wzrost liczby spraw z zakresu stosowania środków finansowych za naruszanie przepisów prawa ochrony środowiska w szczególności podwyższonych opłat 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.

W 2013 roku częściej niż w poprzednich latach 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 bądź kilkunastu 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 2013 wpłynęło także szereg spraw związanych z wniesieniem sprzeciwu przez organ ochrony środowiska do instalacji, której eksploatacja nie wymaga pozwolenia.

W roku 2013 nadal 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 m. in. 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. Należy dodać, iż po raz pierwszy w 2013r. wpłynęło odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni wiatrowej, której stopień skomplikowania stanu faktycznego i prawnego oraz liczba akt i stanowisk stron przewyższa w wielu przypadkach inne decyzje. W odniesieniu do instalacji obejmujących budowę elektrowni wiatrowych wpłynęło w 2013r. również kilka sygnalizacji zaniepokojonych mieszkańców. Badanie tych spraw jest w toku, przy czym należy spodziewać się ich wzrostu w nadchodzących latach z uwagi na zainteresowanie inwestorów tym typem energii odnawialnej w naszym regionie.

W 2013 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. Ponadto w związku z wydawanymi przez organy pierwszej instancji zezwoleniami na usunięcie drzew i krzewów, jeżeli zagrażają funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych, o których mowa w art. 49 § 1 kodeksu cywilnego - wystąpiła dość znaczna liczba odwołań od decyzji ustalających odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości za usunięcie takich drzew lub krzewów.

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

V. Komunikacja

Od 2 lat nastąpił zdecydowany wzrost spraw z zakresu komunikacji, w szczególności dotyczących zwrotu kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi w trybie ustawy Prawo o ruchu drogowym. Są to w istocie dwie kategorie spraw: po pierwsze, zwrot wydatków dla przedsiębiorców prowadzących parkingi oraz po drugie, nakładanie obowiązku zwrotu kosztów na dotychczasowych właścicieli pojazdów. Wzrost spraw w zakresie komunikacji jest istotny i postępujący: w roku 2011 spraw tych było 354, w roku 2012 już 866, a w roku 2013 - 970. Sprawy te należą do nader trudnych interpretacyjnie, co związane jest z przepisami przejściowymi, a także koniecznością indywidualnego obliczania kosztów przechowania pojazdów, przy uwzględnieniu specyfiki danego parkingu.

Trudności interpretacyjne pojawiają się także w zakresie pozostałych spraw komunikacyjnych, co wynika z krótkiego dopiero obowiązywania ustawy o kierujących pojazdami, a także z problemów konstytucyjności przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (kwestia dopuszczalności zatrzymywania praw jazdy dłużnikom alimentacyjnym).

VI. Sprzedaż napojów alkoholowych i działalność gospodarcza

Ilość spraw rozpatrywanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, w zespole zajmującym się zezwoleniami na sprzedaż napojów alkoholowych oraz działalnością gospodarczą utrzymuje się na względnie stałym poziomie wobec roku poprzedniego. Z uwagi na utarte orzecznictwo sądowe sprawy te nie nasuwają poważnych wątpliwości interpretacyjnych.


VII. Gospodarka nieruchomościami

W roku 2013 r. z zakresu gospodarki nieruchomościami zostało załatwionych 659 spraw. Problematyka tych spraw dotyczyła w głównej mierze zajęcia pasa drogowego (123 sprawy),

podziałów nieruchomości (56 spraw), przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (20 spraw), rozgraniczeń (19 spraw), oraz wzruszenia decyzji podejmowanych na przestrzeni ostatnich 50 lat z różnych dziedzin (47 spraw). 220 spraw obejmuje odpowiedzi na skargi skierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego; z tego 199 odpowiedzi dotyczyło odmowy stwierdzenia nieważności zezwoleń udzielonych wykonawcy robót na zajęcie pasa drogowego. Rozpatrzono 27 wniosków w sprawie wydania zaświadczenia, wydając 13 zaświadczeń, a w 14 przypadkach odmawiając wydania zaświadczenia.

Trudności w orzekaniu i załatwianiu spraw wynikały zarówno ze skomplikowania stanu faktycznego i prawnego załatwianych spraw, występowania wielu stron w postępowaniu (często o sprzecznych interesach), jak również z tego, że działający w imieniu mocodawców kwalifikowani pełnomocnicy nie przedkładali 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. Nierzadkie było również przesyłanie przez organy I instancji niekompletnych akt, co zmuszało organ pierwszej instancji do dokonywania dodatkowych czynności procesowych. Wszystkie te zaniedbania i niedopatrzenia leżące po stronie organów I instancji czy też stron procesowych miały bezpośredni wpływ na wydłużenie czasu rozpatrzenia spraw oraz rodziły dodatkowe koszty po stronie Kolegium. W części spraw wystąpienia osób fizycznych, nie miały charakteru formalnych środków zaskarżenia, nie wskazywały jakich konkretnych decyzji (postanowień) dotyczą. Było to prawdopodobnie spowodowane z jednej strony nieporadnością osób próbujących ustalić swoją sytuację prawną w oparciu o informacje pochodzące z różnych organów, jak i skomplikowaniem materii, której dana sprawa dotyczy. Sprawy te z reguły dotyczą styku zagadnień z zakresu prawa administracyjnego i prawa cywilnego, przez szereg lat nierozwiązanych przez różne organy czy też sądy.

W szeregu spraw rozstrzygano w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym tych podjętych przed wieloma laty. W sprawach tych trudności w załatwianiu wiązały się ze zgromadzeniem akt (często takich, które uległy zniszczeniu lub zagubieniu w organach I instancji czy też wcześniej w związku z dokonywanymi reformami administracji), koniecznością przeprowadzenia pełnego postępowania wyjaśniającego z udziałem wszystkich stron, których ustalenie napotykało trudności z uwagi na śmierć ujawnionych w księdze wieczystej właścicieli (użytkowników wieczystych) i nieuregulowanie sytuacji prawnej spadkobierców

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

prof. dr hab. Czesław Martysz