

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 roku**

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim (zwanego dalej: Kolegium lub SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (j.t. Dz. U. z 2015 r. Nr 1659 ze zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze.

Zgodnie z ww. ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, w trybie uregulowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), zwanej dalej Kpa, oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 613 ze zm.), zwanej dalej Op.

Na zasadach określonych w odrębnych ustawach Kolegium orzeka również w innych sprawach, np. na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami Kolegium orzeka w sprawach cywilnoprawnych dotyczących zmiany stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim obejmuje swoją właściwością miejscową 5 powiatów: bełchatowski (z 8 gminami), opoczyński (z 8 gminami), piotrkowski (z 11 gminami), radomszczański (z 14 gminami) i Tomaszowski (z 11 gminami) oraz miasto na prawach powiatu - Piotrków Trybunalski. Właściwość Kolegium obejmuje łącznie 58 jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów).

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. Na koniec 2015 r. Kolegium składało się z 17 członków, w tym 9 etatowych (od 2009 roku) i 8 pozaetatowych..

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 7		wyższe administracyjne : 2
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 6	wyższe administracyjne : 1	wyższe inne : 1

Wśród członków Kolegium 2 osoby są radcami prawnymi.

2.2. W Biurze Kolegium zatrudnionych było 10 pracowników, w tym: kierownik biura, główny księgowy, 3 starszych inspektorów, 3 inspektorów, 1 referent (na urlopie macierzyńskim) i 1 sprzątaczką.

Wykształcenie wyższe posiada 5 pracowników Biura (kierownik biura, główny księgowy, 3 starszych inspektorów).

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego znajduje się w centrum Piotrkowa Trybunalskiego przy ul. J. Słowackiego 19, blisko dworca PKP i PKS, co ma istotne znaczenie dla interesantów. Budynek, w którym mieści się siedziba SKO, stanowi własność Gminy – Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Zarząd tym budynkiem sprawuje Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim.

W wyniku wcześniejszych ustaleń z Kierownictwem Urzędu Miasta w Piotrkowie Trybunalskim, w roku 2015 Kolegium otrzymało 3 dodatkowe pokoje biurowe w budynku, w którym mieści się jego siedziba. Pomieszczenia te po przebudowie (adaptacji) i wyposażeniu znacznie poprawiły warunki pracy oraz przyjęć interesantów.

W roku 2015 dokonano zakupu sprzętu komputerowego ze środków otrzymanych z rezerwy celowej „Środki na informatyzację, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz upowszechnianie szerokopasmowego dostępu do Internetu”. Ponadto z własnych środków zakupiono 5 drukarek i urządzenie wielofunkcyjne do drukowania i skanowania dokumentów.

W minionym roku wszyscy etatowi członkowie zostali wyposażeni w certyfikaty umożliwiające podpisywanie dokumentów w formie elektronicznej podpisem kwalifikowanym.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 3.184 w tym spraw:

- 1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) - 230
- 1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 2.954

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 2.679

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	511
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	583
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	523
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	122
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	509
7.	prawo wodne	31
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	43
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	16
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	153
11.	prawo górnicze i geologiczne	7
12.	egzekucja administracyjna	23
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	158

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

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej Ppsa - 234

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 41

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2.748

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji, w tym : <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej</td><td>28</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej	28	1.418
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej	28			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	374		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>16</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	16	36
uznające zażalenia za uzasadnione	16			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z p.zm.)	229		
5.	Pozostałe	691		

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa oraz art.233 § 1 pkt 1 Op)	493
2.	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i orzekające co do istoty sprawy oraz uchylające decyzje organu I instancji i umarzające postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 2a Op)	232
3.	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op)	517
4.	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op)	49
5.	pozostałe	127

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art.150 § 2 Kpa oraz art. 244 § 2 Op)	1
2.	Decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op)	2
3.	Decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op)	3
4.	Decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 Kpa oraz art. 247 – 251 Op)	96
5.	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)	66
6.	Decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op)	1
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)	3
8	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	178
9.	pozostałe	24

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją - 346

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem - 83
w tym ugody - 3
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 3
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 7

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

- 1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej Ppsa :**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 229

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 215

- wskaźnik „zaskarżalności” - 15,3 %

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją (ogółem) - 1

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa (ogółem) - 2

1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (ogółem) - 10

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA (ogółem) - 1

- 2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją : (wg posiadanych informacji)**

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją (ogółem) - 204

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym : uwzględnienie skarg	203 36
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione	1 0

CZĘŚĆ IV

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. W zakresie działalności orzeczniczej Kolegium

Na koniec 2015 r. pozostało do rozpatrzenia 353 sprawy, w tym:

- 346 spraw o charakterze administracyjnym,
- 7 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.

W porównaniu do roku 2014, liczba spraw pozostałych do załatwienia na koniec roku 2015 zwiększyła się o 123 sprawy. Powodem tego była zwiększona liczba wpływu spraw (o 243 sprawy) w porównaniu do roku 2014 oraz znaczny napływ spraw pod koniec roku.

Wskaźnik skuteczności odwołań i zażaleń wniesionych do Kolegium nadal utrzymywał się na wysokim poziomie (*uwzględniono 60 % odwołań i zażaleń*).

W 2015 r. Kolegium wniosło 10 skarg kasacyjnych od wyroków WSA.

W 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył 7 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium w latach 2012 – 2014:

- 1 skargę uwzględnił (uchylił wyrok WSA i oddalił skargę na decyzję Kolegium),
- 6 skarg oddalił.

2. W zakresie działalności pozaorzeczniczej Kolegium

W 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odbyło trzy Zgromadzenia Ogólne (26 marca, 27 maja, 18 grudnia). Tematyką tych Zgromadzeń było: przyjęcie rocznej informacji o działalności Kolegium w 2014 r., wybór członków Komisji Konkursowej, zaopiniowanie kandydata na pozaetatowego członka Kolegium.

Ponadto na każdym Zgromadzeniu omawiano bieżące problemy orzecznicze Kolegium wynikające w szczególności ze zmian przepisów prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

W roku 2015 Prezes Kolegium zorganizowała szkolenie dla wszystkich członków SKO.

Szkolenie przeprowadził prof. dr hab. Jan Paweł Tarno – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tematyka szkolenia dotyczyła:

- nowej sytuacji procesowej organu administracji w postępowaniu sądowo-administracyjnym,
- przeglądu orzecznictwa NSA w sprawach należących do właściwości SKO.

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc także w innych konferencjach i seminariach.

W roku 2015, podobnie jak w latach wcześniejszych, Prezes Kolegium aktywnie uczestniczyła w pracach Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

3. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

1) Podatki i opłaty lokalne (opracowali: Andrzej Piasta i Agnieszka Tosiek)

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się m.in. następujące problemy:

- Opodatkowania podatkiem rolnym gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, będących w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Kolegium zajęło stanowisko, iż opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych bez względu na to, czy ich posiadacz prowadzi na nich działalność rolniczą. Sam fakt posiadania użytków rolnych – jeżeli nie są one zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej – powoduje, że posiadacz jest podatnikiem podatku rolnego obowiązany składać deklaracje podatkowe i wpłacać podatek rolny. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają walor dokumentu urzędowego – stanowią zatem dowód tego, co zostało w nich stwierdzone. W związku z tym organ podatkowy nie ma podstaw do pomijania tych danych w postępowaniu podatkowym. Stanowisko Kolegium podzielił NSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II FSK 3130/12 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
- Przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika w podatku od nieruchomości na użytkownika nieruchomości (art. 114a § 1 Ordynacji podatkowej). Kolegium zajęło stanowisko, iż użytkownikiem nieruchomości jest również podmiot, który nią włada na podstawie umowy użyczenia zawartej z jej właścicielem. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 19 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 671/14 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, iż stanowisko Kolegium jest błędne. Zdaniem Sądu należy przyjąć, że skoro art. 114a § 1 Ordynacji podatkowej jest adresowany do użytkownika nieruchomości, to ustalając czy dana osoba jest użytkownikiem należy odwołać się do przepisów art. 252 i następnych Kodeksu cywilnego. Stosownie do przywołanego przepisu rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania z niej pożytków (użytkowanie). Biorący w użyczenie nieruchomość nie może ponosić odpowiedzialności z art. 114a Ordynacji podatkowej. Odpowiedzialność powyższa dotyczy bowiem tylko osoby władającej nieruchomością na podstawie umowy użytkowania.
- Opodatkowania budynków będących własnością przedsiębiorcy niewykorzystywanych w pewnym okresie do prowadzenia w nich działalności gospodarczej i powoływanie się w tym przedmiocie na tzw. względy techniczne budynków (art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). SKO stanęło na stanowisku, iż obiekty w danym momencie niewykorzystywane gospodarczo lub takie, w których prowadzona jest działalność innego rodzaju, należy także uznać za związane z działalnością gospodarczą, przy czym prowadzenie w budynkach remontów lub adaptacji dla celów przyszłej działalności gospodarczej stanowi jeden z wyznaczników tejże działalności. Techniczne względy, uniemożliwiające wykorzystywanie nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej, powinny mieć charakter przeszkód obiektywnych, to znaczy nie mogą one być determinowane wolą podatnika lecz okolicznościami zewnętrznymi, do których nie można jednak zaliczyć przeszkód o charakterze sezonowym lub technologicznym. Wyłączenie z wykorzystywania budynku do prowadzenia działalności gospodarczej winno mieć trwały charakter. W wyroku z dnia 29.03.2012 r. sygn. akt II FSK 1861/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) NSA w Warszawie stwierdził m.in.,

iż „nie każda obiektywna przyczyna złego stanu technicznego budynku uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej lecz taka, która prowadzi do oceny, iż jest on w stanie katastrofalnym, grożącym jego zawaleniem” (tak też WSA w Łodzi w wyrokach z dnia 24.11.2011 r. sygn. akt I SA/Łd 1151/11 i z dnia 17.04.2012 r. sygn. akt I SA/Łd 312/12 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

- Określenia wysokości zobowiązania podatkowego po upływie terminu przedawnienia. Kolegium stwierdziło, iż nie ma znaczenia, czy termin przedawnienia upłynie po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji, a przed orzeczeniem organu odwoławczego, gdyż postępowanie organu odwoławczego, podobnie jak postępowanie organu pierwszej instancji, zmierza do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie. Przedawnienie zatem zobowiązania podatkowego, w dacie podejmowania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, stanowi bezprzedmiotowość postępowania podatkowego (tak też NSA w Warszawie w uchwale z dnia 3 grudnia 2012 r. sygn. akt I FPS 1/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
- Opodatkowanie w okresie od 1 lutego 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. oraz w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. telekomunikacyjnych linii kablowych położonych w kanalizacji kablowej innego podmiotu. W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwie linie orzecznicze odnośnie powyższego zagadnienia. Pierwsza opowiada się za tym, iż z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. wynika, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają zarówno całe budowle, jak i tylko ich części, o ile są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Skoro związek linii kablowych z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą jest oczywisty, to uprawnione jest również opodatkowanie spółki jako właściciela części budowli (linii kablowych). Linie te należy zaliczyć do sieci technicznych i sieci uzbrojenia terenu, wymienionych w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Sieć telekomunikacyjna jest również niewątpliwie budowlą na gruncie u.p.o.l. Sprzedaż kanalizacji kablowej z pozostawieniem linii kablowych nie oznacza, iż przestała istnieć całość techniczno-użytkowa pomiędzy tymi liniami a kanalizacją kablową, w której zostały umieszczone. Czynność ta nie prowadzi do wyłączenia od opodatkowania części budowli tylko dlatego, że budowla (kanalizacja i ułożone w niej kable) nie jest już własnością jednego podmiotu (tak też WSA w Łodzi w wyrokach: z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 288/15, z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 385/15, z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 723/15, WSA w Białymstoku w wyrokach: z dnia 8 września 2015 r., sygn. akt I SA/Bk 239/15 i sygn. akt I SA/Bk 263/15, z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt I SA/Bk 277/15, z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt I SA/Bk 315/15, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 1124/15, WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Rz 289/15 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Druga linia orzecznicza opowiada się za tym, iż niezasadna jest argumentacja oparta na treści art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., odwołująca się do możliwości opodatkowania „części” budowli, za którą należy uznać kable telekomunikacyjne. Użyte w tym przepisie sformułowanie nie odnosi się do poszczególnych elementów składających się na budowlę, ale chodzi tu o wydzieloną, zdefiniowaną część, która samodzielnie musi posiadać i pełnić określone funkcje i nadawać się do określonego użytku, będąc połączeniem poszczególnych elementów w określonym celu. Jeśli podmiot nie jest właścicielem ani samoistnym posiadaczem budowli, jaką stanowi kanalizacja kablowa wraz z kablami, to nie podlega ona opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (tak też WSA w Łodzi w wyrokach: z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Łd

213/15, z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 250/15, z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 296/15, z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 616/15, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I SA/Wr 338/15, WSA w Lublinie w wyroku z dnia 26 czerwca 2015 r., sygn. akt I SA/Lu 535/15, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Po 460/15 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kolegium opowiedziało się za pierwszym ze stanowisk sądów administracyjnych.

2) Zagospodarowanie przestrzenne (opracowała: Lilla Król-Bubis i Dagmara Olasik)

Sprawy związane z zagospodarowaniem terenów, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), dalej u.p.z.p. Na gruncie rozpoznawanych spraw należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

- Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy: warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Celem takiej analizy jest stwierdzenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z obiektywnym porządkiem prawnym. W konsekwencji organ powinien zbadać ustawodawstwo w zakresie materialnego prawa administracyjnego, aby ustalić uwarunkowania wynikające z przepisów odrębnych obejmujące obszar planowanej inwestycji oraz unormowania dotyczące charakteru samej inwestycji, ze względu na jej typ. Na podstawie tych regulacji zawartych w u.p.z.p. oraz ustawach szczególnych, a także aktów wydanych na ich podstawie, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek określić warunki i zasady zagospodarowania terenu. Analiza, o której mowa w tym przepisie powinna być sporządzona przed sporządzeniem projektu decyzji, bowiem jej wnioski powinny być zawarte w uzasadnieniu przyszłego rozstrzygnięcia. Bez tych ustaleń prawidłowa ocena, czy planowana inwestycja może być zrealizowana jest niemożliwa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Łd 1338/13 i powołane tam orzecznictwo – <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>). W licznych przypadkach analizy sporządzane przez organy pierwszej instancji nie spełniały powyższych wymogów.
- W przypadku zabudowy zagrodowej w sytuacji, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie, stosownie do art. 61 ust. 4 u.p.z.p., przeprowadzenie inwestycji budowlanej związanej z gospodarstwem rolnym nie wymaga sąsiedztwa zabudowanej działki ani ewentualnego dostosowania do istniejącej zabudowy. Celem ww. przepisu jest ułatwienie rolnikom budowy obiektów związanych funkcjonalnie z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Musi zatem zachodzić funkcjonalny związek projektowanego budynku z zabudową zagrodową w gospodarstwie rolnym. W systemie prawa brak jest ustawowej definicji zabudowy zagrodowej. Zatem to organ rozstrzygający o warunkach zabudowy powinien dokonać stosownej wykładni tego pojęcia (językowej, celowościowej) uwzględniając przy tym cywilistyczne rozumienie gospodarstwa rolnego i linię orzecznictwa sądowego, a następnie ustalić niewątpliwy związek projektowanej zabudowy z zabudową zagrodową. Tego rodzaju działania często były zaniechane przez organy pierwszej instancji.

- Na gruncie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dotyczy w istocie nowego zamierzenia, które ma dopiero być zrealizowane, przy czym samowola budowlana nie wyłącza możliwości ustalenia w drodze stosownej decyzji warunków zabudowy dla takiego obiektu, a innymi słowy nie wyklucza możliwości deklaratywnej oceny zgodności takiego obiektu z przepisami u.p.z.p. Należy jednak rozróżnić zwykły tryb wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla nowego projektowanego obiektu, od postępowania w przedmiocie warunków zabudowy w odniesieniu do obiektów już zrealizowanych w warunkach samowoli budowlanej, ocenianej na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. W takiej sytuacji wystąpienie przez inwestora z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji już zrealizowanej może nastąpić tylko dla potrzeb postępowania naprawczego, legalizacyjnego prowadzonego przez organ nadzoru budowlanego na podstawie powyższej ustawy, który to żąda przedstawienia wspomnianej decyzji. W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla obiektów już istniejących często akta sprawy nie zawierały dowodów potwierdzających, że toczy się postępowanie legalizacyjne w stosunku do tych budynków. Organy nie wyjaśniały tych kwestii i ustalały warunki zabudowy dla budowy nowych obiektów.
- Z kolei w przypadku ustalania warunków zabudowy dla rozbudowy czy zmiany sposobu użytkowania obiektu powstałego w wyniku samowoli budowlanej organy oceniając możliwość kolejnych działań inwestycyjnych powinny brać pod uwagę stan istniejącej zabudowy zgodny z prawem. Dopóki zabudowa taka nie zostanie zalegalizowana zgodnie z zasadami przewidzianymi w prawie budowlanym, nie jest możliwe rozważanie jej rozbudowy (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r. II OSK 868/14 – <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>).

3) Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, pomoc społeczna (opracowała: Agnieszka Łebzuch – Szymańska)

W sprawach z ww. zakresów częstym uchybieniem ze strony organów pierwszej instancji, podobnie jak w latach ubiegłych, jest brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 k.p.a.) oraz często ogólnikowe i lakoniczne uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, które nie spełnia wymagań określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

Na gruncie spraw z zakresu nabywania prawa do świadczeń rodzinnych uregulowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.), dalej „u.ś.r.”, znaczna ilość spraw dotyczyła postępowań nieważnościach uruchamianych w związku ze sprzeciwem prokuratora na decyzje wójta, burmistrza, prezydenta miasta w przedmiocie świadczeń rodzinnych dotyczących dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Uwzględniając sprzeciw prokuratora Kolegium stwierdzało nieważność decyzji organów pierwszej w ww. zakresie, jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj.: art. 8 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r. poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje w stałej wysokości 400 zł, niezależnie od ilości dzieci urodzonych w czasie jednego porodu w sytuacji, gdy prawidłowa interpretacja ww. przepisów zgodnie

z uchwałą NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. I OPS 15/13 prowadzi do uznania, że dodatek ten przysługuje do każdego z zasiłków rodzinnych, a więc na każde z dzieci. Należy również zwrócić uwagę na uchybienia organów pierwszej instancji zauważone w rozstrzygnięciach podejmowanych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r. Ustawodawca poczynił założenie, że decyzja, która ma być zmieniana lub uchylana w trybie art. 32 u.ś.r. jest wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a świadczeniobiorca spełnia wszelkie przesłanki do uzyskania świadczenia w dacie wydania decyzji. Omawiana instytucja w założeniu ma bowiem zastosowanie do sytuacji faktycznych, gdy w trakcie wypłaty świadczenia nastąpiła jedna z okoliczności, o których stanowi przepis art. 32 ust. 1 u.ś.r., a która spowodowała konieczność zmiany lub uchYLENIA ostatecznej decyzji. Istnienie okoliczności będących negatywną przesłanką do przyznania danego świadczenia, które istniały już w dacie wydawania decyzji, ale nie były znane organowi przyznającemu świadczenie, a wyszły na jaw w trakcie pobierania świadczenia, nie mogą być kwalifikowane w kategorii przesłanek wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wystąpienie okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń oznacza zatem odpadnięcie jednej z przesłanek warunkujących ich nabycie. Chodzi o sytuację faktyczną, która występuje po wydaniu decyzji przyznającej prawo do określonego świadczenia rodzinnego. Nie można kwalifikować jako okoliczność powodującą ustanie prawa do świadczeń sytuacji, w której przyczyna wyłączająca nabycie prawa do świadczeń (w ogóle lub w danym okresie) istniała już w dacie wydania decyzji tylko organ o niej nie wiedział, a informację w tym przedmiocie powziął później. Taki stan faktyczny należy zakwalifikować jako okoliczność skutkującą wznowieniem postępowania, a w konsekwencji wydaniem decyzji w trybie wznowieniowym, która może stanowić podstawę dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy (tak też A. Kawecka (w:) A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, J. Sapeta, Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Komentarz, Warszawa 2015, s. 445). Pamiętać należy, że aby można było skutecznie dokonać oceny, czy w danej sprawie mamy do czynienia z nienależnie pobranym świadczeniem, wykazać należy, że zachodzi którakolwiek z przesłanek określonych w art. 30 ust. 2 u.ś.r. Przy czym przesłanki te są odrębne i wymagają innych ustaleń faktycznych. Obliguje to z kolei organ pierwszej instancji do poddania gruntownej analizie okoliczności stanowiących przesłankę do uznania wypłaconych świadczeń rodzinnych za świadczenia nienależnie pobrane, mając na uwadze treść art. 30 ust. 2 u.ś.r. (rozważając wszystkie sytuacje wymienione w tym przepisie w kontekście realiów konkretnej sprawy). W rozstrzygnięciu podjętym w ww. przedmiocie organ pierwszej instancji jest zatem obowiązany wykazać, która z przesłanek uregulowanych w art. 30 ust. 2 u.ś.r. zachodzi w danej sprawie, a zajęte stanowisko umotywowować w sposób zgodny z wymogami art. 107 § 3 k.p.a. Ponadto zaznaczenia wymaga, że obowiązujące przepisy u.ś.r. nie upoważniają organu do wydania decyzji, w której określony zostałby termin zwrotu świadczeń. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń obciąża stronę z chwilą, w której decyzja staje się ostateczna i podlega wykonaniu.

W sprawach z zakresu ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169), dalej „u.p.o.u.a.”, podobnie jak w roku ubiegłym, należy zwrócić uwagę na kwestię uznania korespondencji za doręczoną w trybie art. 44 k.p.a. Nie można mianowicie potwierdzić faktu doręczenia zastępczego (art. 44 k.p.a.), gdy organy posługują się formularzami zwrotnych potwierdzeń odbioru, które nie spełniają wymogów przepisów k.p.a., przez co nie zostały prawidłowo opisane. Ponadto podkreślenia także wymaga, że ze skutecznym doręczeniem zastępczym można mieć do czynienia tylko wówczas, gdy korespondencja została skierowana na właściwy

adres. W tej kategorii spraw dużą grupę stanowiły odwołania od decyzji organów pierwszoinstancyjnych w przedmiocie umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych osobom uprawnionym świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 ust. 2). Na tle tej kategorii spraw uchybienia organów pierwszej instancji polegały głównie na braku dogłębnej oceny aktualnej sytuacji życiowej, rodzinnej, zawodowej i finansowej wnioskodawcy. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa na sytuację rodzinną dłużnika składa się ustalenie, czy prowadzi on samodzielnie gospodarstwo, czy też wspólnie z innymi osobami bliskimi, czy i jakie świadczenia ponosi na ich rzecz. Z kolei na sytuację dochodową dłużnika składają się nie tylko otrzymywane z różnych tytułów dochody, ale także i inne okoliczności - stan zdrowia i możliwości uzyskania dochodu. Są to kwestie istotne, bowiem działając w ramach uznania administracyjnego organ winien rozważyć, czy sytuacja dłużnika zmusza go rzeczywiście do wystąpienia o umorzenie długu i umorzenie to uzasadnia, czy też nie czyni on żadnych starań, aby dług spłacić, choć mógłby tego dokonać. Ponadto oceniając sytuację materialno-bytową dłużnika należy rozpatrzyć nie tylko jego aktualny stan ale także indywidualne możliwości zarobkowe.

W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.s.” powraca problem nierozważenia kwestii zastosowania regulacji z art. 104 ust. 4 u.p.s. przy okazji orzekania na gruncie art. 98 tej ustawy o obowiązku zwrotu świadczeń nienależnie pobranych. Nie ulega wątpliwości, iż wydanie decyzji o zwrocie nienależnie pobranych z pomocy społecznej świadczeń musi poprzedzać postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do aktualnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby zobowiązanej pod kątem możliwości zastosowania dobrodziejstw przewidzianych w art. 104 ust. 4 u.p.s. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca w art. 104 ust. 4 u.p.s. przewidział obowiązek złożenia stosownego wniosku bądź przez pracownika socjalnego bądź przez samą stronę, a gdy wniosku tego pierwszego brak, zadaniem organu jest wówczas udzielenie stronie stosownego pouczenia w tym zakresie. W sprawach z tego zakresu pojawiającym się w dalszym ciągu uchybieniem jest również wadliwe zastosowanie przepisu art. 106 ust. 5 u.p.s. poprzez zmianę bądź uchylenie decyzji przyznającej określone świadczenie z datą wsteczną. Ze względu zaś na konstytutywny charakter ww. decyzji może ona wywoływać wyłącznie skutki na przyszłość, a więc *ex nunc*. Brak jest jakichkolwiek podstaw, by uchylać decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej z mocą wsteczną *ex tunc*.

4) Pomoc materialna dla uczniów (opracowała: Agnieszka Meckier)

Sprawy pomocy materialnej dla uczniów podlegają przepisom ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.).

W sprawach z zakresu stypendiów szkolnych rozpatrywanych w 2015 r. najczęstsze błędy organów pierwszej instancji związane były z ustalaniem dochodu rodziny w sytuacji, gdy dochód stanowi gospodarstwo rolne. Należy pamiętać, że ustawa o systemie oświaty w art. 90d ust. 8 odsyła w kwestii ustalania dochodu rodziny do ustawy o pomocy społecznej, a w tej ustawie art. 8 ust. 4 pkt 6 stanowi, że do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 nie wlicza się dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego.

Zwrócić należy też uwagę na przepis art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12. Podstawową przesłankę przyznania stypendium szkolnego stanowi zatem trudna sytuacja materialna ucznia, na którą składają się dwa elementy, podlegające ocenie organu, tj. niski dochód na osobę w rodzinie oraz szczególne problemy bytowe występujące w rodzinie lub jej dysfunkcjonalność. Należy zaznaczyć, że w treści art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty zawarty jest jedynie przykładowy katalog rodzajów ryzyka, stanowiących zdarzenia natury prawnej lub faktycznej, które ustawodawca uznał za doniosłe z punktu widzenia ich wpływu na sytuację rodziny, na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot „w szczególności”. Skoro zaś nie jest to katalog zamknięty organ rozpatrujący sprawę winien zbadać, czy w rodzinie nie występują inne przesłanki wpływające na sytuację rodziny. W wielu przypadkach organy administracji I instancji udostępniają zainteresowanym druki wniosków o przyznanie stypendium szkolnego, których wypełnienie nastręcza trudności wnioskodawcom. W rubryce druku: „Trudna sytuacja materialna rodziny spowodowana jest (...)” bądź „Opisanie okoliczności powodujących trudną sytuację materialną rodziny (...)” zainteresowani przyznaniem stypendium szkolnego wpisują „brak pieniędzy”. Organy natomiast bez przeprowadzenia w tym zakresie postępowania wyjaśniającego, stosownie do art. 7 i art. 77 k.p.a., wydają decyzje odmowne z uwagi na niewystępowanie, poza niskim dochodem na osobę w rodzinie, dodatkowych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Tak więc dopiero na etapie postępowania odwoławczego strony przedstawiają okoliczności powodujące, że rodzina znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, spowodowanej np. alkoholizmem w rodzinie.

Do świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym należy też zasiłek szkolny, który może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego (art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty). W tych sprawach należy podkreślić, że twierdzenie, iż organowi jest znana trudna sytuacja materialna rodziny nie jest podstawą przyznania zasiłku szkolnego. Zasiłek taki bowiem może być również przyznany uczniom, których sytuacja materialna jest co do zasady dobra, ale pogorszyła się przejściowo na skutek wystąpienia zdarzenia losowego mającego wpływ na niezaspokojenie potrzeb edukacyjnych ucznia. W tych sprawach samo wystąpienie zdarzenia losowego nie wystarczy do przyznania zasiłku szkolnego. Należy wykazać jeszcze związek tego zdarzenia z przejściową (w związku z tym zdarzeniem) trudną sytuacją materialną. Innymi słowy, przepis art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie łączy powstania uprawnienia do tego zasiłku w postaci związku zdarzenia losowego z trudną sytuacją życiową, lecz z powstaniem przejściowo trudnej sytuacji materialnej z powodu takiego zdarzenia. W orzecznictwie wskazuje się, że zdarzenie losowe, o którym mowa w art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty, to zaistniałe, niespodziewane zdarzenie, niezależne od woli ucznia, czy jego rodziców (opiekunów), które spowodowało, iż uczeń ten przejściowo znalazł się w trudnej,

czy trudniejszej niż zwykle, sytuacji materialnej (m. in. choroba ucznia, czy też członka jego najbliższej rodziny, pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym).

5) Gospodarka nieruchomościami, scalenia i wymiana gruntów, aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (opracowała: Jolanta Hofman)

W sprawach z tego zakresu warto zwrócić uwagę na zagadnienie właściwości organów odwoławczych w sprawach ustalania opłat za korzystanie z zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Materialnoprawną podstawę ustalania opłat za korzystanie z zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowią przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm.) - dalej p.g.k.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 p.g.k., prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz weryfikacja opracowań przyjmowanych do zasobu należy do:

- 1) Głównego Geodety Kraju - w zakresie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 2) marszałków województw - w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych;
- 3) starostów - w zakresie powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych.

Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju, a w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 40 ust. 3a).

Wysokość należnej opłaty oraz sposób jej wyliczenia, w myśl art. 40e ust. 1 ustawy, utrwała się w Dokumencie Obliczenia Opłaty, a w przypadku sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu lub wysokości należnej opłaty właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wydaje decyzję administracyjną (art. 40f ust. 1 ustawy).

Jak stanowi art. 7b ust. 2 p.g.k., w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem:

- 1) pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie;
- 2) wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, którymi z mocy art. 6a ust. 1 pkt 2 p.g.k. są:
 - a) marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,
 - b) starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Powyższe przepisy wskazywałyby, że organem wyższego stopnia w sprawach opłat za udostępnianie przez starostę materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, stanowisko to nie jest zasadne. W kilku wyrokach (w sprawach należących do właściwości miejscowej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim), Sąd wywiódł, że organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty jest Kolegium. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. W tym wypadku organ właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji

ustalającej wysokość opłaty za korzystanie z zasobu geodezyjnego wydanej w pierwszej instancji przez starostę lub marszałka województwa określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Pobierane opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne, jako dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego spełniające kryterium dochodu określone w art. 60 pkt 7 lub 8 ustawy o finansach publicznych stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym. W związku z tym należy do nich stosować art. 61 ustawy o finansach publicznych, który w ust. 1 pkt 2 stanowi, że organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są: w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

Jako organ odwoławczy od decyzji, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2, ustawa o finansach publicznych wskazuje samorządowe kolegium odwoławcze (art. 61 ust. 3 pkt 4).

Jednak prezentowane przez WSA w Łodzi stanowisko nie jest jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 kwietnia 2015 r., w sprawie sygn. akt I OW 226/14 oraz w postanowieniu z 24 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt I OW 149/15 (spory kompetencyjne), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r. sygn. akt SA/Lu 1169/15 uznały, że organem właściwym w sprawach opłat za udostępnianie materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Sądy wskazały, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 897), opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne, jako niepodatkowe należności o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustalane były w drodze decyzji wydawanych na podstawie art. 61 ust. 1 i właściwość samorządowych kolegiów odwoławczych, jako organów odwoławczych w omawianych sprawach nie budziła wątpliwości i nie była kwestionowana.

Natomiast według art. 40f ust. 1 p.g.k., który został do ustawy dodany ustawą z 5 czerwca 2014 r., w przypadku sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu lub wysokości należnej opłaty, właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wydaje decyzję administracyjną. Organem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej jest także starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego (art. 6a ust. 2 pkt b p.g.k.).

Od chwili wejścia w życie nowelizacji ustawy, tj. 12 lipca 2015 r., przedmiot rozstrzygnięcia odnośnie wysokości należnych opłat pozostaje już wyłącznie w sferze normatywnej tej ustawy pomimo tego, że co do zasady, nie zmienił się charakter pobieranych opłat.

Z przepisu art. 41 ust. 12 p.g.k. wynika, że opłaty za czynności urzędowe związane z prowadzeniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego zasilają bezpośrednio Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, będący państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Art. 61 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w kwestii właściwości rzeczowej organów, zastrzega pierwszeństwo odrębnych ustaw. Ustawa - Prawo geodezyjne i kartograficzne jest odrębną ustawą, o której mowa w ww. przepisie.

Dlatego też z dniem wejścia w życie omawianej nowelizacji ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. od dnia 12 lipca 2014 r., starosta jest nadal organem pierwszej instancji właściwym w sprawie ustalenia opłaty pomimo, że jego właściwość w tej materii wynika obecnie nie z przepisu art. 61 ustawy o finansach publicznych, jak miało to miejsce przed nowelizacją, lecz z innej podstawy prawnej, to jest z przepisów ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Stosownie zaś do art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k., organem wyższego stopnia w stosunku do organu administracji geodezyjnej i kartograficznej wydającego decyzję w pierwszej instancji (starosty), jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

W związku z tymi zmianami samorządowe kolegia odwoławcze utraciły ogólną kompetencję, jako organ wyższego stopnia na podstawie ustawy o finansach publicznych, do rozpatrywania odwołań od decyzji organów administracji geodezyjno-kartograficznej – na rzecz wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jako organu wyższego stopnia w stosunku do organów tego typu, co wynika z powołanego art. 7b ust. 2 p.g.k.

W 2015 r. Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi przekazał do Kolegium kilka spraw, w których wcześniej wydał decyzje po rozpatrzeniu odwołań od decyzji starostów ustalających opłaty na korzystanie z zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W sprawach tych zapadły już prawomocne wyroki WSA w Łodzi (stwierdzające nieważność decyzji ŁWINGiK) i Kolegium nie miało ani możliwości ich zaskarżenia, ani wystąpienia do NSA o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych.

6) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia

(opracowała: Agnieszka Meckier)

Sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań dla planowanych przedsięwzięć podlegają przepisom ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), dalej u.o.ś.

Postępowanie w tych sprawach jest skomplikowane. Wiąże się to nie tylko z wprowadzonym u.o.ś. współdziałaniem organów administracji publicznej w procesie wydawania decyzji środowiskowej, z koniecznością zapewnienia (w większości spraw) udziału społeczeństwa w postępowaniu oraz wielością stron (niejednokrotnie w sprawach tych występuje kilkadziesiąt czy nawet kilkaset stron), ale też z bardzo częstym przystępowaniem do spraw na różnych etapach postępowania organizacji społecznych (ekologicznych). Sprawy w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań są wyjątkowo konfliktogenne. W rozpatrywanych przez Kolegium sprawach wielokrotnie dało się zauważyć, że na odmowne decyzje organów gminy w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań miały wyłącznie wpływ sprzeciwy i protesty lokalnej społeczności, zwłaszcza w sprawach dotyczących zamierzeń w postaci elektrowni wiatrowych czy obiektów do chowu i hodowli zwierząt.

Uchybienia organów gmin w tych sprawach dotyczyły przede wszystkim wadliwego ustalenia stron postępowania, niewyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym niewyjaśnienia wątpliwości co do ustaleń raportu

o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, nieinformowania stron o czynnościach postępowania, lakonicznych uzasadnień decyzji, niejednokrotnie sprowadzających się do opisanego stanu faktycznego sprawy.

W jednej z rozpatrywanych spraw z zażalenia organizacji ekologicznej - stowarzyszenia (aktywnie działającego na terenie całego kraju) Kolegium utrzymało w mocy postanowienie organu I instancji odmawiające dopuszczenia skarżącego stowarzyszenia do udziału na prawach strony w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Skarga wniesiona na ww. postanowienie Kolegium została przez WSA w Łodzi oddalona wyrokiem sygn. akt II SA/Łd 829/15 z dnia 22 stycznia 2016 r., w którym Sąd zgodził się ze stanowiskiem Kolegium, że niespełnienie warunków z art. 44 ust. 1 u.o.ś. dopuszczenia do udziału na prawach strony organizacji ekologicznej w konkretnym postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wyłącza dalszą ocenę tego samego wniosku o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu w oparciu o przepis art. 31 § 1 k.p.a., jako że przepis art. 44 ust. 1 u.o.ś. jest przepisem szczególnym określającym zasady udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej wymagającym udziału społeczeństwa. Jak podniósł Sąd, konkluzja przeciwna niweczyłaby bowiem cel unormowania art. 44 ust. 1 u.o.ś. Zakładając natomiast racjonalność prawodawcy, trudno o obronę stanowiska, że ta sama organizacja ekologiczna, w tym samym postępowaniu mogłaby upatrywać źródła swego umocowania w różnych regulacjach prawnych, w zależności od okoliczności. O ile zatem organizacja ekologiczna, powołując się na swoje cele statutowe, zgłasza swój udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, może to uczynić wyłącznie na podstawie art. 44 ust. 1 u.o.ś. Fakt, że art. 41 ust. 1 u.o.ś. in fine wyłącza stosowanie jedynie art. 31 § 4 k.p.a., nie oznacza, że przepis art. 31 k.p.a. w pozostałym zakresie znajduje w takich sprawach zastosowanie. Wyłączony przepis dotyczy bowiem procedowania organu (braku obowiązku zawiadomienia o toczącym się postępowaniu), nie zaś uprawnień organizacji ekologicznych. Te zaś zdefiniowane są odmiennie w art. 44 ust. 1 u.o.ś. Zatem niespełnienie przesłanek z art. 44 ust. 1 u.o.ś., nie rodzi dla organizacji ekologicznej możliwości „powrotu” na grunt art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. i ubiegania się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, wymagającym udziału społeczeństwa w oparciu o tenże przepis.

Inną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę w tych sprawach, jest duża aktywność radnych gmin, którzy wnoszą odwołania od decyzji organów I instancji uważając, że przysługuje im ten środek zaskarżenia, gdyż występują w sprawie w imieniu wyborców, oraz sołtysi wspierani przez radę sołecką, którzy przekonani są o prawie do wniesienia odwołania z tego względu, że działają w imieniu sołectwa i jego mieszkańców.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie. Stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Ugruntowany jest pogląd zarówno orzecznictwa, jak i doktryny, że interes prawny legitymujący stronę postępowania wywodzi się z prawa materialnego i musi to być własny interes danego podmiotu. Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wypływają żadne uprawnienia ani obowiązki o charakterze prawnym nie ma w świetle przepisu art. 28 k.p.a. przymiotu strony. Nie posiada więc legitymacji do kwestionowania zapadłych rozstrzygnięć.

Stroną postępowania w sprawach wydania decyzji środowiskowej jest niewątpliwie inwestor oraz podmiot mający tytuł prawny do nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że atrybut strony w tym postępowaniu przysługuje również właścicielom nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji, jeśli zamierzenie będzie miało wpływ na ich interesy prawnie chronione, które są nierozdzielnie związane z oddziaływaniem inwestycji (por. np. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2013 r. II SA/Łd 848/12, WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2014 r. II SA/Op 9/14 – CBOSA).

Fakt bycia radnym gminy czy sołtysem nie powoduje sam z siebie, że radny czy sołtys posiadają status strony w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.), dalej u.s.g., radni wchodzi w skład rady gminy. Stosownie zaś do art. 23 ust. 1 u.s.g., radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

Postulaty, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.s.g., należy rozumieć szeroko - jako wszelkiego rodzaju wnioski, uwagi, skargi, zażalenia, propozycje, sygnały, sugestie itp., składane radnemu przez poszczególnych wyborców lub ich grupy zarówno w sprawach indywidualnych, jak i publicznych. Postulaty te radny przedkłada organom gminy zgodnie z ich właściwością oraz w sposób i w formie przewidzianej w statucie gminy lub regulaminie rady (np. jako interpelację lub zapytanie). Rozpatrywanie postulatów odbywa się na ogół w trybie przepisów k.p.a. o skargach i wnioskach. Na podkreślenie w związku z tym zasługuje art. 237 § 2 k.p.a. mówiący o tym, że radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi.

Bycie radnym nie oznacza jednak posiadania interesu prawnego w sprawie. Przedstawiona argumentacja, że radny występuje w imieniu wyborców może uzasadniać jedynie po stronie osób będących radnymi istnienie interesu faktycznego. Oznacza to, że w świetle art. 28 k.p.a. nie mają oni przymiotu strony postępowania w sprawie na gruncie przepisów u.o.ś.

Z kolei jeżeli chodzi o sołectwa, to zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. sołectwo jest jednostką pomocniczą w gminie. Organami sołectwa są: zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys jako organ wykonawczy, przy czym działalność sołtysa wspomaga rada sołecka (art. 36 ust. 1 u.s.g.). Sołectwo nie jest stroną w rozumieniu cyt. już art. 28 k.p.a. Z mocy art. 29 k.p.a. stronami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej oraz umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Nie może być samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego. Gdyby ustawodawca zamierzał nadać jednostkom pomocniczym status samodzielnego podmiotu

praw i obowiązków publicznoprawnych, wyraziłby to wprost, wynikałoby to z u.s.g. Tymczasem już sama nazwa „jednostka pomocnicza” wskazuje na służebny, pomocniczy charakter podmiotów przewidzianych w art. 5 u.s.g. Z woli ustawodawcy (art. 35, 48 u.s.g.) jednostki pomocnicze wykonują zadania gminy im powierzone i działają w ramach podmiotowości prawnej gminy, zarządzają i korzystają z mienia komunalnego oraz rozporządzają dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Wykonują władztwo zależne od gminy, a nie samodzielne.

Podnieść też należy, że w u.s.g. brak jest regulacji przyznającej sołectwom prawo do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych w k.p.a. dla organizacji społecznych, co wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest z powołaniem się na osobowość prawną gminy. Zatem samodzielnie - w imieniu własnym i we własnym interesie - jednostki pomocnicze nie mogą skutecznie inicjować wszczęcia postępowania administracyjnego i nie mogą uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony tego postępowania (por. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 519/15, CBOSA, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 414/06, ZNSA 2007/2/121, LEX nr 260497 oraz podane w nim piśmiennictwo i orzecznictwo: K. Bandarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, s. 60, 63, 346; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 66; wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r. sygn. akt II SA/Łd 1097/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 187, wyrok NSA z dnia 20 września 2001 r. sygn. akt II SA 1539/00, Lex nr 53449, wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr 1248/91, niepubl., wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r. sygn. akt IV SA 2841/01, „Wspólnota” 2004, nr 9, s. 59). Ponadto również w innych orzeczeniach (postanowienie z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1541/03, www.nsa.gov.pl i podany w nim wyrok z dnia 24 czerwca 2003 r. II SA/Wr 2198 - nie publ.) NSA zajął stanowisko, że sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy nie jest organizacją społeczną, która może być na podstawie art. 31 § 1 K.p.a. dopuszczona do postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, a przez to nie ma prawa do korzystania z praw procesowych strony.

Sołectwa nie mają również statusu organizacji ekologicznych, które stosownie do art. 44 ust. 1 u.o.ś. mogą uczestniczyć w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Natomiast stosownie do art. 45 ust. 1 u.o.ś., sołectwa mogą, obok organizacji ekologicznych, innych jednostek pomocniczych samorządu gminnego, samorządu pracowniczego, jednostek ochotniczych straży pożarnych oraz związków zawodowych, współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Niewątpliwie jednak podmioty te nie będą w sprawach indywidualnych uczestnikami postępowania na prawach strony w sprawach z zakresu ochrony środowiska, gdyż krąg tych podmiotów jest ograniczony i gdyby ustawodawcy zależało na przyznaniu tych przymiotów innym podmiotom niż organizacje ekologiczne, to niewątpliwie przyznałby im takie uprawnienia (por. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Wydanie 1, Wrocław 2009, s. 120, 121, 133).

Zatem sołectwo nie ma legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji środowiskowej. Podobnie rzecz ma się z organem wykonawczym sołectwa – sołtysem (wspieranym często przez radę sołecką), któremu również nie można przypisać legitymacji uprawniającej do złożenia odwołania.

Ponadto w sprawach z zakresu środowiskowych uwarunkowań na uwagę zasługuje przepis art. 74 ust. 3 u.o.ś., zgodnie z którym jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20, stosuje się przepis art. 49 k.p.a. W myśl tego przepisu strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

W wielu przypadkach daje się zauważyć, że organy gmin, nie zważają na określoną w art. 74 ust. 3 u.o.ś. liczbę stron i korzystają z tego przepisu w związku z art. 49 k.p.a. nawet w sytuacjach, gdy w sprawie nie występuje więcej niż 20 stron. Tymczasem norma z art. 49 k.p.a. może znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy przepis szczególny na to pozwala, nie może być natomiast samoistną podstawą przyjęcia tej formy zawiadamiania stron postępowania o czynnościach procesowych. Podkreślenia wymaga, że treść art. 74 ust. 3 u.o.ś. nie zwalnia organów administracji z precyzyjnego ustalenia, komu w konkretnym przypadku przysługują przymioty strony. To z kolei pozwala ustalić, kto zdaniem organu prowadzącego postępowanie brał w nim udział jako strona, jednakże regulacja ta nie nakłada na organ obowiązku informowania stron uczestniczących w postępowaniu o podejmowanych czynnościach w inny sposób niż wynikający z art. 49 k.p.a.

7) Ochrona przyrody (opracował: Andrzej Piasta)

Sprawy z zakresu zezwoleń na usunięcie drzew oraz kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia regulują przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.).

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Umorzenia odroczonej kary pieniężnej za zniszczenie drzew wskutek niewłaściwych zabiegów pielęgnacyjnych. Kolegium stwierdziło, iż jeśli drzewa lub krzewy nie zachowały swojej żywotności albo nie odtworzyły koron z przyczyn leżących po stronie posiadacza nieruchomości, organ administracji powinien wydać decyzję odmawiającą umorzenia należnej kary, konsekwencją czego będzie obowiązek jej uiszczenia (tak też wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2010 r. sygn. akt VIII SA/Wa 663/09, wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2251/12 oraz WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 162/15 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
- Wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia w sytuacji gdy w ewidencji gruntów i budynków grunt, na którym rosły drzewa, nie został sklasyfikowany jako las, zaś faktyczny charakter tego terenu wskazuje na to, że mamy istotnie do czynienia z lasem. Kolegium stwierdziło, iż w przypadku rozbieżności danych ewidencyjnych ze stanem faktycznym, o charakterze użytku gruntowego, jako lasu, decydować będzie to, czy faktyczny sposób jego

zagospodarowania odpowiada normatywnej definicji lasu z ustawy o lasach. Ustalenie, że użytek gruntowy, wbrew informacji zamieszczonej w ewidencji gruntów i budynków, jest faktycznie lasem w rozumieniu legalnej definicji lasu zamieszczonej w ustawie o lasach skutkuje tym, że usunięcie drzew z tego terenu może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych w ustawie o lasach, a nie w ustawie o ochronie przyrody (tak też NSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 20 stycznia 2012 r. sygn. akt II OW 145/11 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

- Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. W ustawie o ochronie przyrody brak jest jednoznacznych kryteriów określających przesłanki upoważniające właściwe organy do wydania zezwolenia. Decyzja taka podejmowana jest zatem w ramach uznania administracyjnego. Każdy przypadek usunięcia drzew lub krzewów winien być oceniany w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy. Tak więc decyzja w tym przedmiocie powinna być poparta przeprowadzeniem postępowania administracyjnego z uwzględnieniem i odniesieniem się do wszystkich argumentów podnoszonych w jego toku przez strony. W ramach uznania administracyjnego należy wyważyć interes społeczny i słuszny interes strony, dając jednemu z nich pierwszeństwo. Organ winien również rozważyć, czy usunięcie drzew lub krzewów spowoduje nieodwracalne zmiany w środowisku przyrodniczym, których nie zrekompensują nasadzenia zastępcze.

8) Ustawa o odpadach (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy z zakresu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.), dotyczyły odmowy wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zobowiązania do usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Na tle rozpatrywanych spraw zwrócenia uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- Ustawa o odpadach w przepisie art. 26 nie nakłada obowiązku usunięcia odpadów magazynowanych lub składowanych w miejscu do tego nie przeznaczonym na sprawcę tego stanu rzeczy, lecz na posiadacza odpadów. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach przez posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. W przepisie art. 3 ust. 1 pkt 19 zdanie drugie, ustawa wprowadziła domniemanie prawne, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Ustawa o odpadach nie definiuje, kim jest władający powierzchnią ziemi. W tym względzie należy odwołać się do definicji zawartej w art. 3 pkt 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), według której władającym powierzchnią ziemi jest właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - podmiot ujawniony jako władający.
- W niektórych sytuacjach trudno byłoby wskazać dokładną ilość odpadów przeznaczonych do usunięcia, tym bardziej, że na danej działce mogą zalegać różnorodne rodzaje odpadów. Wymagałoby to w praktyce usunięcie tych odpadów przez organ celem ustalenia ich kubatury i grubości, w jakiej pokryły teren, co jest działaniem zupełnie irracjonalnym. W konsekwencji uniemożliwiłoby wydanie jakiegokolwiek decyzji o nakazie usunięcia odpadów.

9) Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy rozstrzygane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.) dotyczyły stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Na tle rozpatrywanych spraw zwrócenia uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- Jednym z warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych jest zaopatrywanie się w te napoje u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych (art. 18 ust. 7 pkt 3 ustawy). Naruszenie tego nakazu ustawy skutkuje zastosowaniem przez organ sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy, tj. nieprzestrzegania określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych w związku z pkt 4, tj. wprowadzenia do sprzedaży napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnego źródła. Wprowadzenie do sprzedaży napojów alkoholowych z nielegalnego źródła należy rozumieć też jako niepochodzące od producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych. Nabycie bowiem alkoholu od podmiotu, który nie posiada zezwolenia na hurtową sprzedaż napojów alkoholowych oznacza naruszenie warunku, o którym mowa w art. 18 ust. 7 pkt 3 ustawy.
- Przepis art. 18 ust. 10 pkt 5 w związku z art. 11¹ ust. 4 ustawy nakłada na organ administracji obowiązek cofnięcia zezwolenia, w razie przedstawienia przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w danym punkcie sprzedaży w roku poprzednim. Opierając się na słownikowej definicji, „fałszować” oznacza „przedstawiać coś niezgodnie z prawdą. Zniekształcać”. Z kolei przymiotnik „fałszywy” oznacza niezgodny z prawdą, błędny (Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. S. Dubisza, tom I, Warszawa 2006, str. 877-878). Nie można przy tym przyjąć, że sfalszować dokument można jedynie w sposób świadomy. Na gruncie prawa administracyjnego nie ma znaczenia fakt, czy fałszywość zeznania ma charakter świadomy, czy nieświadomy. W orzecznictwie przyjmuje się, że jako dane fałszywe należy rozumieć dane nieodpowiadające rzeczywistości. Dla oceny wystąpienia w konkretnym przypadku przesłanki złożenia fałszywych oświadczeń, tj. niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy, co do wysokości sprzedaży w roku poprzednim poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy deklarowane przez określonego przedsiębiorcę wartości są niższe, czy wyższe od faktycznych wartości sprzedaży. Podanie nawet wartości zawyżonych także bowiem skutkuje powstaniem niezgodności ze stanem rzeczywistym.

10) Ustawa o kierujących pojazdami (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r. poz. 155 ze zm.) dotyczyły skierowania na badania lekarskie i psychologiczne z powodu kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości i po użyciu alkoholu, skierowania na badania lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia, skierowania na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie

24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego, zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego, zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie 50 km/h w obszarze zabudowanym, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami z uwagi na orzeczone przez sąd zakaz prowadzenia pojazdów, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami z uwagi na istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi

Na tle rozpoznawanych spraw trzeba zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Przepisy prawa nie stanowią podstawy prawnej do orzekania przez organ administracji o terminie poddania się badaniom lekarskim. Termin ten wynika wprost z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2014 r. poz. 970), w myśl którego „do dnia 31 grudnia 2016 r. osoba skierowana na badanie, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 2 lub pkt 3 lit. a, b i d ustawy zmienianej w art. 1, jest obowiązana do: poddania się badaniu w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu; przedstawienia staroście odpowiedniego orzeczenia lekarskiego lub orzeczenia psychologicznego w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu”. Informacja powyższa może być zawarta w uzasadnieniu decyzji, ale nie stanowić elementu rozstrzygnięcia tejże decyzji.
- Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują możliwości nieodpłatnego przeprowadzenia badań lekarskich kierowców. Zgodnie z art. 76 ust. 2 ww. ustawy, badanie lekarskie jest przeprowadzane na koszt osoby badanej, z wyjątkiem badań, o których mowa w art. 229 Kodeksu pracy. Koszt tego badania wynosi 200 zł, co wynika wprost z § 13 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz. U. z 2014 r. poz. 949).
- Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy, sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego podlega osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem cofniętego na okres przekraczający rok lub cofniętego w związku z utratą kwalifikacji. Przyjmuje się w orzecznictwie, że cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami na okres przekraczający rok musi wynikać z orzeczenia jakiegoś organu - decyzji, a najczęściej z wyroku sądowego (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt III SA/Po 1954/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. sygn. akt II SA/Go 897/12 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie „brak w treści rozstrzygnięcia o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami wskazań na jaki okres cofnięto uprawnienia oraz kiedy orzeczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami strona ma przedłożyć nie oznacza, że dostarczenie takiego orzeczenia po upływie roku usankcjonowane będzie dodatkowym rygorem poddania się egzaminowi sprawdzającemu” (wyrok z dnia 13 sierpnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1376/12 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

11) Drogi publiczne (opracował: Andrzej Piasta)

Tematyka ta uregulowana jest w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.).

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Zmiany, w trybie art. 155 Kpa, decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w określonym czasie w celu prowadzenia w nim robót oraz naliczającej z tego tytułu opłatę. Kolegium stwierdziło, iż w sytuacji gdy okres, na który wydana była decyzja, już upłynął, strona nie może skutecznie domagać się zmiany takiej decyzji w trybie art. 155 Kpa. Wniosek o dokonanie zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, czy też jej uchylenie może być rozpoznany i ewentualnie uwzględniony jedynie wówczas, gdy decyzja ta pozostaje w obrocie prawnym, a więc do upływu ostatniego dnia terminu określającego jej obowiązywanie. Po wygaśnięciu decyzji, czyli upływie terminu jej ważności, zmiana jest niedopuszczalna (tak też WSA w Warszawie wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r. sygn. akt VII SA/Wa 386/08 - LEX nr 509196). Poza tym w wyroku z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 80/13 (LEX nr 1303048) WSA w Szczecinie stwierdził, iż: „Tryb przewidziany w art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych o uznanie administracyjne. Jego zastosowanie w stosunku do decyzji związanych jest niedopuszczalne. Niewątpliwie decyzja w części ustalającej opłatę za zajęcie pasa drogowego należy do decyzji związanych. A zatem zastosowanie do tej części decyzji trybu przewidzianego w przepisie art. 155 k.p.a. uznać należy za rażąco naruszające ten przepis”.
- Opłaty za przyłącze kanalizacyjne pozostające w pasie drogowym. Kolegium stwierdziło, iż opłaty coroczne ponosi ten podmiot, który jest właścicielem przedmiotowego przyłącza. Zajmuje bowiem pas drogowy ten kto faktycznie posiada określone urządzenia w pasie drogowym (por. wyroki: NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 23/12, WSA w Warszawie z dnia 23 września 2015 r. sygn. akt VI SA/Wa 857/15 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
- Odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego z uwagi na ochronę bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 39 ust. 3 ustawy). Organ wydający decyzję o zezwoleniu na lokalizację, jak i o odmowie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym danego obiektu budowlanego lub danych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, powinien przeprowadzić wnikliwe postępowanie i uzasadnić ową decyzję szczególnie uzasadnionym przypadkiem, nie wykraczając poza ramy uznania administracyjnego. Samo stwierdzenie, iż lokalizacja obiektu budowlanego zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, bez dogłębnego przeanalizowania okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, z uwagi na uznaniowy charakter zezwolenia jest zbyt ogólnikowe, aby mogło być uznane za mieszczące się w granicach uznania administracyjnego.

12) Dostęp do informacji publicznej (opracowała Agnieszka Meckier)

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej rozpatrywane są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), dalej u.d.i.p.

W sprawach z tego zakresu, jakie wpłynęły do Kolegium w 2015 r., wiele dotyczyło zażaleń na bezczynność organów gmin i „odwołań” od pism tych organów zawierających stanowisko odnośnie złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, traktowanych przez skarżących jako decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W sprawach tych, przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych, należy podkreślić:

- W razie skierowania wniosku o udzielenie informacji publicznej, podmiot, do którego wniosek taki został skierowany powinien odpowiednio: udzielić w formie czynności materialno-technicznej informacji publicznej, gdy jest jej dysponentem oraz nie zachodzą okoliczności wyłączające możliwość jej udzielenia; odmówić udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) lub umorzyć postępowanie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), czego winien dokonać w formie decyzji administracyjnej; odmówić udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niespełnieniem przez stronę warunku wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny, dalej WSA, w Łodzi w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 r. sygn. akt II SAB/Łd 189/14, CBOSA);
- Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. do udostępnienia informacji publicznej obowiązane są podmioty będące w posiadaniu takiej informacji. Jeżeli adresat wniosku nie posiada żądanej informacji załatwia wniosek poprzez poinformowanie o tym fakcie wnioskodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA, sygn. akt I OSK 1401/13 z dnia 19 lutego 2014 r., CBOSA);
- Udostępnienie informacji publicznej, podobnie jak np. poinformowanie wnioskodawcy, że podmiot, do którego skierował wniosek, nie dysponuje żadaną informacją, stanowi czynność materialno - techniczną. Jedynie w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji organ wydaje decyzję i w tym zakresie stosuje k.p.a. (wyrok WSA w Bydgoszczy sygn. akt II SAB/Bd 135/12 z dnia 30 stycznia 2013 r., LEX nr 1298654);
- Jeżeli żądanie strony nie stanowi żądania udzielenia informacji publicznej, to nie ma podstaw do wydawania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., lecz należy wnioskodawcę poinformować pismem, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej (postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2012 r. sygn. akt I OSK 2592/12, LEX nr 1247152, wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1864/11, LEX nr 1149262).

Jeżeli zainteresowany, który otrzymał wyjaśnienia (stanowisko) organu w przedmiocie złożonego wniosku kwestionuje to stanowisko, bądź uważa, że organ pozostaje w beczynności odnośnie załatwienia wniosku, to może złożyć bezpośrednio skargę do sądu administracyjnego, stosownie do przepisu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm.), dalej P.p.s.a. Podkreślenia wymaga, że podmiot zobowiązany na gruncie u.i.d.p. pozostaje w beczynności w szczególności w przypadku, gdy nie udzielił zainteresowanej jednostce żądanej przez nią informacji publicznej bądź też nie podjął rozstrzygnięcia stosownie do art. 16 u.d.i.p. (tak też WSA w Warszawie w wyroku sygn. akt II SAB/Wa 450/13 z dnia 24 lutego 2014 r., LEX nr 1504697). Jednakże skargę na beczynność organu w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej można złożyć nie tylko wobec „milczenia” organu, ale również w sytuacji, w której powstał spór między wnioskodawcą a adresatem wniosku, co do charakteru żądanej informacji oraz obowiązku jej udostępnienia. Tym samym sąd administracyjny, do którego trafiła skarga na beczynność pełni rolę arbitra, który ma przede wszystkim

przesądzić, czy wnioskodawca żąda informacji, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i tym samym czy ustawa ta znajduje zastosowanie. Skarga na bezczynność w tego rodzaju sprawach chroni wnioskodawcę przed arbitralną decyzją organu, która uniemożliwia uzyskanie żądanej informacji (tak WSA w Łodzi w ww. wyroku z dnia 20 stycznia 2015 r.). Z kolei NSA w postanowieniu z dnia 25 października 2012 r. sygn. akt I OSK 2437/12, LEX nr 1269651, zajmując stanowisko, że w sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym u.d.i.p., podkreślił jednocześnie, że decyzja administracyjna może być wydana jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi zastosowanie przedmiotowej ustawy, czyli gdy sprawa bezspornie dotyczy informacji publicznej. Wskazał przy tym, że jeżeli strona uznaje, że żądane przez nią informacje są jednak informacjami publicznymi i powinny być udostępnione w trybie wnioskowym na podstawie u.d.i.p., to może wnieść skargę na bezczynność organu. Tym samym może ona zwalczać stanowisko organu nie w trybie skargi złożonej na pismo informacyjne nieobjęte właściwością sądów administracyjnych, lecz skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Tylko w tym ostatnio powołanym przypadku sąd stwierdzając lub nie stwierdzając bezczynności organu w zakresie informacji publicznej, może ocenić prawidłowość działania organu i zasadność dokonanej przez ten organ kwalifikacji prawnej wniosku.

13) Prawo o ruchu drogowym (opracowała Alicja Caban)

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) dotyczyły określenia kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu, odmowy zarejestrowania pojazdu, odmowy wydania uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Na tle rozpatrywanych spraw zwrócenia uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- Decyzja cofająca uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy pozbawia diagnostę posiadanych uprawnień, a więc wywiera taki sam skutek jak środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu orzekany przez sąd powszechny. Osobą, która ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za należyte przeprowadzenie kontroli danego pojazdu (w tym prawidłowe określenie jej zakresu, ustalenie właściwego terminu następnych badań kontrolnych) jest upoważniony diagnosta. Z unormowań prawnych dotyczących sfery badań technicznych pojazdów wynika jednoznacznie, że ustawodawca przywiązuje duże znaczenie do statusu diagnosty, bowiem to od jego wiedzy, umiejętności i rzetelności zależy stan techniczny pojazdów dopuszczonych do ruchu drogowego. Diagnosty są jedynymi - w zasadzie - podmiotami upoważnionymi do wykonywania tych badań. Diagnosta uzyskuje uprawnienie dopiero po spełnieniu szeregu wymagań ustawowych. Zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy, w przypadku cofnięcia diagnosty uprawnienia do wykonywania badań technicznych, ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. W tym przepisie wyraźnie więc przewidziano możliwość uzyskania „ponownego uprawnienia”, a nie zwrotu, czy też przywrócenia cofniętych uprawnień. W sytuacji, kiedy dana osoba legitymuje się zaświadczeniem potwierdzającym fakt

odbycia szkolenia pod rządem starej ustawy Prawo o ruchu drogowym, musi – w celu uzyskania ponownie uprawnień diagnosty – odbyć szkolenie w trybie aktualnie obowiązujących przepisów. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, która weszła w życie dnia 1 stycznia 1998 r., nie zawierała przepisów przejściowych dotyczących ważności zaświadczeń o ukończeniu szkolenia uzyskanych pod rządem starej ustawy. Kandydat na diagnostę musi także zdać egzamin przed komisją powołaną przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego.

- W myśl z art. 33 ust. 1 pkt 8 lit. d ustawy, instruktorem jest osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za prowadzenie pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub w stanie po użyciu innego podobnie działającego środka. Zgodnie natomiast z art. 46 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy starosta skreśla instruktora z ewidencji instruktorów w przypadku niespełniania przez niego co najmniej jednego z wymagań określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 - 8. Z powyższego jasno wynika, że dana osoba, nie tylko ubiegając się o uprawnienia instruktora, musi spełniać ww. wymagania, ale także wykonując już tę funkcję musi je nadal spełniać. Oznacza to, że organ nie ma tu żadnej swobody rozstrzygnięcia. Po stwierdzeniu faktu, że dany instruktor został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za prowadzenie pojazdu po użyciu alkoholu kształtuje się podstawa do zastosowania sankcji w postaci skreślenia instruktora z ewidencji instruktorów. Organ administracji publicznej nie ma kompetencji do ustalania i oceny okoliczności popełnionego wykroczenia drogowego. Okoliczności te są oceniane w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a nie administracyjnym. Sankcja administracyjna jest kategorią zobiektywizowaną w tym sensie, że dla jej zastosowania nie trzeba w ogóle odpowiadać na pytanie czy strona ponosi winę za stan faktyczny, który rodzi tę odpowiedzialność. Z pojawieniem się przesłanki (stanu faktycznego) aktualizuje się kompetencja właściwego organu do zastosowania określonej sankcji. Innego typu organy publiczne są właściwe do zastosowania każdej z tych sankcji. Na wynik podjętego rozstrzygnięcia nie ma też wpływu sytuacja rodzinna danego instruktora.

14) Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (opracowała Alicja Caban)

Sprawy wydawane na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169 ze zm.) dotyczyły zatrzymania prawa jazdy kierowcom uznanym za dłużników alimentacyjnych uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych.

Na tle rozpatrywanych spraw wskazać trzeba, że decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wydawana jest w odrębnym postępowaniu administracyjnym przez organ właściwy dłużnika, gdy zaistnieją podstawy wskazane w art. 5 ust. 3 ustawy. Organ orzekający w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy nie dokonuje więc oceny spełnienia przesłanek określonych w art. 5 ust. 3 warunkujących wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przesłanką wydania przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wniosek organu właściwego dłużnika, który musi spełniać wymogi określone w art. 5 ust. 3b ustawy. Z art. 5 ust. 3b ustawy wynika zaś jednoznacznie, że podstawą skierowania wniosku może być tylko decyzja ostateczna. Starosta, do którego wpłynął wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu ma obowiązek ustalić w sposób nie budzący wątpliwości, czy decyzja będąca podstawą jego sporządzenia stała się ostateczna.

15) Ustawa o ochronie zwierząt (opracowała: Alicja Caban)

W sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) można zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Czasowe odebranie zwierzęcia na podstawie decyzji wydanej zgodnie z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy wiąże się z jego przekazaniem pod opiekę właściwego podmiotu. Na wskazanych w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy podmiotach nie ciąży obowiązek przyjęcia zwierzęcia odebranego w trybie określonym w ustawie, ponieważ zgodnie z art. 7 ust. 1b przekazanie zwierzęcia następuje za zgodą tego podmiotu. Jeżeli organowi nie udaje się uzyskać zgody na przejęcie zwierzęcia, lub wystąpią inne okoliczności uniemożliwiające przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, to wtedy może być ono nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c). Bez próby przekazania zwierzęcia podmiotowi „głównemu”, o którym mowa w pkt 1 – 3 w art. 7 ust. 1, nie może nastąpić przekazanie go podmiotowi „zastępczemu”. Najważniejszym podmiotem, do którego trafiają odebrane zwierzęta – przede wszystkim domowe – jest schronisko dla zwierząt. Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, schroniskiem dla zwierząt jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213 poz. 1342 ze zm.). Natomiast użyte w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy sformułowanie „schronisko dla zwierząt” należy rozumieć nie tylko jako placówkę, która spełnia wymogi zawarte w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158, poz. 1657), lecz również każde miejsce, w którym można umieścić zwierzę, nad którym znęcano się zadając mu ból lub cierpienie (np. hotel dla psów) – wyrok WSA w Warszawie, z 14.11.2007 r., IV SA/Wa 892/2007 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Przy zamiarze przekazania zwierzęcia danemu podmiotowi słuszne jest zauważenie, iż z art. 7 ust. 1 ustawy wynika dla organu administracji obowiązek zweryfikowania czy podmiot mający przejąć opiekę nad odebranim zwierzęciem w ogóle jest podmiotem należącym do którejś z kategorii określonych w tym przepisie, w tym w szczególności schroniskiem dla zwierząt (wyrok WSA w Poznaniu, z 27.06.2012 r., II SA/Po 254/12, wyrok NSA, z 09.02.2011 r., II OSK 263/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dopiero procesowo udokumentowany brak możliwości przekazania zwierzęcia takim podmiotom uprawniał będzie organ do skorzystania z art. 7 ust. 1c tej ustawy, z tym, iż w tej sytuacji na organie ciążył będzie obowiązek wykazania, iż podmiot „zastępczy” jest w stanie zapewnić zwierzęciu właściwą opiekę, co najmniej taką jaką otrzymałoby w schronisku, gospodarstwie rolnym lub ogrodzie zoologicznym.

16) Prawo wodne (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.) dotyczyły nakazania przywrócenia stanu poprzedniego na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom.

Na gruncie rozpatrywanych spraw można zasygnalizować następujące zagadnienia:

- Ocena zmiany stosunków wodnych na gruncie wymaga co do zasady wiadomości specjalnych i odpowiedniej wiedzy z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej, melioracji wodnych oraz ewentualnie przeprowadzenia odpowiednich analiz, pomiarów lub obliczeń, co przekracza możliwości organu prowadzącego postępowanie. Na konieczność dopuszczenia dowodu z opinii biegłego w sprawach uregulowania stosunków wodnych zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych, podkreślając, że są to sprawy wymagające fachowej wiedzy (por. np. wyrok NSA z 14 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 613/07, LEX nr 469720, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010r., sygn. akt II SA/Bk137/10, LEX nr 668564). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest stanowisko, iż w przypadku różnicy stanowisk stron postępowania w sprawie zakłócenia stosunków wodnych, opinia biegłego może być jedynym dowodem przesądzającym o istnieniu związku przyczynowego między określonym działaniem a stanem wód na gruntach oraz wskazującym – w razie przesądzenia tego związku – rodzaj koniecznych do wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 czerwca 2013r., sygn. akt II SA/Łd 263/13, LEX 133582). Oględziny nieruchomości dokonane przez osoby nie posiadające fachowej wiedzy w odnośnym zakresie nie zawsze mogą być wystarczające dla obiektywnej oceny okoliczności danej sprawy, tj. czy doszło do zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 586/10; wyrok WSA w Rzeszowie z 16 września 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 99/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 669/08 – dostępne: orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Organ prowadząc postępowanie w trybie art. 29 Prawa wodnego nie jest zobligowany do ustalania i poszukiwania wszelkich powodów ujemnego dla danej strony spływu wód, lecz tylko powinien zbadać, czy pomiędzy konkretnym działaniem właściciela jednej nieruchomości istnieje związek przyczynowo-skutkowy wyrażający się w negatywnej zmianie stanu wód na innych gruntach.
- Organ orzekając w trybie art. 26 ustawy jest zobligowany precyzyjnie określić nałożone obowiązki, jak również uzasadnić racjonalność nałożonego obowiązku. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że rozstrzygnięcie zawarte w sentencji decyzji jest jednym z elementów najistotniejszych każdej decyzji administracyjnej. Musi więc ono być tak sformułowane, aby wynikało z niego w sposób jednoznaczny, jaki obowiązek zostaje nałożony na stronę. Obowiązki te powinny być więc wyrażone precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji, tak aby mogły one być należycie wykonane przez stronę lub wyegzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 26 września 2007 r. II OSK 1253/06, wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2009 r. II OSK 1923/07 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

4. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie

W sprawach szczególnie złożonych oraz wymagających prowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego (m. in. z zakresu ustalania warunków zabudowy, środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, Prawa wodnego) termin załatwienia sprawy wydłuża się do ok. 2 miesięcy, o czym strony są zawiadamiane na piśmie, zgodnie z art. 36 k.p.a.

Dłuższe są również terminy rozstrzygania sporów cywilnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, a to z uwagi na konieczność przeprowadzenia obligatoryjnych rozpraw (nierzadko w jednej sprawie przeprowadza się dwie lub więcej rozpraw).

W innych sprawach najczęstszą przyczyną wydłużenia terminu załatwienia spraw jest:

- masowy napływ spraw w niektórych okresach,
- za małą liczbą etatów członków Kolegium (limity w ustawie budżetowej) w stosunku do rozmiaru zadań i liczby wpływających spraw (mimo wzrostu zadań limit etatów członków Kolegium od roku 2009 wynosi 9 etatów (z prezesem i wiceprezesem)).

Wniosek:

Z uwagi na bardzo szeroki wachlarz i złożoność załatwianych spraw oraz ciągle zwiększającą się liczbę wpływu spraw niezbędne jest zwiększenie obsady etatowych członków Kolegium. Bez dodatkowych etatów terminy załatwiania spraw mogą ulegać wydłużeniu.

5. Skargi kasacyjne złożone przez Kolegium w 2015 r.

W 2015 r. Kolegium wniosło 10 skarg kasacyjnych na wyroki WSA.

6. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez NIK, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA i inne uprawnione organy

W roku 2015 w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Piotrkowie Trybunalskim nie było kontroli zewnętrznych.

7. Postanowienia sygnalizacyjne prezesa SKO

W roku 2015 Prezes Kolegium nie wydała postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

8. Wykonanie budżetu, zatrudnienie.

Plan finansowy wydatków Kolegium na rok 2015 wynosił po zmianach 2.021.120 zł, w tym wydatki majątkowe (z rezerwą celową w wysokości 60.000 zł) – 175.242 zł.

Wykonanie planu wydatków: 2.013.882,11 zł, w tym wydatki majątkowe – 174.153,84 zł.

Na koniec 2015 roku zatrudnionych było:

- 9 etatowych członków Kolegium (z Prezesem i Wiceprezesem),
- 11 pracowników w Biurze (w tym 1 osoba na zastępstwo pracownicy przebywającej na urlopie macierzyńskim) oraz sprzątaczką.

Piotrków Trybunalski, 16 marca 2016 r.

*Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim*

Zofia Pabich