

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.**

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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 570) 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 jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, w trybie uregulowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), zwanej dalej Kpa, oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2018 r. poz. 800 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 r. 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 2018 r. Kolegium składało się z 17 członków, w tym 9 etatowych i 8 pozaetatowych..

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 7	wyższe administracyjne : 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 5	wyższe administracyjne : 1	wyższe inne : 2

Wśród członków Kolegium jest adwokat i dwóch radców prawnych.

2.2. W Biurze Kolegium na koniec 2018 r. zatrudnionych było 10 pracowników, w tym: Kierownik Biura, Główny księgowy, 3 starszych inspektorów, 3 inspektorów, 1 referent i 1 sprzątaczkę. Dwóch pracowników Biura zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy.

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. 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. Potrzeby lokalowe Kolegium zaspokojone są w wystarczającym stopniu.

W roku 2018 zakupiono dodatkowe komputery i laptop, oprogramowanie MS Office Home&Business 2016 i Axence nVision 10.

Zakupiono również meble do jednego z pokoi biurowych.

Stan wyposażenie Kolegium w meble i urządzenia techniczne oraz sprzęt biurowy i elektroniczny jest zadowalający.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 2.317 w tym spraw:

- 1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) - 177
- 1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 2.140

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 1.867

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	461
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	271
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	519
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	109
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	153
7.	prawo wodne	32
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	23
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	1
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	97
11.	prawo górnicze i geologiczne	3
12.	egzekucja administracyjna	12
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	186

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

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej Ppsa

- 196

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste

- 77

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych

- 0

CZEŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

- 2.041

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 Op</td><td>14</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 Op	14	1.104
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op	14			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	83		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponagieł na beczynność organu i przewlekłość postępowania, w tym : <table><tr><td>uznające ponaglenia za uzasadnione</td><td>10</td></tr></table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	10	43
uznające ponaglenia za uzasadnione	10			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy Ppsa	200		
5.	Pozostałe	611		

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)	434
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)	152
3.	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op)	400
4.	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op)	16
5.	pozostałe	102

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.	Postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 243 § 3 Op)	0
3.	Postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)	10
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)	42
5.	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)	5
6.	Decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op)	0
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)	0
8.	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	2
9.	pozostałe	23

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją - 160

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** - 105
w tym ugody - 47
- 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO** - 4
- 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO** - 11

CZEŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 200

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 181

1.1.1. Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 8

- wskaźnik „zaskarżalności” - 16,01 %

1.2. Liczba skarg na beczynność Kolegium i przewlekłość postępowania 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) - 1

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) - 6

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA (ogółem) - 3

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) - 163

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym : uwzględnienie skarg 24	153
2.	Skargi na beczynność Kolegium i przewlekłość postępowania rozpoznane przez Sąd, w tym : uznające skargi za uzasadnione 0	1
3.	Sprzeciwy od decyzji i postanowień rozpoznane przez Sąd w tym : uznające sprzeciw za uzasadniony 0	9

CZĘŚĆ VI INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

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

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności rozważane przez Kolegium problemy dotyczące:

- Opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych w stanie prawnym po 1 stycznia 2017 r. (do 31 grudnia 2017 r.), tj. gdy zaczęły obowiązywać przepisy wprowadzone ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.), zwaną dalej u.i.e.w. (przedmiotem sporu jest to, czy za budowlę uznaje się wyłącznie elementy budowlane elektrowni wiatrowej, tj. fundament i wieżę, czy także urządzenia techniczne wchodzące w skład elektrowni wiatrowej). W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zgodnie zaś z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, budowla to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Z dniem 16 lipca 2016 r., mocą przepisów u.i.e.w., z treści art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego wykreślono „elektrownie wiatrowe” z ujętego w nawiasie wyliczenia urządzeń technicznych, których wyłącznie części budowlane stanowiły budowlę w rozumieniu tej ustawy. Jednocześnie elektrownie wiatrowe wymieniono wprost w załączniku do Prawa budowlanego, jako mieszczące się w kategorii XXIX – wolno stojące obiekty budowlane (obok kominów i masztów). Oprócz tego u.i.e.w. w art. 2 pkt 1 wprowadziła definicję legalną elektrowni wiatrowej, wskazując, że jest ona budowlą w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych (...). Art. 2 pkt 2 u.i.e.w. definiuje zaś elementy techniczne jako wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądotwórczy układy sterowania i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu. W myśl natomiast art. 17 u.i.e.w., od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2016 r. podatek od nieruchomości dotyczący elektrowni wiatrowej ustala się i pobiera zgodnie z przepisami obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy. Wobec powyższego organy podatkowe stanęły na stanowisku, że w 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegać będą nie tylko, jak dotychczas, fundament i maszt, lecz także wszystkie pozostałe elementy wymienione w art. 2 pkt 1 u.i.e.w. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2017 r., I SA/Bd 866/16, WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2017 r., I SA/Ol 275/17 i z dnia 21 września 2017 r., I SA/Ol 489/17, CBOSA, WSA w Rzeszowie z dnia 1 czerwca 2017 r., I SA/Rz 172/17, LEX nr 2130371, WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt I SA/Łd 549/18 –niepubl.).
- Zmiany w trybie art. 254 Ordynacji podatkowej wcześniejszej decyzji ustalającej łączne zobowiązanie pieniężne w sytuacji, gdy organ podatkowy po doręczeniu decyzji powziął informację o zmianie stanu faktycznego (powierzchnia nieruchomości gruntowej lub budynku, klasyfikacja gruntów), która miała miejsce jeszcze przed doręceniem decyzji pierwszoinstancyjnej i stan taki istniał od początku roku

podatkowego SKO stwierdziło, iż w sytuacji gdy zmiana stanu faktycznego nie nastąpiła w trakcie roku podatkowego, po doręczeniu decyzji ustalającej łączne zobowiązanie pieniężne, brak jest podstaw do zastosowania ww. trybu wzruszenia decyzji. Z przepisu art. 254 Ordynacji podatkowej wynika, że zmiana decyzji ostatecznej, ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego na dany okres, może być dokonana, gdy łącznie spełnione zostaną dwie przesłanki: 1) po doręczeniu decyzji nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych, mających wpływ na ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego, 2) skutki wystąpienia tych okoliczności zostały uregulowane w przepisach prawa podatkowego, obowiązujących w dniu wydania decyzji (por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. akt I FSK 1012/10 – LEX nr 1082129; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 marca 2012 r. sygn. akt I SA/Op 57/12 – LEX nr 1137120; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Gd 1658/13 – LEX nr 1435988).

- Wznowienia postępowania podatkowego, przy zaistnieniu przesłanki, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, tj. że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanne organowi, który wydał decyzję. Takiej przesłanki nie stanowi ujawnienie nowych okoliczności faktycznych, jeśli istnieją inne dowody wskazujące, iż takie zdarzenie miało miejsce, a organ o tych dowodach miał wiedzę. Fakt, iż dowody z innych postępowań, mających także znaczenie z punktu widzenia prawa podatkowego, znajdują się lub wpłynęły do innych komórek organizacyjnych (ze względu na strukturę wewnętrzną organu i podział kompetencji do załatwiania spraw) i dopiero po wydaniu decyzji w sprawie wymiaru podatku odpowiednia komórka powzięła wiadomość o tych dowodach, nie stanowi przesłanki do wznowienia postępowania. Także fakt, iż urzędnik nie dostrzegł pewnych okoliczności (np. że nastąpiły zmiany w danych ewidencji gruntów, o czym organ podatkowy został poinformowany), nie może uzasadniać wznowienia postępowania podatkowego. Ponowne orzekanie w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi uzależnione jest od istnienia przesłanek wznowienia i tylko w takim zakresie, w jakim te przesłanki istnieją, organ podatkowy może ponownie rozstrzygać o przedmiocie opodatkowania w sposób odmienny niż pierwotnie to uczyniono. Instytucja wznowienia postępowania nie może być wykorzystywana do pełnej merytorycznej kontroli decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym, gdyż w sposób oczywisty naruszałoby to zasadę stałości decyzji ostatecznych.
- Opodatkowania podatkiem od nieruchomości wyodrębnionych lokali, należących do podmiotu, który jest również właścicielem całego budynku (w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.) - przedmiotem sporu jest to, czy w tej sytuacji ma zastosowanie przepis art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (w ówczesnym brzmieniu). Naczelný Sąd Administracyjny oddalając kasację SKO od wyroku WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 180/17, podzielił stanowisko wyrażone m.in. w wyrokach NSA: z dnia 30 listopada 2017 r., II FSK 3119/15, z dnia 20 lipca 2017 r., II FSK 453/16 i z dnia 10 sierpnia 2017 r., II FSK 2184/15 - CBOSA), że art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych znajdzie zastosowanie także wówczas, gdy wyodrębnione lokale będą należały do tego samego podmiotu, który jest właścicielem całego budynku. NSA nie podzielił stanowiska przeciwnego wyrażanego w innych wyrokach, a także stanowiska Kolegium, że w przypadku szczególnej formy współwłasności, która powstaje w trybie przewidzianym w art. 10 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2018 r., poz. 716 ze zm.), dalej jako u.w.l. - na mocy jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości - nie można mówić o współwłasności w rozumieniu art. 195 K.c. Według NSA to, jaki podmiot czy podmioty są właścicielami wyodrębnionych lokali nie ma w świetle przepisu art. 3 ust. 5 ustawy

o podatkach i opłatach lokalnych znaczenia, gdyż kryterium decydującym o opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości pozostałej części budynku oraz gruntu, na zasadach proporcji określonej w tym przepisie, jest tylko wyodrębnienie własności lokali. Bez znaczenia pozostaje fakt, że właścicielem wszystkich wyodrębnionych lokali, jak i pozostałej części nieruchomości, jest ta sama osoba. Z uwagi na dostrzeżone rozbieżności w orzecznictwie w zakresie stosowania regulacji art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w przedstawionym wyżej stanie faktycznym, NSA w dniu 24 września 2018 r. podjął uchwałę sygn. akt II FPS 1/18, wyrażając stanowisko, że: „W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. przepis art. 3 ust. 5 u.p.o.l. ma zastosowanie również w sytuacji, gdy wyodrębnione lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności tego samego podmiotu”. W ocenie składu 7 sędziów NSA, dokonując wykładni pojęcia „wyodrębnionej własności lokalu” nie można pomijać brzmienia regulacji u.w.l. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.l., w razie wyodrębnienia własności lokali, właścicielowi lokali przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokalu. U.w.l., jako *lex specialis*, ma pierwszeństwo stosowania przed przepisami K.c. Na gruncie art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych istotne jest, że część wspólna nieruchomości, stanowiąca współwłasność właścicieli poszczególnych lokali, powstaje zawsze w razie wyodrębnienia poszczególnych lokali, niezależnie od tego, czy te wyodrębnione lokale należą do różnych podmiotów, czy też do tego samego podmiotu. Współwłasność części budynku związana jest z wyodrębnieniem lokali, a nie z podmiotem będącym właścicielem wyodrębnionych lokali. W sytuacji, gdy współwłasność powstała w wyniku wyodrębnienia lokali, do opodatkowania gruntu oraz części wspólnych budynku stosuje się wyłącznie art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

2) Zagospodarowanie przestrzenne (opracowała: 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 2018 r. poz. 1945 ze zm.), dalej u.p.z.p. Sprawy z tego zakresu należą do skomplikowanych i spornych między stronami. Charakteryzują się również wysokim wskaźnikiem uchyień decyzji organów pierwszej instancji. Analiza okoliczności skutkujących uchyleniem tych decyzji wskazuje, że katalog powodów za tym przemawiających w istocie nie zmienił się w stosunku do uchyień w latach ubiegłych.

Przed wszystkim u ich podstaw leżą wady postępowań pierwszoinstancyjnych poprzedzających wydanie decyzji w komentowanym przedmiocie, a w szczególności: nieprawidłowe wyznaczanie i bez uzasadnienia granic obszaru analizy urbanistyczno-architektonicznej w świetle § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588); przedstawianie w analizie zabudowy w sposób wybiórczy i bez uzasadnienia, ograniczający się jedynie do wybranych obiektów, a nie całej zabudowy na terenie analizowanym; nieprzedstawianie w przeprowadzonej analizie jednostkowych cech zabudowy znajdującej się na obszarze analizowanym, stanowiących punkt odniesienia dla cech projektowanej zabudowy; nieprzedstawianie zasad ustalania cech dla nowej zabudowy w świetle § 4-8 cyt. rozporządzenia; odstępowanie przy określaniu cech nowej zabudowy, jako „wyjątku”

od podstawowych zasad ich ustalenia, od stosownego ich uzasadnienia w wynikach analizy zagospodarowania terenów i motywach decyzji.

Tak jak w latach poprzednich do dość licznej grupy spraw należały odwołania od decyzji ustalających bądź odmawiających ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla budowy stacji bazowych telefonii komórkowej. Istotną kwestię w tych sprawach stanowiło ustalenie, czy wnioskowane inwestycje wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przewidzianej przez art. 71 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 2018 r., poz. 2081 ze zm.). Do organu właściwego do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego należy ocena, czy wnioskowane przedsięwzięcie należy do któregoś z przedsięwzięć określonych w § 2 ust. 1 pkt 7 lub § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

Na uwagę zasługuje wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Łd 863/18 dotyczący kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowych, w którym Sąd zwrócił uwagę, iż nie jest wystarczające ograniczenie rozważań do zakresu pochylenia anten deklarowanego przez inwestora. W przypadku stwierdzenia istnienia możliwości faktycznego pochylenia anten większej niż deklarowana przez inwestora organy powinny ustalić oddziaływanie anteny od minimalnego do maksymalnego jej pochylenia, aby jednoznacznie ustalić od jakiej do jakiej wysokości od poziomu terenu i w jakiej odległości od anten i płaszczyźnie możliwe jest ewentualne oddziaływanie promieniowania na miejsca dostępne dla ludności w przypadku nachylenia anten pod różnym kątem. Sąd w wyroku tym wskazał także, że w orzecznictwie przyjmuje się, że wykładnia systemowa § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia prowadzi do wniosku, że celem ustawodawcy było wskazanie inwestycji, które potencjalnie znacząco mogą oddziaływać na środowisko, co oznacza, że rolą organów powołanych do ochrony środowiska jest ustalenie, w jaki sposób cała inwestycja (a nie poszczególne anteny) wpłynie na środowisko. Nie można bowiem wykluczyć, że ewentualne nakładanie lub nachodzenie się wiązek spowoduje, że moc promieniowania znacznie przekroczy wielkości dopuszczalne. W związku z tym wskazuje się również, że odmienna interpretacja § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia prowadziłaby do możliwości obejścia prawa przez potencjalnych inwestorów, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy. Przyjęcie bowiem, że dla ustalenia, czy przedsięwzięcie oddziałuje potencjalnie znacząco na środowisko niezbędne jest ustalenie mocy promieniowania jedynie pojedynczej anteny, może doprowadzić do planowania takich przedsięwzięć, które składać się będą z kilku, a nawet kilkunastu anten, z których każda posiadać będzie moc promieniowania niewpływającą ujemnie na środowisko, zaś po przecięciu z inną co najmniej na linii nakładania się lub przecinania stworzy moc znacznie przekraczającą wartości dopuszczalne. Z tych względów niezbędne jest dla prawidłowej oceny, czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych anten, jak i całego przedsięwzięcia. Kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia maksymalnego możliwego emitowania tego pola z urządzenia, maksymalnego możliwego pochylenia osi wiązki promieniowania (tilt), ukształtowania terenu oraz istniejącego i potencjalnego zagospodarowania. Sąd wskazał, iż brak ustalenia maksymalnych możliwych tiltów zarówno elektrycznych, jak i mechanicznych jest okolicznością istotną dla sprawy, albowiem przyjmując stanowisko inwestora żadna inwestycja w istocie nie wymagałaby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli pochylenia można byłoby dostosować do możliwej potencjalnej zabudowy dla danego terenu.

Uchylając decyzję organów pierwszej instancji Kolegium zwracało uwagę, iż ustalenie warunków zabudowy odnosić się powinno do działki (lub działek) objętej wnioskiem, jako całości, nie zaś jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (lub w inny niż dotychczas sposób zagospodarowana). Decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza bowiem jedynie, co do zasady, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami), nie określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce.

Teren inwestycji musi być rozumiany jako cała działka ewidencyjna (lub działki), na której planowana jest realizacja zamierzenia inwestycyjnego.

WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 października 2018 r., II SA/Łd 340/18 stwierdził, iż „zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem ustalenie warunków zabudowy odnosić winno się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś jedynie do tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana. Sposób określenia terenu inwestycji determinują prawnie określone granice działki gruntowej lub ewentualnie kilku oznaczonych działek ewidencyjnych, a nie fragment lub fragmenty działki/działek ewidencyjnych, na których inwestor zaplanował konkretne obiekty (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1442/16, Lex nr 2494133, z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 2101/16, Lex nr 2539767, 16 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 743/17, Lex nr 2463047, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lipca 2018r. sygn. akt II SA/Sz 685/2018).”

W przypadku inwestycji produkcyjnej, organy pierwszej instancji nie dokonywały w drodze wykładni treści pojęcia „inwestycja produkcyjna”, w u.p.z.p. brak jest legalnej definicji tego pojęcia. Nadto organy nie odnosiły się do art. 61 ust. 2 u.p.z.p., w myśl którego przepisów ust. 1 pkt 1 (tzw. zasady dobrego sąsiedztwa) nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1.

Organy odmawiały ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (budowa bazy telefonii komórkowej, budowa sieci SN i nN), z uwagi na to, iż teren inwestycji wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Stosownie do art. 50 ust. 1 zdanie 2 u.p.z.p., warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4, stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem art. 61 ust. 2a, który odnosi się do inwestycji celu publicznego w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej.

Sformułowanie w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. o „odpowiednim” stosowaniu przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie może przesądzać o bezpośrednim, czy automatycznym zastosowaniu wskazanej regulacji dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Regulację prawną należy dostosować przez właściwą interpretację do właściwości regulacji głównej. „Odpowiednie stosowanie” przepisu oznacza jego stosowanie wprost bez modyfikacji, stosowanie z modyfikacjami w stosunku do regulacji, która ma być odpowiednio stosowana oraz na odstępianiu od zastosowania przepisu mającego być odpowiednio stosowanym.

Organy nie uzasadniły swojego stanowiska o zastosowaniu wprost regulacji art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Kolegium zwracało uwagę, iż w toku ponownego rozpatrzenia sprawy organy pierwszej instancji rozważają, przy odpowiednim stosowaniu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czy i ewentualnie w jakim zakresie wnioskowane inwestycje wiązać się będą z przeznaczeniem gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w rozumieniu

art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161).

W jednej w rozpatrywanych spraw organ pierwszej instancji odmówił ustalenia warunków zabudowy, gdyż nie została spełniona przesłanka z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Zdaniem organu uzbrojenie terenu w postaci istniejącej drogi gminnej nie jest wystarczające dla planowanego zamierzenia. Planowana inwestycja generowałaby ciężki ruch kołowy, ponieważ byłaby obsługiwana przez pojazdy o większym tonażu niż 8 t na oś, a drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

Kolegium stwierdziło, iż art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. - powiązany z art. 2 pkt 13 u.p.z.p. - nie odnosi się do dróg publicznych, do których teren ma dostęp, a jedynie do dróg istniejących lub projektowanych jako uzbrojenie terenu będącego przedmiotem postępowania. Ilekroć zatem teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej, po której odbywa się ruch kołowy, tylekroć opisana w odnośnym przepisie przesłanka ustalenia warunków zabudowy jest spełniona. Innymi słowy, gdy teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej, nie byłaby dopuszczalna odmowa ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na negatywne ustalenie co do wystarczającego uzbrojenia w zakresie dróg. Parametry i przepustowość drogi publicznej, której zarząd i utrzymanie należy do właściwego organu, a nie inwestora - nie mają tu znaczenia. Okoliczność, że teren planowanej inwestycji ma dostęp do drogi publicznej sama przez się przesądza o tym, iż w zakresie dróg „istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego”.

3) Świadczenia rodzinne, świadczenia wychowawcze, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia z pomocy społecznej (opracowała: Agnieszka Łebzuch-Szymańska)

Najczęstszymi przyczynami uchylenia decyzji organów pierwszej instancji był 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.

1. W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczeń rodzinnych uregulowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.), zwanej dalej u.ś.r., na uwagę zasługują:
 - sprawy dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 u.ś.r.), w sytuacji gdy o to świadczenie ubiega się opiekun dorosłej osoby niepełnosprawnej, której niepełnosprawność powstała później niż przed ukończeniem 18 roku życia (lub 25 roku życia w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej). Organy administracji nie respektują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1433), który uznał, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Łd 723/17, CBOSA), które to stanowisko Kolegium podziela, przyjęcie, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie przekłada się na ukształtowanie

nowego stanu prawnego jest sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielić w życie;

- sprawy dotyczące przyznania świadczeń rodzinnych cudzoziemcom. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyrażonym w wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 847/18 cyt. „wykładni przepisów omawianej ustawy, w tym również jej art. 1 ust. 2 należy dokonywać z uwzględnieniem celu regulacji art. 4 ust. 1 tej ustawy oraz zasad konstytucyjnych. Źródła praw podmiotowych do świadczeń rodzinnych należy bowiem poszukiwać także w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, wedle którego państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, natomiast rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Ponadto w art. 18 Konstytucji RP zastrzeżono, że rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na uwadze powyższe za błędną należy uznać interpretację przepisów ustawy zaprezentowaną przez organy administracji orzekające w niniejszej sprawie. Pozbawia ona bowiem dziecko zamieszkałe w Polsce i będące obywatelem polskim pomocy finansowej przewidzianej w ustawie, tylko dlatego, że jednym z jego rodziców jest cudzoziemiec. (...). Na potrzebę stosowania wykładni przepisów u.s.r. w powiązaniu z celem ustawy oraz zasadami określonymi w Konstytucji wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednoznacznie podkreślając, że interpretacja przepisów ustawy pomijająca fakt polskiego obywatelstwa dzieci, których matka jest cudzoziemką, stawia je w gorszej sytuacji niż ich rówieśników - także obywateli polskich. Takiemu nierównemu traktowaniu małoletnich dzieci posiadających obywatelstwo polskie i zamieszkujących na terytorium Polski, tylko z tego powodu, że ich matka ma inne obywatelstwo, wojewódzkie sądy administracyjne stawiały zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który to przepis gwarantuje wszystkim równość wobec prawa i równe traktowanie przez władze publiczne, a także zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.
2. W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczenia wychowawczego – uregulowanego ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 2134 ze zm.), należy zwrócić uwagę na przepis art. 8 ust. 2 ustawy, który znalazł zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres rozpoczynający się od dnia 1 października 2017 roku. Przepis ten wskazuje, że świadczenie wychowawcze na dane dziecko nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz tego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, chyba że: 1) drugie z rodziców dziecka nie żyje, 2) ojciec dziecka jest nieznany, 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone, 4) sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka, 5) dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach. Zgodnie z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przedstawionym w wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 199/18 (CBOSA), który podzielił w tym względzie stanowisko Kolegium, cyt. „Wykładnia art. 8 ust. 2 ustawy, w kontekście uzasadnienia tej regulacji

wskazuje, że chodzi o świadczenie z funduszu alimentacyjnego, uzyskiwane właśnie w sytuacji, gdy alimentów nie można skutecznie wyegzekwować, co zostaje ustalone na podstawie zaświadczenia komornika sądowego o bezskuteczności egzekucji. (...). W projekcie tej nowelizacji wskazano bowiem na konieczność wyczerpania przez rodziców możliwości wyegzekwowania alimentów przede wszystkim od rodzica, zobowiązanego do partycypowania w kosztach utrzymania dziecka. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy, założeniem proponowanego przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest, by świadczenie wychowawcze na dziecko było przyznawane osobie samotnie wychowującej dziecko dopiero po wyczerpaniu możliwości dochodzenia świadczeń alimentacyjnych od drugiego rodzica dziecka, chyba że z przyczyn obiektywnych jest to niemożliwe. (...). Reasumując, unormowanie powyższe nakłada na rodziców samotnie wychowujących dzieci nie tylko obowiązek ustalenia w drodze sądowej alimentów na rzecz dziecka od drugiego z rodziców, ale i wyczerpanie możliwości otrzymania tychże alimentów, łącznie z ustaleniem prawa do świadczenia alimentacyjnego.”

3. W sprawach z zakresu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uregulowanych przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 554 ze zm.), zwanej dalej „u.p.o.u.a.” podobnie jak w roku 2017 duża liczba odwołań dotyczyła odmowy umorzenia dłużnikowi alimentacyjnemu jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a.). W tej kategorii spraw podkreślić ponownie należy, że instytucja umorzenia świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego uregulowana w art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a. zapada w ramach tzw. uznania administracyjnego, co jednak nie oznacza dowolności decyzji organu administracyjnego. Decyzje uznaniowe powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów jak i co do prawa tak, aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi wynikać między innymi, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Natomiast częstym uchybieniem popełnianym przez organy pierwszej instancji w tej kategorii spraw był brak dogłębnej oceny aktualnej sytuacji życiowej dłużnika alimentacyjnego, która pozwoliłaby przesądzić, czy zachodzą przesłanki uzasadniające zastosowanie wnioskowanej ulgi w spłacie należności alimentacyjnych. Niejednokrotnie poza oceną organu pierwszej sytuacji pozostawała kwestia czy w sytuacji, gdy jedynym dochodem wnioskodawcy (jego rodziny) są świadczenia uzyskiwane z pomocy społecznej, odmowa przyznania ulgi w aktualnej sytuacji życiowej wnioskodawcy (jego rodziny), nie spowoduje zagrożenia dla możliwości egzystencji, albo uniemożliwi zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych.
4. W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.” należy zwrócić uwagę, iż wobec rozbieżności orzecznictwa i braku jasności co do normatywnego modelu ustalania i ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. wyjaśnienia tych przepisów podjął się powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. uchwała składu

siedmiu sędziów z dnia 11 czerwca 2018 r., sygn. akt I OPS 7/17, Lex nr 2500753), który przyjął, że „Obowiązek wnoszenia, przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.), opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 tej ustawy, wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku poczynając od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 tej ustawy lub w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy o pomocy społecznej. (...). To ustawodawca zdecydował, że powstanie ustawowego obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej zostało połączone z takim zdarzeniem prawnym jak umieszczenie osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Tym samym o ile skonkretyzowanie i zindywidualizowanie tego ustawowego obowiązku, pozwoli na ustalenie osoby zobowiązanej do ponoszenia opłaty i wysokości tej opłaty, to samo zobowiązanie istnieje poczynając od dnia powstania tego obowiązku czyli z dniem umieszczenia osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Stąd też wydanie decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i ust. 2 ustawy w celu ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej może obejmować okres przed wydaniem decyzji, albowiem decyzja ta konkretyzuje obowiązek powstający z mocy prawa z dniem zaistnienia takiego zdarzenia prawnego jak umieszczenie osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej”.

Dużą grupę spraw w tej kategorii stanowiły decyzje odmawiające przyznania świadczeń z pomocy społecznej, bądź uchylające przyznaną pomoc z uwagi na brak współdziałania osoby ubiegającej się o świadczenie z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej (art. 11 ust. 2 u.p.s.), jak również ze względu na niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 107 ust. 4a u.p.s.). W podjętych w tych sytuacjach rozstrzygnięciach istotną rolę odgrywa uzasadnienie decyzji poparte wyczerpująco zgromadzonym materiałem dowodowym. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 62/18 (CBOSA) „Skoro zasadą jest przyznawanie zasiłku okresowego osobom spełniającym kryterium dochodowe, to odmowa przyznania tych świadczeń z uwagi na brak współpracy z pracownikiem socjalnym powinna być traktowana jako wyjątek od tej zasady, w szczególności, że stosownie do art. 11 ust. 2 u.p.s. brak współpracy osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym może, ale nie musi być podstawą odmowy przyznania świadczenia. Innymi słowy odmowa współpracy powinna być jednoznaczna i nie może budzić żadnych wątpliwości, np. odmowa ujawnienia dochodów, odmowa przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, czy zupełne ignorowanie jego ustaleń. W takiej sytuacji na potwierdzenie tego typu zdarzeń wystarczy odpowiednia adnotacja pracownika socjalnego (art. 72 § 1 k.p.a.). Jeżeli jednak strona podejmuje jakieś działania w kierunku wykonania kontraktu socjalnego, to zadaniem organu jest ustalenie, na ile te działania mają charakter pozorowany, a na ile strona faktycznie zmierza do przezwyciężenia swojej trudnej sytuacji materialnej. (...) Skoro zasiłek okresowy co do zasady powinien być przyznany w sytuacji spełnienia kryterium dochodowego, to wszelkie okoliczności mogące spowodować odmowę przyznania świadczenia winny być wyjaśnione ponad wszelką wątpliwość”. W wyroku z dnia 11 października 2018 r.,

sygn. akt II SA/Łd 416/18 (CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że cyt. „Przez współdziałanie osoby ubiegającej się o pomoc należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym oraz skorzystanie z jego uzasadnionych i rozsądnych propozycji pomagających osobie przezwyciężyć trudne sytuacje życiowe, w jakich się znalazła w celu "wyjścia" z systemu pomocy społecznej i umożliwienia samodzielnego i odpowiedzialnego życia w społeczeństwie. Nie może budzić wątpliwości, że jedną z postaci odmowy współdziałania jest bierna postawa wnioskodawcy, niepodjęcie żadnych działań w celu aktywizacji zawodowej i poprawy swojej sytuacji finansowej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 987/17, LEX nr 2444213). W orzecznictwie Sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że intencje ustawodawcy były inne niż potoczne rozumienie słów "brak współdziałania", które na co dzień oznacza już bierność, pasywność, brak zaangażowania. Zwrot "brak współdziałania osoby lub rodziny" interpretowany łącznie z pozostałymi wymienionymi w przepisie przesłankami oznacza takie działanie, które jest nacechowane negatywnością, niechęcią, negacją, celowym utrudnianiem. Ocena, czy w danej sprawie doszło do braku współdziałania osoby z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej (art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), wymaga każdorazowej indywidualizacji (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., I OSK 1277/15)". Należy także zaznaczyć, iż z brzmienia art. 107 ust. 5 u.p.s. wynika, że podmiot odmawiający złożenia oświadczenia ma możliwość jego złożenia, a brak współdziałania z organem przyznającym pomoc społeczną zmierza do utrudnienia działań mających na celu ustalenie jego sytuacji materialnej. Negatywną konsekwencją braku współdziałania ma być decyzja odmowna. Przepis ten zakłada jednak po stronie wnioskodawcy istnienie pewnego nasilenia złej woli lub niedbalstwa, które skutkują odmową złożenia oświadczenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r., I OSK 1777/10, Lex nr 1070796). Na osobie ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej spoczywa obowiązek umożliwienia organowi dokonania ustaleń faktycznych, zgodnie z art. 4, art. 106 ust. 4 i art. 107 ust. 1, 4a, 5 i 5b u.p.s. mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zatem żeby otrzymać pomoc społeczną, należy w tym kierunku powziąć pewne wysiłki. Zaś pierwszym wysiłkiem, jaki powinien uczynić ubiegający się o pomoc społeczną jest udzielenie organowi pomocy w ustaleniu sytuacji faktycznej (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Łd 753/18, CBOSA).

4) Gospodarka nieruchomościami (opracowała: Jolanta Hofman)

W 2018 r. najwięcej spraw z tego zakresu dotyczyło opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Do Kolegium wpłynęło kilkanaście odwołań od decyzji organów gmin ustalających opłaty adiacenckie w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wskutek wybudowania kanalizacji sanitarnej. Odwołujący zarzucali bezpodstawne obciążenie ich opłatą od gruntów rolnych.

Zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) – dalej u.g.n., przepisy działu III rozdział 7 ustawy stosuje się do nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu

Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Przepis art. 92 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Stosownie do art. 92 ust. 2 u.g.n. za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne i leśne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zasadniczym zagadnieniem spornym w rozpatrywanych przez Kolegium sprawach było odpowiednie zakwalifikowanie nieruchomości, w sytuacji, gdy w ewidencji gruntów grunty sklasyfikowane są jako rolne, np.: grunty orne, pastwiska trwałe, użytki rolne zabudowane, rowy.

W przepisie art. 143 ust. 1 u.g.n. zwrot: „z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne” oznacza, że o wyłączeniu określonej nieruchomości z zakresu stosowania przepisów u.g.n. nie decyduje kwalifikacja nieruchomości w rejestrze gruntów, lecz jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. To z kolei przesądza, że nawet jeśli działka jest wykorzystywana rolniczo i taki jej charakter figuruje w rejestrze gruntów, to zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień przeznaczających teren nieruchomości na cele inne niż rolne lub leśne wyklucza możliwość stosowania wyłączenia, o którym mowa w art. 143 ust. 1 u.g.n. (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 682/12, LEX nr 1241433, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 980/17, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W sprawach z zakresu gospodarki gruntami pojawiły się nowe kategorie spraw dotąd nie rozpatrywane przez Kolegium:

- odwołania od decyzji starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, wydanych na podstawie art. 25e ust. 1, 10 i 11 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 986 ze zm.) stwierdzających, że Skarb Państwa nabył z chwilą wykreślenia z rejestru, nieodpłatnie z mocy prawa mienie pozostałe po wykreślonym z rejestru podmiocie, bez względu na przyczynę wykreślenia, którym nie rozporządził przed wykreśleniem właściwy organ;
- odwołania od decyzji starosty, wydanych na podstawie art. 75 i 76 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2176), stwierdzających nabycie przez stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinny ogród działkowy prawa użytkowania - w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny - nieruchomości zajmowanej przez ten rodzinny ogród działkowy.

5) Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (opracowała: Jolanta Hofman)

W porównaniu z rokiem 2017 r. wzrosła liczba załatwionych przez Kolegium spraw dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.

W 2017 r. załatwiono 86 takich spraw, natomiast w 2018 r. rozpatrzono 105 spraw z tego zakresu. W 47 sprawach strony zawarły ugody.

6) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia

(opracowała: Lilla Król-Bubis)

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 2018 r., poz. 2081 ze zm.), dalej u.o.ś.

Od 1 stycznia 2018 r. wprowadzone zostały zmiany w u.o.ś. na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.). Zgodnie z art. 545 § 1 ustawy Prawo wodne do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w sprawach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania albo zmiany decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 u.o.ś., stosuje się przepisy obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2018 r. W myśl ust. 1a art. 545 przepisy art. 64 ust. 2 pkt 3, art. 74 ust. 1 pkt 5, art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2, art. 81 ust. 3 oraz art. 90 ust. 1b u.o.ś., stosuje się w brzmieniu nadanym ustawą Prawo wodne. Zgodnie zaś z art. 545 ust. 1b ustawy do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji, przed wydaniem której jest przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisko, o których mowa w ust. 1, przepisu art. 428 nie stosuje się.

W rozpatrywanych w 2018 r. sprawach problemy związane z podejmowaniem decyzji na podstawie przepisów u.o.ś., nie zmieniły się w porównaniu do lat ubiegłych. Z uwagi na szczególną procedurę podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań, różnorodność projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz sporność interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu, są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze. Kolegium zwracało uwagę na konieczność właściwego ustalenia kręgu stron postępowania. Z dniem 1 stycznia 2018 r. dodany został do u.o.ś. art. 74 ust. 3a, zgodnie z którym stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Zatem właściwe ustalenie przez organ obszaru oddziaływania inwestycji, przy uwzględnieniu specyfiki przedsięwzięcia i rodzaju emisji, pozwoli na ustalenie kręgu stron postępowania, który nie może ograniczać się tylko do właścicieli działek bezpośrednio graniczących z terenem inwestycji.

W sprawach dotyczących stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko Kolegium zwracało uwagę na zmianę treści art. 63 u.o.ś. zawierającego kryteria oceny przedsięwzięcia. Podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu umożliwiające analizę kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1 lub określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 69 u.o.ś. zawierać powinna karta informacyjna przedsięwzięcia. Treść karty informacyjnej określa art. 62a u.o.ś. Wynikające z karty informacyjnej przedsięwzięcia parametry zamierzenia

są wiążące zarówno dla organu administracji, jak i dla inwestora. Organy prowadzące postępowanie środowiskowe, powinny dokonać obiektywnej, wyważonej, opartej na niekwestionowanym stanie faktycznym oceny karty informacyjnej przedsięwzięcia jako dowodu zasadniczego, jak też ocenić inwestycję w kontekście wszystkich uwarunkowań wymienionych w art. 63 ust. 1 u.o.ś. W przypadku, gdy karta informacyjna przedsięwzięcia nie odpowiada treści art. 62a u.o.ś. organ powinien wezwać inwestora do uzupełnienia danych w tym zakresie.

Kolejną kwestią, na którą Kolegium zwracało uwagę jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.ś., zawiera nakaz przedstawienia w raporcie trzech wariantów, to jest: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że na podstawie lakonicznego opisu niemożliwe jest dokonanie oceny, czy zasadne jest realizowanie przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez inwestora. Jest to o tyle istotne, że kwestia dotyczy oceny oddziaływania określonego przedsięwzięcia na środowisko, które stanowi dobro publiczne, zaś jego ochrona, zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP jest obowiązkiem władz publicznych. Dlatego też inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.ś., a nie tylko wariantu, którym z przyczyn oczywistych inwestor jest zainteresowany. Kryterium ekonomiczne może stanowić element uzasadnienia wyboru określonego wariantu, ale nie usprawiedliwia pominięcia w raporcie co do zasady analizy racjonalnego wariantu alternatywnego (por.: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1238/11 oraz wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2999/12, CBOSA). Warianty przedsięwzięcia, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.ś., powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jakim przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających to środowisko chronić w jak najpełniejszym wymiarze. Warianty przedsięwzięcia nie mogą odbiegać od siebie w takim stopniu, który oznaczałby swoistą zmianę tożsamości tego przedsięwzięcia poprzez przekształcenie jego konstytutywnych, fundamentalnych parametrów i prowadziłby w rezultacie do zaproponowania do realizacji kilku różnych przedsięwzięć tego samego rodzaju. Powinny one poprzestać na korekcie parametrów dokonywanych w ramach jednego przedsięwzięcia (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II OSK 1605/13, CBOSA). Za wariant alternatywny nie może także być uznane „niepodejmowanie” konkretnej inwestycji. Brak jest bowiem możliwości oceny, czy faktycznie, jak twierdzą autorzy raportu, wariant najkorzystniejszy dla środowiska to ten przedstawiony w raporcie i planowany do realizacji, skoro nie można go „porównać” z innym wariantem. Aby wariant przedsięwzięcia mógł zostać uznany za alternatywny musi posiadać cechy wyraźnie odróżniające go od wariantu zaproponowanego przez inwestora. Dotyczy to zarówno istotnej w danych warunkach zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, zmiany planowanych rozwiązań technologicznych, zmiany procesu produkcji, czy też zmiany zakresu (wielkości) planowanego przedsięwzięcia. Wariant przedsięwzięcia różniący się istotnie przynajmniej w jednym z tych zakresów można uznać za alternatywny. Wariant ten musi być także racjonalny z uwagi na realną w danych warunkach możliwość jego realizacji zarówno pod względem organizacyjnym, technologicznym czy finansowym (por. ww. wyrok NSA z 14 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1238/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym (kluczowym) dowodem w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla danego przedsięwzięcia,

a organy administracji mają obowiązek dokonania na podstawie art. 80 Kpa oceny wartości dowodowej raportu. Raport jest dokumentem prywatnym, opracowywanym na zlecenie podmiotu zainteresowanego realizacją określonej inwestycji, zaś inne podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym jako strony lub na prawach strony mają możliwość, wynikającą z przepisów o postępowaniu dowodowym w administracji, zgłoszenia wniosków dowodowych zmierzających do podważenia tego dowodu, np. w postaci opinii sporządzonej przez inną osobę posiadającą odpowiednią wiedzę. Zadaniem organu administracji jest rzetelna, wnikliwa i wszechstronna ocena raportu oraz ewentualnych innych dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. Zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego, zwłaszcza oceny czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji (vide np. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 339/15 – LEX nr 2102273). Przyjmuje się także, że każdorazowe zastrzeżenia strony skarżącej wobec ustaleń raportu nie mogą być gołosłowne, tylko powinny być w zakresie wiadomości wymagających wiedzy specjalistycznej poparte np. ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskaże wady danego raportu. W wyroku z dnia 18 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 984/17 WSA w Łodzi zwrócił uwagę na konieczność zbadania granicznych wielkości zanieczyszczeń dla konkretnego przedsięwzięcia. Zdaniem Sądu zasadne wydaje się, aby wyliczeń emisji pyłów, gazów i hałasu dokonano z uwzględnieniem optymalnych i maksymalnych mocy przerobowych urządzenia (CBOSA).

W jednej ze spraw Kolegium powzięło wątpliwość, czy postępowanie o środowiskowe uwarunkowania dotyczy inwestycji nowej czy już zrealizowanej. Kolegium zwróciło uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pewne kontrowersje budzi dopuszczalność wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowanej inwestycji. W większości orzeczeń dominuje pogląd, iż decyzja taka może być dla istniejącej inwestycji wydana (zob. np. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II OSK 130/15, LEX nr 2177587 i powołane tam wyroki NSA z dnia 6 marca 2013 r., II OSK 2147/11, z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11 z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK 6/10 oraz z dnia 27 sierpnia 2014 r., II OSK 470/13, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl; zob. też: J. Szuma, K. Szuma, Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych, PPOŚ 2011 r., nr 3, s. 9; K. Gruszecki, Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć, Samorząd Terytorialny 2013, nr 7-8, s. 61). W ww. wyroku z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II OSK 130/15 NSA wskazał, że wydanie decyzji środowiskowej dla zrealizowanej inwestycji nie jest generalnie wykluczone. Zaznaczył jednak, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, jeżeli dotyczy przedsięwzięcia istniejącego, nie może być prowadzone w całkowitym oderwaniu od regulacji dotyczących procedur naprawczych określonych w Prawie budowlanym. NSA zwrócił uwagę, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszcza się w odniesieniu do przedsięwzięć istniejących właśnie ze względu na prowadzone przed organami nadzoru budowlanego postępowanie legalizacyjne i związane z nim wymogi (zob. powołany wyżej wyrok sygn. akt II OSK 470/13). Stanowi o tym choćby art. 49 ust. 4a Prawa budowlanego (zgodnie z tym przepisem decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót oraz o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona, mogą być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami u.o.ś., w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia

z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska). NSA podkreślił, że decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się zasadniczo dla przedsięwzięcia planowanego, a w wyjątkowych przypadkach służyć może ona wypełnieniu wymogów legalizacji przedsięwzięcia (art. 48 i nast. Prawa budowlanego), względnie doprowadzeniu go do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 7 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego). Nie ma natomiast podstaw do wydania decyzji środowiskowej, jeżeli inwestycja formalnie jest zakończona, a żadna procedura legalizacyjna (naprawcza) się nie toczy.

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 2018 r., poz. 1614 ze zm.).

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Uznania członka spółdzielni mieszkaniowej za stronę postępowania w przedmiocie udzielenia spółdzielni mieszkaniowej zezwolenia na usunięcie drzew. Kolegium uznało, iż członek spółdzielni mieszkaniowej mający udziały w gruncie, na którym rosły drzewa planowane do usunięcia przez spółdzielnię mieszkaniową, nie jest stroną postępowania w przedmiocie usunięcia drzew. Członkowie spółdzielni uczestniczą w procedurze usunięcia drzew na innych zasadach. Spółdzielnia mieszkaniowa informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty, członków spółdzielni, właścicieli budynków lub lokali niebędących członkami spółdzielni oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, o zamiarze złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, wyznaczając co najmniej 30-dniowy termin na zgłaszanie uwag. Wniosek może być złożony nie później niż w terminie 12 miesięcy od upływu terminu na zgłaszanie uwag (ust. 4 art. 83 ustawy o ochronie przyrody). Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje, kto w przypadku spółdzielni mieszkaniowej może złożyć wniosek o wycinkę drzew. Nie ulega wątpliwości, iż stroną takich postępowań jest tylko i wyłącznie wnioskodawca (spółdzielnia), a nie zaś także członkowie spółdzielni mieszkaniowej, którzy mają zapewniony udział przy procesie wycinki drzew lub krzewów na etapie zgłaszania uwag przed złożeniem przez spółdzielnię wniosku o wycinkę drzew lub krzewów. Stanowisko Kolegium Odwoławczego jest w tym zakresie zbieżne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2142/15, LEX nr 2315847, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lipca 2017 r. sygn. akt II SAB/GI 25/17, LEX nr 2328417, WSA w Łodzi w Wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 274/18, niepubl.).
- Umorzenia odroczonej opłaty za usunięcie drzew w sytuacji, gdy nasadzone zastępczo drzewa nie zachowały żywotności (art. 84 ust. 4 i ust. 5 ustawy o ochronie przyrody). Kolegium stwierdziło, iż strona dokonując nasadzeń zastępczych drzew nie wypełniła warunku zawartego w decyzji zezwalającej na usunięcie drzew dotyczącego posadzenia drzew wyhodowanych z zakrytym systemem korzeniowym, tj. w pojemnikach (drzewa wyhodowane były w gruncie i wykopane przed sprzedażą i posadzeniem). Poza tym strona nie przedstawiła żadnych dowodów, z których wynikałoby, że zajmowała się drzewami po ich posadzeniu, np. zlecała podlewanie drzew w czasie okresów suchych, czy dokonywała innych czynności pielęgnacyjnych w trakcie trzyletniego okresu. Z materiału dowodowego nie wynikało również, aby drzewa były zabezpieczone poprzez ich opalikowanie, co zwłaszcza w odniesieniu do drzew wyhodowanych bez zakrytego systemu korzeniowego,

sprzysja ich uszkodzeniu przez czynniki atmosferyczne, zwierzęta czy ludzi. Powyższe okoliczności potwierdzają, iż drzewa nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od strony, a zatem nie jest możliwe umorzenie odroczonej opłaty za usunięcie drzew. Stanowisko Kolegium podzielił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 3 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 809/18 (CBOSA).

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

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.), dalej jako ustawa, dotyczyły podobnie, jak w poprzednim roku, 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, zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym; zatrzymanie prawa jazdy z uwagi na nieprzedstawienie w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii; skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji; cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami z uwagi na istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi, zakaz prowadzenia pojazdów orzeczony przez sąd, odmowy zwrotu prawa jazdy w sytuacji orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie prawa jazdy kategorii B.

Nadal pozostają aktualne poglądy formułowane na kanwie art. 12 ust. 2 ustawy, w myśl którego przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii: B1 lub B - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A; AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D. Przytoczona treść powołanych przepisów została nadana nowelizacją ustawy o kierujących pojazdami (z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami - Dz. U. z 2014 r., poz. 970). Istota zmiany normatywnej polegała na wyraźnym doprecyzowaniu, że zakaz wydania prawa jazdy, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy, ma również zastosowanie w odniesieniu do osoby ubiegającej się o zwrot prawa jazdy. Ustawodawca wyraził w ten sposób jednoznaczną wolę, aby osoba objęta zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B nie mogła w trybie zwrotu odzyskać prawa jazdy w zakresie m.in. kategorii A, C, C+E. W orzecznictwie podkreśla się także, że nowelizacja ustawy z 2014 r. zdezaktualizowała rozbieżności orzecznicze, jakie występowały wcześniej na tle art. 12 ustawy, zaś odmowa zwrotu zatrzymanego dokumentu prawa jazdy na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy, także w zakresie kategorii nieujętych wprost w orzecznym przez sąd środka karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych nie jest karą administracyjną, ale dopuszczonym przez ustawodawcę dookreśleniem administracyjnych skutków tego środka karnego (por. wyrok WSA w Białymstoku z 6 października 2015 r., II SA/Bk 369/15; podobnie

WSA w Bydgoszczy w wyroku z 21 października 2015 r., II SA/Bd 1019/15 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z 11 sierpnia 2015 r., II SA/Ol 633/15; wszystkie: CBOSA).

Na bazie spraw rozstrzyganych na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy, dotyczących zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy za przekroczenie dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h, należy podkreślić, że organy orzekające są związane treścią prawomocnego mandatu karnego, co do popełnienia wykroczenia z art. 92a Kodeksu wykroczeń oraz co do prędkości, w związku z którą mandat karny został nałożony. W sprawach tego rodzaju nie ma znaczenia, czy kierowca popełnia błąd w dobrej wierze. Nie ma też możliwości skrócenia okresu zatrzymania prawa jazdy.

Z kolei podstawę wydania decyzji o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie w oparciu o art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy mogą stanowić tylko te przesłanki, które z dużą dozą prawdopodobieństwa wskazują na istotne zmniejszenie się sprawności kierującego. Zastrzeżenia muszą być konkretne i wynikać z obiektywnych faktycznych okoliczności, którym trudno z góry zaprzeczyć, bez dodatkowej, medycznej weryfikacji stanu zdrowia kierowcy (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 156/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 stycznia 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 445/11 - CBOSA). Do okoliczności powodujących zastrzeżenia należą m.in. zaburzenia psychiczne, stany chorobowe, upośledzenia, czy też brak niektórych organów lub funkcji. Podstawą wydania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie nie jest więc wykazywanie istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, gdyż w tym zakresie wypowiedzą się dopiero lekarze specjaliści, lecz jedynie ma ona zostać oparta na uzasadnionych zastrzeżeniach co do stanu zdrowia kierującego pojazdem, mogących świadczyć o takich przeciwwskazaniach. Organy administracji, a więc starosta i Kolegium nie mają jakichkolwiek uprawnień do tego, aby kwestionować to co wynika z treści orzeczenia lekarskiego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie jest kwestionowane to, że postępowanie którego celem jest ocena zdrowia kierowcy jest prowadzone przez lekarzy posiadających szczególne uprawnienia i kwalifikacje, zaś orzeczenie lekarskie ma walor dokumentu urzędowego, czyli takiego któremu w świetle przepisów Kpa przysługuje domniemanie zgodności z prawdą rzeczywistą.

Do wydania zaś decyzji na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy wystarczy potwierdzenie faktu kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Przepis prawa nie uzależnia skierowania na badania lekarskie od tego, czy było to zdarzenie jednostkowe, jak również od miejsca stwierdzonych naruszeń prawa.

9) Ruch drogowy (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy rozpatrywane na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) dotyczyły odmowy wydania uprawnień do wykonywania badań technicznych pojazdów, cofnięcia uprawnień diagnoście, odmowy rejestracji pojazdu.

Zgodnie z art. 84 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli osoba ubiegająca się o jego wydanie posiada wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, odbyła wymagane szkolenie oraz zdała egzamin kwalifikacyjny. Osoba ubiegająca się o przyznanie uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów powinna wykazać spełnienie wymaganych przesłanek. Innymi słowy na niej spoczywa ciężar przeprowadzenia dowodu w tym zakresie. Pojęcie „udokumentowania”, o którym mowa w art. 84 ust. 2b pkt 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym to czynność stwierdzająca coś na podstawie dokumentów, poparta także

określonymi dokumentami. Tak rozumiane „udokumentowanie” praktyki zawodowej w stacji kontroli pojazdów lub w zakładzie (warsztacie) naprawy pojazdów na stanowisku kontroli lub naprawy pojazdów nie może być zastąpione oświadczeniem samego kandydata na diagnostę, jak i oświadczeniami wskazanych przez niego świadków. Oświadczenia, będące wypowiedzią, zawierające czyjeś przekonania lub oznajmujące coś, nie mieszczą się w pojęciu „udokumentowanie” czegoś, a zatem nie mają znaczenia z punktu widzenia przesłanki udokumentowania odpowiedniej praktyki, o której mowa w art. 84 ust. 2b pkt 1 ustawy. Prawo o ruchu drogowym wymaga udokumentowania określonego okresu praktyki, nie stanowiąc w żaden sposób obowiązku uzyskania pozytywnej oceny tej „praktyki”. Przyjęcie innej wykładni tego przepisu powoduje, że organ opiera rozstrzygnięcie na przesłankach pozaprawnych, co nie jest dopuszczalne. W kwestii cofnięcia uprawnień diagnosty na podstawie art. 84 ust. 3 ww. ustawy należy zauważyć, że w przypadku badania technicznego pojazdu z zamontowanym urządzeniem technicznym podlegającym nadzorowi technicznemu może być ono przeprowadzone po przedstawieniu dokumentu wydanego przez właściwy organ dozoru technicznego, stwierdzającego sprawność urządzenia technicznego, co wynika z art. 81 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym. W myśl tego przepisu badanie techniczne pojazdu z zamontowanym urządzeniem technicznym podlegającym dozorowi technicznemu może być przeprowadzone po przedstawieniu dokumentu wydanego przez właściwy organ dozoru technicznego, stwierdzającego sprawność urządzenia technicznego. Diagnosta zobowiązany jest tę dokumentację zweryfikować. Z załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.), z poz. 6.5 wynika, że w przypadku urządzeń technicznych podlegających organom dozoru technicznego, stanowiących wyposażenie pojazdu, należy przed przystąpieniem do badania technicznego pojazdu sprawdzić dokument potwierdzający sprawność urządzenia technicznego, wydany przez właściwy organ dozoru technicznego. Z rozporządzenia wynika również, że brak ważnego w dniu badania dokumentu jest istotną usterką, skutkującą uznaniem stanu technicznego za niezadowalający. W przypadku zaś gdy w pojeździe stwierdzono usterki istotne, uprawniony diagnosta zamieszcza wpis o nich w zaświadczeniu o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu i określa wynik badania technicznego jako negatywny. Uprawniony diagnosta informuje posiadacza pojazdu o konieczności przeprowadzenia badania technicznego pojazdu, o którym mowa w ust. 6 (§ 6 ust. 2 rozporządzenia). Jeśli diagnosta nie dokona ww. czynności i dopuści dany pojazd do ruchu, czyli wyda zaświadczenie o pozytywnym wyniku badania takiego pojazdu naraża się na sankcję cofnięcia mu uprawnień. Nie ma znaczenia, że badanie zostało w późniejszym terminie anulowane. Nie ma też wpływu na wynik sprawy to, że diagnosta działał w dobrej wierze. Dyspozycja przepisu art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie przewiduje poza tym odstępienia od wydania decyzji o cofnięciu uprawnienia w sytuacji doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Nie może mieć też znaczenia, że było to badanie skomplikowane i złożone. Diagnosta w pełnieniu zawodu pełni funkcję publiczną. Wymagana od niego jest więc szczególna staranność w wykonywaniu swoich czynności, w tym przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

10) Drogi publiczne (opracował: Andrzej Piasta)

Tematyka ta uregulowana jest w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację zjazdu publicznego z drogi publicznej. Zdaniem Kolegium rozpatrując wniosek dotyczący lokalizacji nowego zjazdu publicznego zarządca drogi jest zobowiązany rozważyć, w jaki sposób wykonanie zjazdu oddziałuje na płynność ruchu pojazdów i czy lokalizacja tego zjazdu będzie miała znaczenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest podstawowym kryterium przy wyrażaniu zgody na budowę zjazdu. Wskazać także należy, że w przepisie § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124) określono, że „droga klasy Z powinna mieć powiązania z drogami wszystkich klas, z ograniczeniami wynikającymi z pkt 1 i 2, a odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie powinny być mniejsze niż 500 m oraz na terenie zabudowy nie mniejsze niż 300 m; dopuszcza się wyjątkowo odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie mniejsze niż 250 m, a na terenie zabudowy – nie mniejsze niż 150 m, przy czym na drodze klasy Z (zbiorcze) należy dążyć do ograniczenia liczby zjazdów, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę”. Ponadto jedną z podstawowych zasad, gdy chodzi o zjazd z drogi, zawiera § 113 ust. 7 pkt 1 i 2 rozporządzenia, który stanowi, że wyjazd z drogi do obiektu i urządzenia obsługi uczestników ruchu i wjazd na drogę nie mogą być usytuowane w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności: w obszarze oddziaływania skrzyżowania lub węzła (pkt 1) oraz w miejscu, w którym nie jest zapewniona wymagana widoczność wjazdu na drogę (pkt 2). Powyższe stanowisko podzielił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 1025/17 (CBOSA).
- Odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej. Zdaniem Kolegium, zarządca drogi badając zasadność wniosku o udzielenie zezwolenia na lokalizację infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym, nie jest zobligowany do wydania takiego zezwolenia bez jakichkolwiek obwarowań. Zarządca drogi jest obowiązany, przed wydaniem decyzji, do zbadania, czy warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa (art. 39 ust. 1a, ust. 3 pkt 1 i art. 39 ust. 3a ustawy o drogach publicznych) pozwalają na wydanie zezwolenia na lokalizację inwestycji. Zarządca winien zatem brać pod uwagę nie tylko zgodność zamierzenia inwestycyjnego z normami oraz opracowaniami technicznymi, ale również z innymi przepisami prawa, tak aby inwestycja nie zagrażała bezpieczeństwu ruchu drogowego, nie naruszała wymagań wynikających z przepisów odrębnych, nie powodowała niszczenia drogi, obniżenia klasy drogi oraz ograniczenia jej funkcji czy też niewłaściwego jej użytkowania. Do przepisów prawa branych pod uwagę przez zarządcę drogi przy wydawaniu zezwolenia należą niewątpliwie przepisy ustawy o drogach publicznych, ale również przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.).
- 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 ogólne, aby mogło być uznane za mieszczące się w granicach uznania administracyjnego.

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

Sprawy z zakresu ustawy z dnia 21 sierpnia 1999 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 122) o ochronie zwierząt dotyczyły czasowego odebrania zwierząt na podstawie art. 7 ust. 1 i 3 tej ustawy oraz obciążenia kosztami transportu i utrzymania odebranych zwierząt.

Na tle rozpatrywanych spraw zwrócić należy uwagę na art. 7 ust. 4 ustawy stanowiący, że w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. Ustawa nie pozostawia jakiejkolwiek swobody organowi w zakresie obciążenia kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, które zostało czasowo odebrane jego właścicielowi. Ustawodawca obliuguje właściwy organ do wydania rozstrzygnięcia o kosztach transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, w sytuacji gdy zwierzę traktowane było w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy, co spowodowało jego czasowe odebranie (tak również WSA w Opolu w prawomocnym wyroku z 24 października 2013 r., II SA/Op 348/13; orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako CBOSA). Obciążający dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierzęcia obowiązek uiszczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia ma charakter publicznoprawny. Zatem obciążenie strony tymi kosztami organ administracji powinien każdorazowo szczegółowo uzasadnić, przy czym wysokość tych kosztów powinna odpowiadać realnie ponoszonym z tego tytułu wydatkom, mającym wyłącznie uzasadniony faktycznie i prawnie charakter. Nie można uznać za prawidłowe obciążanie dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierzęcia kosztami nieznajdującymi faktycznego uzasadnienia.

12) Prawo wodne (opracowała: Ewa Oleksiewicz-Głowacka)

Sprawy z zakresu ustawy Prawo wodne dotyczyły kwestii nakazania przywrócenia stanu poprzedniego na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom. Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 710; obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.), która w art. 234 reguluje kwestie dotyczące zakazu zmiany stanu wody i odprowadzania wody na gruncie.

Regulacje prawne zawarte w tym przepisie są w zasadzie powtórzeniem nieobowiązującego już unormowania art. 29 ustawy – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), stąd w pełni aktualny pozostaje dorobek doktryny i orzecznictwa powstały na gruncie tej ustawy. W odróżnieniu od uregulowań poprzedniej ustawy w przepisach obecnie obowiązującej wskazano, iż w decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom należy ustalić termin wykonania tych czynności oraz wprowadzono ograniczenie czasowe, do którego można wszcząć postępowanie o naruszenie stosunków wodnych, tj. postępowania w tych sprawach nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt.

Nadto należy mieć na uwadze, iż uregulowania zawarte w art. 234 Prawa wodnego stosuje się do spraw wszczętych od dnia 1 stycznia 2018 r., bowiem stosownie do treści art. 545 ust. 4 nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, w zakresie nakazania przywrócenia stanu poprzedniego na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem do spraw w zakresie naruszenia stosunków wodnych wszczętych i niezakończonych do dnia 31.12.2017 r. zastosowanie znajduje art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

Na gruncie spraw dotyczących naruszenia stosunków wodnych można zasygnalizować następujące zagadnienia:

- sprawy te co do zasady wymagają wiadomości specjalnych przekraczających wiedzę wynikającą z doświadczenia życiowego organów administracji o właściwości ogólnej. Są to postępowania specyficzne i skomplikowane, wymagające odpowiedniej wiedzy z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej, postępowań wodnoprawnych i melioracji wodnych, a ewentualnie również przeprowadzenie badań, analiz i obliczeń. Inne dowody takie jak oględziny, czy zeznania świadków nie posiadających fachowej wiedzy 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, w tym czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między dokonaną zmianą, a wynikłą szkodą. Regułą w sprawach tego rodzaju powinien być dowód z opinii biegłego na okoliczność tego, czy doszło do zmiany stanu wód na gruncie, czy na gruncie sąsiednim nastąpiła szkoda oraz czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy zmianą, a szkodą,
- ustawodawca w art. 29 ust. 3 (obecnie w art. 234 ust. 3) ustawy Prawo wodne posługuje się pojęciem szkodliwego wpływu na grunty sąsiednie, a nie szkody zaistniałej na gruntach sąsiednich. Oznacza to, iż ten szkodliwy wpływ może być również potencjalny tj. mogący wystąpić w przyszłości jeżeli jest to możliwość w określonych okolicznościach realna, to jest gdy okoliczności te nie wykraczają poza zakres normalnych, przewidywanych dla danego obszaru zdarzeń. Pojęcie „szkodliwego oddziaływania na grunty sąsiednie” nie może być ujmowane wyłącznie w oparciu o cywilnoprawne pojęcie szkody, rozumianej głównie jako uszczerbek majątkowy lub utrata realnie spodziewanych korzyści. Może to być także szkoda, która może ewentualnie powstać w wyniku katastrofalnego zdarzenia atmosferycznego. Zatem dla zastosowania art. 29 ust. 3 (czy art. 234 ust. 3) ustawy Prawo wodne nie jest konieczne wykazanie, że szkoda już wystąpiła. Wystarczy, że na podstawie logicznego wnioskowania opartego o zwykłe doświadczenie życiowe można przyjąć, iż skutkiem zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości będzie zmiana kierunku spływu wody z tej i innych nieruchomości powodująca powstawanie szkód.
- art. 29 ust. 3 (art. 234 ust. 3) ustawy Prawo wodne przewiduje likwidację szkodliwego wpływu zmian na gruncie na grunty sąsiednie poprzez nakazanie właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Przywołane unormowanie prawne przewiduje zatem alternatywny sposób załatwienia sprawy. Ustawa nie zawiera przy tym żadnego dodatkowego unormowania, z którego wynikałoby, że jako podstawowe preferowane jest któreś wskazane w przepisie rozwiązanie. To organ winien nakazać w decyzji takie działanie, które w okolicznościach danej konkretnej sprawy racjonalnie będzie najskuteczniejsze i najprostsze do wykonania, mając na uwadze prawa i interesy wszystkich stron postępowania. Przepis nie określa i nie wskazuje, jakiego rodzaju urządzenia mają być wykonane w celu zapobieżenia szkodom; celem tego przepisu jest nakazanie stronie dokonującej szkody wykonania takiego urządzenia, które uniemożliwi dokonanie szkód. Powyższe oznacza, że organ nie może nakładać na stronę obowiązków, których wykonania nie będzie mógł zweryfikować w ramach własnych

kompetencji i uprawnień, jednocześnie, co orzecznictwo mocno podkreśla, nie bez znaczenia jest, iż najistotniejsze w przedmiotowych decyzjach organów administracji jest zapobieżenie powstaniu szkody, a nie rodzaj urządzenia zapobiegającego.

2. 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 warunków zabudowy, środowiskowych uwarunkowań, Prawa wodnego) termin załatwienia sprawy wydłuża się do ok. 2 miesięcy, o czym strony są zawiadamiane na piśmie, zgodnie z art. 36 Kpa. 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).

Sprawy, które nie zostały załatwione w 2018 r., to w większości sprawy, które wpłynęły pod koniec roku. Zostały one załatwione w 2019 r.

3. Informacja na temat skarg kasacyjnych

W 2018 r. Kolegium wniosło 6 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

W 2018 r. NSA rozpatrzył 6 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium w latach 2016 i 2018:

- w 1 sprawie uchylił wyrok WSA i oddalił skargę,
- w 1 sprawie uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA,
- w 4 sprawach oddalił skargi.

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

W roku 2018 w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Piotrkowie Trybunalskim nie przeprowadzono kontroli.

5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO

W roku 2018 nie wydano postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odbyło trzy Zgromadzenia Ogólne.

Prezes Kolegium uczestniczyła w trzech Zgromadzeniach Ogólnych Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w licznych szkoleniach i kursach:

- członkowie Kolegium:
 - szkolenie „Realizacja ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz zasady zmiany wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego”,
 - szkolenie „Wymiar podatków lokalnych w 2018 r.”,
 - szkolenie „Świadczenia rodzinne i świadczenia wychowawcze w 2018 r. – aktualne problemy”,
 - szkolenie „Nowa opłata pobierana przez gminy z tytułu ograniczenia naturalnej retencji terenowej. Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych wykorzystywanych do działalności rolniczej w 2018 r. Najnowsze problemy związane z realizacją podatków lokalnych”,
 - szkolenie „Orzecznictwo – zagospodarowanie przestrzenne”,
 - szkolenie „Orzecznictwo – pomoc społeczna”,
 - szkolenie z zakresu ochrony danych osobowych przetwarzanych w Samorządowym Kolegium Odwoławczym,
- pracownicy Biura:
 - kurs kancelaryjno-archiwalny I stopnia,
 - szkolenie „Dokumentacja pracownicza w 2018 r. – projektowane zmiany dotyczące akt osobowych w związku z ich elektroniczną oraz inne istotne zagadnienia”,
 - szkolenie „RODO w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych”,
 - szkolenie z zakresu organizacji i zasad działania archiwum w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych,
 - szkolenie z zakresu ochrony danych osobowych i elektronicznego zarządzania dokumentacją,
 - szkolenie „Dokument elektroniczny w urzędzie – procedury administracyjne, postępowanie z e-dokumentem”,
 - szkolenie „Zakończenie roku budżetowego 2018 oraz zmiany w zakresie planowania i wykonywania budżetu w roku 2019”,
 - szkolenie „Dokumentacja pracownicza – zmiany od 1 stycznia 2019 r.”

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie.

Plan finansowy wydatków Kolegium na rok 2018 wynosił po zmianach 2.032.008,00 zł i został wykonany na kwotę ogółem 1.972.902,21 zł. W 2018 r. nie było wydatków inwestycyjnych.

Zatrudnienie pracowników Kolegium i ich kwalifikacje przedstawione zostały w części I pkt 2 niniejszej informacji.

Piotrków Trybunalski, 15 marca 2019 r.

Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim


Agnieszka Meckier

