

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 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 2020 r. poz. 256 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.), zwanej dalej o.p.

Na zasadach określonych w odrębnych ustawach Kolegium orzeka również w innych sprawach, np. na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) orzeka w sprawach cywilnoprawnych dotyczących 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) SKO 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 miejscowa Kolegium obejmuje łącznie 58 jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów).

Sprawy indywidualne rozstrzygane są przez Kolegium w składach trzyosobowych. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

SKO jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Na koniec 2020 r. Kolegium składało się z 15 członków, w tym 9 etatowych i 6 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 4	wyższe administracyjne: 1	wyższe inne: 1

Wśród członków Kolegium jest adwokat i dwóch radców prawnych.

2.2. W Biurze Kolegium na koniec 2020 r. zatrudnionych było 8 pracowników, w tym: Kierownik Biura, Główny księgowy, 4 starszych inspektorów, 1 inspektor i 1 sprzątaczkę. Dwoje pracowników Biura zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wykształcenie wyższe posiada 5 pracowników Biura (Kierownik Biura, Główny księgowy, 2 starszych inspektorów oraz 1 inspektor).

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

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

W roku 2020 na potrzeby Kolegium zakupiono dysk sieciowy NAS, 4 laptopy, oprogramowanie Microsoft Office 2019 Home & Business PL oraz wymieniono 1 monitor komputerowy. Stan wyposażenia Kolegium w meble, sprzęt biurowy i elektroniczny należy ocenić jako zadowalający/dobry.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 2.158
w tym spraw:

- 1.1.** pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) -144
- 1.2.** wpływ spraw w roku objętym informacją - 2.014

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 1.843

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami o.p.	444
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	189
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	538
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	81
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady, utrzymanie porządku i czystości w gminach	99
7.	prawo wodne	21
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	46
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	7
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	226
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	46
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII k.p.a.	145

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej p.p.s.a. - 157

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 14

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 1.957

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 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.</td><td>4</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.	4	1.144
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.	4			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	79		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponagień na bezczynność organu i przewlekłość postępowania, w tym: <table><tr><td>uznające ponaglenia za uzasadnione</td><td>4</td></tr></table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	4	32
uznające ponaglenia za uzasadnione	4			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy p.p.s.a.	159		
5.	Pozostałe	562		

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 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 1 o.p.)	391
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 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 2a o.p.)	136
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. oraz art. 233 § 2 o.p.)	530
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	14
5.	pozostałe	72

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 k.p.a. oraz art. 244 § 2 o.p.)	0
2.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a. oraz art. 243 § 3 o.p.)	0
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a k.p.a. oraz art. 249 § 1 o.p.)	3
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 - 158 k.p.a. oraz art. 247 - 251 o.p.)	25
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p.)	6
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	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 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 k.p.a. oraz art. 208 o.p.)	7
9.	pozostałe	38

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją - 181

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 - 19
w tym ugody – 0
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 10
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 2

CZEŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a.

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 159

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 131

1.1.1. Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 7

- wskaźnik „zaskarżalności” - 11,67%

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją (ogółem) - 0

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. (ogółem) - 0

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) - 3

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami p.p.s.a., skierowanych do WSA (ogółem) - 18

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) - 108

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skarg 26	102
2.	skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym: uznające skargi za uzasadnione 0	0
3.	sprzeciw na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uznające sprzeciw za uzasadniony 0	6 (oddalono)

CZĘŚĆ VI

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

1) Podatki i opłaty lokalne, Ordynacja podatkowa (opracował: Andrzej Piasta)

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

- Nałożenia kary porządkowej za bezzasadną odmowę przez podatnika okazania przedmiotu oględzin (art. 262 § 1 pkt 2 o.p.). W wyroku z dnia 16 kwietnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 81/20 (LEX nr 3021204) WSA w Łodzi wskazał m.in., iż „Celem regulacji zawartej w art. 262 o.p. jest zdyscyplinowanie uczestników postępowania i wymuszenie posłuchu postanowieniom organów podatkowych. Równocześnie ma ona zapewnić sprawny przebieg postępowania i wydanie rozstrzygnięcia w przewidzianym ustawowo terminie”.
- Oprocentowania nadpłaty za cały okres istnienia nadpłaty, tj. od dnia jej wpłaty do momentu zwrotu na konto podatnika, w związku z uchyleniem przez organ odwoławczy decyzji określającej zobowiązanie w podatku od nieruchomości i umorzeniem postępowania w sprawie z uwagi na przedawnienie. Zgodnie z art. 78 § 1 i § 3 pkt 1 o.p. nadpłaty podlegają oprocentowaniu w wysokości równej wysokości odsetek za zwłokę, o których mowa w art. 56 § 1 cytowanej regulacji, pobieranych od zaległości podatkowych. Oprocentowanie przysługuje w przypadkach przewidzianych w art. 77 § 1 pkt 1 i 3 o.p. - od dnia powstania nadpłaty, a jeżeli organ podatkowy nie przyczynił się do powstania przesłanki zmiany lub uchylenia decyzji, a nadpłata nie została zwrócona w terminie - od dnia wydania decyzji o zmianie lub uchyleniu decyzji. W wyroku z dnia 24 września 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 311/20 (LEX nr 3071056) WSA w Łodzi stwierdził, iż „Przedawnienie zobowiązania podatkowego jest przesłanką obiektywną, uwzględnianą z mocy prawa zarówno przez organy, jak i sąd, na każdym etapie postępowania, niezależnie od woli stron postępowania. Zatem przedawnienie zobowiązania podatkowego, będące w niniejszym postępowaniu podstawą uchylenia decyzji pierwszoinstancyjnej przez organ odwoławczy, jest przesłanką obiektywną, która musi być uwzględniona przez organ podatkowy z mocy prawa. Z tych względów nieuzasadnione jest stanowisko, że organ podatkowy mógł przyczynić się do powstania przesłanki obiektywnej, która powstaje z mocy ustawy. Dlatego uwzględnienie upływu terminu przedawnienia, jako podstawy uchylenia decyzji organu pierwszej instancji jest przesłanką obiektywną i nie może być uznane za „przyczynienie” się organu do powstania przesłanki uchylenia decyzji”.
- Opodatkowania gruntów leśnych Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, na których to gruntach, na podstawie umowy o ustanowieniu służebności przesyłu, przedsiębiorca przesyłowy posadził linie energetyczne wraz ze słupami. W uchwale z dnia 9 grudnia 2019 r. sygn. akt II FPS 3/19 (ONSAiWSA 2020/2/12) NSA stwierdził, iż „Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia

2018 r.”(por. też wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 550/19, LEX nr 2847943).

- Opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynku według stawek właściwych dla budynków pozostałych w sytuacji, gdy podatnik twierdzi, iż jest to budynek mieszkalny (a nie jest założona dla tego terenu ewidencja budynków). W wyroku z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 43/20 (LEX nr 3100779) WSA w Łodzi stwierdził, iż „Jeśli podatnik domaga się zmiany opodatkowania budynku poprzez przyjęcie, że stanowi on budynek mieszkalny i nie należy już do kategorii budynków pozostałych, to aby jego starania okazały się uzasadnione, musi wykazać jakie zmiany nastąpiły. Nie mogą to być zresztą zmiany jakiekolwiek, lecz takie, które wskazują, że budynek ma charakter mieszkalny. W szczególności istotne może w tej mierze stać się zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania budynku podjęte na podstawie art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego”.
- Zmiany w trybie art. 254 o.p. 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 o.p. 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. W wyroku z dnia 7 sierpnia 2019 r. sygn. akt I SA/Łd 283/19 (LEX nr 2713432) WSA w Łodzi stwierdził, iż „Przepis art. 254 o.p. wymaga ustalenia jako przesłanki jego zastosowania, czy zmiana okoliczności faktycznych nastąpiła po doręczeniu decyzji ostatecznej, co oznacza ustalenie daty tej zmiany. Nie jest więc istotne kiedy okoliczności ujawniono, lecz kiedy one wystąpiły. Przyjęcie innej wykładni art. 254 § 1 o.p. mogłoby doprowadzić do kuriozalnych sytuacji, że organ w każdym wypadku mógłby zastosować ten przepis i po doręczeniu stronie decyzji ostatecznej ujawnić okoliczności już istniejące w dacie doręczenia decyzji i na tej podstawie dokonać zmiany decyzji ostatecznej”.

2) Zagospodarowanie przestrzenne (opracowała: Dagmara Olasik)

Do spraw rozpatrywanych przez Kolegium na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), dalej u.p.z.p., należały odwołania od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ponownie, jak w latach poprzednich, najczęstszym powodem uchylania zaskarżonych decyzji organów pierwszej instancji były wady analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. W szczególności nieprawidłowe wyznaczanie i bez uzasadnienia granic obszaru analizy 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). Często w analizie przedstawiano zabudowę istniejącą w obszarze analizowanym w sposób wybiórczy i bez uzasadnienia, ograniczając się jedynie do wybranych obiektów, a nie całej zabudowy na terenie analizowanym.

Nadal do częstych uchybień należy zaliczyć ogólny lub zupełny brak uzasadnienia dla przyjętych cech nowej zabudowy, w świetle ustaleń analizy i przepisów ww. rozporządzenia, co w szczególności dotyczy przypadków, w których nowe cechy zabudowy zostały ustalone nie w oparciu o średnie wskaźniki, czy też jako kontynuacje, przedłużenie, lecz na zasadzie odstępu – § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 ww. rozporządzenia.

Powtórzyć za poprzednimi informacjami rocznymi należy, iż tak jak w latach poprzednich do dość licznej grupy spraw należały odwołania od decyzji w przedmiocie 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 2021 r. poz. 247). 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 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839). Przed wydaniem decyzji organ winien zbadać charakter planowanej inwestycji, poddając wnikliwej analizie parametry techniczne i użytkowe planowanego urządzenia, w tym złożoną dokumentację. Bez prawidłowego ustalenia tych parametrów nie sposób bowiem rozstrzygać o charakterze planowanej inwestycji. Wyniki dokonania takiej analizy winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium, organy gmin podejmowały rozstrzygnięcia nie dokonując analizy treści wniosku i przedstawionych przez inwestora załączników w kontekście art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. c u.p.z.p., zgodnie z wymogami art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.

Warto przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt II OSK 586/18, który został wydany po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej wniesionej przez stronę postępowania od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 336/17 oddalającego skargę na decyzję Kolegium z 2017 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji zmieniającej decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Kolegium, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stwierdziło nieważność decyzji organu pierwszej instancji zmieniającej decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Weryfikowana decyzja organu pierwszej instancji z 2012 r. została podjęta na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. Organ pierwszej instancji nie dysponował zgodą wszystkich stron na zmianę decyzji, co prowadzi na gruncie przesłanek z art. 155 k.p.a., do rażącej wadliwości decyzji podjętej na podstawie tego przepisu i uzasadnia jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Kolegium podkreśliło, iż inną kwestią w przedmiotowej sprawie jest to, czy zmiana ostatecznej decyzji w zakresie wskazanym we wniosku, mogła nastąpić w trybie art. 155 k.p.a.

Inwestor zarzucił Kolegium naruszenie treści przepisu art. 53 ust. 7 u.p.z.p., wedle którego „nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”. Zgodnie natomiast z treścią przepisu ww. art. 158 § 2 k.p.a. „jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji [...] organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji”.

Kolegium wskazało, iż przepis art. 53 ust. 7 u.p.z.p. odnosi się do postępowań w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. Celem postępowania prowadzonego w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jest rozstrzygnięcie o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie, a także określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. jest postępowaniem samodzielnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., odrębnym od postępowania zakończonego decyzją ostateczną. Przedmiotem postępowania w sprawie zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. nie jest ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy już ostatecznie zakończonej, a jego celem jest jedynie ustalenie, czy zachodzą przesłanki do zmiany decyzji ostatecznej określone w art. 155 k.p.a. Decyzja podlegająca weryfikacji podjęta została w trybie nadzwyczajnym uregulowanym w przepisach k.p.a. (art. 155), a nie jako decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, której procedura uzyskiwania została szczegółowo unormowana w przepisach u.p.z.p.

Naruszenie przepisu prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 53 ust. 7 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, co było skutkiem przyjęcia błędnego uznania, iż przepis ten nie ma zastosowania do decyzji zmieniającej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co w rezultacie doprowadziło do naruszenia przepisu art. 158 § 2 k.p.a. stosowanego odpowiednio, stanowiło podstawę skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r. stwierdził, iż „Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”, w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony do tej pory. W tej sytuacji o ile decyzja o zmianę, której wystąpił inwestor była decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, to już decyzja wydana w trybie art. 155 k.p.a. takiego charakteru nie miała i stanowiła odrębne rozstrzygnięcie, wydane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd nie znajduje w nim zastosowania regulacja zawarta w art. 53 ust. 7 u.p.z.p. zgodnie z którą nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Poszerzenie zakresu stosowania przepisu szczególnego jakim jest art. 53 ust. 7 u.p.z.p. na postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nie mającej przymiotu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozostaje w sprzeczności z treścią powołanego przepisu”.

W toku rozpatrywania spraw z odwołań od decyzji ustalających warunki zabudowy, na etapie postępowania przed Kolegium, powstała wątpliwość co do właściwości organu wydającego decyzję w przedmiocie warunków zabudowy. W dwóch sprawach, w trakcie postępowania odwoławczego ustalono, iż stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy (nie wnioskodawcą o ustalenie warunków zabudowy) była osoba pełniąca funkcję wójta (burmistrza) oraz ich małżonkowie, jako właściciele działek sąsiadujących z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Z uwagi na to, że osoba pełniąca funkcję wójta (burmistrza) oraz ich małżonkowie byli stroną postępowania, jako właściciele działek sąsiadujących z terenem inwestycji, w sprawie o ustalenie warunków zabudowy, stanowiło to okoliczność wyłączenia tego organu od załatwienia sprawy na zasadzie art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. W sytuacji przewidzianej w art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. do wyłączenia organu dochodzi z mocy samego prawa.

Skutkiem wyłączenia organu jest utrata przez niego właściwości w danej sprawie. Konsekwencją wyłączenia organu od załatwienia sprawy jest niedopuszczalność upoważnienia przez ten organ pracownika podległego mu urzędowi do załatwienia sprawy.

Wyłączeniu na podstawie art. 25 k.p.a. podlega zatem zarówno organ administracji publicznej w znaczeniu osoby wykonującej funkcje tego organu, jak i urząd organu w znaczeniu zespołu pracowników podległych służbowo tej osobie.

Gdy organ administracji publicznej ujawni naruszenie przepisów o właściwości dopiero w toku postępowania odwoławczego, wszczętego wskutek wniesienia odwołania od merytorycznej decyzji organu pierwszej instancji, to organ odwoławczy ma obowiązek na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji z powodu jego bezprzedmiotowości.

Kolegium uchyliło zaskarżone decyzje w przedmiocie warunków zabudowy w całości i umorzyło postępowanie przed tymi organami, które podlegały wyłączeniu.

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

1. W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczeń rodzinnych uregulowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.), zwanej dalej u.ś.r., najliczniejsza grupa odwołań dotyczyła świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 u.ś.r.). W tych sprawach najczęstszymi przyczynami uchyleń decyzji organów pierwszej instancji było:
 - dokonanie błędnej wykładni art. 17 ust. 1b u.ś.r., będące efektem braku respektowania wyroku 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 u.ś.r. 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. W orzecnictwie podkreśla się, że nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i rozstrzygnięcia w takiej sprawie na tej części przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 223/16, z dnia 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 923/16; z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt I OSK 755/16, z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt I OSK 1853/16, z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1578/16, z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1512/16, z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>);
 - brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 k.p.a.) w kwestii wyjaśnienia wystąpienia związku przyczynowego pomiędzy sprawowaniem opieki przez wnioskodawcę, a rezygnacją przez niego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bądź jej niepodejmowaniem;
 - dokonanie wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. opartej jedynie na jednej metodzie, tj. wykładni literalnej, skutkujące odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom posiadającym świadczenie emerytalne, podczas gdy w orzecnictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, iż wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. winna uwzględniać także kontekst historyczny pojawienia się tego przepisu w systemie prawa, który przesądza o konieczności zastosowania reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej. Odczytanie znaczenia tego przepisu w obecnych realiach – jako pozbawiającego w całości świadczenia pielęgnacyjnego także opiekuna otrzymującego świadczenie znacznie niższe, pozostaje w sprzeczności z wynikami takiej wykładni i narusza konstytucyjną zasadę równości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 1546/19, LEX nr 3009452 i z dnia 28 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 757/19; publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Odstąpienie od wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nie może jednak doprowadzić do sytuacji, w której dana osoba pobierałaby świadczenie pielęgnacyjne i emeryturę. Nie można zaakceptować takiej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., która sprowadzałaby się do odmowy jego zastosowania i wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego stanowiącego różnicę między wysokością emerytury, a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż wypłata różnicy pozostaje w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 3 u.ś.r. Powyższe przemawia za celowością przyjęcia rozwiązania polegającego na umożliwieniu osobom spełniającym warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, a pobierającym emeryturę, wyboru jednego ze świadczeń: pielęgnacyjnego lub emerytalno – rentowego. Wybór można zrealizować przez złożenie do organu rentowego wniosku o zawieszenie prawa do emerytury na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Uznać należy, że zawieszenie prawa do emerytury eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w postaci posiadania prawa do emerytury. Istota ograniczenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla emeryta, wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. musi być interpretowana, jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia. Skoro zawieszenie prawa do emerytury skutkuje wstrzymaniem jej wypłaty, to uznać należy, że eliminuje się w ten sposób negatywną przesłankę wyłączającą nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.ś.r. prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, czyli w sprawach wymagających rezygnacji z emerytury od miesiąca, w którym strona przedstawi decyzję o wstrzymaniu wypłaty emerytury. O możliwości złożenia wniosku o zawieszenie emerytury i uzależnieniu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego od przedstawienia decyzji o wstrzymaniu jej wypłaty, organ winien stronę poinformować. Taka informacja powinna być udzielona stronie wówczas, gdy postępowanie z wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wykaże, że zachodzą przesłanki umożliwiające uwzględnienie wniosku i jedyną przeszkodą jest pobieranie emerytury.

Wyeksponowania również wymaga, iż na mocy art. 150a ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), dalej u.COVID-19 wprowadzono zmiany w kwestii utraty dochodu, jako regulacji szczególnej względem u.ś.r., uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych na okresy zasiłkowe od dnia 1 listopada 2019 r. do dnia 31 października 2021 r.

2. 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.), zwanej dalej „u.p.o.u.a.” najliczniejszą grupę stanowiły odwołania od decyzji w przedmiocie umorzenia, rozłożenia na raty dłużnikowi alimentacyjnemu jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a.) oraz od decyzji w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia (art. 23 u.p.o.u.a.). W tego rodzaju sprawach można zwrócić uwagę na sytuację związaną ze śmiercią dłużnika alimentacyjnego w związku z uchybieniem popełnianym przez organy I instancji przez błędną wykładnię art. 2 pkt 7 lit. a u.p.o.u.a., wyrażającą się w rozpatrywaniu kwestii nienależnie pobranego świadczenia w oderwaniu od czynnika subiektywnego w postaci winy (złej wiary) świadczeniobiorcy. Ustalenie faktyczne co do śmierci dłużnika alimentacyjnego pociąga

za sobą ustalenie, iż ustał obowiązek alimentacyjny tegoż dłużnika względem osoby uprawnionej. Nie oznacza to jednak, że wszystkie świadczenia pobrane po śmierci dłużnika alimentacyjnego można automatycznie uznać za podlegające zwrotowi świadczenia nienależnie pobrane na podstawie art. 2 pkt 7 lit. a w zw. z art. 23 ust. 1 u.p.o.u.a. W przepisach tych obowiązek zwrotu został połączony bowiem nie z samym tylko pojęciem „nienależnego świadczenia”, lecz z zaistnieniem „świadczenia nienależnie pobranego”. Wskazane sformułowania nie są pojęciami tożsamymi. Zwraca się uwagę na to, że „nienależne świadczenie” jest pojęciem obiektywnym i występuje między innymi wówczas, gdy świadczenie zostaje wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy taka podstawa odpadła. Natomiast „świadczenie nienależnie pobrane” to świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zawinionego zaniechania). W konsekwencji przyjmuje się, że w przypadku świadczeń pobranych z funduszu alimentacyjnego po śmierci dłużnika alimentacyjnego, obowiązek zwrotu obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 386/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 42/19, LEX nr 2645737).

Ponadto należy zaakcentować zmiany u.p.o.u.a. wprowadzone ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875 ze zm.), odnoszące się do wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wprowadzenia mechanizmu „złotówka za złotówkę” przy ustalaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zmiany wynikające z art. 150a ust. 2 u.COVID-19 w zakresie utraty dochodu, jako regulacji szczególnej względem u.p.o.u.a., uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na okresy świadczeniowe od dnia 1 października 2019 r. do dnia 30 września 2021 r.

3. W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.” znaczna liczba odwołań, podobnie jak w roku ubiegłym, dotyczyła ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej dla osób wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Najczęstszym powodem uchylenia decyzji organów I instancji w tym przedmiocie było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., przez niewystarczające ustalenie okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy i związaną z nim błędną ocenę materiału dowodowego, co z kolei powodowało, że stanowisko organów nie było uzasadnione w sposób odpowiadający wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Błędne zaś ustalenie stanu faktycznego sprawy w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym zwłaszcza art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. W sprawach dotyczących ustalenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, uwypuklenia wymaga, iż w pierwszej kolejności organ winien dążyć do zawarcia z osobą zobowiązaną umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., a w przypadku, gdyby do jej zawarcia (z różnych przyczyn) nie doszło, ustalić wysokość opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż skoro ustawodawca przyjął priorytet w zawieraniu ww. umów przed wydaniem decyzji ustalającej przedmiotową odpłatność, a sama umowa powinna uwzględniać indywidualną sytuację osoby zobowiązanej (jej sytuację dochodową, osobistą oraz możliwości) – to organ nie powinien dążyć

do zawarcia takiej umowy, która byłaby wyłącznie powtórzeniem obowiązku ustalonego w drodze decyzji, np. co do maksymalnej kwoty wnoszonej opłaty. Zarówno bowiem organ, jak i osoba zobowiązana dysponują pewną swobodą w ustalaniu warunków umowy, zakresu ostatecznego zobowiązania, a tym samym w ramach podjętych negocjacji uzyskują wpływ na ustalenie dogodnych, odpowiadającym im warunków i wysokości odpłatności z tego tytułu. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż treść przywołanego wyżej przepisu art. 103 u.p.s. wskazuje jednoznacznie, iż odpowiedzialność osób wymienionych w art. 61 ust. 2 u.p.s. nie ma charakteru solidarnego. Przeciwnie, ustawodawca uznał, iż w przypadku gdy jedna z osób zobowiązanych nie osiąga dochodów pozwalających na obciążenie jej opłatą za pobyt osoby bliskiej w DPS, pozostałe osoby zobowiązane nie powinny partycypować w kosztach, które z mocy ustawy ich nie obciążają. Konsekwentnie tę samą zasadę należy przyjąć w przypadku ustalenia wysokości takiej opłaty w formie decyzji administracyjnej.

4) Gospodarka nieruchomościami (opracował: Andrzej Lebelt)

W 2020 r. najwięcej spraw z tego zakresu dotyczyło: opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej lub podziałem nieruchomości.

Na uwagę zasługuje jedna ze spraw dotycząca opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem.

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), dalej u.g.n., jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosła jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.

W myśl art. 146 ust. 1a u.g.n., ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. Zgodnie z art. 156 ust. 1 u.g.n. opinię o wartości nieruchomości sporządza na piśmie (w formie operatu szacunkowego) rzeczoznawca majątkowy, który posiada wiadomości specjalne z danej dziedziny i w oparciu o nie wycenia nieruchomość. Sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy stanowi dowód tego, jaką wartość nieruchomość miała przed oraz po podziale i w konsekwencji różnica tych wartości stanowi podstawę do ustalenia opłaty adiacenckiej.

Kwestią sporną stało się ustalenie wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem. W opisywanej sprawie zostały bowiem sporządzone dwa operaty szacunkowe dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej. W operacie sporządzonym na zlecenie organu administracji rzeczoznawca majątkowy określił wzrost wartości rynkowej z tytułu podziału przedmiotowej nieruchomości na kwotę 791.705,00 zł. Z kolei w operacie szacunkowym sporządzonym na zlecenie strony, wzrost wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości został wyliczony na kwotę 350.741,00 zł.

W związku z tak dużą rozbieżnością w wyliczeniu wzrostu wartości nieruchomości Kolegium uznało za zasadne poddanie ocenie prawidłowości sporządzenia ww. operatów przez Komisję Arbitrażową przy Polskim Stowarzyszeniu Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie, dalej jako „Komisja”.

Komisja wydała dwie opinie dotyczące prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych

przedłożonych przez Kolegium do oceny, uznając, iż ujawnione w obu operatach szacunkowych błędy i nieprawidłowości miały wpływ na określoną wartość prawa własności przedmiotowej nieruchomości przed i po podziale dla celu, w jakim operaty szacunkowe zostały sporządzone.

Komisja m.in. wskazała na następujące nieprawidłowości:

- niecelowość rozszerzenia obszaru analizy i okresu analizy rynku, bowiem w dwuletnim okresie miała miejsce wystarczająca ilość transakcji podobnych, które mogły stanowić podstawę do szacowania,
- błędy w zastosowanej metodyce wyceny porównywania nieruchomości parami, a mianowicie zastosowania cech rynkowych, które nie różnicowały porównywanych nieruchomości,
- błędy przy zastosowaniu metody korygowania ceny średniej, poprzez niewłaściwą charakterystykę nieruchomości o cenie minimalnej i maksymalnej pod kątem cech istotnych mających wpływ na wartość rynkową (wskazane cechy nieruchomości nie spełniały warunków nieruchomości brzegowych),
- przyjęcie niewłaściwego przeznaczenia jednej z działek (przeznaczonej pod stację transformatorową), która została wyceniona na podstawie transakcji przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- dokonanie wyceny jednej z działek bez żadnej metodyki wyceny, bez udokumentowania transakcjami, na podstawie których przyjęto wartość działki. Zdaniem Komisji podana wartość działki w ogóle nie jest wartością rynkową, nie została oszacowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i nie mogła być uwzględniona do oszacowania wartości rynkowej nieruchomości po podziale.

Kolegium wobec wadliwości sporządzonych operatów, a tym samym braku podstawowego dowodu – opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartości nieruchomości przed, jak i po podziale nieruchomości, zobowiązane było do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Zwrócić również uwagę należy, iż analiza spraw z tego zakresu, wskazuje, iż organy I instancji bezkrytycznie przyjmują operaty szacunkowe sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych. Niejednokrotnie treści zawarte w operatach szacunkowych są wewnętrznie sprzeczne, operaty zawierają błędy rachunkowe, które mają bezpośrednie przełożenie na określenie wartości nieruchomości. Braki dokonania wnikliwej oceny operatów szacunkowych w efekcie prowadzą do stwierdzenia nienależytego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co stanowi naruszenie rygorów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Drugą sprawą zasługującą na przybliżenie jest sprawa dotycząca ustalenia opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, na skutek rozbudowy drogi.

Problem, który powstał na kanwie tej sprawy dotyczył skutecznego powiadomienia właściciela nieruchomości o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej.

Na podstawie art. 145 ust. 1 i 2 u.g.n., prezydent miasta (wójt, burmistrz) może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2.

W opisywanej sprawie organ I instancji uznał, iż doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w ostatnim dniu 3-letniego terminu z art. 145 ust. 2 u.g.n. (w dniu 8 maja 2020 r.). Zaznaczenia wymaga, iż doręczenie to nastąpiło w trybie określonym w art. 44 k.p.a.

W sprawie uwadze organu I instancji uszedł jednak fakt, iż w art. 98 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (obecnie Dz. U. 2020 r. poz. 695), obowiązującej od 18 kwietnia 2020 r., zawarto regulację szczególną dotyczącą doręczenia w trybie art. 44 § 4 k.p.a. Mianowicie wskazano, iż nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadał w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów.

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie było zatem możliwe uznanie, że nastąpiło doręczenie, o którym mowa w art. 44 § 4 k.p.a. Ww. przepis art. 98 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 miał zastosowanie do nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadał w okresie od dnia 18 kwietnia 2020 r., w tym obejmował kluczowy w niniejszej sprawie dzień 8 maja 2020 r.

Decyzja pierwszoinstancyjna, została więc wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego (art. 145 ust. 2 zd. 1 u.g.n.) poprzez błędne przyjęcie, że wszczęcie postępowania nastąpiło w okresie wynikającym z przepisów prawa. W tej sytuacji, Kolegium zobowiązane było do uchylenia decyzji i stosownie do art. 105 § 1 k.p.a. umorzenia, jako bezprzedmiotowego, postępowania organu I instancji.

5) Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (opracowała: Agnieszka Tosiek)

W 2020 r. zmniejszyła się znacznie liczba spraw związanych z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Związane to było z:

- wejściem w życie z dniem 5 października 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (obecnie j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040), dalej jako u.p.p.u.w.g. Ustawa zakładała konwersję prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 2019 r. Wobec tego w odniesieniu do gruntów, które uległy przekształceniu z mocy prawa, nie ma już opłat za użytkowanie wieczyste;
- nowelizacją przepisu art. 73 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), dalej u.g.n. Po zmianach wprowadzonych przez art. 10 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2019 r., ewentualny spór co do tego, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu użytkowania wieczystego, a co się z tym wiąże, zaistniały przesłanki do zmiany

stawki opłaty rocznej, ma rozstrzygać sąd powszechny. W tej procedurze ustawodawca zrezygnował z etapu rozpatrywania sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

W 2020 r. znacznie wydłużył się czas rozpatrywania spraw dotyczących aktualizacji opłat rocznych. Spowodowane to było ogłoszeniem na terenie kraju stanu epidemicznego, a następnie stanu epidemii. W związku z wprowadzonymi obostrzeniami sanitarnymi odwołane zostały wcześniej wyznaczone rozprawy. Kolejne rozprawy wyznaczone były w odleglejszych terminach i przeprowadzane z uwzględnieniem określonych w Kolegium szczególnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy, w tym dotyczących przeprowadzania rozpraw.

Tak jak w latach ubiegłych najczęstszymi przyczynami kwestionowania wysokości zaoferowanej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste było zawyżenie, zdaniem użytkowników wieczystych, wartości gruntów przez rzeczoznawców majątkowych i zbyt duży wzrost opłaty rocznej. Zarzuty dotyczyły głównie doboru nieruchomości podobnych. Uwagi użytkowników wieczystych przekazywane były do rzeczoznawców. W niektórych przypadkach uznawane były za zasadne i dochodziło do korekt sporządzonych operatów.

Nowa kategoria spraw dotyczyła udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności gruntu.

Redakcja przepisów u.p.p.u.w.g. wprowadzających te bonifikaty, w powiązaniu z innymi regulacjami tej ustawy, jest nieprecyzyjna i nasuwa wątpliwości interpretacyjne.

Kwestią sporną była możliwość udzielenie 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej, na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.u.w.g. Przepis ten, dodany do ustawy na mocy art. 20 ustawy zmieniającej z dnia 13 czerwca 2019 r., wszedł w życie z dniem 16 lipca 2019 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2019 r. (art. 103 pkt 1 ustawy zmieniającej). W dodanym art. 9a ust. 1 u.p.p.u.w.g. określono kategorie osób, które mogą wystąpić z wnioskiem o udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej (wskazane zostały m.in. osoby, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym, członkowie rodzin wielodzietnych, inwalidzi wojenni i wojskowi).

Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej, jeżeli po dniu wejścia w życie art. 20 właściciel gruntu złoży wniosek o udzielenie bonifikaty, o której mowa w art. 9a ustawy zmienianej w art. 20, w przypadku spełnienia przesłanek warunkujących udzielenie tej bonifikaty, właściwy organ wydaje nowe zaświadczenie w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia tego wniosku organowi.

Jeżeli przed dniem wejścia w życie art. 20 osoba, o której mowa w ust. 1, wniosła opłatę jednorazową, właściwy organ z urzędu zwraca część tej opłaty, uwzględniając wysokość bonifikaty, o której mowa w art. 9a ustawy zmienianej w art. 20, w terminie 30 dni od wydania nowego zaświadczenia, o którym mowa w ust. 1 (art. 28 ust. 2 ustawy zmieniającej).

Według organów I instancji, przewidziana w przepisie art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.u.w.g. bonifikata, o udzielenie której występowały głównie osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności, nie przysługuje, jeśli po dniu 16.07.2019 r. uiścili opłatę jednorazową za przekształcenie z bonifikatą 60% przewidzianą w uchwale rady gminy.

W ocenie Kolegium stanowiska, że jeśli opłata jednorazowa za przekształcenie została wniesiona po dniu 16 lipca 2019 r. i właściciel wystąpił o udzielenie 99% bonifikaty, to ta bonifikata nie może być udzielona, nie da się wywieść z pisma Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Rozwoju z dnia 27 stycznia 2020 r. znak: DGN-I.450.338.2019.FS, na które powoływały się organy I instancji.

Przepis art. 9a u.p.p.u.w.g. nie zawiera uregulowań co do trybu udzielania 99% bonifikaty. Z cyt. wyżej art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej wynika, iż bonifikata udzielana jest na wniosek właściciela gruntu, w przypadku gdy spełni przesłanki warunkujące udzielenie tej bonifikaty.

Przepis ten nie uzależnia udzielenia 99% bonifikaty od daty wniesienia opłaty jednorazowej. Wobec powyższego Kolegium reformowało decyzje organów I instancji i orzekało o opłacie jednorazowej z uwzględnieniem 99% bonifikaty.

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 2021 r. poz. 247), dalej u.i.o.ś. Są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze.

W sprawach tych na uwagę zasługują następujące kwestie:

- Zarówno raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jak i karta informacyjna przedsięwzięcia, są podstawowymi dowodami w sprawie dotyczącej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a zatem nie mogą budzić żadnych wątpliwości. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości, na organie prowadzącym postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań spoczywa obowiązek wyjaśnienia tych wątpliwości.
- Składane przez inwestora dodatkowe dokumenty charakteryzujące przedsięwzięcie, np. Kwalifikacja instalacji radiokomunikacyjnej telefonii komórkowej pod względem oddziaływania na środowisko, nie mają charakteru wiążącego dla organu. Są dowodami, które jak każdy inny dowód podlegają ocenie organu. Organ może oprzeć się na złożonej przez inwestora kwalifikacji przedsięwzięcia, ale pod warunkiem, że dokona jej właściwej oceny i wypowie się, czy kwalifikacja ta zawiera fachowe i przekonujące uzasadnienie, czy są dostatecznie wyjaśnione kwestie istotne dla możliwości oceny inwestycji w świetle przepisów rozporządzenia, w tym takie jak: azymuty, możliwość pochylenia anteny, tzw. tilt, możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania (na skutek działania ludzi i sił natury) bądź przyjęte zabezpieczenia (rozwiązania techniczne) przed możliwą ingerencją ludzi i działaniem sił natury (np. silne wiatry), odległość na jaką urządzenie może emitować pola elektromagnetyczne (równoważna moc promieniowana izotropowo) uwzględniając dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku (zróżnicowane dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludności).
- Okoliczność, że we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor nie wskazał przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), do którego zalicza się planowane przedsięwzięcie, nie może prowadzić do odmowy wszczęcia postępowania, z tego powodu, że przedsięwzięcie nie jest przedsięwzięciem kwalifikowanym. Organ w takim przypadku powinien wezwać inwestora do sprecyzowania wniosku w tym zakresie, a następnie dokonać kwalifikacji przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 85 ust. 3 u.i.o.ś., organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1. Przepis stosuje się odpowiednio do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej bez przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.
- Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się

oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W rozpatrywanych sprawach często uzasadnienie decyzji sprowadzało się do przedstawienia stanu faktycznego sprawy. Organy pierwszej instancji nie dokonywały własnej oceny planowanej inwestycji na gruncie przepisów u.i.o.ś.

- W myśl art. 85 ust. 1 u.i.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia, które niezależnie od wymagań wynikających z ww. przepisów k.p.a., powinno spełniać wymagania z art. 85 ust. 2 u.i.o.ś.
- Sprzeciw mieszkańców sam w sobie nie może stanowić podstawy do wydania negatywnej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przepisy nakazują zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu i umożliwienie zgłoszenia uwag i wniosków, natomiast nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia.
- W przypadku, gdy strona ustanowiła pełnomocnika, to nieuprawnione jest skierowanie rozstrzygnięcia w sprawie (decyzji, postanowienia) do inwestora. Zgodnie z art. 40 ust. 2 k.p.a. jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.

7) Ochrona przyrody (opracował: Andrzej Piasta)

Sprawy z zakresu zezwoleń na usunięcie drzew (sprzeciwów od zamiaru usunięcia drzew) oraz kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia (bez zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew) regulują przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.), dalej w skrócie „u.o.p.”

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Wysokości kary pieniężnej za wycinkę drzewa bez złożenia zgłoszenia zamiaru jego usunięcia. Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 6 u.o.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4. Stosownie do art. 89 ust. 1 u.o.p. administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1-3, 5 i 6, ustala się w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, o której mowa w art. 84 ust. 1, a w przypadku, w którym usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona, gdyby takiego zwolnienia nie było. W wyroku z dnia 7 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 801/19 (LEX nr 2824382) WSA w Łodzi stwierdził, iż „W sytuacji, w której usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, administracyjną karę pieniężną należy wymierzyć w wysokości opłaty, która byłaby ponoszona, gdyby takiego zwolnienia nie było, a nie w wysokości dwukrotności takiej opłaty. Wyjątkiem od reguły ustalenia kary pieniężnej w wysokości dwukrotności opłaty jest więc usunięcie drzew zwolnionych z obowiązku ponoszenia opłat, gdyż w takim przypadku wysokość kary ma być równoważna wysokości należnej opłaty, która co do zasady byłaby ponoszona gdyby takiego zwolnienia nie było”. W przywołanym wyżej wyroku WSA w Łodzi stwierdził też, iż „Stan wyższej konieczności, o którym mowa w art. 89 ust. 7 u.o.p., uzasadniający natychmiastowe usunięcie albo zniszczenie drzewa lub krzewu albo uszkodzenie drzewa i zwalniający z obowiązku poniesienia administracyjnej kary pieniężnej, powinien być stanem nagłym i stwarzającym na tyle poważne zagrożenie dla dóbr prawnych o wyższej wartości niż drzewa lub krzewy (np. życie lub zdrowie ludzkie), że nie można oczekiwać

na przybycie uprawnionych służb lub na uzyskanie odpowiedniego zezwolenia właściwego organu”.

- Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. W u.o.p. brak jest jednoznacznych kryteriów określających przesłanki upoważniające właściwe organy do wydania zezwolenia. Decyzja taka podejmowana jest zatem w ramach uznania administracyjnego. Każdy przypadek usunięcia drzew lub krzewów winien być oceniany w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy. Tak więc decyzja w tym przedmiocie powinna być poparta przeprowadzeniem postępowania administracyjnego z uwzględnieniem i odniesieniem się do wszystkich argumentów podnoszonych w jego toku przez strony. W ramach uznania administracyjnego należy wyważyć interes społeczny i słuszny interes strony, dając jednemu z nich pierwszeństwo. Organ winien również rozważyć, czy usunięcie drzew lub krzewów spowoduje nieodwracalne zmiany w środowisku przyrodniczym, których nie zrekompensują nasadzenia zastępcze.
- Bycia stroną w postępowaniu o usunięcie drzew. Zdaniem Kolegium Odwoławczego, skoro z akt sprawy nie wynika, aby wnoszący odwołanie byli właścicielami lub posiadaczami nieruchomości, na której rosną planowane do usunięcia drzewa (wnoszący odwołanie są właścicielami nieruchomości sąsiedniej), to skarżący nie mogą być uznani za strony postępowania zakończonego decyzją zezwalającą na usunięcie drzew (brak interesu prawnego). Tym samym postępowanie odwoławcze wszczęte na ich wniosek należało umorzyć (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.). W wyroku z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 23/14 (LEX nr 1470110) WSA w Gdańsku wskazał, iż „Podmioty wskazane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody są jednocześnie stronami tego postępowania, zatem w sytuacji, gdy posiadacz nieruchomości nie jest jednocześnie jej właścicielem - stroną jest także właściciel nieruchomości, gdyż przysługuje mu interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w toczącym się postępowaniu. (...) interesu prawnego w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody nie posiada co do zasady właściciel nieruchomości sąsiedniej, dlatego nie jest on stroną postępowania prowadzonego na podstawie tego przepisu”.

8) Sprawy z zakresu leśnictwa (opracowała: Agnieszka Tosiek)

W 2020 r. wpłynęło kilkanaście odwołań od decyzji Starosty Bełchatowskiego nieuznających zastrzeżeń właścicieli lasu do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (dalej jako: UPUL). Tego rodzaju sprawy wpływają co 10 lat, a związane jest to z procedurą sporządzania UPUL (stanowi o tym art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 ze zm.).

Stosownie do art. 19 ust. 2 ww. ustawy, uproszczone plany sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego (art. 19 ust. 5 ww. ustawy).

Jak przy tym wynika z art. 21 ust. 4 i 5 ustawy, w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL zainteresowani właściciele lasów mogą składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu. Starosta wydaje decyzje w sprawie uznania lub nieuznania zgłoszonych zastrzeżeń lub wniosków.

Kwestiami problematycznymi w tych sprawach był brak należytego wyjaśnienia stanu faktycznego, popartego stosownymi dowodami, w zakresie występowania na działkach drzewostanu, jego wieku, opisu taksacyjnego lasu, a także to, czy działki, których grunty

sklasyfikowane zostały w ewidencji gruntów jako Ls (las) o powierzchni mniejszej niż 0,10 ha spełniając ustawową definicję lasu i czy powinny być objęte UPUL.

Zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony.

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o lasach, uproszczony plan urządzenia lasu, to plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny. Z art. 19 ust. 3 tej ustawy wynika, że dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3 ustawy).

Zastrzeżenia właścicieli lasów organ przysyłał do jednostki sporządzającej UPUL. Wydając decyzję zasadniczo opierał się na danych przedstawionych przez tą jednostkę, bez ich weryfikacji i samodzielnie poczynionych ustaleń, przy wykorzystaniu dostępnych środków dowodowych takich jak np. oględziny z udziałem strony, które pozwoliłyby stwierdzić, które dane (te przedstawione przez specjalistyczną jednostkę opracowującą plan, czy te przedstawiane przez właściciela lasu) odpowiadają stanowi rzeczywistemu. Braki w zakresie ustalenia istotnego dla rozstrzygnięcia stanu faktycznego, w kontekście zgłaszanych przez strony uwag i zastrzeżeń, powodowały, że Kolegium wydawało rozstrzygnięcia kasacyjne na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

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

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.) dotyczyły skierowania na badania lekarskie i psychologiczne z powodu kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości i po użyciu alkoholu; skierowania na badania lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia; skierowania na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego; 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; odmowy zwrotu prawa jazdy w sytuacji orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Na tle rozpoznawanych spraw, podobnie jak w poprzednim roku, trzeba zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Podstawę wydania decyzji o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie w oparciu o art. 99 ust. 1 pkt 2b 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, czy stany chorobowe.
- Decyzja, wydawana na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy, o skierowaniu danego kierowcy na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii ma charakter związany. Oznacza to, że jej wydanie (gdy dana osoba kierowała pojazdem w stanie nietrzeźwości) nie zależy od uznania organu administracji publicznej, który w sytuacji zaistnienia ustawowych przesłanek

ma obowiązek wydania decyzji o treści określonej przepisami prawa. Przepis ten nie upoważnia organu do badania żadnych innych przesłanek skierowania kierowcy na kurs reedukacyjny niż sam fakt kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości. Nie mają więc znaczenia żadne dodatkowe okoliczności, w jakich doszło do zdarzenia, takie jak stopień nietrzeźwości, dotychczasowe zachowanie kierowcy na drodze czy stan jego zdrowia fizycznego i psychicznego. Przepis art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy nie upoważnia również do przedłużenia ustawowych terminów odbycia kursu czy też przedstawienia właściwemu staroście zaświadczenia o odbyciu kursu.

10) Prawo o ruchu drogowym (opracowała: Alicja Caban)

Sprawy rozstrzygane w trybie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.) dotyczyły rejestracji pojazdów, odmowy rejestracji pojazdów, nałożenia kary pieniężnej za niezawiadomienie starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdów, cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów.

Na tle rozpoznawanych spraw, można zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 25 zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2130) wystawiając dowód rejestracyjny w rubryce „Rok produkcji” wpisuje się rok kalendarzowy, w którym pojazd został wyprodukowany, określony przez producenta. W tej sytuacji nie ma podstaw do wpisania w dowodzie rejestracyjnym pojazdu innego roku produkcji. Co do zasady dziesiąta litera numeru VIN pojazdu oznacza rok produkcji. Jednak nie zawsze 10 znak numeru VIN określa dokładny rok produkcji samochodu. W dokumentach samochodu operuje się często rokiem modelowym, który nie zawsze pokrywa się z rokiem produkcji. Zdarza się, że samochody z danego roku modelowego dostarczane są od końca poprzedniego roku.
- Decyzja wydawana na podstawie art. 140n ust. 2a ustawy, ma charakter związany. Oznacza to, że w wypadku zaistnienia okoliczności opisanych w danym przepisie organ administracyjny jest zobligowany nałożyć na obywatela, w drodze decyzji administracyjnej, określony w przepisie obowiązek (karę pieniężną), a więc w tym zakresie organ nie ma żadnego luzu decyzyjnego. Luz decyzyjny pojawia się w sytuacji ustalania wysokości kary. Ustawa nakazuje wziąć pod uwagę w tym zakresie powtarzalności naruszeń, zakres naruszenia oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia ustawy. W postępowaniu prowadzonym w tym trybie należy rozważyć kwestie możliwości zastosowania w sprawie przepisów działu IVa k.p.a., regulujących zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu.
- Kategoryczne brzmienie przepisu art. 84 ust. 3 ustawy wiąże się z odpowiedzialnością, jaka ciąży na diagnostie w kwestii bezpieczeństwa pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym. Diagnosta musi być świadomy, jak prawidłowo przeprowadzić badania techniczne pojazdów, tym bardziej, że przepisy prawa wyraźnie wskazują mu procedury postępowania w różnych sytuacjach. Dlatego też musi on mieć na względzie także i to, że niedbałe czy też nienależyte wykonanie badania skutkować będzie zastosowaniem wobec niego określonych sankcji administracyjnych, nie mówiąc już o odpowiedzialności karnej, czy cywilnej. Diagnosta nie powinien wydać zaświadczenia o pozytywnym wyniku badania technicznego pojazdu, w którym dokonano zmian konstrukcyjnych pojazdów powodujących zmianę rodzaju pojazdu z ciężarowego na autobus bez badań na zgodność z wymaganiami Regulaminów nr 14, 17 lub 80 EKG ONZ, wykonanymi przez jednostkę uprawnioną. Nie powinien też dopuścić do ruchu pojazdu, w którym zmieniono dopuszczalną masę całkowitą pojazdu i maksymalną masę całkowitą pojazdu bez zgody

producenta pojazdu. Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 2 pkt 61 ustawy, maksymalna masa całkowita to największa masa pojazdu obciążonego osobami i ładunkiem, określona przez producenta pojazdu.

11) Drogi publiczne (opracował: Andrzej Piasta)

Tematyka ta uregulowana jest w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 470 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. Jedną z podstawowych zasad, gdy chodzi o zjazd z drogi, zawiera § 113 ust. 7 pkt 1 i 2 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 ze zm.), 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) – stanowisko takie potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 1025/17 (LEX nr 2443744). W przypadku odmowy udzielenia zgody (ale i w przypadku pozytywnej decyzji) na lokalizację nowego zjazdu należy zebrać materiał dowodowy, który potwierdzi istnienie przeszkód (albo ich brak) dla takiej lokalizacji. Nie wystarczy zatem samo stwierdzenie, iż zjazd zagrażał będzie uczestnikom ruchu drogowego, bez podania konkretnych okoliczności za tym przemawiających.
- Opłaty za przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne pozostające w pasie drogowym. Kolegium stwierdziło, iż opłaty coroczne ponosi ten podmiot, który jest właścicielem przedmiotowego przyłącza (inwestorem). Zajmuje bowiem pas drogowy ten, kto faktycznie posiada określone urządzenia w pasie drogowym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 23/12, LEX nr 1331840).
- Braku pełnomocnictwa spełniającego wymogi Kodeksu postępowania administracyjnego przy składaniu podania do organu I instancji inicjującego postępowanie administracyjne. Stosownie do przepisu art. 33 § 1-3 ww. ustawy pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu, pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. W aktach sprawy znajdują się albo niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie pełnomocnictw, albo nie ma pełnomocnictw udzielonych przez osoby reprezentujące osoby prawne (zgodnie z zapisami w Krajowym Rejestrze Sądowym), a mimo tego organy rozpatrują merytorycznie wnioski i wydają decyzje bez wcześniejszego wezwania pełnomocnika do usunięcia braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.).
- Rozróżnienia postępowania w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (postępowania wszczynanego wyłącznie na wniosek) od postępowania w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu wynikającego z wcześniejszego zezwolenia (postępowanie

prowadzone z urzędu). Postępowania powyższe winny się zakończyć wydaniem w tych przedmiotach dwóch odrębnych decyzji. Przy czym bez zakończenia postępowania o udzielenie zezwolenia (zawnioskowanego przez stronę), przyjmowanie przez organ, że została spełniona przesłanka z art. 40 ust. 12 u.d.p., tj. zajmowanie pasa drogowego bez zezwolenia, jest bezpodstawne (tak też WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 675/19, LEX nr 2720720). Z kolei decyzja odnosząca się do wniosku strony o zajęcie pasa drogowego, w sytuacji gdy wniosek taki wpływa po dacie ważności wcześniejszego zezwolenia (i z wniosku wynika, że strona oczekuje otrzymania zezwolenia na okres sprzed złożenia wniosku), winna zawierać dwa elementy rozstrzygnięcia, tj. odmowę udzielenia zezwolenia na okres sprzed złożenia wniosku i udzielenie zezwolenia na okres od dnia złożenia wniosku. Zakończenie zatem postępowania zezwoleniowego, z którego wynika, iż strona nie uzyskała zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, skutkować może dopiero wymierzeniem kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia (podstawą wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego jest brak zgody na zajęcie tego pasa). W wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt II GSK 128/08 (LEX nr 489111) NSA stwierdził, iż nie można wszczynać postępowania o przekroczenie terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi w czasie, kiedy toczy się postępowanie z wniosku skarżącego o przedłużenie powyższego terminu, gdyż te postępowania wzajemnie się wykluczają. Zauważyć też należy, iż zarządca drogi może wydać zezwolenie na zajęcie pasa drogowego najwcześniej od daty złożenia wniosku. Decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzenia technicznego w pasie drogowym z datą wsteczną wydana byłaby z rażącym naruszeniem prawa. Pogląd ten utrwalony jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (tak też: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 164/06, LEX nr 298137; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 marca 2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 2161/05, LEX nr 222267).

12) Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (opracowała: Alicja Caban)

Kwestie związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, regulują przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.). Sprawy z tego zakresu dotyczyły nakazania przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, nałożenia kary pieniężnej za mieszanie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Na gruncie rozpatrywanych spraw można zasygnalizować następujące zagadnienia:

W sytuacji, gdy na danej nieruchomości znajdują się dwa budynki, to każdy z nich musi być przyłączony do tej sieci, o ile oczywiście istnieją techniczne możliwości tego przyłączenia. Sformułowanie „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej” z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy oznacza nie tyle przyłączenie gruntu (nieruchomości gruntowej) do sieci, ale podłączenie budynków do sieci, bowiem to tam produkowane są ścieki. Chodzi zatem o nieruchomości budynkowe.

W świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, jeżeli istnieje sieć kanalizacyjna w otoczeniu danej nieruchomości oraz istnieje techniczna możliwość przyłączenia nieruchomości do tej sieci – to istnieje obowiązek przyłączenia nieruchomości. Względem ekonomicznych, tj. „nieopłacalność” wykonania przyłącza przez właściciela tej nieruchomości z uwagi na okoliczność, że jest ona przez niego niezamieszkała, oraz że zamierza ją sprzedać, nie stanowią okoliczności, które mogłyby podważyć ten obowiązek.

W sprawach rozstrzyganych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. nakazania przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej nie ma znaczenia sytuacja osobista i majątkowa osoby zobowiązanej do przyłączenia danej nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.

Zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 2 ustawy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą - podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł. Przepis ten jest przepisem sankcyjnym w stosunku do regulacji zamieszczonej w art. 9e ust. 2 ustawy, który stanowi, iż zakazuje się mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą. Przepis karny art. 9x ust. 1 pkt 2 ustawy nie zakłada ciągłości, a zatem nawet jednorazowe zmieszanie wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego (zob. Wojciech Radecki „Utrzymanie czystości i porządku w gminach”. Komentarz, wyd. IV, opubl. WK 2016).

13) Prawo wodne (opracowała Ewa Oleksiewicz-Głowacka)

Sprawy z zakresu ustawy Prawo wodne, rozstrzygane przez Kolegium, dotyczą naruszenia stosunków wodnych na gruncie i związanych z nimi obowiązków, tj. przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. W porównaniu z rokiem 2019 zmalała liczba odwołań od decyzji w zakresie naruszenia stosunków wodnych (w 2019 r. - 49 sprawy, w 2020 r. - 21 spraw).

Materialnoprawną podstawę rozstrzygania ww. spraw od 1 stycznia 2018 r. stanowi art. 234 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.), dalej ustawa.

Jednakże do Kolegium wpływają jeszcze odwołania w sprawach, które rozstrzygane są na podstawie ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. Stosownie bowiem do treści art. 545 ust. 4 ustawy 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. Szczególnie właśnie w tych sprawach, z uwagi na upływ czasu, trudne jest ustalenie stanu faktycznego pozwalającego na podjęcie rozstrzygnięcia w oparciu o ww. przepis. Zdarza się bowiem, iż wnioskodawcy w trakcie trwającego postępowania administracyjnego podnoszą kolejne, nowe żądania, które ich zdaniem również mają wpływ na naruszenie stosunków wodnych. Powoduje to konieczność uwzględnienia tych okoliczności w ramach prowadzonego już postępowania.

WSA w Łodzi w wyroku z dnia 09.09.2020 r. sygn. akt II SA/Łd 433/20 (w sprawie KO.460.4.2020 rozstrzyganej przez tut. Kolegium) wskazał, iż dopóki sprawa nie została zakończona decyzją ostateczną, strona może zmodyfikować swoje żądanie, a organ administracji państwowej ma obowiązek na nowo ocenić to żądanie w świetle przepisów prawa materialnego po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego.

W ww. sprawie toczącej się z wniosku z dnia 31.10.2017 r. Kolegium uznało, iż organy są związane granicami żądania wnioskodawcy wynikającymi z tego wniosku. Zatem żądanie skarżącego z dnia 07.01.2020 r., złożone w trakcie trwającego postępowania, o rozszerzenie kręgu stron postępowania o właściciela innej działki niż objęta postępowaniem w związku z pracami wykonanymi w dniach 19-30 grudnia 2019 r., nie może być wzięte pod uwagę, gdyż stanowi ono żądanie w innej podmiotowo i przedmiotowo sprawie, która może być rozpatrywana na podstawie przepisów obowiązujących w dacie złożenia żądania.

Jednakże w sprawie tej WSA w Łodzi nie zgodził się z Kolegium i stwierdził, że organ miał obowiązek odnieść się merytorycznie do zmodyfikowanego żądania strony wnioskującej (wszczynającej postępowanie).

W sprawach naruszenia stosunków wodnych załatwianych na podstawie ustawy Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. przyczyną uchylania decyzji organów I instancji i przekazywania spraw do ponownego rozpatrzenia (oprócz braku jednoznacznego ustalenia czy w ogóle nastąpiła zmiana stanu wody na gruncie) jest m.in.:

- brak ustalenia przez organ I instancji, kiedy właściciel gruntu dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt, co jest istotną okolicznością w świetle art. 234 ust. 5 ustawy, który stanowi, iż postępowania w sprawie naruszenia stosunków wodnych, nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt;
- umorzenie postępowania przez organ I instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość, w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a., w sytuacji braku stwierdzenia istnienia przesłanek z art. 234 § 3 ustawy;

Przesłanka bezprzedmiotowości występuje, gdy brak jest podstawy prawnej do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle, bądź nie było podstaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego to brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest konkretna sprawa, w której organ administracji publicznej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnych podmiotów. Aby zatem w sprawie zaistniała podstawa do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego, musiałby przestać istnieć jeden z elementów stosunku administracyjnoprawnego, tj. jego przedmiot, podmiot, czy prawna podstawa regulacji wzajemnych praw i obowiązków podmiotów tego stosunku.

W orzecznictwie oraz literaturze zwraca się uwagę na różnicę między bezprzedmiotowością postępowania a brakiem przesłanek do uwzględnienia żądania strony. Organ administracji, stwierdzając bezzasadność żądania strony, nie może umorzyć postępowania, gdyż będzie to niezgodne z prawem uchylanie się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, lecz jest zobowiązany do wykazania bezzasadności żądania strony w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty. Zatem w sytuacji gdy organ uznaje brak podstaw do nałożenia na uczestnika postępowania obowiązków określonych w art. 234 ust. 3 ustawy, to prawidłowym rozstrzygnięciem w tym zakresie jest wydanie decyzji odmawiającej nałożenia tych obowiązków, a nie umorzenie postępowania.

- uzasadnienie decyzji w sprawie naruszenia stosunków wodnych poprzez zacytowanie opinii biegłego;

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Treść opinii biegłego z zakresu postępowania wodnoprawnego stanowi materiał dowodowy pozwalający organowi na poczynienie prawidłowych dla sprawy ustaleń. Opinia biegłego, tak jak każdy inny dowód, podlega ocenie organu. Granice oceny opinii biegłego przez organ wyznacza zasada prawdy obiektywnej, wynikająca z art. 80 k.p.a. oraz treść art. 77 § 1 k.p.a., z której wypływa obowiązek organu do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego. Oceniając wiarygodność opinii organ musi opierać się na zgodności opinii m.in. z wiedzą, doświadczeniem życiowym i logiką. Zatem uzasadnienie decyzji w sprawie naruszenia stosunków wodnych nie może ograniczać się do zacytowania opinii biegłego.

14) Dotacje (opracował: Andrzej Piasta)

Sprawy w zakresie zwrotu dotacji: niewykorzystanej w terminie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, uregulowane są w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), zwanej dalej „u.f.p.”.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Otrzymania dotacji oświatowej na ucznia (słuchacza), który nie uczęszczał w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm. – obowiązujący do 31.12.2017 r.). Zdaniem Kolegium, w sytuacji gdy uczeń (słuchacz) danej szkoły nie uczęszczał w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, dotacja otrzymana na takiego ucznia jest dotacją pobraną w nadmiernej wysokości, podlegającą zwrotowi do podmiotu dotującego (art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).
- Zapłaty po 31 grudnia danego roku, w którym udzielono dotacji, zaliczki na podatek dochodowy oraz składki ZUS od umowy zlecenia zawartej i zrealizowanej w trakcie obowiązywania umowy o udzielenie dotacji. Zdaniem Kolegium nie można zarzucić, iż beneficjent wykorzystał dotację niezgodnie z przeznaczeniem, skoro cel główny zadania z umowy dotacyjnej został zrealizowany do końca danego roku, a samo zadanie nie zostało zanegowane przez organ I instancji, jako wydatek poniesiony niezgodnie z przeznaczeniem. Zatem pochodnych tego wydatku, uiszczonych zgodnie z przepisami prawa w styczniu następnego roku, nie sposób negować uznając, że zostały poniesione niezgodnie z przeznaczeniem (art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). W wyroku z dnia 6 kwietnia 2018 r. sygn. akt I SA/Łd 57/18 (LEX nr 2476989) WSA w Łodzi, (odwołując się do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r. II GSK 437/07 i II GSK 440/07, z dnia 8 października 2008 r. II GSK 362/08 i II GSK 363/08, z dnia 14 lipca 2010 r. II GSK 706/09, które zapadły na gruncie art. 144 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., o brzmieniu identycznym jak art. 251 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.) stwierdził, iż „(...) wykorzystanie dotacji nie oznacza tylko zapłaty za faktury, ale również zaciągnięcie zobowiązań do zapłaty za usługi wykonane w trakcie realizacji zadania”.

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

W 2020 r. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, możliwości działania Kolegium były ograniczone m.in. koniecznością pracy zdalnej członków Kolegium i pracowników Biura (która nie była wcześniej wypracowana), zwiększoną absencją pracowników, wprowadzonymi uregulowaniami prawnymi, w tym w zakresie postępowań administracyjnych czy obsługi interesantów, utrudnionymi kontaktami z organami pierwszej instancji, które również działały w ograniczonym zakresie. Ograniczenia te powodowały niemożność wykonania wielu czynności w terminie, co niejednokrotnie wydłużało postępowanie administracyjne. Pomimo tych trudności Kolegium dołożyło wszelkich starań, aby zadania były wykonywane sprawnie i skutecznie. W szczególności, aby nie dochodziło do powstawania opóźnień w załatwianiu spraw administracyjnych, mając na uwadze interesy stron w uzyskaniu określonych decyzji. Większość spraw była załatwiona w terminie. O niezakończonym sprawie w terminie Kolegium zawiadamiało strony, stosownie do art. 36 k.p.a., wykorzystując w czasie epidemii możliwe formy komunikacji.

3. Informacja na temat skarg kasacyjnych

W 2020 r. Kolegium wniosło 3 skargi kasacyjne od wyroków WSA w Łodzi z 2020 r.

W 2020 r. NSA rozpatrzyło 6 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium w latach 2017 - 2019:

- w 1 sprawie uchyliło wyrok WSA i oddaliło skargę,
- w 1 sprawie uchyliło wyrok WSA i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA,
- w 4 sprawach oddaliło skargę kasacyjną.

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

W 2020 r. w SKO nie były przeprowadzone kontrole zewnętrzne.

5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO

W 2020 r. nie wydano postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2020 r. SKO odbyło trzy Zgromadzenia Ogólne.

Prezes Kolegium uczestniczyła w Zgromadzeniu Ogólnym Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegów Odwoławczych.

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach on-line:

- 1) członkowie Kolegium w zakresie: podziału nieruchomości, opłaty adiacenckiej, warunków zabudowy, dodatków mieszkaniowych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczeń rodzinnych i wychowawczych, ochrony danych osobowych,
- 2) pracownicy Biura w zakresie: ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, dokumentu elektronicznego, korzystania z platformy e-PUAP, pracowniczych planów kapitałowych, zachowania ciągłości działania systemów informatycznych, zamówień publicznych, klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zamykania ksiąg rachunkowych, ochrony danych osobowych, postępowania administracyjnego, reagowania na trudne sytuacje w pracy urzędu.

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie.

Plan finansowy wydatków Kolegium na 2020 r. wynosił po zmianach 2.229.539,00 zł i został wykonany na kwotę ogółem 2.229.539,00 zł. W 2020 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 17.144,60 zł.

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

Piotrków Trybunalski, 12 marca 2021 r.

*P r e z e s
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim*

/-/ Agnieszka Meckier