

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.**

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim, dalej też jako 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 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. 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 2021 r. poz. 1899, z późn. 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), 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 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.

Kolegium jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Na koniec 2021 r. Kolegium składało się z 18 członków, w tym 9 etatowych i 9 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 5	wyższe administracyjne: 3	wyższe inne: 1

Wśród członków Kolegium był adwokat i trzech radców prawnych.

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828) ustalona została maksymalna liczba etatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim - 15.

2.2. W Biurze Kolegium na koniec 2021 r. zatrudnionych było 8 pracowników, w tym: Kierownik Biura, Główny księgowy, 3 starszych inspektorów, 2 inspektorów i 1 sprzątaczką. Troje pracowników Biura zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wykształcenie wyższe posiadało 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 Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Zarząd nad tym budynkiem sprawuje Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim.

W roku 2021 na potrzeby Kolegium zakupiono:

- urządzenie wraz z oprogramowaniem służące do zabezpieczenia infrastruktury sieciowej Kolegium,
- oprogramowanie do rejestracji i ewidencji spraw służące do zarządzania dokumentami i sprawami w Kolegium,
- trzy monitory o przekątnej 24", kamerę internetową w celu wykorzystania podczas szkoleń i konferencji online, jedną stację roboczą, oprogramowanie biurowe firmy Microsoft Office 2021 Home & Business PL, a także dwa dyski o pojemności po 6TB, kartę rozszerzeń oraz dwa dyski SSD o pojemności 1TB każdy.

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 - 2.934
w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) - 182

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 2.752

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 2.467

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami o.p.	580
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	254
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	646
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	117
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady, utrzymanie porządku i czystości w gminach	133
7.	prawo wodne	25
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	23
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	6
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	418
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	53
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII k.p.a.	211

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(obecnie t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329), dalej p.p.s.a. - 258

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 27

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2.582

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 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 art. 221 o.p.	4	1.507
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.	4			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	161		
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>44</td></tr></table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	44	61
uznające ponaglenia za uzasadnione	44			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie p.p.s.a.	221		
5.	pozostałe	632		

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.)	647
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.)	122
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.)	649
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	17
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.)	108
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p.)	3
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	2
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.)	0
9.	pozostałe	45

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją - 323

CZĘŚĆ IV**ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPLAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH**

- 1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem** - 20
w tym ugody – 0
- 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO** - 9
- 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO** - 9

CZĘŚĆ V**SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO****1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a.**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 221

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Łodzi w roku objętym informacją, ogółem - 191

1.1.1. Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 9

- wskaźnik „zaskarżalności” skarg i sprzeciwów – 12,13%

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 od orzeczeń WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA (ogółem) - 14

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami p.p.s.a., skierowanych do WSA (ogółem) - 7

2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją:
(wg posiadanych informacji)

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją (ogółem) - 97

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skarg 15	87
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	10 (7-oddalono) 3-odrzucono)

CZĘŚĆ VI

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

Wykaz kolejnych skrótów

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
LEX	– System Informacji Prawnej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
ustawy:	
p.r.d.	– ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.)
p.w.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.)
u.i.o.ś.	– ustawa 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. 2373, z późn. zm.)
u.k.p.	– ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, z późn. zm.)
u.o.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, z późn. zm.)
u.o.l.	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, z późn. zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 877, z późn. zm.)
u.p.p.u.w.g.	– ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, z późn. zm.)
u.p.p.w.d.	– ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.)
u.ś.r.	– ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

1) Podatki i opłaty lokalne, Ordynacja podatkowa

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

- zaliczenia do wartości budowli opodatkowanych podatkiem od nieruchomości wartości łączników sterowanych zdalnie instalowanych na napowietrznych liniach elektroenergetycznych średniego napięcia. Zdaniem Kolegium przedmiotowe łączniki stanowią część składową sieci elektroenergetycznej i należy je identyfikować jako części instalacji (odrębnego obiektu budowlanego), które zapewniają możliwość użytkowania tejże instalacji (obiektu budowlanego) zgodnie z jej przeznaczeniem (tak też WSA w Łodzi w wyroku z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. akt I SA/Łd 742/21, LEX nr 3286752);
- zmiany w trybie art. 254 o.p. wcześniejszej decyzji ustalającej łączne zobowiązanie pieniężne w sytuacji, gdy dokonano zmian w ewidencji gruntów i budynków (np. zmiana użytków rolnych RVI na tereny mieszkaniowe B). Kolegium stwierdziło, iż w sytuacji gdy zmiana klasyfikacji gruntów 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 (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt III SA 1327/02, LEX nr 148899);
- opodatkowania podatkiem od nieruchomości szklarni. Kolegium stanęło na stanowisku, że jeśli szklarnia jest budynkiem w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego - posiada fundamenty, ściany i dach (przy czym nie ma znaczenia, że ściany i dach wykonane są z kątowników stalowych i szkła), to podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Budynki, które nazwą nie odpowiadają budynkom wymienionym w art. 5 ust. 2 lit. a-d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy zaliczyć do „budynków pozostałych”. Uprawy w szklarniach w rozmiarach nieprzekraczających 25 m² nie mieszczą się w pojęciu działów specjalnych produkcji rolnej, a zatem nie mogą podlegać zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c ww. ustawy. Stanowisko takie podzielił WSA w Łodzi w wyrokach z dnia: 4 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 1109/11, 18 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 424/19, 17 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Łd 562/21 (CBOSA);
- określenia wysokości zobowiązania podatkowego po upływie terminu przedawnienia. Do wydania przez NSA w dniu 28 czerwca 2010 r., w składzie 7 sędziów, wyroku sygn. akt I FPS 5/09 (ONSAiWSA 2010/5/85) powszechnie aprobowany był pogląd, że w przypadku wygaśnięcia zobowiązania podatkowego wskutek zapłaty podatku, nie może ono wygasnąć po raz drugi na skutek przedawnienia, a zatem organy podatkowe mogą wydać decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego po upływie terminu przedawnienia, wskazanego w art. 70 § 1 o.p., określając wysokość zobowiązania podatkowego w wysokości równej bądź niższej niż kwota zapłacona przez podatnika. W przywołanym wyżej wyroku z dnia 28 czerwca 2010 r. NSA dokonał wykładni przepisów art. 59 § 1 pkt 1 oraz art. 70 § 1 o.p. stwierdzając, że „w sytuacji, gdy zobowiązanie podatkowe (...) wygasło wskutek zapłaty (art. 59 § 1 pkt 1 o.p.), nie można po upływie terminu przedawnienia określonego w art. 70 § 1 o.p. wbrew interesowi prawnemu podatnika orzekać o wysokości tego zobowiązania podatkowego”. W ocenie Sądu nie można przyjąć, że wpłata podatku stwarza taki stan prawny, iż organ podatkowy nabywa prawo do wydawania decyzji bez żadnych ograniczeń czasowych. Okoliczność, że podatnik wpłacił podatek, nie może w tak znaczący sposób pogorszyć sytuacji

prawnej tego podmiotu w porównaniu z podatnikiem, który nie zrealizował swojego obowiązku podatkowego. W dniu 3 grudnia 2012 r. NSA, w składzie 7 sędziów, podjął uchwałę sygn. akt I FPS 1/12 (CBOSA) stwierdzając: „W świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. po upływie przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego (...), które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji Podatkowej)”;

- 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 o.p., 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”.

2) Zagospodarowanie przestrzenne

Do spraw rozpatrywanych przez Kolegium na podstawie u.p.z.p. należały odwołania od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, podejmowane przez organ gminy w sytuacji braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na szczególną procedurę podejmowania rozstrzygnięć w tym przedmiocie, różnorodność projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz sporność interesów prawnych stron uczestniczących w odwołaniu, są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze.

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

- w przypadku inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej dla prawidłowego zastosowania art. 61 ust. 3 u.p.z.p. niezbędna jest ocena wnioskowanego przedsięwzięcia pod kątem jego kwalifikacji do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, z późn. zm.) z uwzględnieniem art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3a u.p.z.p. regulujących władztwo planistyczne gminy w zakresie rozmieszczania urządzeń fotowoltaicznych. Natomiast w przypadku ustalenia braku możliwości zakwalifikowania danego przedsięwzięcia do instalacji odnawialnego źródła energii, niezbędnym jest zastosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p. W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium powyższe uwarunkowania zostały przez organy pierwszoinstancyjne pominięte, w następstwie czego uznano, że organy przedwcześnie zastosowały art. 61 ust. 3 u.p.z.p., odstępując niejako automatycznie od oceny wszystkich wymaganych ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji, w szczególności tych wynikających

z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Najnowsze orzecznictwo sądowoadministracyjne podkreśla, że nie sposób zgodzić się z literalnym odczytaniem treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. przyjmując, że dla każdej instalacji odnawialnego źródła energii nie stosuje się wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Na powyższe zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3705/19. Zdaniem NSA należy odwołać się do reguł wykładni systemowej i przyjąć, że stosowanie przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów u.p.z.p., normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, chodzi o art. 10 ust. 2a u.p.z.p. i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Dalej NSA wskazał, iż „skoro z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładów przestrzennego w gminie. Nie sposób zatem uznać, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., miałyby być na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zwolniona od wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.”;

- w przypadku zabudowy zagrodowej w sytuacji, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie, stosownie do art. 61 ust. 4 u.p.z.p., przeprowadzenie inwestycji budowlanej związanej z gospodarstwem rolnym nie wymaga sąsiedztwa zabudowanej działki ani ewentualnego dostosowania do istniejącej zabudowy. Celem ww. przepisu jest ułatwienie rolnikom budowy obiektów związanych funkcjonalnie z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Musi zatem zachodzić funkcjonalny związek projektowanego budynku z zabudową zagrodową w gospodarstwie rolnym. W systemie prawa brak było ustawowej definicji zabudowy zagrodowej. Zatem to organ rozstrzygający o warunkach zabudowy powinien dokonać stosownej wykładni tego pojęcia (językowej, celowościowej) uwzględniając przy tym cywilistyczne rozumienie gospodarstwa rolnego i linię orzecznictwa sądowego, a następnie ustalić niewątpliwy związek projektowanej zabudowy z zabudową zagrodową. Tego rodzaju działania często były zaniechane przez organy pierwszej instancji;
- wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., w tym pkt 2, który stanowi: teren ma dostęp do drogi publicznej.

Przepis art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przewiduje bezpośredni dostęp do drogi publicznej albo dwa alternatywne sposoby zapewnienia pośredniego dostępu do drogi publicznej. Jednym z możliwych rozwiązań jest dostęp przez drogę wewnętrzną, drugi – to dostęp przez inną (inne) działkę (działki), przy czym konieczne jest obciążenie tej działki (działek) odpowiednią służebnością.

Możliwość korzystania z pośredniego dostępu do drogi publicznej przez inną (inne) działkę (działki) powinna być prawnie uregulowana. Znaczy to, że prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego. Warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, gdy na przedmiotową działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Dostęp do drogi publicznej musi istnieć w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie może powstać dopiero w przyszłości. Nie jest dopuszczalne wydanie decyzji lokalizacyjnej pod warunkiem przyszłego, hipotetycznego zapewnienia dostępu do drogi publicznej.

W sytuacji, kiedy dostęp terenu inwestycji do drogi publicznej ma się odbywać przez inne działki to inwestor ma przedstawić dokument wskazujący jego tytuł prawny do wszystkich nieruchomości wskazanych przez niego jako mających zapewnić dostęp terenu inwestycji do drogi publicznej,

W Kolegium były rozpatrywane sprawy, w których kwestia dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej przez inne działki nie została przez organ pierwszej instancji jednoznacznie ustalona. Brak było informacji, na jakiej podstawie będzie odbywał się przejazd/przejście do terenu inwestycji przez działki wskazane we wniosku jako działki pośredniego

skomunikowania z drogą publiczną;

- w toku rozpatrywania sprawy z odwołania od decyzji ustalającej warunki zabudowy, na etapie postępowania przed Kolegium zmarł wnioskodawca postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Kolegium uchyliło zaskarżoną decyzję i umorzyło postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Na gruncie art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora. Tak więc tylko inicjatywa wnioskodawcy wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego.

Wnioskodawcą może być każdy, gdyż zgodnie z art. 63 ust. 2 u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości (art. 63 ust. 1 u.p.z.p.).

Decyzja o warunkach zabudowy tworzy swoiste prawo osobiste dla wnioskodawcy (inwestora), stanowiące rodzaj urzędowej informacji o charakterystyce zabudowy, jaką można zrealizować na danym terenie, stanowi jedynie promesę uprawniającą do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę na określonych w niej warunkach. Decyzja o warunkach zabudowy zawiera rozstrzygnięcie skierowane do konkretnego podmiotu.

Wnioskodawca występując do organu o wydanie takiej decyzji, realizuje swoje prawo o charakterze ściśle osobistym, bowiem nie wynika ono z faktu władztwa nad określoną nieruchomością i nie ma charakteru majątkowego. W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, nie bada się bowiem elementu władztwa nad nieruchomością.

W przypadku śmierci wnioskodawcy, wraz z nim wygasa jego osobiste prawo do ubiegania się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a postępowanie w tym przedmiocie pozostaje bezprzedmiotowe.

Śmierć wnioskodawcy występującego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uniemożliwia podjęcie w sprawie decyzji merytorycznej. Nie daje także podstaw do poszukiwania następców prawnych zmarłego wnioskodawcy, gdyż status osoby subiektywnie zainteresowanej ma charakter wyłącznie osobisty.

3) Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia z pomocy społecznej

1. W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczeń rodzinnych, uregulowanych przepisami u.ś.r., najlichniesza grupa odwołań, podobnie jak w roku ubiegłym, dotyczyła świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 u.ś.r.).

W tej kategorii spraw należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

1.1. Świadczenie pielęgnacyjne dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, której niepełnosprawność nie powstała przed ukończeniem 18. lub 25. roku życia.

Podstawą odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie może być data powstania niepełnosprawności osoby niepełnosprawnej, bowiem TK wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1443) orzekł, 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że w stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później, niż do ukończenia 25 roku życia, przepis art. 17 ust. 1b u.ś.r. jest zgodny z Konstytucją i nie ma przeszkód prawnych do jego stosowania. Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania

niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Tym samym w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należało i należy dokonywać z pominięciem tego kryterium (por. np. wyrok NSA z 20.04.2017 r., sygn. akt I OSK 2593/16, CBOSA). Przyjęcie, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego jest sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 06.12.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 723/17, CBOSA). Dlatego też Kolegium przy rozpatrywaniu odwołań pomijało tę przesłankę negatywną.

1.2. Świadczenie pielęgnacyjne dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, który nie jest spokrewniony z osobą niepełnosprawną w pierwszym stopniu.

W sytuacji ubiegania się o przedmiotowe świadczenie np. przez wnuczkę na babcię, Kolegium zwracało uwagę, iż w przypadku istnienia osób spokrewnionych z osobą niepełnosprawną w pierwszym stopniu, dopiero wystąpienie jednej z przesłanek wskazanych w art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r. aktualizuje obowiązek alimentacyjny osób spokrewnionych w stopniu dalszym, a co za tym idzie, uprawnia do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez te osoby. Co do zasady wystąpienie innych przeszkód utrudniających sprawowanie opieki nie zwalnia bowiem osoby spokrewnionej z osobą niepełnosprawną w pierwszym stopniu z obowiązku alimentacyjnego. Rygoryzm art. 17 ust. 1a u.ś.r., którego brzmienie jest jednoznaczne w swej treści, odpowiada w sposób niebudzący wątpliwości celom ustawy. Nieuzasadnione byłoby bowiem obciążanie Skarbu Państwa (a więc w gruncie rzeczy wszystkich podatników) koniecznością wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego innej osobie niż osoba zobowiązana do alimentacji w pierwszej kolejności, która uchyla się zadośćuczynieniu obowiązkowi alimentacyjnemu, czy to poprzez opiekę nad osobą uprawnioną, czy też poprzez opłacenie usług opiekuńczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 573/20, CBOSA).

Zdaniem Kolegium z woli ustawodawcy istnieje bowiem zakaz przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego wobec osób zobowiązanych w dalszej kolejności w sytuacji istnienia osób zobowiązanych w pierwszej kolejności i dopiero ustalenie obiektywnych okoliczności uniemożliwiających realizowanie takiego obowiązku przez zobowiązanych w pierwszej kolejności, na co wskazują sądy administracyjne, umożliwiałoby przyznanie świadczenia wnuczce.

1.3. Świadczenie pielęgnacyjne dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, który jest całkowicie niezdolny do pracy i z tego tytułu pobiera rentę.

W ocenie Kolegium, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o przyznanie przedmiotowego świadczenia jest całkowicie niezdolna do pracy i z tego tytułu pobiera rentę, nie jest spełniona przesłanka z art. 17 ust. 1 u.ś.r. Sytuacja takich osób na gruncie prawa materialnego nie jest tożsama z sytuacją uprawnionego do świadczenia pielęgnacyjnego, posiadającego ustalone prawo do emerytury. O ile bowiem osoba pozostająca na emeryturze może podejmować zatrudnienie, o tyle osoba mająca orzeczoną całkowitą niezdolność do pracy, jest obiektywnie, to oceniając, pozbawiona takiej możliwości właśnie z uwagi na orzeczony w stosunku do niej stopień niepełnosprawności (wobec stwierdzonego stanu zdrowia) wyłączający możliwość podejmowania pracy zarobkowej. Nie spełnia zatem przesłanki rezygnacji z zatrudnienia lub niepodjęcia zatrudnienia. O rezygnacji z zatrudnienia czy też świadomym jego niepodjęciu można mówić – jak się przyjmuje w orzecznictwie sądów administracyjnych – w sytuacji, gdy osoba sprawująca opiekę jest obiektywnie zdolna do podjęcia zatrudnienia. Musi więc istnieć związek przyczynowy między rezygnacją z zatrudnienia przez opiekuna (niepodjęcia przez niego pracy), a koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny wskazanym w przepisie art. 17 u.ś.r.. Rezygnacja z zatrudnienia, bądź niepodjęcie zatrudnienia w celu sprawowania opieki nie może bowiem dotyczyć osób, które nie są zdolne do podjęcia

pracy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 58/21). Takie też stanowisko prezentował WSA w Łodzi w wyroku z dnia 26.10.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 492/21, dzieląc stanowisko Kolegium.

1.4. Wystąpienie bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy brakiem aktywności zawodowej osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne, a koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Kolegium stoi na stanowisku, dzieląc w tej kwestii stanowisko części orzecznictwa, że dopuszczalne jest wywodzenie braku związku przyczynowego ze stopnia faktycznie sprawowanej opieki nad taką osobą. Zakres faktycznie sprawowanej opieki, wynikający z innych przyczyn niż potrzeby takiej osoby w zakresie opieki, może wskazywać na to, czy rezygnacja z zatrudnienia lub jego niepodjęcie przez wnioskodawcę pozostają z sobą w związku (por. wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 691/19, CBOSA). O ile więc konieczność stałej lub długotrwałej opieki nad osobą niepełnosprawną wynika z orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, to dla rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy konieczne jest ustalenie czy rodzaj bądź/i ilość czynności z zakresu sprawowanej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, wykonywanych przez osobę ubiegającą się o świadczenie uniemożliwia tej osobie podjęcie i wykonywanie pracy zarobkowej (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1082/18, CBOSA). NSA, uwzględniając skargi kasacyjne Kolegium wniesione od wyroków Sądu I instancji, w wyrokach: z dnia 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2859/20 oraz z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 351/21, (CBOSA), stwierdził, iż cyt.: „zaakceptowanie wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r. dokonanej przez Sąd pierwszej instancji, prowadziłoby do przyjęcia, że sam fakt sprawowania opieki przez osobę niepodającą zatrudnienia nad niepełnosprawnym członkiem rodziny o wymaganym stopniu niepełnosprawności, o ile nie przeprowadzi się przeciwdowodu przeciw treści tego orzeczenia, jest decydujący dla ustalenia prawa do omawianego świadczenia i nie ma tu żadnego znaczenia rzeczywisty charakter oraz wymiar tej opieki. Tymczasem legitymowanie się przez osobę wymagającą opieki określonym w stosownych przepisach orzeczeniem o niepełnosprawności nie może wykluczać możliwości wywodzenia braku związku przyczynowego ze stopnia faktycznie sprawowanej opieki nad tą osobą”.

1.5. Data początkowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku zbiegu uprawnień do świadczeń, o których mowa w art. 27 ust. 5 u.s.r.

Jedną z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest przeszkoda wskazana w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.s.r. Przepis ten stanowi, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone m.in. prawo do zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z 04.04.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297). Kolegium przyjmuje, że do chwili uchylecia decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia do ww. świadczenia istnieje negatywna przesłanka do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, albowiem w sytuacji, gdy strona jest beneficjentem np. zasiłku dla opiekuna, stanowi to przeszkodę w przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż świadczenie pielęgnacyjne i zasiłek dla opiekuna, to świadczenia alternatywne. Na mocy art. 16 § 1 k.p.a. ostateczna decyzja organów administracji publicznej o przyznaniu ww. świadczenia korzysta z domniemania legalności i dopóki funkcjonuje w obrocie prawnym, dopóty organ zobowiązany jest do jej uwzględnienia przy wydawaniu swojego rozstrzygnięcia. Dopiero zatem wydanie przez organ decyzji o uchyleniu decyzji o przyznaniu np. zasiłku dla opiekuna eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.s.r., w postaci posiadania prawa do tego świadczenia. W konsekwencji w takim przypadku nie jest możliwe przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Wyeksponowania wymaga, iż NSA w wyrokach z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt I OSK 504/21 i z dnia

13.01.2022 r., sygn. akt I OSK 870/21, podzielił ww. stanowisko, uwzględniając skargi kasacyjne Kolegium.

1.6. Przyznanie świadczeń rodzinnych dla cudzoziemca posiadającego Kartę Pobytu bez adnotacji o dostępie do rynku pracy.

Przepis art. 1 ust. 2 u.s.r. stanowi, iż świadczenia rodzinne przysługują nie tylko obywatelom polskim ale także cudzoziemcom. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.s.r. świadczenia rodzinne m.in. przysługują cudzoziemcom posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy. Cudzoziemcom świadczenia rodzinne przysługują jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (ust. 3 art. 1 u.s.r.).

Zdaniem Kolegium przywołany wyżej przepis art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.s.r. przyznaje podmiotowo uprawnienie do uzyskania świadczenia rodzinnego cudzoziemcowi legitymującemu się kartą pobytu, uprawnionemu do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu, czy też nie. Stanowisko to znajduje poparcie w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2337/17 i z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1164/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 351/20, CBOSA). Z mocy art. 244 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.) w karcie pobytu umieszcza się adnotację „dostęp do rynku pracy” – w przypadku zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi, który jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Natomiast kwestie związane z zatrudnianiem cudzoziemców zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, z późn. zm.). W przepisach ogólnych tej ustawy wskazano, że ustawa ma zastosowanie do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiadających w RP zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 151 ust. 1, art. 151b ust. 1, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 161b ust. 1, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 i 7 lub art. 187 ustawy o cudzoziemcach, lub posiadających wizę krajową w celu odbycia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich albo kształcenia się w szkole doktorskiej, z adnotacją „student”, lub wizę krajową w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h). Natomiast art. 87 ust. 2 wskazuje kategorie cudzoziemców, którzy zwolnieni są z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Ze zwolnienia takiego korzysta m.in. cudzoziemiec posiadający zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone na podstawie art. 159 ust. 1 lub art. 161b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (pkt 4 ust. 2 art. 87 tej ustawy), tj. m.in. w celu połączenia się z rodziną (art. 159 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

2. W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczenia wychowawczego, uregulowanego przepisami u.p.p.w.d., na uwagę zasługują następujące zagadnienia:

2.1. Ustalenie i zobowiązanie do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, a świadomość świadczeniobiorcy o zaistnieniu okoliczności powodujących brak prawa do pobieranego świadczenia.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 6 u.p.p.w.d. za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze uważa się świadczenie wychowawcze wypłacone mimo braku prawa

do tego świadczenia. Nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze, o jakim mowa w tym przepisie jest pojęciem o charakterze obiektywnym. Na definicję świadczeń nienależnie pobranych w oparciu o ten przepis składa się wyłącznie element obiektywny w postaci rzeczywistego skorzystania z określonej formy wsparcia finansowego, mimo braku prawa do jego pobierania. Nie ma tutaj znaczenia element subiektywny, czyli stan świadomości (woli) osoby pobierającej świadczenia wychowawcze, że świadczenie nie powinno zostać przyznane albo, że zaistniały okoliczności powodujące ustanie prawa do tego świadczenia. W konsekwencji Kolegium w swoich rozstrzygnięciach, podzieliło stanowisko organów I instancji, iż dla uznania na podstawie tej przesłanki, że świadczenie zostało nienależnie pobrane, nie jest istotne, że osoba uprawniona nie miała świadomości, że jej się ono nie należy. Ustawa nie przewiduje wymogu uznania świadczenia za nienależnie pobrane od konieczności pouczenia osoby pobierającej świadczenie o braku podstaw do jego pobierania. W przypadku regulacji zamieszczonej w art. 25 ust. 2 pkt 6 u.p.p.w.d. nie bierze się pod uwagę świadomości strony, co do spełniania przesłanek ustawowych, ani nie ocenia się skutków braku pouczenia o prawie do świadczenia wychowawczego.

2.2. Prawo do świadczenia wychowawczego w sytuacji zmiany przez sąd postanowienia o miejscu zamieszkania dziecka.

Wedle art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.p.w.d. świadczenie wychowawcze przysługuje matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 2a (dotyczącym sytuacji gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obydwójga rodziców). Kolegium stoi na stanowisku, iż w przypadku, gdy opieka nad dzieckiem lub miejsce pobytu (zamieszkania) dziecka zostały uregulowane na mocy orzeczenia sądu, to jego treść ma znaczenie dla prawa do świadczenia wychowawczego. Rozstrzygnięcie to, aby miało moc wiążącą i mogło być „realizowane przez organy i instytucje” musi mieć przymiot - prawomocności. Nie może też budzić najmniejszych wątpliwości, że rozstrzygnięcie sądu może być i powinno być kwestionowane tylko poprzez działania zgodne z prawem. Nie można tym samym akceptować innych pozaprawnych działań zmierzających do unicestwienia skutków prawnych orzeczeń sądowych (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 602/18, CBOSA). Tym samym rozstrzygnięcie Sądu do czasu jego wzruszenia, czy też zmiany, skoro obowiązuje musi być realizowane, nie tylko przez strony, ale również inne organy i instytucje. Na gruncie omawianej u.p.p.w.d. wymagane jest, aby w przypadku, gdy opieka nad dzieckiem została uregulowana na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, to treść tego orzeczenia rozstrzygała o prawie do świadczenia wychowawczego.

3. W sprawach z zakresu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, uregulowanych przepisami u.p.o.u.a., duża grupa odwołań dotyczyła umorzenia, rozłożenia na raty dłużnikowi alimentacyjnemu jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a.). W tego rodzaju sprawach głównym powodem uchylenia zaskarżonych decyzji i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia był brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 k.p.a.). Kolegium zwracało także uwagę na sformułowanie sentencji zaskarżonych decyzji w sposób naruszający art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. Sentencja decyzji w przedmiotowej sprawie winna precyzyjnie określać kwotę należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, o której umorzenie strona wystąpiła, osobę uprawnioną i okres, którego dotyczy należność. W sprawach, w których Kolegium uwzględniało odwołania, uchybieniem ze strony organu I instancji był brak dokonania jednoznacznych ustaleń dotyczących zakresu żądania, wysokości istniejącego zadłużenia wraz z odsetkami i okresu, którego dotyczy, a także zgromadzenia informacji dotyczących aktualnej sytuacji dochodowej, zdrowotnej oraz życiowej strony.

4. W sprawach z zakresu pomocy społecznej, uregulowanych przepisami 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. oraz zwolnienia z ustalonej opłaty. W tej kategorii spraw na uwagę zasługują następujące zagadnienia:

4.1. Ustalanie odpłatności za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej.

Na wstępie przypomnieć należy, iż wysokość opłaty ustalana jest w drodze umowy zawartej z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. W razie odmowy przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. zawarcia takiej umowy, wysokość opłaty ustala organ właściwej gminy w drodze decyzji, z uwzględnieniem ograniczeń, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i art. 103 ust. 2, o czym stanowi art. 61 ust. 2d u.p.s. Innymi słowy, jeżeli odpłatność nie zostanie ustalona w drodze umowy, powinna zostać wydana decyzja ustalająca wysokość opłat w stosunku do osób wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Nie budzi wątpliwości, że w pierwszej kolejności organ winien dążyć więc 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, winien ustalić wysokość opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Organ ustalający w drodze decyzji opłatę za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej ma powinność zarówno określenia kręgu osób zobowiązanych do pokrycia pozostałej części opłaty, jak i ustalenia warunków finansowo-majątkowych tychże osób, pozwalających na stwierdzenie, czy w świetle ww. wymogów, są one wystarczające do obciążenia ich stosownymi opłatami.

Kolegium w swoich decyzjach podjętych w tym przedmiocie zwracało uwagę, iż w ramach grupy zstępnych (wstępnych) każdy ma taki sam obowiązek ponoszenia opłat, a jedynie różnicować go może osiągany dochód. Zaznaczano również, że z art. 103 ust. 2 u.p.s. wynika, iż kierownik ośrodka pomocy społecznej (...) ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt tego mieszkańca w domu pomocy społecznej, biorąc pod uwagę wysokość dochodów i możliwości. W praktyce oznacza to nakaz uwzględniania sytuacji dochodowej oraz możliwości ponoszenia opłat przez osoby zobowiązane do uczestniczenia w kosztach pobytu mieszkańca w DPS. Kolegium stoi na stanowisku, iż nie sposób zatem przyjąć, iż ustalona w drodze umowy kwota opłaty może jedynie uwzględniać maksymalną dopuszczalność kwotowego obciążenia opłatą przy stosowaniu kryterium ustawowego wynikającego z art. 61 ust. 2 u.p.s. Dopuszczenie ukształtowania treści umowy wyłącznie w granicach wyznaczonych przez art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. nie jest trafne, na co wskazuje m.in. konieczność uwzględnienia możliwości stron umowy. Interpretację pojęcia „możliwości” ustawodawca pozostawia organowi, należy mieć tu na względzie różne okoliczności życiowe, rodzinne i osobiste, które mogą zmniejszać zdolność danej osoby do ponoszenia opłaty. Dopiero wówczas, gdy osoby zobowiązane do wnoszenia odpłatności za pobyt małżonka lub krewnego odmówią zawarcia umowy, organ właściwy dla mieszkańca DPS ustala wysokość ich obciążenia w drodze decyzji, uwzględniając jednakże ograniczenia wynikające z dochodu tych osób oraz zwolnienia ustawowe i zastosowane przez organ wobec innych zobowiązanych. Znacznie bardziej restrykcyjnie ustawodawca potraktował postawę osób bliskich mieszkańca, którzy odmówią zawarcia umowy i nie wyrażą zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, co wynika z treści art. 61 ust. 2e u.p.s.

4.1. Kierowanie osoby wymagającej całodobowej opieki na jej wniosek do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego.

Przesłanki i zasady umieszczenia w domu pomocy społecznej uregulowane zostały w art. 54 u.p.s. W przypadku domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty

niepubliczne, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli nie są one prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca postanowił, że nie stosuje się art. 59-64b (art. 65 ust. 1 u.p.s.). Jednakże, w przypadku braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty. W takim przypadku ustawodawca dopuścił odpowiednie zastosowanie art. 59 ust. 1 i art. 61-64b, z tym że wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom (art. 65 ust. 2 u.p.s.). Różnica pomiędzy art. 54 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 2 u.p.s. polega na tym, że przepis art. 54 ust. 2 u.p.s. wprowadza zasadę obligatoryjnego kierowania do domu pomocy społecznej w przypadku zaistnienia przesłanek dotyczących stanu zdrowia i wieku danej osoby, która chce skorzystać z opieki w takiej placówce, natomiast przepis art. 65 ust. 2 u.p.s., wprowadza wyjątek od tej zasady, przewidujący jedynie możliwość skierowania do domu pomocy społecznej, prowadzonego przez podmioty niepubliczne. W sytuacji zatem, gdy wniosek dotyczy skierowania do DPS prowadzonego przez podmiot niepubliczny, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty, organ ma obowiązek ustalić przede wszystkim dostępność miejsc w DPS o zasięgu gminnym lub powiatowym. Rozpatrzenie takiego wniosku nie może jednak odbyć się w oderwaniu od treści art. 54 ust. 1 u.p.s. Przepis art. 65 ust. 2 u.p.s. stwarza możliwość zapewnienia osobie potrzebującej miejsca w placówce instytucjonalnej w przypadku braku miejsc w domach pomocy społecznej prowadzonych na zlecenie organów samorządowych i daje podstawę do wydania decyzji o charakterze uznaniowym. Organ pomocy społecznej nie ma więc obowiązku uwzględnienia żądania strony i musi wyważyć zarówno interes jednostki, jak też interes publiczny. W ocenie Kolegium nie można więc pominąć, iż nie leży w interesie publicznym ponoszenie kosztu pobytu mieszkańca w placówce niepublicznej jednocześnie generując koszty własnej placówki, która dysponuje wolnymi miejscami. Kierowanie osób do domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty niepubliczne jest bowiem wyjątkiem i powinno nastąpić w sytuacji braku wolnych miejsc w placówkach publicznych. Ze względu na ogólne zasady, na jakich funkcjonuje pomoc społeczna, pragnienia i prośby osób wnioskujących o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej powinny być brane pod uwagę przez organy administracji, ale pełne ich spełnienie nie jest rolą pomocy społecznej.

4) Gospodarka nieruchomościami

Sprawy tej tematyki podlegają regulacji przepisów u.g.n. W 2021 r. najwięcej spraw z tego zakresu dotyczyło opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej i dróg oraz podziałami nieruchomości.

W sprawach dotyczących opłat adiacenckich (związanych z wybudowaniem infrastruktury technicznej i dróg) najczęściej podnoszone zarzuty, podobnie jak w latach ubiegłych, sprowadzały się do niezachowania przez organ I instancji 3-letniego terminu na wszczęcie postępowania, jak również do niewłaściwego ustalenia adresatów decyzji (w sytuacjach zbycia nieruchomości). Z kolei w sprawach opłat adiacenckich dotyczących podziału nieruchomości, głównie kwestionowano ustalony przez rzeczoznawcę majątkowego wzrost wartości nieruchomości spowodowany jej podziałem.

Zgodnie z przepisem art. 145 ust. 2 u.g.n., 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. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu,

w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Rozstrzygnięcie kwestii zachowania przez organy I instancji terminu na wszczęcia postępowania w zakresie ustalenia opłaty adiacenckiej, wymagało więc dokonania w pierwszej kolejności wyjaśnień w zakresie ustalenia dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

Kolegium wskazywało, iż stosownie do art. 148b ust. 1 u.g.n. ustalenie, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, następuje na podstawie odrębnych przepisów. Dodanie art. 148b u.g.n (nowela z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 173, poz. 1218) spowodowało, iż straciło aktualność orzecznictwo NSA, wedle którego z datą końcowego odbioru urządzeń technicznych wiązano termin stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej.

Obecnie za datę stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi należy uznać datę wynikającą z możliwości przystąpienia do użytkowania tych urządzeń lub drogi, ustaloną według przepisów prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 398/10 LEX nr 952027; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 170/12, LEX nr 1166240; wyrok NSA z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1921/10, LEX nr 1131497; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 692/13, LEX nr 1657937; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1845/16, LEX nr 2260783).

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 529/14, WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „Ustalając początkową datę, od której należy liczyć wskazany termin należy mieć na uwadze przepis art. 148b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wszedł w życie z dniem 21 października 2007 r. (...). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że ustalenie, iż zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, następuje na podstawie odrębnych przepisów. Tymi odrębnymi przepisami będą wszystkie akty normatywne dotyczące urządzeń infrastruktury, które pozwalają na legalne (zgodne z prawem) korzystanie z tych urządzeń, a więc przepisy prawa budowlanego, prawa wodnego i wszelkie inne przepisy obejmujące warunki techniczne dopuszczające możliwość korzystania z danych urządzeń infrastruktury. Najczęściej będzie tu chodziło o protokoły technicznych odbiorów, dopuszczenia do eksploatacji, a niejednokrotnie, jeśli takie wymogi przewidują przepisy prawa, będzie chodziło o decyzje pozwalające na użytkowanie obiektów lub urządzeń. Inaczej rzecz ujmując, ustalenie, czy zostały spełnione warunki podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury lub warunki do korzystania z drogi, musi być oparte na uprzednim wyjaśnieniu, że doszło do zgodnego z prawem dopuszczenia urządzeń do eksploatacji. Inne warunki będą odnosiły się do możliwości podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury takich jak sieć wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa czy elektryczna, a inne do wybudowanych dróg”.

Dla stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub warunków do korzystania z wybudowanej drogi, w rozumieniu art. 148b u.g.n., konieczna jest zatem prawna (legalna, zgodna z przepisami prawa), a nie jedynie faktyczna możliwość korzystania z wybudowanej infrastruktury czy drogi.

Takie stanowisko podzielił też WSA w Łodzi w wyroku z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 980/17 (LEX nr 2472319), wskazując, że momentem, w jakim dochodzi do stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej, nie jest data podpisania protokołu ostatecznego odbioru i przekazania do użytkowania obiektu, lecz dopiero data, w której można przystąpić legalnie do użytkowania infrastruktury, ustalona z uwzględnieniem przepisów Prawa budowlanego.

W myśl art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Organ nadzoru budowlanego może z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 1, oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu, o którym mowa w ust. 1 (art. 54 ust. 2 Prawa budowlanego).

Tak więc o stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub warunków do korzystania z drogi, w rozumieniu art. 148b u.g.n., można mówić wówczas, gdy do użytkowania infrastruktury technicznej lub drogi, w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o zakończeniu budowy, nie wniósł sprzeciwu właściwy organ nadzoru budowlanego lub wskazał przed upływem tego terminu, że uwag takich nie wnosi.

W tym zakresie Kolegium oceniało, iż organy I instancji prawidłowo ustalały dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub warunków do korzystania z wybudowanej drogi, tym samym dochowywały terminu wskazanego w art. 145 ust. 2 u.g.n. na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej.

Z kolei odnosząc się do kwestii błędnego wskazania adresatów decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, w sytuacji gdy w dacie wydania decyzji adresaci ci nie byli już właścicielami przedmiotowych nieruchomości, Kolegium wyjaśniało, iż na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że do uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej zobowiązany jest podmiot będący właścicielem nieruchomości z chwili stworzenia warunków podłączenia do infrastruktury technicznej lub korzystania z wybudowanej drogi, niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu wydawania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Takie też stanowisko Kolegium potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 355/21 oddalając skargę wniesioną na decyzję Kolegium. W tym zakresie można również przywołać wyroki NSA: z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1063/10; z wyrok dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1276/10, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 1294/11 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1350/12, CBOSA).

Z kolei w sprawach opłat adiacenckich dotyczących podziału nieruchomości, głównie kwestionowano ustalone przez rzeczoznawcę majątkowego w operatach szacunkowych wartości nieruchomości przed i po dokonaniu ich podziału, a tym samym ustalenia wzrostu wartości nieruchomości. W tym zakresie strony poza ogólnikowymi stwierdzeniami, iż wyceny są wykonane w sposób niewłaściwy i mimo sygnalizowania na wstępnym etapie postępowań zamiaru sporządzenia „nowych” operatów na własny koszt, nie przedkładali takich dowodów w sprawach.

W zakresie tych spraw Kolegium wyjaśniało, że specyfiką postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej jest to, że zasadniczym dowodem wymaganym przepisami prawa jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Jest to kluczowy środek dowodowy wykazujący, czy faktycznie nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych, czy też Sądu Najwyższego, organy administracji nie mają uprawnienia, ani obowiązku prowadzenia we własnym zakresie ustaleń co do wartości nieruchomości. Obowiązane są bowiem oprzeć się na operacie szacunkowym sporządzonym przez osobę posiadającą wskazane w ustawie uprawnienia i niezbędną wiedzę specjalną (por. wyroki: NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 292/08, LEX nr 529933, z dnia 19 lipca 2018 r., sygn. akt II FSK 1960/16, CBOSA, WSA w Warszawie: z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt

I SA/Wa 2068/12 oraz z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1416/12, CBOSA).

Oceniając tę grupę spraw stwierdzić należy, iż zasadniczo Kolegium utrzymywało w mocy zaskarżane decyzje organów I instancji.

5) Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste

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.

Analiza operatów stanowiących podstawę aktualizacji opłaty rocznej wskazywała, iż w niektórych przypadkach były one niespójne i zawierały błędy matematyczne w obliczeniach, co wpływało na określoną w operacie wartość nieruchomości. To wskazywało, iż przed dokonaniem wypowiedzenia dotychczasowej opłaty organy nie zweryfikowały sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego, nie dokonały jego oceny pod względem formalnym, tj. nie zbadaly, czy nie zawiera on niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową, a przyjmowały jedynie określoną w nim wartość nieruchomości. Zważywszy również na uwagi wnoszone przez użytkowników wieczystych, Kolegium występowało do organu, który dokonał wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej o wyjaśnienie tych niejasności, przy udziale rzeczoznawcy majątkowego oraz uzupełnienie, czy skorygowanie operatu szacunkowego.

Zdarzały się przypadki, że rzeczoznawcy bardzo ogólnie odnosili się do stawianych zarzutów, podtrzymując stanowisko przedstawione w operacie szacunkowym, powołując się na art. 154 u.g.n., zgodne z którym wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.

6) Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

W 2021 r. Kolegium rozpatrywało przede wszystkim sprawy dotyczące udzielenia 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej, na podstawie art. 9a ust. 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 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 (na poparcie takiego stanowiska organy powoływały się na pismo Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa

Rozwoju z dnia 27 stycznia 2020 r. znak: DGN-I.450.338.2019.FS). W ocenie Kolegium takie stanowisko było nieuprawnione.

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.

Decyzje Kolegium były zaskarżane przez organy gminy do WSA w Łodzi, które legitymację do wniesienia skargi wywodziły z faktu, że gmina (miasto) jest beneficjentem opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności. WSA w Łodzi odrzucał skargi (np. postanowienie z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 625/20) wskazując, że skoro miasto nie występowało w sprawie w charakterze strony, ale organu wyposażonego w kompetencje do władczego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, czego przejawem było wydanie przez Prezydenta Miasta decyzji, to wyłączona jest możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego bądź sądowoadministracyjnego. W zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje funkcję organu administracji publicznej, nie jest on (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Innymi słowy w postępowaniu administracyjnym jednostka samorządu terytorialnego może występować albo w charakterze strony broniąc swojego interesu prawnego w myśl przepisu art. 28 k.p.a., albo jako organ administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wówczas będzie ona reprezentowała interes jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Wyposażenie jednostki samorządu terytorialnego, z mocy ustawy, w kompetencje organu administracji publicznej, powołanego do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego zarówno w trybie postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego. Nie do przyjęcia jest bowiem stanowisko, że gmina może zajmować różną pozycję (raz organu wydającego decyzję, innym razem strony postępowania) w zależności od etapu załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej. Powołując się na uchwały i wyroki NSA, WSA w Łodzi wskazał, że gmina nie może na ogólnych zasadach skarżyć do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego, kwestionujących w ramach postępowania administracyjnego decyzje administracyjne lub postanowienia prezydenta, burmistrza albo wójta, nawet jeżeli te rozstrzygnięcia dotyczą jej interesów prawnych.

Jedna ze spraw dotyczyła udzielenia 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej osobie, która posiadała legitymację emeryta/rencisty oraz orzeczenie z 1996 r. wydane przez Rejonową Wojskową Komisję Lekarską w Łodzi o zaliczeniu do drugiej grupy inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia (od 1993 r.).

Zgodnie z art. 9a ust. 1 u.p.p.u.w.g. 99% bonifikata w opłacie przysługuje:

- osobom, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym (pkt 1);
- inwalidom wojennym i wojskowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (pkt 3).

Stosownie do art. 6 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2021 r. poz. 1656), inwalidą wojennym jest żołnierz, który został zaliczony do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa powstałego w związku z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojennych w czasie pełnienia w okresie wojny 1939-1945 służby w Wojsku Polskim. Stosownie do art. 30 tej ustawy, inwalidą wojskowym jest żołnierz niezawodowy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, który został zaliczony do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa powstałego:

- 1) w czasie odbywania czynnej służby wojskowej w okresie pokoju, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;
- 2) w ciągu 3 lat od zwolnienia z tej służby, jeżeli inwalidztwo to jest następstwem chorób powstałych lub urazów doznanych w czasie odbywania służby wojskowej.

Wnioskodawca utrzymywał, że dokumenty załączone do wniosku potwierdzają, iż należy do kategorii osób wymienionych w art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.u.w.g., tj. osób, wobec których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym. Powoływał się przy tym na art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, z późn. zm.), dalej jako: „u.r.z.o.n.”.

Zgodnie z treścią art. 1 pkt 1 u.r.z.o.n., osobami niepełnosprawnymi, których dotyczy ta ustawa, są m.in. osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1-3 u.r.z.o.n. wskazuje, że ustala się trzy stopnie niepełnosprawności, które stosuje się do realizacji celów określonych ustawą, a mianowicie: znaczny, umiarkowany i lekki. Na podstawie art. 6 ust. 1 u.r.z.o.n. powołuje się zespoły orzekające o niepełnosprawności:

- 1) powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności - jako pierwsza instancja;
- 2) wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności - jako druga instancja.

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie dysponował orzeczeniem o znacznym, umiarkowanym lub lekkim stopniu niepełnosprawności, wydanym przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Dysponował natomiast orzeczeniem z 1996 r., wydanym przez Rejonową Wojskową Komisję Lekarską w Łodzi, zgodnie z którym:

- zaliczony został do drugiej grupy inwalidztwa z ogólnego stanu zdrowia od 1993 r.;
- nie został zaliczony do żadnej grupy inwalidztwa w związku ze służbą wojskową;
- inwalidztwo istnieje od 1981 r. i ma charakter trwały.

Orzeczenie zostało wydane przed wejściem w życie u.r.z.o.n. Na podstawie art. 62 ust. 1 u.r.z.o.n., osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów, są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy, jeżeli przed tą datą orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów nie utraciło mocy.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 u.r.z.o.n., orzeczenie o zaliczeniu do:

- 1) I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;
- 3) III grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Niemniej jednak, w ocenie organu I instancji, które to stanowisko podzieliło Kolegium, posiadanie orzeczenia, o którym mowa w powołanym przepisie (zaliczenie do II grupy inwalidów) nie było wystarczające dla uzyskania bonifikaty 99% od opłaty jednorazowej, na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.u.w.g. Nie można bowiem pomijać regulacji art. 5a ust. 1 i 2 u.r.z.o.n., zgodnie z którym osoby posiadające ważne orzeczenia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów, o których mowa w art. 62 u.r.z.o.n. oraz orzeczenia, o których mowa w art. 5 (tj. orzeczenia o niezdolności do pracy, orzeczenia o niezdolności do samodzielnej egzystencji), mogą składać do zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności i wskazań, o których mowa w art. 6b ust. 3 u.r.z.o.n., dla celów korzystania z ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

W postępowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności wydaje orzeczenie, w którym:

- 1) stopień niepełnosprawności określa się na podstawie przedłożonych orzeczeń, o których mowa w ust. 1, zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 5 i 62;
- 2) wskazania, o których mowa w art. 6b ust. 3, ustala się stosownie do naruszonej sprawności organizmu i ograniczeń funkcjonalnych uzasadniających korzystanie z ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

W ocenie organów I i II instancji wnioskodawca nie spełniał wymagań, o których mowa w art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.p.u.w.g. do udzielenia 99% bonifikaty, w związku z art. 5a ust. 1 u.r.z.o.n., nie posiadał bowiem orzeczenia zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności o ustaleniu stopnia niepełnosprawności.

Skarga na decyzję Kolegium została odrzucona postanowieniem WSA w Łodzi z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 847/21, gdyż została wniesiona z uchybieniem terminu.

Jedna sprawa rozpatrywana na podstawie przepisów u.p.p.u.w.g. dotyczyła bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia przy tzw. opóźnionym przekształceniu (art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w.g.). W stanie faktycznym sprawy do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości doszło w sierpniu 2019 r. Kwestią sporną było udzielenie bonifikaty (50% czy 60%, jak domagał się tego skarżący) od opłaty jednorazowej, na podstawie § 2 ust. 1 uchwały Nr III/24/18 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat jednorazowych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 88, z późn. zm.).

Z § 1 uchwały wynikało, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski w prawo własności tych gruntów, dokonanego w trybie przepisów u.p.p.u.w.g. Zgodnie z § 3 lit. a uchwały bonifikata przysługuje osobom fizycznym będącym właścicielami lub współwłaścicielami gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi bądź udziałów w gruntach związanych z lokalami mieszkalnymi.

Stosownie do § 2 ust. 1 uchwały, wysokość bonifikaty od opłaty jednorazowej wynosi:

- 1) 60% – w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie;
- 2) 50% – w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w drugim roku po przekształceniu.

W komentarzach do u.p.p.u.w.g., dostępnych w bazie LEX oraz odpowiedziach na pytania zadawane w ramach funkcjonalności portalu LEX, dostępnych pod jednostką redakcyjną art. 13 u.p.p.u.w.g. wskazywano, że kwestia „opóźnionego przekształcenia” nie stanowi przeszkody do skorzystania z 60% bonifikaty, ale w tym przypadku należy wnieść opłatę jednorazowo, z uwzględnieniem tej bonifikaty, w roku, w którym budynek został oddany do użytkowania.

W przedmiotowej sprawie budynek został oddany do użytkowania w 2019 r., a opłata jednorazowa za przekształcenia została wniesiona w 2020 r., tj. w roku w którym zgodnie z art. 13 ust. 3 u.p.p.u.w.g. powstał obowiązek jej wniesienia. Stosownie do ww. przepisu art. 13 ust. 3 u.p.p.u.w.g., w przypadku nabycia własności gruntu w związku z oddaniem budynku do użytkowania, obowiązek wnoszenia opłaty za przekształcenie powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie. W przypadku uiszczenia opłaty jednorazowej w roku następującym po roku, w którym doszło do „uwłaszczenia” w trybie ww. art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w.g., w świetle cyt. wyżej § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr III/24/18 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, właściciel gruntu może skorzystać z bonifikaty w wysokości 50% (opłata zostaje wniesiona w drugim roku po przekształceniu).

Powyższe stanowisko znajdowało potwierdzenie w piśmie Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Rozwoju z dnia 27 stycznia 2020 r. znak: DGN-I.450.338.2019.FS, w którym udzielono odpowiedzi na zapytanie w sprawie zasad udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Wobec powyższego Kolegium utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Skarga na decyzję Kolegium została oddalona wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 19 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 757/20.

7) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia

Sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań dla planowanych przedsięwzięć podlegają przepisom u.i.o.ś. 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.

Spośród spraw rozpatrywanych przez Kolegium w minionym roku, na szczególną uwagę zasługują sprawy dotyczące budowy stacji bazowych telefonii komórkowych, systemów fotowoltaicznych oraz budynków inwentarskich. Są to inwestycje, które wywołują konflikty społeczne z uwagi na obawy przed promieniowaniem elektromagnetycznym czy też przed uciążliwościami odorowymi. Jednakże sam sprzeciw społeczeństwa czy stron postępowania, konflikt społeczny, czy też obawy co do przestrzegania przez wnioskodawcę warunków realizacji i eksploatacji planowanego przedsięwzięcia nie mogą stanowić podstawy odmowy wydania decyzji środowiskowej.

W przypadku spraw dotyczących środowiskowych uwarunkowań dla budowy stacji bazowych telefonii komórkowych zdarzały się przypadki, że ten sam organ (wójt gminy, burmistrz, prezydent miasta) umarzał postępowanie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań stwierdzając brak przynależności przedsięwzięcia do przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem RM”, jednocześnie w postępowaniu w sprawie wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego na podstawie przepisów u.p.z.p., stwierdzał przynależność takiej inwestycji do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane. Rozpatrując odwołania od decyzji umarzających postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań Kolegium zwracało uwagę na konieczność dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego, ustalone według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Zatem koniecznym - wprost wynikającym z ww. art. 124 ust. 2 Prawa ochrony środowiska - warunkiem zakwalifikowania określonego miejsca, jako dostępnego dla ludności, jest możliwość przebywania w nim: po pierwsze możliwość prawna (dostęp ludności nie jest zabroniony), a po drugie możliwość faktyczna (dostęp do miejsca jest możliwy bez użycia sprzętu technicznego).

Do parametrów technicznych stacji bazowej telefonii komórkowej decydujących o wpływie na środowisko należą: 1) rodzaj anteny – instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne; 2) liczba anten; 3) moc promieniowania poszczególnych anten; 4) emisja pola elektromagnetycznego przez poszczególne anteny; 5) odległość instalacji od miejsc dostępnych dla ludzi, a zatem konkretne umiejscowienie inwestycji na terenie objętym wnioskiem; 6) występowanie na obiekcie realizowanej lub zrealizowanej instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej.

W orzecznictwie NSA ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym, dla ustalenia, czy mamy do czynienia z inwestycją mogącą znacząco oddziaływać na środowisko, wymagane jest uwzględnienie kumulacji oddziaływań lub sumowania się parametrów tego samego rodzaju przedsięwzięcia. Dla poczynienia prawidłowych ustaleń w jaki sposób dana inwestycja wpłynie na środowisko niezbędne jest bowiem określenie nie tylko mocy poszczególnych anten, ale i rozważenie ewentualnego nakładania się (nachodzenia) wiązek promieniowania

emitowanych przez poszczególne anteny (por. wyroki NSA z dnia: 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1900/17; 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2338/17; 11 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2186/19; 25 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2201/18; 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3281/17; 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3301/17; 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2706/13; 29 września 2015 r., sygn. akt II OSK 139/14; 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 801/14; z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 708/15; 22 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1494/14; 10 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2877/17; 29 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1570/18; 22 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 36/18; 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 212/18; 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 271/18; 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 460/18; 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 546/18; 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 559/18; 26 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1050/18; 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1064/18; 12 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1271/18; 12 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1101/18; 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3053/19; 14 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2263/20; 17 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1276/18; 2 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2799/20; 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2336/20, CBOSA).

NSA wypowiedział się również na temat parametrów technicznych anten oraz ich pochylenia i uznał, że kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia maksymalnych możliwości emisyjnych urządzenia i maksymalnego możliwego pochylenia osi wiązki promieniowania (por. wyroki NSA z dnia: 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 212/18; 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 460/18; 12 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1271/18).

Kolegium podkreślało w decyzjach, że organ prowadzący postępowanie środowiskowe, powinien 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 u.i.o.ś. Składana przez inwestora karta informacyjna przedsięwzięcia nie ma charakteru wiążącego dla organu, jest również dowodem, który jak każdy inny dowód podlega ocenie. Organ może oprzeć się na złożonej przez inwestora karcie informacyjnej przedsięwzięcia, ale pod warunkiem, że dokona jej oceny. W szczególności powinno się ustalić, czy karta zawiera niezbędne określone w art. 62a u.i.o.ś. elementy i czy faktycznie przedstawia przedsięwzięcie zaplanowane przez inwestora. W orzecznictwie NSA podkreśla się bowiem, że niedopuszczalne jest orzekanie przez organy administracji publicznej w sprawach dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyłącznie w oparciu o niezweryfikowane wnioski, zawarte w sporządzonych na zlecenie inwestora opracowaniach (por. np. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 602/09, wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2584/15, CBOSA).

Kolegium podkreślało też, że kwestią, na którą zwraca się uwagę w orzecznictwie jest to, że dla ustalenia wartości EIRP, niezbędne jest pozyskanie od inwestora wszystkich danych technicznych poszczególnych elementów nadawczego toru radiowego kształtujących zarówno moc promieniowaną (nadajniki), straty w torze antenowym, jak i ewentualny zysk przy konwersji sygnału elektrycznego w falę elektromagnetyczną (por. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r. II SA/Gl 90/19, WSA w Rzeszowie z dnia 18 czerwca 2019 r. II SA/Rz 349/19, WSA w Krakowie z dnia 7 września 2019 r. II SA/Kr 695/19, CBOSA). Zatem w świetle orzecznictwa, do określenia mocy EIRP każdej z anten sektorowych niezbędne jest sparametryzowanie tzw. nadawczego toru radiowego, na który składają się: nadajnik, tor antenowy i antena. Wartość EIRP określa się na podstawie tzw. budżetu mocy, na który składa się moc wyjściowa nadajnika, zysk energetyczny anteny sektorowej i strata mocy w torze antenowym.

Ponadto, dla dokonania właściwej kwalifikacji anten organ winien przeanalizować karty katalogowe anten, które planowane są do zainstalowania na wieży. Z karty katalogowej anteny wynikają możliwe parametry techniczne anteny oraz dane, czy istnieje możliwość zastosowania dodatkowych urządzeń sterujących.

Z kolei ustalenie miejsc dostępnych dla ludności powinno uwzględniać analizę istniejącej zabudowy oraz możliwości przyszłej zabudowy, przy czym określenie kierunków przyszłej zabudowy nie może być dowolne, lecz winno wynikać z uwzględnienia obowiązującego porządku

prawnego, to jest regulacji prawnych dotyczących zasad i możliwości zagospodarowania danego obszaru, a zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok NSA z dnia 20.04.2021 r., sygn. akt II OSK 247/19, LEX nr 3190488). Przy ocenie miejsc dostępnych dla ludności istotne jest także ukształtowanie terenu (wzniesienia, obniżenia terenu).

W jednej z rozpatrywanych przez Kolegium spraw dotyczących środowiskowych uwarunkowań dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej organ I instancji odmówił wydania decyzji środowiskowej ze względu na niezgodność lokalizacji ww. przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylając decyzję organu I instancji Kolegium zwróciło uwagę na przepis art. 46 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 777, z późn. zm.), zgodnie z którym:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi (ust. 1),
- jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu (ust. 2).

Przepis art. 46 i art. 48 stosuje się także do planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy (art. 75 ust. 1 ww. ustawy).

Kolegium wskazało, że ponownie rozpatrując sprawę organ I instancji winien dokonać wnikliwej analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego planu miejscowego, przy uwzględnieniu dyspozycji przepisu art. 46 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

W sprawach dotyczących zabudowy systemami fotowoltaicznymi organy I instancji stwierdzały brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ponieważ powierzchnia zabudowy, rozumiana jako powierzchnia terenu zajęta przez obiekty budowlane oraz pozostała powierzchnia przeznaczona do przekształcenia, w tym tymczasowego, w celu realizacji przedsięwzięcia, nie spełniała kryteriów wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b) rozporządzenia RM. Zgodnie z tym przepisem do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zabudowę przemysłową, w tym zabudowę systemami fotowoltaicznymi, lub magazynową, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

- a) 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,
- b) 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a).

Uchylając decyzje organów I instancji Kolegium zwracało uwagę, że dla oceny czy dana inwestycja należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko organ musi dysponować pełnymi danymi odnośnie charakterystycznych parametrów tej inwestycji, a zatem z karty informacyjnej przedsięwzięcia powinno wynikać jaka jest powierzchnia jednostkowa paneli, jaka jest moc pojedynczego panelu, ile planowanych jest stołów, o jakiej wysokości, długości, w ilu rzędach będą umiejscowione stoły, jaką powierzchnię zajmą stoły wraz z panelami, ile inwerterów jest planowanych, o jakiej mocy,

jaką powierzchnię będą zajmować, w jakim systemie będą umiejscowione, jaką powierzchnię zajmie droga dojazdowa, miejsce parkingowe, jaka jest długość linii kablowej, jakie będą źródła hałasu i gdzie będą umiejscowione. Bez wskazania tych danych przez inwestorów nie jest możliwa ocena, czy planowane przedsięwzięcie należy do przedsięwzięć wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b) rozporządzenia RM.

Ponadto, zdaniem Kolegium w karcie informacyjnej przedsięwzięcia powinien się znaleźć szkic, na którym przedstawione będą poszczególne elementy planowanego przedsięwzięcia m.in. usytuowanie stacji transformatorowych, rozmieszczenie stołów montażowych, na których będą umieszczone panele, ilość rzędów, usytuowanie inwerterów, przebieg okablowania.

Zdarzały się przypadki, gdy inwestor odrębnymi wnioskami występował o środowiskowe uwarunkowania dla kilku inwestycji usytuowanych na tym samym terenie, lub sąsiednim terenie. W takim przypadku organ I instancji powinien zbadać możliwe oddziaływania mogące zaistnieć po realizacji wszystkich planowanych farm, które w istocie stanowić mogą jedną wielką powierzchnię przemysłową. Jak wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd457/19 „Organ I instancji winien rozważyć, czy przyjęty sposób procedowania nie prowadzi do obejścia przepisów, zwłaszcza normy art. 63 ust. 1 u.i.o.ś., który w pkt 1b nakazuje badanie „powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia (...). Z przepisu tego wynika, że istnienie decyzji środowiskowej jest tylko jednym z wymogów, które organ winien rozważyć przy ustalaniu powiązań planowanej inwestycji i nie jest to wymóg konieczny, na co wskazuje sformułowanie „w szczególności”. Z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że w każdej sytuacji, w której to organowi pozostawiono rozstrzygnięcie, czy dana inwestycja potencjalnie mogąc negatywnie oddziaływać na środowisko wymaga decyzji środowiskowej, należy szczególnie wnikliwie badać powiązania z innymi inwestycjami. Istotne jest również wzięcie pod uwagę skali przedsięwzięcia, wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, a także istotnych rozwiązań charakteryzujących przedsięwzięcie” (CBOSA).

W jednej ze spraw dotyczących środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku inwentarskiego Kolegium podzieliło stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, który odmówił uzgodnienia realizacji planowanego przedsięwzięcia uznając, że skoro w planowanym zamierzeniu inwestycyjnym prowadzony będzie ekologiczny chów kur, utrzymywanych w celu produkcji ekologicznych jaj, to projekt całego zamierzenia winien być dostosowany do wymogów rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz. Urz. UE. L250/1 z 18.09.2008 r.), zwanego dalej w skrócie „rozporządzeniem WE”, natomiast planowane przedsięwzięcie tych wymogów nie spełnia. Ze stanowiskiem Kolegium nie zgodził się WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 745/21 (CBOSA) uchylił decyzje obu instancji oraz postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organ uzgodnieniowy wykroczył poza swoje kompetencje ustawowe, dokonując oceny spełnienia przez planowaną inwestycję warunków chowu ekologicznego.

Rozpatrując odwołania od decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań Kolegium rozważało też kwestie dopuszczalności odwołań składanych przez organizacje ekologiczne. Jak stanowi art. 3 ust. 1 pkt 10 u.i.o.ś. przez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.i.o.ś. organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony

przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 1 § 4 k.p.a. nie stosuje się. W świetle zaś art. 44 ust. 2 u.i.o.ś. organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Przepis art. 44 ust. 2 u.o.i.ś. daje prawo do wniesienia odwołania przez organizację ekologiczną niezależnie od uczestniczenia przez tę organizację na prawach strony we wcześniejszej fazie postępowania. Dopuszczalność wniesienia odwołania uzależniona jest jednak od spełnienia warunków określonych w ust. 2. Po pierwsze, prawo do wniesienia odwołania dotyczy tylko postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa. Po drugie, musi być to uzasadnione celami statutowymi organizacji ekologicznej. Po spełnieniu tych warunków wniesienie odwołania traktowane jest jak dokonanie zgłoszenia. Przesłanki, jakie powinna spełnić organizacja ekologiczna wymienia prawodawca w ust. 1 art. 44 u.i.o.ś. (tj. wymaganie dokonania zgłoszenia, powołanie się na cele statutowe i prowadzenie działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania).

Wszystkie ww. przesłanki muszą być spełnione łącznie.

Stwierdzając niedopuszczalność odwołania organizacji ekologicznej, Kolegium zwróciło uwagę, że z brzmienia regulacji zawartej w art. 44 ust. 2 u.i.o.ś. wynika, iż jednym z warunków, od spełniania których uzależnione jest ich zastosowanie, jest to, by w określonym postępowaniu wymagany był udział społeczeństwa.

NSA w wyroku z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2192/16 (CBOSA) wskazał, iż „w pełni podziela pogląd reprezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że przepisy te (tj. art. 44 ust. 1 i ust. 2 u.i.o.ś. – dop. Kolegium) przewidują szczególne uprawnienia procesowe dla organizacji ekologicznych, ale tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. W postępowaniach, które nie wymagają udziału społeczeństwa stosuje się zasady ogólne wynikające z art. 31 k.p.a. (por. wyroki NSA z dnia: 9 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2415/14, 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1131/14, 20 listopada 2015 r., sygn. II OSK 686/14, 25 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1811/13, CBOSA)”.

Wymóg udziału społeczeństwa w danym postępowaniu musi wynikać z konkretnego przepisu prawa. Brak tego typu rozwiązania jest zaś równoznaczny z uznaniem danej kategorii spraw za niewymagającą udziału społeczeństwa (zob. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1131/14, LEX nr 2033961).

Zdaniem Kolegium, skoro w postępowaniu, w którym wydana została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie jest wymagany udział społeczeństwa, to art. 44 ust. 2 u.i.o.ś. nie może stanowić podstawy uzyskania przez organizację legitymacji do wniesienia odwołania od takiej decyzji.

Brak w art. 84 u.i.o.ś. wymogu udziału społeczeństwa nie oznacza, że organizacja ekologiczna nie może brać w nim udziału i wnieść odwołania od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W takiej sytuacji mają jednak zastosowanie zasady ogólne, regulujące udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, wskazane w art. 31 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W świetle powołanych wyżej regulacji k.p.a. Kolegium stwierdziło, że jeżeli organizacja społeczna do momentu wniesienia odwołania (w postępowaniu przed organem I instancji) nie złożyła wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a organ administracji nie wydał postanowienia uwzględniającego taki wniosek, to nie uzyskała ona uprawnień strony postępowania, w tym prawa do odwołania od decyzji organu I instancji. Z użyciego w art. 31 § 3 k.p.a. sformułowania „uczestniczy na prawach strony” wynika bowiem, że prawa strony – w tym prawo do odwołania – służą organizacji społecznej, jeżeli została już dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu.

W rozpatrywanej przez Kolegium sprawie odwołująca się organizacja nie uczestniczyła w postępowaniu przed organem I instancji zakończonym skarżoną decyzją ani jako strona, ani na prawach strony. Przed wydaniem tej decyzji skarżąca organizacja nie występowała też z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W konsekwencji nie nabyła ona m.in. prawa do skutecznego zainicjowania postępowania przed organem II instancji, poprzez wniesienie odwołania.

Stanowisko Kolegium zostało podzielone przez WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 19 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 245/21 oddalił wniesioną skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że: „Jak wynika z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. jednym z warunków skuteczności wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, jest pozostawanie tego postępowania w toku. Powyższe oznacza, iż w sprawach, w których organizacja społeczna nie wykazuje się interesem prawnym lub obowiązkiem w rozumieniu art. 28 k.p.a., prawa strony postępowania, w tym prawo do wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji, przysługują takiej organizacji tylko wówczas, gdy została ona dopuszczona przez organ administracji do udziału w toczącym się postępowaniu” (CBOSA).

8) Ochrona przyrody

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 u.o.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- osoby, która może wnieść zgłoszenie zamiaru usunięcia drzew (a nie wniosek o usunięcie drzew, o którym mowa w art. 83 ust. 1 u.o.p.). Zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 83f ust. 4 u.o.p. może to być wyłącznie osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości, na której rosną drzewa, a usunięcie drzew nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Rolnika, zamierzającego usunąć drzewa, należy traktować jako osobę prowadzącą działalność gospodarczą, chyba że usunięcie drzew jest związane np. z budową budynku mieszkalnego (cel niezwiązany z prowadzeniem działalności rolniczej). Dodać też należy, iż uproszczona forma związana z usuwaniem drzew (na podstawie zgłoszenia) nie dotyczy innych podmiotów np. osób prawnych, posiadaczy samoistnych, posiadaczy zależnych, a także nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (np. brak przeprowadzenia postępowania spadkowego);
- wysokości kary pieniężnej za wycinkę drzewa bez uzyskania zezwolenia lub bez złożenia zgłoszenia zamiaru jego usunięcia. Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 u.o.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia, a także 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”. Kara w wysokości jednokrotności opłaty dotyczy zatem sytuacji usunięcia drzew bez dokonania zgłoszenia zamiaru ich usunięcia, ale też i przypadków usunięcia drzew bez zezwolenia, tj. sytuacji gdy wnioskodawca ubiegając się o zezwolenie, z mocy przepisów u.o.p. mógłby korzystać ze zwolnienia z opłat, np. zezwolenie dotyczyłoby drzew martwych, zagrażających bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych;

- bycia stroną w postępowaniu o usunięcie drzew. Zdaniem Kolegium, skoro z akt sprawy nie wynika, aby wnoszący odwołanie był właścicielem lub posiadaczem nieruchomości, na której rosną planowane do usunięcia drzewa (wnoszący odwołanie jest np. właścicielem nieruchomości sąsiedniej), to skarżący nie może być uznany za stronę postępowania zakończonego decyzją zezwalającą na usunięcie drzew (brak interesu prawnego). Tym samym postępowanie odwoławcze wszczęte na jego wniosek należało umorzyć (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) – por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 23/14 (LEX nr 1470110);
- 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 są w stanie zrekomensować nawet nasadzenia zastępcze.

9) Sprawy z zakresu leśnictwa

Zasadniczo sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów u.o.l. dotyczyły udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na użytek rolny.

Podstawę do udzielenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny stanowi przepis art. 13 ust. 2 u.o.l., zgodnie z którym zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Interpretacja art. 13 ust. 2 u.o.l. była przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Podnoszono w nim, że użyte w tym przepisie sformułowanie, iż „zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna” wskazuje, że możliwość zmiany jest przewidziana i dozwolona przez ustawodawcę, ale nie jest dopuszczalna w każdym przypadku. Co równie istotne, na podstawie tego przepisu można orzec o zmianie lasu wyłącznie na użytek rolny (grunty rolne, łąki, pastwiska, sady) i takiego z nich w sposób trwały korzystania, a nie w innym celu. Zmiana lasu na użytek rolny dopuszczalna jest w zupełnie wyjątkowych sytuacjach. Nie można mówić o życiowo przymusowej sytuacji, która mogłaby uzasadnić wniosek o zmianę lasu na użytek rolny, gdy tenże argumentowany jest w głównej mierze tym, że np. działka położona jest przy drodze i z trzech stron graniczy z terenami zabudowanymi. Taka argumentacja wskazywała, iż w istocie zmiana miałaby na celu zmianę lasu na działkę budowlaną, co nie jest możliwe na podstawie ww. przepisu art. 13 ust. 1 u.o.l. Wobec tego zaskarżone decyzje były utrzymywane w mocy.

10) Ustawa o kierujących pojazdami

Sprawy rozstrzygane w trybie przepisów u.k.p. dotyczyły skierowania na badania lekarskie i psychologiczne powodu kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości i po użyciu alkoholu; skierowania na badania lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia; skierowania na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego; zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym; zatrzymania prawa jazdy z uwagi na nieprzedstawienie w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii; skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji; cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami; odmowy zwrotu prawa jazdy w sytuacji orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie prawa jazdy kategorii B.

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

1. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. prawo jazdy nie może być wydane osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych - w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu.

Stosownie zaś do art. 12 ust. 2 u.k.p. ww. przepis stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii:

- 1) B1 lub B - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A;
- 2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B;
- 3) 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.

Orzeczony wyrokiem sądu powszechnego zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych obliguje zatem organ do odmowy wydania prawa jazdy, w okresie i zakresie jego obowiązywania.

Decyzja organu konkretyzuje jedynie swą treścią obowiązujące wobec danego kierowcy zakazy z uwzględnieniem przepisów u.k.p., nie modyfikuje zatem w żaden sposób środka karnego. Uwzględnia jedynie treść u.k.p. zawierającej wykaz dolegliwości będących skutkiem (wprost) środka karnego orzeczonego przez sąd karny. W sprawie nie dochodzi więc do naruszenia zasady ponownego karania za to samo zdarzenie. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że:

- „Wyroki sądu karnego lub poszczególne elementy sentencji takiego wyroku mogą wywoływać autonomiczne skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Innymi słowy, może zdarzyć się tak, że przepis prawa administracyjnego opisuje konsekwencje prawne wydania przez sąd karny orzeczenia o określonej treści” (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2412/16 - CBOSA);
- „Ustawodawca ma prawo wiązać ze skazaniem karnym określone skutki i przepisy tego rodzaju mają zastosowanie nawet, jeśli nie orzeczono w wyroku sądowym określonego zakazu. Nie ma tu mowy o rozszerzaniu zakresu orzeczonego przez sąd powszechny środka karnego, bądź o podważaniu jego orzeczenia. Nie dochodzi też do podwójnego karania, skoro odmowa zwrotu dokumentu prawa jazdy określonej kategorii ma charakter administracyjny (by prewencyjnie chronić innych uczestników ruchu), a zakaz z art. 42 k.k. ma charakter karny (sankcyjny). Są to zatem uregulowania wynikające z różnych reżimów odpowiedzialności za popełniony czyn” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 865/17 - CBOSA),

- „Wolą ustawodawcy było wywołanie dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej poprzez uniemożliwienie osobie z orzecznym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 995/17 - CBOSA).

2. W postępowaniu administracyjnym w sprawie zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. kierujący pojazdem może dowodzić, że dopuścił się naruszenia działając w stanie wyższej konieczności. Umożliwia mu to wyrażnie treść art. 102 ust. 1aa u.k.p. W przeciwnym razie przepis ten nie miałby żadnej racji bytu. Unormowanie to zostało dodane nowelą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz u.k.p., na skutek wyroku TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, stwierdzającego, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających - ze względu na stan wyższej konieczności - kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 102 ust. 1aa u.k.p. wprowadzono właśnie w celu umożliwienia rozważenia przez organ administracji publicznej przy rozstrzyganiu o zatrzymaniu prawa jazdy, czy w sprawie nie doszło do przekroczenia prędkości w stanie wyższej konieczności, usprawiedliwiającego odstępnie od zatrzymania prawa jazdy. W związku z powyższym na zasadzie art. 7, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. organy orzekające miały obowiązek poddać ocenie przedłożone przez strony postępowania dokumenty i podnoszone argumenty w kontekście art. 102 ust. 1aa u.k.p. i wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji czy przedstawione przez uczestnika okoliczności można zakwalifikować jako stan wyższej konieczności. Zaniechanie organów w tym względzie może mieć wpływ na wynik rozstrzygnięcia, skoro uznanie spełnienia przesłanek z art. 102 ust. 1aa u.k.p. uzasadnia odstępnie od zatrzymania prawa jazdy. Rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy bez weryfikacji i zajęcia stanowiska względem wniosku strony, powołującej się na stan wyższej konieczności jest przedwczesne i niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 819/20 – CBOSA). W orzecznictwie wskazuje się, że „Zaistnienie stanu wyższej konieczności, w świetle cytowanego przepisu zachodzi wówczas, gdy pojawia się niebezpieczeństwo grożące dobru chronionemu prawem i dysponent tego dobra chciałby przeciwstawić się temu niebezpieczeństwu w ten sposób, że poświęca inne dobro dla ratowania dobra zagrożonego. Jest to szczególny przypadek kolizji dóbr, wartości, interesów. Ratowanie dobra zagrożonego niebezpieczeństwem jest możliwe przez poświęcenie innej wartości, innego dobra dla ochrony dobra zagrożonego. Ochrona wartości zagrożonej jest możliwa, gdy grożące niebezpieczeństwo ma charakter bezpośredni. Bezpośredniość niebezpieczeństwa oznacza jego aktualne, realne istnienie w danym czasie”.

11) Prawo o ruchu drogowym

Sprawy z zakresu ruchu drogowego rozstrzygane są w trybie przepisów p.r.d.

W 2021 r. do Kolegium wpłynęło kilkadziesiąt wniosków jednego z organów I instancji o stwierdzenie nieważności decyzji tego organu w sprawie rejestracji pojazdów. W pojazdach marki Mercedes Benz Sprinter dokonano zmian konstrukcyjnych polegających m. in. na zmianie dopuszczalnej masy całkowitej, zmiany rodzaju pojazdu (samochód ciężarowy na autobus, samochód specjalny na autobus, furgonetka na autobus) bez przedstawienia oświadczenia producenta pojazdu, potwierdzającego, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi. Zgodnie z § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1038), w przypadku zgłoszenia przez właściciela pojazdu wniosku o zmianę danych technicznych pojazdu dotyczących mas i nacisków osi, zawartych w dowodzie rejestracyjnym, wynikającą

ze zmiany właściwych, określonych w przepisach warunków technicznych, do wniosku dołącza się m.in. oświadczenie wystawione przez producenta lub przedstawiciela producenta potwierdzające, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi. Rozporządzenie to obowiązywało do końca 2017 r. Natomiast zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r. § 18 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2355, ze zm.) w przypadku zgłoszenia przez właściciela pojazdu wniosku o zmianę danych technicznych pojazdu dotyczących mas i nacisków osi, zawartych w dowodzie rejestracyjnym, wynikającą ze zmiany właściwych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 66 ust. 5 i 5a p.r.d., warunków technicznych, do wniosku dołącza się oświadczenie wystawione przez producenta lub przedstawiciela producenta potwierdzające, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi.

Właściciel pojazdów, będący jednocześnie przedsiębiorcą dokonującym zmian konstrukcyjnych w tych pojazdach i zarazem diagnostą, który przeprowadził badania techniczne tych pojazdów i wydał zaświadczenia o pozytywnym wyniku badań, oczekiwał uznania go za producenta pojazdów. Wywodził z tego, że nie miał obowiązku przedkładać stosownego oświadczenia. Jednakże przedsiębiorca nie mógł być uznany za producenta pojazdów ani też za przedstawiciela producenta, bowiem dokonywał jedynie zmian konstrukcyjnych w pojazdach wyprodukowanych fabrycznie przez innego producenta. Skoro tak to był zobligowany do uzyskania stosownych oświadczeń tego producenta. W sprawie zmian konstrukcyjnych w pojazdach marki Mercedes Benz wypowiedział się Mercedes oświadczając, że ww. przedsiębiorca nie jest partnerem Mercedes-Benz w zakresie zabudów i nie współpracuje z tą firmą. Poza tym, jak wynika z tego oświadczenia Mercedes-Benz opracował wytyczne dla firm zabudowujących, w których nie są przewidziane możliwości zmiany dopuszczalnej masy całkowitej, rozstawu osi oraz zwisu (długości pojazdu) dla pojazdów tego typu.

Sytuacja ta powoduje, że decyzje o rejestracji pojazdów zapadły z rażącym naruszeniem przepisów prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

12) Drogi publiczne

Tematyka ta uregulowana jest w u.o.d.p. Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej. Zdaniem Kolegium, zarządca drogi badając zasadność wniosku odnośnie udzielenia 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. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 3 pkt 1 u.o.d.p.) 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, a także aby inwestycja nie doprowadziła do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg. Do przepisów prawa branych pod uwagę przez zarządcę drogi przy wydawaniu zezwolenia należą niewątpliwie przepisy u.o.d.p., 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, z późn. zm.) 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, z późn. zm.);

- opłaty za przyłącze wodociągowe pozostające w pasie drogowym. Kolegium stwierdziło, iż opłaty coroczne ponosi ten podmiot, który jest właścicielem przedmiotowego przyłącza. Zajmuje bowiem pas drogowy ten, kto faktycznie posiada określone urządzenia w pasie drogowym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 23/12, LEX nr 1331840);
- 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.o.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: NSA w wyroku z dnia 15 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 164/06, LEX nr 298137; WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2161/05, LEX nr 222267);
- 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 u.o.d.p.). Organ wydający decyzję o zezwoleniu na lokalizację, jak i o odmowie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym danego obiektu budowlanego lub danych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, powinien przeprowadzić wnikliwe postępowanie i uzasadnić ową decyzję szczególnie uzasadnionym przypadkiem, nie wykraczając poza ramy uznania administracyjnego. Samo stwierdzenie, iż lokalizacja obiektu budowlanego zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, bez dogłębnego przeanalizowania okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, z uwagi na uznaniowy charakter zezwolenia jest zbyt ogólnikowe, aby mogło być uznane za mieszczące się w granicach uznania administracyjnego.

13) Prawo wodne

Sprawy rozstrzygane przez Kolegium z zakresu p.w., dotyczą przede wszystkim naruszenia stosunków wodnych na gruncie i związanych z nimi obowiązków, tj. przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. W 2021 r. Kolegium na podstawie p.w. rozpatrywało również sprawy dotyczące uchwał podejmowanych przez spółki wodne.

Sprawy dotyczące naruszenia stosunków wodnych przeważnie rozpatrywane są przez Kolegium kilkukrotnie, a czas trwania postępowań wynosi nawet kilka lat. Dlatego też do Kolegium wpływają jeszcze odwołania w sprawach, które rozstrzygane są na podstawie art. 29 ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, z późn. zm.), a więc sprawy wszczęte przed 1 stycznia 2018 r.

Materialnoprawną podstawę rozstrzygania spraw dotyczących naruszenia stosunków wodnych stanowi art. 234 p.w. Co do normatywnych przesłanek zastosowania nakazów określonych w art. 234 ust. 3 p.w. Kolegium podziela poglądy orzecznictwa (którego linia co do zasadniczych przesłanek zastosowania nie uległa zmianie), w którym wskazuje się, iż:

- aby zastosować art. 234 ust. 3 p.w., organ jest obowiązany ustalić w pierwszej kolejności, jaki był wyjściowy stan wody na gruncie, następnie czy doszło do jego zmiany, a jeśli tak, to na czym polegała, wreszcie, czy dokonane zmiany szkodliwie wpływają na sąsiedni grunt. Okoliczności te ustala organ w trybie przepisów k.p.a. (np. wyroki: WSA w Białymstoku z 30.11.2021 r., sygn. akt II SA/Bk 673/21; WSA w Rzeszowie z 03.08.2021 r., sygn. akt II SA/Rz 841/21; WSA w Krakowie z 27.01.2021 r., sygn. akt II SA/Kr 1404/20);
- wydanie decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 p.w. winno poprzedzać ustalenie, czy i jakich zmian dokonał na swoim gruncie jego właściciel, na czym one polegały, czy spowodowały one zmiany stosunków wodnych i czy wywierają one niekorzystny wpływ na grunty sąsiednie, nie należące do sprawcy naruszeń, tj. czy zmiany te powodują lub mogą powodować szkody. Przy czym samo ustalenie dokonania określonej zmiany nie jest wystarczające do zastosowania analizowanego przepisu. Konieczne jest bowiem ustalenie, że dokonana przez właściciela nieruchomości zmiana spowodowała zmianę stanu wody na gruncie (np. wyroki: WSA w Warszawie z 20.09.2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1003/21; z 01.07.2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 455/21; WSA w Łodzi z 09.09.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 249/21; z 21.04.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 927/19; WSA w Szczecinie z 13.05.2021 r., sygn. akt II SA/Sz 77/21);
- postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej uregulowania stosunków wodnych na gruncie wymaga szerokiego przeprowadzenia czynności dowodowych. Przepisy k.p.a. przewidują różne sposoby ustalenia przez organ okoliczności faktycznych sprawy. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód w sprawie należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W sytuacji gdy strony nie zgadzają się ze sobą, przedstawiają odmienne stanowiska organ może również, stosownie do art. 89 k.p.a., przeprowadzić rozprawę (np. wyroki: WSA w Białymstoku z 23.11.2021 r., sygn. akt II SA/Bk 639/21; WSA w Warszawie z 12.02.2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2046/20; NSA z 12.02.2020 r., sygn. akt II OSK 858/18);
- sprawy z zakresu stosunków wodnych 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. Regułą w sprawach tego rodzaju powinien być zatem dowód z opinii biegłego na okoliczność tego, czy doszło do zmiany stanu wód na gruncie, czy na gruncie sąsiednim nastąpiła szkoda (np. wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 02.12.2021 r., sygn. akt II SA/Go 670/21; WSA w Krakowie z 24.11.2021 r., sygn. akt II SA/Kr 897/21; WSA w Łodzi z 07.10.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 713/20; z 26.08.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 699/20);
- opinia biegłego nie wiąże organu administracji, który jest obowiązany poddać ją swej ocenie jak każdy dowód, gdyż to organ - nie zaś biegły - rozstrzyga sprawę. Ocena wartości dowodowej opinii, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy należy do obowiązków organu, to bowiem organ ostatecznie rozstrzyga sprawę. Organ nie może bezkrytycznie przyjmować konkluzji zawartych w opiniach biegłych, ponieważ w takim

- przypadku biegli zamiast organu sprawują faktycznie władztwo w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej. Przy ocenie opinii biegłego organ nie może ograniczyć się do powołania treści opinii, ani konkluzji zawartej w opinii biegłego, lecz obowiązany jest sprawdzić na jakich przesłankach biegły tę konkluzję oparł i skontrolować prawidłowość jego rozumowania, co powinno wynikać z uzasadnienia decyzji (np. wyroki: WSA w Krakowie z 27.01.2021 r., sygn. akt II SA/Kr 1404/20; WSA w Łodzi z 25.05.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 138/21; WSA w Warszawie z 13.11.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1109/20);
- gdy w sprawie są dwie opinie biegłych organ podejmując rozstrzygnięcie winien także odnieść się do rozbieżności w dwóch sporządzanych w sprawie opiniach biegłych. Organ rozstrzygając sprawę winien w sposób jednoznaczny opowiedzieć się za jednym z przyjętych rozwiązań eksperckich. Jednakże nie może całkowicie pozostawić bez ustosunkowania się odmiennego poglądu wyrażonego przez innego biegłego. Jeżeli nie przyjmuje jego tez za wiarygodne, winien dać temu wyraz z treści uzasadnienia, wyjaśniając tego przyczyny (np. wyrok WSA w Łodzi z 07.10.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 713/20);
 - rozstrzygnięcie decyzji wydanej na podstawie art. 234 ust. 3 p.w. powinno dokładnie, jednoznacznie precyzyjnie i wyczerpująco określać nałożone na stronę postępowania obowiązki, tak aby ich treść i istota były oczywiste dla adresata w przypadku dobrowolnego ich wykonania lub dla organu egzekucyjnego czy wykonawcy zastępczego w przypadku egzekwowania ich od zobowiązanego podmiotu w trybie przymusowym. Uznając za zasadne nałożenie obowiązku wykonania jednego z tych środków, organ zobowiązany jest szczegółowo uzasadnić swój wybór (np. wyroki: WSA w Łodzi z 20.08.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 859/20; z 14.01.2022 r., sygn. akt II SA/Łd 748/21, z 29.04.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 1042/14).

Kolegium kwestionowało więc rozstrzygnięcia, które nie odpowiadały ww. standardom przyjętym w orzecznictwie dla prawidłowego rozstrzygnięcia spraw dotyczących naruszenia stosunków wodnych.

14) Dotacje

Sprawy w zakresie zwrotu dotacji: niewykorzystanej w terminie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, uregulowane są w u.f.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- rozliczenia dotacji, która została wykorzystana na zrealizowane w terminie cele, ale wydatkowana na zapłatę już po upływie terminu realizacji zadania (zarzut niewykorzystania dotacji w terminie). Zdaniem Kolegium skoro zrealizowano w terminie zadanie publiczne, na które udzielona była dotacja i w tym terminie zaciągnięto zobowiązanie do zapłaty za usługi wykonane w trakcie realizacji zadania, to uznać należy, że dotacja została wykorzystana w terminie, a użyty w art. 251 ust. 4 u.f.p. zwrot „w szczególności” na interpretację taką pozwala (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt I SA/Sz 472/18, i wskazane w nim orzeczenia NSA, LEX nr 2630281). 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 NSA z dnia 11 marca 2008 r. sygn. akt: II GSK 437/07 i II GSK 440/07, z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt: II GSK 362/08 i II GSK 363/08, z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt 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”;
- pokrycia z kwoty dotacji otrzymanej na realizację zadań wynikających z bieżąco zawartej umowy wydatków, które dotyczą umowy, która już nie obowiązuje (z lat wcześniejszych). Zdaniem Kolegium pokrywanie z dotacji uzyskanej w 2015 r. zobowiązań dotyczących roku

2014 (związanych z realizacją zadania publicznego) jest nieprawidłowe w świetle art. 252 ust. 1 pkt 1 u.f.p. (tak też WSA w Łodzi w wyroku z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt I SA/Łd 207/21, LEX nr 3246901);

- 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 2021 r. poz. 1915, z późn. 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 u.f.p.).

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

W 2021 r., w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, możliwości działania Kolegium były ograniczone m.in. koniecznością pracy zdalnej członków Kolegium i pracowników Biura, 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.

Wpływ na terminowość załatwiania spraw miał też znaczny wzrost liczby spraw pozostających do załatwienia w 2021 r. W porównaniu do 2020 r. liczba spraw do załatwienia wzrosła w 2021 r. o ponad 30%.

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. O niezakończonym 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 2021 r. Kolegium wniosło 14 skarg kasacyjnych od wyroków WSA w Łodzi, w tym 12 skarg kasacyjnych od wyroków z 2021 r. i 2 skargi kasacyjne od wyroków z 2020 r.

W 2021 r. NSA rozpatrzył 8 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium w latach 2020 - 2021:

- w 4 sprawach uchylił wyrok WSA i oddalił skargę,
- w 4 sprawach oddalił skargę kasacyjną.

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

W 2021 r. w Kolegium przeprowadzona była przez Archiwum Państwowe w Łodzi kontrola przestrzegania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

W toku kontroli analizowano:

- przepisy kancelaryjno-archiwalne obowiązujące w jednostce,
- dokumentację dotyczącą materiałów odziedziczonych w latach ubiegłych przez Kolegium,
- dokumentację dotyczącą materiałów archiwalnych, które podlegały przejęciu przez Archiwum Państwowe w Piotrkowie Trybunalskim z archiwum Kolegium,
- dokumentację dotyczącą materiałów podlegających brakowaniu,
- wykształcenie archiwalne osoby prowadzącej archiwum zakładowe,
- spełnianie warunków przez lokal archiwum zakładowego.

W zakresie przechowywania dokumentacji, prowadzenia ewidencji, rejestracji merytorycznej spraw, spełniania warunków przez lokal archiwum zakładowego Archiwum Państwowe w Piotrkowie Trybunalskim nie stwierdziło nieprawidłowości, natomiast skierowało do Kolegium wystąpienie pokontrolne, w którym zaleciło uzupełnienie datacji akt osobowych w ewidencji i na teczkach oraz wyznaczenie osoby do zastępowania osoby prowadzącej archiwum zakładowe.

5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO

W 2021 r. nie wydano postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2021 r. SKO odbyło dwa Zgromadzenia Ogólne.

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

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc, z uwagi na stan epidemii, wyłącznie w szkoleniach on-line:

- 1) członkowie Kolegium w zakresie: podatków i opłat lokalnych, dodatków mieszkaniowych, ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej w procedurach środowiskowych, odnawialnych źródeł energii w planowaniu przestrzennym, stwierdzenia nieważności decyzji,
- 2) pracownicy Biura w zakresie: ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, dokumentu elektronicznego, korzystania z platformy e-PUAP, elektronicznego zarządzania dokumentacją, kontroli zarządczej, ustawy o doręczeniach elektronicznych, sprawozdawczości z udzielonych zamówień, przepisów „Polskiego Ładu”, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w jednostkach sektora finansów publicznych, bezpieczeństwa IT w urzędzie, zasad ewidencjonowania, gospodarowania i likwidacji mienia Skarbu Państwa, podatków, ochrony danych osobowych.

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie

Plan finansowy wydatków Kolegium na 2021 r. wynosił po zmianach 2.377.760,00 zł i został wykonany w 100%. W 2021 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 47.342,34 zł.

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

Piotrków Trybunalski, 18 marca 2022 r.

Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim

/-/ Agnieszka Meckier