

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.**

SPIS TREŚCI

Część I. Ogólna informacja o działalności Kolegium

1. Podstawa i zakres działania Kolegium..... str. 2
2. Obsada kadrowa Kolegium str. 3
3. Lokal i wyposażenie Kolegium..... str. 5

Część II. Wpływ spraw

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją..... str. 6
2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją str. 6

Część III. Załatwianie spraw administracyjnych

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją str. 7
2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją..... str. 8

Część IV. Załatwianie spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją..... str. 8
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO str. 8
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO str. 8

Część V. Skargi do sądu administracyjnego

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a. str. 9
2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją str. 9

Część VI. Informacje dodatkowe i wnioski

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium str. 10
2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie str. 32
3. Informacja na temat skarg kasacyjnych str. 34
4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez NIK, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA i inne uprawnione organy..... str. 35
5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO..... str. 35
6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium..... str. 35
7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie str. 37

CZEŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 570), zwana dalej „u.s.k.o.”, oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze.

Zgodnie z u.s.k.o., samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), zwanej dalej „o.p.”, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

W szczególności kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji.

Kolegia rozstrzygają też spory o właściwość w postępowaniu administracyjnym, a także wyznaczają organy właściwe do załatwienia sprawy, gdy ma miejsce wyłączenie danego organu od jej załatwienia.

Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegium orzeka również w innych sprawach. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), w której uregulowane jest postępowanie szczególne (przedsądowe) w zakresie 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, powiatów i miasta na prawach powiatu - Piotrków Trybunalski).

Na obszarze tym zamieszkuje ok. 574.000 mieszkańców.

Kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Kolegium jest państwową jednostką budżetową, co wprost wynika z art. 3 u.s.k.o.

2. Obsada kadrowa Kolegium

- 2.1. Na koniec 2022 r. Kolegium składało się z 17 członków - 9 etatowych (w tym stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Kolegium) i 8 pozaetatowych. Wśród członków Kolegium był adwokat i dwóch radców prawnych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 4	wyższe administracyjne: 3	wyższe inne: 1

- 2.2. W Biurze Kolegium na koniec 2022 r. zatrudnionych było 8 pracowników na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w tym 7 osób na stanowiskach urzędniczych i 1 osoba na stanowisku sprzątaczkii (dwie osoby spośród tej grupy pracowników zatrudnione były w niepełnym wymiarze czasu pracy). Na stanowiskach urzędniczych zatrudnieni są: Kierownik Biura, Główny księgowy, 3 starszych inspektorów, inspektor, referent. Wykształcenie wyższe posiada 6 pracowników Biura.

Z uwagi na długotrwały urlop w ciągu roku jednego z pracowników Biura, związany z rodzicielstwem, w Biurze Kolegium zatrudniono na stanowisku urzędniczym na ten czas osobę w ramach umowy na zastępstwo.

- 2.3. W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Piotrkowie Trybunalskim wszyscy etatowi członkowie (łącznie 9 osób, z Prezesem i Wiceprezesem) zatrudnieni są w pełnym wymiarze czasu pracy. Stan zatrudnienia etatowych członków pozostaje na niezmienionym poziomie od 2009 r. (14 lat).

W związku ze znacznym wzrostem wpływu spraw do Kolegium w ostatnich latach, a także nowymi zadaniami Kolegium, liczba posiadanych etatów jest niewystarczająca, nie gwarantuje załatwiania spraw w ustawowych terminach, co w sposób znaczący utrudnia prawidłowe wykonywanie zadań orzeczniczych Kolegium, określonych w u.s.k.o.

Obecny limit zatrudnienia 9 etatowych członków, stanowi zaledwie 60% ustalonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828), liczby etatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim. Rozporządzenie to, wydane 24 lata temu, określa, że maksymalna liczba etatowych członków tego Kolegium wynosi 15.

Funkcja orzecznicza Kolegium realizowana jest przez etatowych i pozaetatowych członków. Zdecydowana większość spraw (ok. 75%, na co wskazuje przeprowadzana corocznie w Kolegium kontrola zarządcza) jest załatwiana – przygotowywana przez etatowych członków (w tym Prezesa i Wiceprezesa Kolegium), jako sprawozdawców, którzy nadto, z mocy art. 18 ust. 1 u.s.k.o., przewodniczą składom orzekającym. Pozostałe 25% spraw przygotowują, jako sprawozdawcy, pozaetatowi członkowie Kolegium.

Aktualnie w Kolegium jest 8 pozaetatowych członków. Podkreślenia wymaga, że w ostatnim okresie zauważalny jest wyraźny brak zainteresowania pracą w Kolegium w charakterze pozaetatowego członka. Ogłoszony w 2022 r. konkurs na pozaetatowego członka Kolegium nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Do konkursu przystąpiły bowiem jedynie osoby, które wcześniej były pozaetatowymi członkami Kolegium, lecz upłynął termin ich kadencji. Jedna z takich osób (doświadczony radca prawny) nie przystąpiła do konkursu, wyrażając tym samym brak zainteresowania dalszym pełnieniem funkcji pozaetatowego członka Kolegium. Natomiast żadna nowa osoba nie zgłosiła swojej kandydatury. Jest to zjawisko wielce niepokojące.

Jednocześnie zaznaczenia wymaga, że w większości przypadków, pozaetatowi członkowie wykonują swoje obowiązki związane z załatwianiem spraw w Kolegium, jako obowiązki dodatkowe, poza ich podstawową działalnością zawodową, a zatem nie są oni tak dyspozycyjni i zaangażowani w pracę, jak etatowi członkowie. Wobec tego główny ciężar przygotowania i załatwiania spraw spoczywa na etatowych członkach Kolegium.

2.4. Liczba pracowników Biura Kolegium zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (7 osób), podobnie jak w przypadku etatowych członków Kolegium, jest również niewystarczająca do zapewnienia sprawnego wykonywania zadań Biura. Pracownicy Biura zapewniają obsługę kancelaryjno-biurową, finansowo-księgową i gospodarczą, w tym do ich obowiązków należy w szczególności: przyjmowanie i ewidencjonowanie odwołań, zażaleń, wniosków i innych pism wnoszonych do Kolegium, prowadzenie rejestru spraw wpływających do Kolegium oraz rejestru skarg i sprzeciwów do sądu administracyjnego na orzeczenia Kolegium, prowadzenie ewidencji spraw przydzielonych pozaetatowym członkom oraz sporządzanie miesięcznych zestawień należnych im wynagrodzeń, protokołowanie rozpraw i posiedzeń, przygotowywanie akt spraw do wysyłki, ekspedycja orzeczeń oraz innej korespondencji Kolegium, windykacja i zwrot kosztów postępowania, przechowywanie akt Kolegium, prowadzenie archiwum Kolegium, prowadzenie spraw organizacyjnych, obsługa Zgromadzeń Ogólnych Kolegium, prowadzenie spraw pracowniczych, w tym: spraw osobowych pracowników Kolegium, spraw ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz spraw socjalnych, realizowanie obowiązków sprawozdawczych, realizacja zamówień publicznych, ewidencja majątku Kolegium, zaopatrzenie w materiały biurowe, zakup i ewidencja wydawnictw prawniczych i czasopism, zamawianie i ewidencjonowanie pieczęci Kolegium, prowadzenie spraw gospodarczych, realizacja zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej, a w ostatnich latach także realizacja zadań wynikających z wdrożonych szczególnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy Kolegium w związku z ogłoszonymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanami zagrożenia epidemicznego i epidemii.

Poza wskazanymi obowiązkami, na przestrzeni ostatnich lat, zadania Biura Kolegium znacząco zwiększyły się także w związku z nowymi ustawowymi zadaniami nałożonymi na podmioty publiczne, w tym kolegia, w zakresie wymagającym specjalistycznej wiedzy, wykształcenia i doświadczenia. W szczególności chodzi o:

- 1) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57),
- 2) ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781),
- 3) ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1863 ze zm.),
- 4) ustawę z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 46),
- 5) ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 82),

- 6) ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240),
- 7) ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 285).

Rozszerzeniu zakresu zadań oraz wzrostowi liczby spraw wpływających do Kolegium nie towarzyszył, niestety, w stosownym czasie wzrost limitu środków na wynagrodzenia na zwiększenie zatrudnienia w Biurze. Niski limit środków na wynagrodzenia uniemożliwiał i uniemożliwia nadal utworzenie w Kolegium choćby stanowiska informatyka czy archiwisty, które wprowadzone są do tabeli stanowisk, zaszeregowień i wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz. U. z 2017 r. poz. 931 ze zm.). Z tej przyczyny informatyk zatrudniony jest w Kolegium na podstawie umowy zlecenia, natomiast czynności archiwisty wykonuje jeden z pracowników Biura w ramach ustalonego dla niego zakresu obowiązków, zatrudniony na stanowisku starszego inspektora.

- 2.5. W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Piotrkowie Trybunalskim nie występują przypadki wakatów, zarówno na stanowiskach orzeczniczych, jak i w Biurze. W celu zapewnienia sprawności pracy Kolegium, każdorazowo na wakujące stanowiska etatowych członków ogłaszany jest konkurs bądź następuje obsadzenie wakatu poprzez przekształcenie członkostwa pozaetatowego na etatowe. Podobnie, w przypadku wolnego stanowiska urzędniczego w Biurze Kolegium, ogłaszany jest nabór.

W Kolegium etatowi członkowie i pracownicy Biura Kolegium maksymalnie wykorzystują czas pracy (odpowiednio organizowany, ewidencjonowany i rozliczany) na wykonywanie obowiązków.

Wśród etatowych członków i pracowników Biura Kolegium nie występują przypadki łączenia zatrudnienia w tej jednostce z inną aktywnością zawodową.

- 2.6. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim w ostatnich latach i również aktualnie, wielokrotnie występowało o dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na etaty orzecznicze i w Biurze Kolegium, zgłaszając właściwym organom problem związany ze znacznym zwiększeniem zadań Kolegium i liczby spraw do załatwienia, przy niezmienionej od 14 lat liczbie etatów orzeczniczych i braku środków na utworzenie dodatkowych stanowisk w Biurze Kolegium. Jak dotychczas, brak jest reakcji ze strony tych organów na wystąpienia Kolegium w powyższym zakresie.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

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

Powierzchnia zajmowana przez Kolegium oraz usytuowanie poszczególnych pokoi biurowych i innych pomieszczeń, pozwalają na skuteczną komunikację, dobry obieg dokumentów, sprawną obsługę interesantów, a także zapewniają spełnienie warunków określonych w przepisach prawa dla pomieszczeń, w których wykonywana jest praca przez pracowników określonych grup zawodowych.

Wyposażenie Kolegium w meble, sprzęt biurowy i elektroniczny należy ocenić jako adekwatne do potrzeb, uwzględniając stan zatrudnienia na dzień sporządzenia informacji. Jest ono systematycznie modernizowane bądź wymieniane.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 3.512
w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) -332

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 3.180

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 2.655

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami o.p.	583
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	355
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	965
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	103
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady, utrzymanie porządku i czystości w gminach	84
7.	prawo wodne	18
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	21
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	6
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	329
11.	prawo górnicze i geologiczne	2
12.	egzekucja administracyjna	20
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII k.p.a.	169

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329), dalej p.p.s.a. - 491

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 34

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III**ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH****1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 3.184**

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji, w tym: <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.</td><td>27</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.	27	1.817
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 o.p.	27			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	113		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponagieł na bezczynność organu i przewlekłość postępowania, w tym: <table><tr><td>uznające ponaglenia za uzasadnione</td><td>26</td></tr></table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	26	64
uznające ponaglenia za uzasadnione	26			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy p.p.s.a.	525		
5.	pozostałe	665		

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.)	710
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.)	118
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.)	865
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	15
5.	pozostałe	109

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.)	1
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.)	81
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p.)	5
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	6
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.)	1
9.	pozostałe	16

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją - 285

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem - 22
w tym ugody – 0
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 4
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 21

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

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 525

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 392

1.1.1. Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 37

- wskaźnik „zaskarżalności” - 22,30%

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

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

1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (ogółem) - 5

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami p.p.s.a., skierowanych do WSA (ogółem) - 91

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

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją (ogółem) - 250

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skarg 51	219
2.	skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym: uznające skargi za uzasadnione 0	0
3.	sprzeciwy na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uznające sprzeciw za uzasadniony 0	31 (17-oddalono) 14-odrzucono)

CZĘŚĆ VI

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

Wykaz ustaw, w oparciu o które najczęściej orzeka Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. **Kodeks postępowania administracyjnego**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. **o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 479, z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 26 października 1982 r. **o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.),
- 4) ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. **o podatku rolnym**
(Dz. U. z 2020 r. poz. 333),
- 5) ustawa z dnia 21 marca 1985 r. **o drogach publicznych**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.),
- 6) ustawa z dnia 17 maja 1989 r. **Prawo geodezyjne i kartograficzne**
(Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.),
- 7) ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. **o podatkach i opłatach lokalnych**
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70),
- 8) ustawa z dnia 7 września 1991 r. **o systemie oświaty**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2230),
- 9) ustawa z dnia 28 września 1991 r. **o lasach**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.),
- 10) ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. **o ochronie gruntów rolnych i leśnych**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2409),
- 11) ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. **Prawo o ruchu drogowym**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 988, z późn. zm.),
- 12) ustawa z dnia 13 września 1996 r. **o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.),
- 13) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami**
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344),
- 14) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. **Ordynacja podatkowa**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.),
- 15) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. **Prawo ochrony środowiska**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.),
- 16) ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. **o dodatkach mieszkaniowych**
(Dz. U. z 2021 r. poz. 2021, z późn. zm.),
- 17) ustawa z dnia 6 września 2001 r. **o transporcie drogowym**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2201),
- 18) ustawa z dnia 6 września 2001 r. **o dostępie do informacji publicznej**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 902),
- 19) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259),
- 20) ustawa z dnia 27 marca 2003 r. **o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.),
- 21) ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. **o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, z późn. zm.),

- 22) ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390),
- 23) ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
(Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.),
- 24) ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
(Dz. U. z 2022 r. poz. 916, z późn. zm.),
- 25) ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie zwierząt
(Dz. U. z 2022 r. poz. 572),
- 26) ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, z późn. zm.),
- 27) ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości
(Dz. U. z 2019 r. poz. 1314),
- 28) ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej
(obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 356),
- 29) ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1205 ze zm.),
- 30) 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 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.),
- 31) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.),
- 32) ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami
(Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, z późn. zm.),
- 33) ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3
(Dz. U. z 2023 r. poz. 204),
- 34) ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
(Dz. U. z 2022 r. poz. 447, z późn. zm.),
- 35) ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, z późn. zm.),
- 36) ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach
(Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.),
- 37) ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci
(Dz. U. z 2022 r. poz. 1577 ze zm.),
- 38) ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”
(Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, ze zm.),
- 39) ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe
(Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.),
- 40) ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, z późn. zm.),
- 41) ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych
(Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, z późn. zm.),
- 42) 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 2022 r. poz. 1495 ze zm.),
- 43) ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
(Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.),

- 44) ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku osłonowym (obecnie t.j. Dz. U z 2023 r. poz. 169 ze zm.),
- 45) ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (obecnie t.j. Dz. U z 2023 r. poz. 141 ze zm.),
- 46) ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967, z późn. zm.),
- 47) ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 269 ze zm.).

Wykaz skrótów wykorzystanych na potrzeby opracowania Informacji w części dotyczącej wybranych problemów z orzecznictwa Kolegium

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
LEX	– System Informacji Prawnej
Kolegium	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ustawy:	
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
p.w.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
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
u.k.p.	– ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami
u.o.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych
u.o.l.	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
u.p.o.u.a.	– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów
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
u.p.p.w.d.	– ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci
u.p.s.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
u.ś.r.	– ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

1) Podatki i opłaty lokalne, Ordynacja podatkowa – opracowanie sporządzone przez etatowych członków Kolegium

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

- nałożenia kary porządkowej za bezzasadną odmowę przez podatnika okazania przedmiotu oględzin (art. 262 § 1 pkt 2 o.p.). W wyroku z dnia 24 listopada 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 478/22 (LEX nr 3439233) WSA w Łodzi wskazał m.in., iż: „Należy także wyraźnie podkreślić, że „podatnik, jego pełnomocnik, nie jest podmiotem właściwym do oceny tego, jakie dokumenty są istotne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i nie jest uprawniony do kwestionowania potrzeby ich złożenia. Obowiązkiem strony, czy jej pełnomocnika, jest natomiast przedstawienie żądanych przez organ dokumentów (por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., II FSK 1695/16). Analogicznie podatnik nie jest upoważniony do oceny, czy udostępnienie nieruchomości, a więc i przeprowadzenie środka dowodowego z ich oględzin, jest uprawnione, jak i oceniać czy - jak zapisano w protokole oględzin - jako właściciele nieruchomości „nie muszą okazywać urzędnikom gminy nieruchomości”, „nie muszą udostępnić budynków i brać udziału w dalszych czynnościach”. Tymczasem oględziny nieruchomości - w razie wątpliwości - mogą stanowić istotny środek dowodowy, a w pewnych sytuacjach jedyny, do ustalenia powierzchni nieruchomości aktualnie wykorzystywanej dla potrzeb działalności gospodarczej. Nie zaistniała więc uzasadniona przyczyna niewykonania kierowanego do strony postanowienia dowodowego”;
- 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 (obektu budowlanego) zgodnie z jej przeznaczeniem (tak też WSA w Łodzi w wyroku z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 19/22, LEX nr 3286752, skarga kasacyjna strony została oddalona wyrokiem NSA z dnia 4 stycznia 2023 r. sygn. akt III FSK 757/22 – niepubl.);
- 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 wiat jako budynków. W wyroku z dnia 28 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 867/21 (LEX nr 3315584) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Dla spełnienia przez obiekt budowlany przesłanki wydzielienia z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, nie jest zatem konieczne zamknięcie obiektu ze wszystkich stron. Ustalenie podstawy opodatkowania w podatku od nieruchomości jest możliwe, jeśli istniejące przegrody określają granice obiektu. Pojęcia przegrody budowlanej, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., nie można zawężać do ściany w tradycyjnym rozumieniu

tego słowa, ale należy objąć tą kategorią również takie elementy struktury budynku, jak np. filary, słupy czy kolumny, które w sensie konstrukcyjnym mogą pełnić tę samą funkcję co ściana i które strukturalnie wydzielają budynek lub jego część z przestrzeni (np. wyroki NSA: z 25 września 2015 r. sygn. akt II FSK 2086/13 oraz z 11 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 1581/15, z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II FSK 1512/18, z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt II FSK 1041/18, z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. akt III FSK 3669/21)”;

- opodatkowania podatkiem od nieruchomości według najwyższych stawek gruntów i budynków należących do podatników prowadzących działalność gospodarczą z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt SK 39/19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 401). W wyroku tym Trybunał wyraził pogląd, że „przedsiębiorcy nie mogą być obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej. Opodatkowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości gruntów lub budynków - niewykorzystywanych i niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej - wyłącznie ze względu na posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą Trybunał uznaje za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji”. W wyroku z dnia 30 listopada 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 331/22 (LEX nr 3453018) WSA w Łodzi rozważając powyższe kwestie wskazał m.in., iż: „Interpretując zatem wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r. o sygn. akt SK 39/19 należy stwierdzić, że przedsiębiorca prowadzący jedynie działalność gospodarczą może posiadać tylko nieruchomości potrzebne mu do prowadzenia tej działalności, które wchodzi w skład przedsiębiorstwa”.

W innym zaś wyroku z dnia 1 grudnia 2022 r. sygn. akt III FSK 1238/21 (LEX nr 3478871) NSA stwierdził, iż, jeśli Spółka prowadzi działalność gospodarczą i przedmiot działalności Spółki obejmuje jedynie prowadzenie działalności gospodarczej, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej. Zatem zasadne jest opodatkowanie spornych gruntów według stawki podatkowej przewidzianej jak dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Powyższe oznacza, iż grunty i budynki przedsiębiorcy prowadzącego wyłącznie działalność gospodarczą wchodzące w skład jego przedsiębiorstwa winny być opodatkowane wg najwyższych stawek podatku od nieruchomości (stawek związanych z działalnością gospodarczą).

2) Zagospodarowanie przestrzenne

W grupie spraw podlegających przepisom u.p.z.p., rozstrzygnięcia Kolegium dotyczyły przede wszystkim warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustalanych w przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania terenu.

Na gruncie rozpatrywanych spraw można zasygnalizować następujące zagadnienia:

- określenie spółki cywilnej jako strony postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Stosownie do art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie w przedmiocie ustalania warunków zabudowy wszczynane jest na wniosek inwestora, który jest niewątpliwie stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W myśl natomiast art. 29 k.p.a., stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Spółki prawa cywilnego nie mieszczą się w żadnej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 k.p.a. Według zaś art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności procesowych stron ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium, organy pierwszej instancji wszczęły i prowadziły postępowania na wniosek spółek cywilnych, do których również kierowały i doręczyły decyzje. Kluczową kwestią jest zatem, czy stroną postępowania zakończonego decyzją o warunkach zabudowy może być spółka cywilna. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być twierdząca. Wyznacznikiem tego czy dany podmiot może być uznany za stronę postępowania, są przepisy konkretnych ustaw. Na gruncie art. 860 § 1 Kodeksu cywilnego, spółka cywilna jest stosunkiem zobowiązaniowym łączącym współników, a nie podmiotem praw i obowiązków. Przepisy różnych ustaw regulujących działalność gospodarczą, czy podatki, przewidują wszak w odniesieniu do spółki prawa cywilnego szczególne uregulowania, zgodnie z którymi spółka ta może być uznana za stronę postępowania. To one więc przesądzą o jej przymiocie jako strony postępowania. Takich szczególnych uregulowań w odniesieniu do spółki cywilnej nie zawierają przepisy u.p.z.p. normujące proces podejmowania decyzji o warunkach zabudowy.

Stąd też spółka cywilna, która nie może być podmiotem praw i obowiązków, nie ma przymiotu strony, nie może występować skutecznie z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, a co za tym idzie, nie jest możliwe określenie jej uprawnień w tym zakresie;

- odmowa ustalenia warunków zabudowy, ponieważ sprzeciwiają się temu przepisy szczególne, a mianowicie rozporządzenie nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2006 r. Nr 380, poz. 2946 z dnia 13.11.2006 r.). Organ pierwszej instancji odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji, bowiem uznał, że projektowane zamierzenie inwestycyjne narusza art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., tj. sprzeciwiają się temu zamierzeniu przepisy szczególne, a mianowicie rozporządzenie nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego.

Powyższe rozporządzenie Wojewody Łódzkiego zostało podjęte na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 6 u.o.p. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania ww. rozporządzenia, wojewoda ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu lub odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 92 poz. 753 ze zm.), dalej „ustawa zmieniająca”, zmieniła przepis upoważniający do wydania rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego. Obecnie zgodnie z art. 19 ust. 6a u.o.p. plan ochrony dla parku krajobrazowego ustanawia, w drodze uchwały, sejmik województwa. Stosownie jednak do art. 35 ust. 1 ustawy zmieniającej do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie upoważnień zmienianych tą ustawą zachowują moc dotychczasowe akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy zmieniającej wojewodowie ogłaszają, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą. W załączniku nr 1 poz. 21 do rozporządzenia nr 10/2009 Wojewody Łódzkiego z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2009 r. Nr 204, poz. 1831, z dnia 16.07.2009 r.), wskazano rozporządzenie nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego.

Zatem rozporządzenie nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego zachowuje moc obowiązującą do czasu wydania stosownej uchwały przez sejmik województwa, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2026 r., tj. daty jej wygaśnięcia.

Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych, dominuje pogląd, że ustalenia planu ochrony parku krajobrazowego nie stanowią przepisów odrębnych, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., przez pryzmat których dokonuje się oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1175/19 (LEX nr 3025662) „Plany ochrony parków krajobrazowych stanowią jedynie wskazówki i wytyczne dla aktów prawa miejscowego. Zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego, adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenia warunków zabudowy”.

Sądy administracyjne zwracają uwagę, że w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.), przepis art. 13a ust. 4 wprost wskazywał, że ustalenia zawarte w planie ochrony były wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody takich regulacji nie ma, zatem ustalenia planu ochrony parku krajobrazowego, bez recypowania ich do treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie mogą wywoływać bezpośrednich skutków prawnych. Ponadto, bezpośrednie stosowanie zakazów wynikających z planu ochrony parku krajobrazowego, w sytuacji, gdy nie są one zamieszczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, odbiera osobom zainteresowanym możliwości kwestionowania tych ustaleń, jakie daje procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 270/11, LEX nr 1097216).

Brak wyraźnej normy, określającej wiążący charakter ustaleń zawartych w planie ochrony nie pozwala na uznanie, że ustanowione w planie zakazy, stanowią podstawę decyzji administracyjnej w sprawie warunków zabudowy. Za prawidłowy organ uznał zatem wniosek, że na gruncie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. ustalenia planów ochrony nie są wiążące dla decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych na podstawie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 823/16, LEX 2102290).

Wobec powyższego przepisy rozporządzenia nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego nie mogą stanowić podstawy decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy;

- odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie bazy telefonii komórkowej z naruszeniem art. 56 u.p.z.p. W Kolegium były rozpatrywane odwołania od decyzji, w których organy pierwszej instancji odmawiały ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie bazy telefonii komórkowej. Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowiły:
 - sprzeciw okolicznych mieszkańców,
 - niezgodność inwestycji z art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 9 u.p.z.p.,
 - nieruchomości zlokalizowane w obszarze, jak i w sąsiedztwie oddziaływania wnioskowanej bazy telefonii komórkowej narażone są na jego potencjalne, negatywne oddziaływanie.
 Stosownie do art. 56 zdanie 1 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Powyższe oznacza, że organ nie działa w warunkach uznania administracyjnego, lecz jest związany w tym znaczeniu, że jeżeli badając planowaną inwestycję stwierdzi zgodność tego zamierzenia inwestycyjnego z przepisami odrębnymi to jest zobowiązany ustalić

lokalizację inwestycji celu publicznego zgodnie z żądaniem inwestora. Jednocześnie zgodnie z art. 56 zdanie 2 u.p.z.p., przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, a to z kolei oznacza, że zasady i wartości określone w tym przepisie same w sobie nie mogą stanowić skutecznej przeszkody dla wydania decyzji pozytywnej.

Powoływane przez organy pierwszej instancji przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1 (wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury), 2 (walory architektoniczne i krajobrazowe) i 9 (potrzeby interesu publicznego) u.p.z.p. są normami ogólnymi, które nie zawierają ograniczeń dla planowanej inwestycji. Przepisy te nie wypełniają przesłanki z art. 56 u.p.z.p. dotyczącej sprzeczności z przepisami odrębnymi. Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego musi opierać się na wyraźnej sprzeczności zamierzenia z przepisem nakładającym konkretne ograniczenia i niedopuszczalne jest wydanie decyzji odmownej wyłącznie na podstawie oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi.

Podstawą wydania decyzji odmownej może być tylko i wyłącznie projektowanie inwestycji niezgodnej z przepisami ustawy lub przepisami odrębnymi, co organ musi wyraźnie wykazać uzasadniając swoje rozstrzygnięcie.

NSA w wyroku z dnia 15 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1709/21 (CBOSA) wskazał, że „(...) organ I instancji naruszył przepisy postępowania bowiem odmawiając ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego musi opierać się na wyraźnej sprzeczności zamierzenia z przepisem nakładającym konkretne ograniczenia a wobec tego niedopuszczalne było wydanie odmowy wyłącznie na podstawie oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi odnoszącymi się do ładu przestrzennego. Wynika to z art. 56 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), który stanowi, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak wynika z akt sprawy Wójt Gminy Ż. odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie art. 1 ust. 1 u.p.z.p. (zrównoważony rozwój przy kształtowaniu polityki przestrzennej), art. 1 ust. 3 u.p.z.p. (władztwo planistyczne gminy), art. 2 pkt 1 u.p.z.p. (definicja ładu przestrzennego), które to przepisy są normami ogólnymi, które nie zawierają ograniczeń dla planowanej inwestycji. Nie mogły zatem stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji odmownej a jednak taką stanowiły. Sąd I instancji prawidłowo wskazał, że negatywny stosunek mieszkańców do inwestycji (godzi ona w interes publiczny i nie znajduje społecznej akceptacji) nie mogło stanowić dla organu I instancji samoistnej podstawy do odmowy ustalenia lokalizacji celu publicznego”.

Podnieść też należy, że sprzeciw lokalnych mieszkańców nie może decydować o wydaniu bądź odmowie wydania decyzji lokalizacyjnej. Przepisy u.p.z.p. nie przewidują takiej przesłanki odmowy ustalenia lokalizacji (tak NSA w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1389/15, LEX nr 2267846). Dopuszczenie możliwości oparcia przez organ administracji decyzji odmownej na braku aprobaty społecznej dla planowanej inwestycji czyniłoby z decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego orzeczenie o charakterze w istocie zbliżonym do uznaniowego (tak też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 952/15, CBOSA). Sprzeciw mieszkańców, że inwestycja godzi w interes publiczny i nie znajduje społecznej akceptacji nie może stanowić samoistnej podstawy do odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Organy powoływały także okoliczność, iż nieruchomości zlokalizowane w obszarze, jak i w sąsiedztwie oddziaływania wieży narażone są na jego potencjalne, negatywne oddziaływanie.

W postępowaniu w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego należy ocenić, czy realizacja danego zamierzenia inwestycyjnego nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a więc czy planowana

inwestycja nie spowoduje nadmiernego ograniczenia praw do sąsiednich nieruchomości bądź naruszenia istoty prawa własności, w tym wypadku przez możliwość promieniowania w miejscach dostępnych dla ludzi. W tym zaś celu niezbędne jest odniesienie się do istniejącej i możliwej zabudowy na terenach sąsiednich, mogącej potencjalnie powstać zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. W zaskarżonych decyzjach organy nie wskazały dowodów, faktów, na podstawie których uznały, że wnioskowane inwestycje naruszają interesy osób trzecich. Organy nie wskazały bowiem konkretnie, które regulacje normatywne zostały naruszone przez określone we wniosku parametry inwestycji.

Dopiero wykazanie przez organ pierwszej instancji, że decyzja sprzeczna jest z przepisami odrębnymi może stanowić podstawę dla odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Za taką podstawę natomiast nie może być uznany argument, iż planowana inwestycja ogranicza prawny interes stron, nie poparty jakimkolwiek dokumentem, dowodem, ani wykazaniem przepisów prawa materialnego mogących wskazać na naruszenie interesu prawnego, a także na czym owo naruszenie interesu prawnego polega.

W rozpatrywanych przez Kolegium sprawach, organy pierwszej instancji nie tylko nie zebrały materiału dowodowego uzasadniającego odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale z naruszeniem art. 56 u.p.z.p. nie wskazały przepisów prawa powszechnie obowiązujących, które narusza inwestycja.

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., podobnie jak w latach ubiegłych najliczniejsza grupa odwołań, 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 w dalszym ciągu w licznej grupie spraw z tej kategorii stanowi przepis art. 17 ust. 1b u.ś.r., pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1443) oraz stanowiska orzecznictwa ugruntowanego na kanwie tego wyroku, iż nie jest dopuszczalne wydanie decyzji administracyjnej po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie przepisu w takim jego kształcie normatywnym, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją RP. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji administracyjnej na podstawie literalnego brzmienia art. 17 ust. 1b u.ś.r. Skutkiem tego wyroku jest zmiana zakresu zastosowania art. 17 ust. 1b u.ś.r. odnośnie treści w nim ujętej, ponieważ zakwestionowana norma została ostatecznie wyeliminowana z systemu prawnego, co oznacza, że dalsze stosowanie tego przepisu wraz z normą prawną uznaną za niekonstytucyjną prowadzi do niedopuszczalnego – z punktu widzenia zasady równości - ukształtowania sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną, a wydana na takiej podstawie decyzja administracyjna również musi być uznana za wadliwą. 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 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 723/17, CBOSA). Błędne jest zatem stanowisko organów I instancji, iż w tym zakresie treść zapisu art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie została zmieniona, a zatem organy muszą ten przepis uwzględniać podejmując decyzje w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

1.2. Sprawowanie opieki stałej lub długotrwałej, jako warunek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekuna osoby niepełnosprawnej.

Należy zwrócić uwagę na stanowisko orzecznictwa, że przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie uzależnia otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego od obowiązku zamieszkiwania opiekuna z osobą, nad którą sprawowana jest opieka, ani też od sprawowania opieki nieustannie przez całą dobę (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1049/19, Lex nr 3047268 oraz wyrok NSA z dnia 22 września 2022 r. sygn. akt I OSK 2156/21, CBOSA). W ostatnim z przywołanych wyroków, NSA oddalając skargę kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego od wyroku WSA w Łodzi w sprawie ze skargi na decyzję Kolegium w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, za nietrafne uznał założenie Kolegium, że dla przyjęcia, że stała opieka wyklucza możliwość zatrudnienia, konieczne jest wykonywanie jej w ramach innych czynności niż te związane z codziennym funkcjonowaniem osoby niepełnosprawnej. NSA zauważył bowiem, że czynności te mogą wypełniać cały dzień. Podobne stanowisko prezentuje też WSA w Łodzi. W tym w jednym z ostatnich wyroków z dnia 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 229/22 (CBOSA), odwołując się do stanowiska judykatury wskazuje, że cyt. „Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 października 2020 r. sygn. akt I OSK 371/20 (dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl) zarówno określenie >>stała<< lub >>długoterminowa<< są pojęciami charakteryzującymi czas, okres sprawowania opieki. Rozróżnianie przez ustawodawcę opieki stałej i długoterminowej implikuje przyjęcie, że nie stawia on wymogu sprawowania opieki w sposób nieprzerwany, całodobowy, codzienny, samodzielny, jak też przebywania stale w pobliżu osoby, która opieki w świetle orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wymaga. Warunku >>stałej<< opieki, nie można rozumieć jako wykonywania opieki nieustannie i przez 24 godziny na dobę, lecz ma to być stała w sensie trwałości, a długotrwała w sensie rozciągłości w czasie, powtarzalna opieka nad niepełnosprawną osobą, której zakres wyznaczony jest niepełnosprawnością osoby wymagającej opieki, a więc koniecznością wykonywania czynności opiekuńczych umożliwiających egzystowanie tej osoby w warunkach godności człowieka, zapewnienie zaspokojenia normalnych, codziennych potrzeb osoby, nad którą opieka jest sprawowana, których bez pomocy osób trzecich nie jest w stanie sobie sama zapewnić. (...) Sposób sprawowania opieki nie został określony w ustawie o świadczeniach rodzinnych i dlatego należy go rozpatrywać przez pryzmat wskazanego wcześniej celu tej regulacji. Wobec tego uznać należy, że przesłanka warunkująca uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego zostanie również spełniona, jeżeli stosownie do konkretnych okoliczności, w szczególności zakresu niepełnosprawności i wynikających z niego potrzeb osoby niepełnosprawnej, opiekun pozostaje w ciągłej dyspozycji swojego podopiecznego. Treść normy art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie stanowi również jako warunku uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego konieczności sprawowania opieki całkowicie w sposób samodzielny, bez prawa do skorzystania ze wsparcia innych osób. Nawet bowiem w przypadku konieczności przebywania z podopiecznym nieprzerwanie całą dobę, bez możliwości nawet chwilowego pozostawienia tej osoby samotnie z powodu braku jej samodzielności wynikającego z niepełnosprawności, doświadczenie życiowe nakazuje przyjąć, że nie jest możliwe wykonywanie tej opieki bez pomocy innych osób, choćby z uwagi na potrzebę zaspokojenia własnych, podstawowych potrzeb życiowych opiekuna”.

Na gruncie tej kategorii spraw NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 136/22 uwzględnił także skargę kasacyjną Kolegium, podzielając stanowisko, że legitymowanie się przez osobę wymagającą opieki orzeczeniem

o stopniu niepełnosprawności nie może wykluczać możliwości wywodzenia braku związku przyczynowego z zakresu sprawowanej opieki nad tą osobą. Uznał przy tym za trafne stanowisko Kolegium, że zarówno organy, jak i sądy nie są uprawnione w niniejszym postępowaniu do kwestionowania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanego w stosunku do osoby niepełnosprawnej. W przypadku osób z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu art. 3 pkt 21 u.ś.r., nie podlega badaniu w toku innego postępowania administracyjnego kwestia istnienia konieczności sprawowania opieki i konieczności udzielenia jej pomocy w rozumieniu § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2021 r. poz. 857). Nie ma zatem podstaw do tego, aby organy administracji przeprowadzały postępowania wyjaśniające na okoliczność stanu zdrowia osoby niepełnosprawnej, ponieważ nie są kompetentne w tym zakresie.

2. 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.), jak również uznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej za nienależnie pobrane (art. 23 ust. 1 oraz art. 29 ust. 3 u.p.o.u.a.). W tego rodzaju sprawach głównym powodem uchylecia zaskarżonych decyzji i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, podobnie jak w roku ubiegłym, był brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 § 1 k.p.a.).

W tej kategorii spraw należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

2.1. Kryteria oceny wniosku strony o umorzenie jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, odroczenia terminu płatności albo rozłożenia na raty.

W podjętych w tego typu sprawach rozstrzygnięciach Kolegium zwracało uwagę, odwołując się do bogatego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, iż zwrot należności jest zasadą, a instytucja umorzenia, rozłożenia na raty albo odroczenia terminu płatności jest odstępstwem, czy wyjątkiem od ogólnej zasady obowiązku zwrotu należności i może mieć miejsce w sytuacjach szczególnych, nadzwyczajnych. Stan taki powinien być efektem czynników obiektywnych, na które zobowiązany nie ma wpływu. Należy mieć na uwadze, że dłużnik alimentacyjny to osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna. Oznacza to, co do zasady, że dłużnik alimentacyjny, wobec którego egzekucja okazała się bezskuteczna, nie uzyskuje dochodów wystarczających na pokrycie zasądzonych przez sąd alimentów. Należy także zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1363/22 (CBOSA), oddalający skargę kasacyjną strony od wyroku WSA w Łodzi w sprawie ze skargi na decyzję Kolegium w przedmiocie odmowy umorzenia należności powstałych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, iż cyt. „dokonując wykładni art. 30 ust. 2 p.o.u.a. i tym samym sytuacji dochodowej i rodzinnej dłużnika, o której mowa w tym przepisie nie można pominąć, że przy ocenie tej sytuacji należy mieć na uwadze nie tylko aktualną sytuację dłużnika, lecz także należy ocenić, czy istnieją perspektywy poprawy jego sytuacji w przyszłości. Inne są bowiem możliwości spłaty zadłużenia przez osoby np. legitymujące się orzeczeniem o niezdolności do pracy, czy też będące w podeszłym wieku, a inne osoby młodej, nie legitymujące się takim orzeczeniem. (...). Organ administracji badając sytuację dochodową i rodzinną dłużnika alimentacyjnego może bowiem, a wręcz powinien

oceniać perspektywy i rokowania na przyszłość w tym zakresie, a perspektywy i rokowania co do sytuacji dochodowej i rodzinnej dłużnika mogą leżeć u podstaw uznania administracyjnego w sprawie dotyczącej umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego”.

2.2. Zobowiązanie do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej w świetle regulacji art. 29 ust. 3 u.p.o.u.a.

W przypadku spraw rozpoznawanych przez Kolegium z tego zakresu, istotne naruszenie stanowiła dokonana przez organ I instancji błędna wykładnia omawianej regulacji. Kolegium w pełni akceptuje stanowisko orzecznictwa, iż dzień zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 29 ust. 3 w zw. z ust. 2 u.p.o.u.a., należy utożsamiać z dniem uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego powództwo o uchylenie obowiązku alimentacyjnego. Do tego momentu nie istnieje w obrocie prawnym odrębny tytuł egzekucyjny, na podstawie którego mogłaby być prowadzona egzekucja, a jej bezskuteczność skutkować możliwością wypłacenia wierzycielowi alimentacyjnemu świadczenia z funduszu. Wyrokiem tym organ, podobnie jak i strony stosunku alimentacyjnego, pozostaje związany tak długo jak wyrok ten pozostaje w obrocie prawnym (art. 365 § 1 k.p.c.). Nie można zatem zasadnie twierdzić, że z procesowego punktu widzenia, który niewątpliwie eksponuje charakter gwarancyjny uprawnień wierzyciela alimentacyjnego, wyrok uchylający z datą wsteczną obowiązek alimentacyjny, niweczy z mocą wsteczną wyrok pierwotnie kształtujący obowiązek alimentacyjny (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1012/18, CBOSA). Odmienna wykładnia analizowanych przepisów ustawy prowadziłaby do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie do zaakceptowania byłoby oczekiwanie od osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, które dodatkowo pozbawione są należnego im wsparcia od osób do tego zobowiązanych, aby ponosiły ryzyko obowiązku zwrotu otrzymanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na skutek wyroku, który z datą wsteczną określiłby ustanie obowiązku alimentacyjnego, na którą to okoliczność osoba uprawniona może nie mieć jakiegokolwiek wpływu. Podsumowując, obowiązek zwrotu świadczeń, o którym mowa w art. 29 ust. 3 ustawy, dotyczy tych osób, które otrzymały świadczenia alimentacyjne w okresie od dnia uprawomocnienia się wyroku orzekającego o ustaniu obowiązku alimentacyjnego (por. powołany wyżej wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 948/18, CBOSA). Tak też w wyroku WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 826/21 (CBOSA).

3. W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami u.p.s., najczęstszym powodem uchylenia decyzji organów I instancji w tym przedmiocie było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., przez niewystarczające ustalenie okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy i związaną z nim błędną ocenę materiału dowodowego, co z kolei powodowało, że stanowisko organów nie było uzasadnione w sposób odpowiadający wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Błędne zaś ustalenie stanu faktycznego sprawy w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisów prawa materialnego.

W tej kategorii spraw należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

3.1. Ustalanie wysokości odpłatności wniesionej zastępczo przez gminę za pobyt w domu pomocy społecznej.

Kolegium podziela stanowisko, zgodnie z którym wszczynając z urzędu

postępowanie o zwrot poniesionych zastępczo wydatków za pobyt w domu pomocy społecznej, organ administracji właściwy do wydania decyzji na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., obowiązany jest w myśl art. 104 ust. 4 u.p.s. ocenić czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od żądania zwrotu należności. Zaakceptować należy jako przekonujący ten kierunek orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym postępowanie w przedmiocie zwrotu należności i odstąpienia od żądania ich zwrotu jest jednym postępowaniem, w którego ramach konieczne jest wyjaśnienie, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, zwłaszcza z uwagi na sytuację osoby zobowiązanej. Organ obowiązany jest zatem ustalić, czy zgodnie z art. 104 ust. 4 u.p.s. żądanie zwrotu poniesionych zastępczo przez gminę opłat stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielonej pomocy. Za powyższym stanowiskiem przemawia przyjęta w postępowaniach z zakresu pomocy społecznej zasada uproszczenia procedur oraz treść przepisu art. 100 ust. 1 u.p.s. wskazującego, iż w tych postępowaniach należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych (por. WSA w Łodzi z 13 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 941/21, CBOSA). Do odstąpienia od żądania zwrotu poniesionych zastępczo wydatków za pobyt w domu pomocy społecznej, zgodnie z art. 104 ust. 4 u.p.s., konieczne jest jednak złożenie wniosku. Jeśli taki wniosek formalnie nie zostanie złożony ani przez osobę zainteresowaną, ani przez pracownika socjalnego, organ winien pouczyć stronę o takiej możliwości. Brak tego pouczenia stanowi istotne ograniczenie praw procesowych i materialnych strony. Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, iż jakkolwiek pomiędzy postępowaniem administracyjnym w przedmiocie zwolnienia od ponoszenia opłat, a postępowaniem w przedmiocie zwrotu należności nie występuje taka zależność, która uzasadniałaby zawieszenie z urzędu postępowania w tej drugiej sprawie do czasu rozpoznania sprawy o zwolnienie od ponoszenia opłat, to złożenie takiego wniosku przez stronę o zwolnienie od ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, powoduje, że zasadne jest, aby łącznie z ustaleniem istnienia obowiązku odpłatności, doszło do zbadania i orzeczenia o okolicznościach mogących stanowić podstawę do zwolnienia z odpłatności na podstawie art. 104 ust. 4 u.p.s. (vide: WSA w Łodzi w ww. wyroku z 13 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 941/21).

3.2. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s.

Omawiany przepis budzi wiele kontrowersji i powoduje, iż stanowisko judykatury i doktryny nie jest jednolite. Kwestią sporną jest bowiem rozstrzygnięcie, czy decyzja wydana w oparciu o tę normę prawną jest decyzją konstytutywną, czy deklaratoryjną. Na tle powyższych wątpliwości WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 840/22 (CBOSA) uznał za trafne stanowisko Kolegium, wedle którego kwestia, jaki skutek – *ex tunc*, czy *ex nunc* – ma określone orzeczenie, związana jest nie z samym podziałem orzeczeń na konstytutywne oraz deklaratoryjne, ale zależy od właściwości stosunku materialnoprawnego oraz stanu faktycznego konkretnej sprawy. Każdy akt stosowania prawa odnosi się do określonego stanu faktycznego i w związku z tym jego skutki prawne mogą być powiązane w czasie z zaistnieniem tego stanu faktycznego. Należy więc uznać, iż akt konstytutywny, kreujący określone prawa i obowiązki, pozostaje w związku z zaistnieniem przesłanek faktycznych stanowiących podstawę powstania określonych skutków prawnych. W takiej sytuacji konstytutywna decyzja (akt) może działać zarówno z mocą na przyszłość, jak i z mocą wsteczną (por.: wyrok NSA z 28 października 2009 r., sygn. akt II GSK 153/09, z 3 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1129/12, wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 106/20, CBOSA). Nie można

jednak wykluczyć, że decyzje weryfikujące w omawianym trybie decyzje wcześniejsze mogą mieć skutek wsteczny. Dotyczyć to może przede wszystkim sytuacji, w których zastosowanie takiego skutku odbędzie się z korzyścią dla zainteresowanego (por. ww. wyrok NSA z 3 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1129/12). Przy czym na podstawie przepisu art. 106 ust. 5 u.p.s. nie jest możliwe dokonanie zmiany decyzji, która już została zrealizowana. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że przepis art. 106 ust. 5 u.p.s. nie znajduje zastosowania do weryfikacji decyzji już zrealizowanej, tj. której skutki zostały skonsumowane.

Dodać należy, iż do spraw z szeroko rozumianej pomocy społecznej rozpoznawanych przez Kolegium doszły sprawy dotyczące jednorazowego wsparcia dla gospodarstw domowych w kryzysie energetycznym, przyznawanego w formie dodatków, w zależności od źródła ciepła, w oparciu o następujące ustawy:

- 1) ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym. Sprawy, które pojawiły się przed Kolegium z tego zakresu dotyczyły co do zasady odmowy przyznania tego dodatku z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. W postępowaniach w tych sprawach Kolegium nie doszukało się naruszenia przepisów prawa materialnego, czy też przepisów prawa procesowego,
- 2) ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym. W tych sprawach częstym uchybieniem popełnianym przez organy pierwszej instancji był brak podjęcia wszelkich możliwych czynności celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, co skutkowało naruszeniem art. 7 i 77 § 1 k.p.a. oraz lakoniczne uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia uchybiające wymogom art. 107 § 3 k.p.a.,
- 3) ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw. Sprawy rozpoznawane przed Kolegium w oparciu o przepisy tej ustawy dotyczyły przyznania dodatku dla gospodarstw domowych. Podobnie, jak w przypadku dodatku węglowego, kasacyjne rozstrzygnięcia Kolegium w sprawach z tego zakresu wynikały z uchybienia przez organ I instancji przepisom prawa procesowego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.,
- 4) ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej. Wpływ odwołań do Kolegium w tych sprawach nastąpił w 2023 r.

4) Gospodarka nieruchomościami

Sprawy tej tematyki podlegają regulacji przepisów u.g.n. W 2022 r., najwięcej spraw z tego zakresu dotyczyło opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym jej podziałem oraz w mniejszym stopniu, spowodowanym wybudowaniem infrastruktury technicznej i dróg. Najczęściej strony w odwołaniach kwestionowały ustalony przez rzeczoznawcę majątkowego wzrost wartości nieruchomości, kierując swoje uwagi na niewłaściwy dobór nieruchomości porównawczych.

Specyfiką postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej jest to, że zasadniczym dowodem wymaganym przepisami prawa w tym postępowaniu jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy pomocy tego środka dowodowego określa się wartości nieruchomości w postępowaniu zmierzającym do ustalenia opłaty adiacenckiej.

Decyzje w sprawach, w których sporządzone operaty budziły poważne wątpliwości w zakresie prawidłowości ich sporządzenia, przy braku stosownych wyjaśnień lub wyjaśnień lakonicznych ze strony rzeczoznawców (ich autorów), Kolegium uchylało i sprawy przekazywało do ponownego rozpatrzenia wskazując, iż to na organach administracji ciąży obowiązek podjęcia

niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości, a co za tym idzie obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej opinii. Organ prowadzący postępowanie jest bowiem zobligowany ocenić wartość operatu szacunkowego. Dotyczy to zarówno podejścia, metody i techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Fakt, że ich wybór zależy od rzeczoznawcy (art. 154 u.g.n.) nie oznacza wszak, że może on działać w sposób dowolny.

W zakresie przywołanej wyżej problematyki, tj. oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, a tym samym ustalenia, czy w sprawie zaistniał wzrost wartości nieruchomości na skutek jej podziału warto przywołać wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 287/21, którym Sąd uchylił decyzje obu instancji, wskazując m.in. na brak rzetelnej oceny wartości dowodowej sporządzonego dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej operatu szacunkowego i nie dostrzeżenie jego błędów, które mogły mieć wpływ na ustalenie wartości nieruchomości.

W przywołanej sprawie jedna z nowo wydzielonych działek została przeznaczona pod drogę wewnętrzną (do obsługi pozostałych działek), a zatem i wyłączona z możliwości zabudowy. Sąd wskazał, iż „cena nieruchomości przeznaczonych pod drogi wewnętrzne, odbiega z reguły od cen nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe czy usługowe i jest od nich niższa. Ustalenie wartości nieruchomości w części przeznaczonej na drogę na podstawie cen osiąganych przez działki budowlane, jak uczynił to w realiach rozpoznawanej sprawy rzeczoznawca majątkowy, prowadzi do zawyżenia wartości tej nieruchomości i jest krzywdzące dla właściciela nieruchomości podlegającej podziałowi. Nie uwzględnia bowiem realnej ceny, jaką może on osiągnąć przy sprzedaży takiej nieruchomości. Ustalenie wartości nieruchomości po podziale powinno uwzględniać okoliczność, że część działki podlegającej podziałowi została przeznaczona pod drogę wewnętrzną, co powoduje zmniejszenie wartości tej działki w stosunku do działki bez obciążeń. Przepis art. 151 ust. 1 u.g.n. określa, że wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej. Określenie wartości nieruchomości powinno być zgodne z tą, ustanowioną przez ustawodawcę, zasadą. Operat sporządzony w niniejszej sprawie w istocie nie uwzględnia tego, że działka nr 150/6 stanowić ma drogę. Organy administracji bez jakiegokolwiek uzasadnienia przyjęły ustalenie wartości nieruchomości przeznaczonej pod drogę wewnętrzną, dojazdową do pozostałych nieruchomości powstałych w wyniku podziału, na podstawie wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę jednorodzinną przed podziałem. Podkreślić jednak trzeba, że zgodnie z § 36 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego - Dz. U. z 2021 r. poz. 555 – dop. Kolegium) do ustalenia wartości nieruchomości wydzielonych lub zajętych pod drogi wewnętrzne, przepisy § 36 ust. 1-4 rozporządzenia stosuje się odpowiednio. Stąd odpowiednie stosowanie w przypadku podziału nieruchomości i ustalenia opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości z tego tytułu, powinno uwzględniać odmienną instytucję. Zawsze należy mieć bowiem na uwadze, aby nie doszło do zawyżenia obciążenia finansowego nakładanego na właściciela nieruchomości podlegającej podziałowi. W operacie należy zatem w pierwszej kolejności uwzględnić taką wartość nieruchomości stanowiącej po podziale drogę wewnętrzną, jaką mają działki przeznaczone pod drogi wewnętrzne – zgodnie z § 36 ust. 4 rozporządzenia. Dopiero brak transakcji takimi nieruchomościami lub ich niewystarczająca ilość pozwala przejść do przeprowadzenia wyceny w oparciu o pozostałe zasady, określone w § 36 pkt 1-4 rozporządzenia. Niezależnie od tego dostrzec trzeba, że przepis § 36 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia dopuszcza przyjęcie wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonej pod drogę jako wartość gruntów, z których tę działkę wydzielono jedynie wówczas, gdy przeznaczenie nieruchomości w wyniku podziału powoduje zwiększenie wartości nieruchomości. Oczywiście jest, że cena nieruchomości przeznaczonych pod działki drogowe – drogi wewnętrzne, odbiega z reguły

od cen nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i jest od nich niższa. Przeznaczenie – w wyniku podziału nieruchomości – części działki pod drogę wewnętrzną niewątpliwie powoduje zawsze spadek jej wartości w stosunku do pierwotnego przeznaczenia, na pewno zaś znaczącą różnicę w stosunku do wartości sąsiednich działek budowlanych. Stąd, według oceny sądu, działka przeznaczona pod drogę wewnętrzną winna być wyceniona według odrębnych zasad, gdyż ustalenie wartości takiej nieruchomości drogowej na podstawie cen osiąganych przez działki budowlane prowadziłoby do zawyżenia wartości tej nieruchomości”.

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 przyjętych do porównań.

Analiza operatów stanowiących podstawę aktualizacji opłaty rocznej wskazywała, iż w wielu przypadkach były one niespójne, co mogło wpłynąć na określoną w operacie wartość nieruchomości. Podnoszone przez użytkowników wieczystych zarzuty co do rzetelności operatów szacunkowych stanowiących podstawę aktualizacji opłaty rocznej rodziły wątpliwości co do weryfikacji przez organy sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych operatów i ich oceny pod względem formalnym, tj. czy nie zawierały one niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową, a przyjmowały jedynie określoną w nim wartość nieruchomości. Zważywszy na uwagi wnoszone przez użytkowników wieczystych, Kolegium występowało do organu, który dokonał wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej o wyjaśnienie niejasności, przy udziale rzeczoznawcy majątkowego, odniesienie się do uwag oraz uzupełnienie, czy skorygowanie operatu szacunkowego.

W wielu przypadkach rzeczoznawcy bardzo ogólnie odnosili się do stawianych zarzutów, podtrzymując stanowisko przedstawione w operacie szacunkowym, powołując się na art. 154 u.g.n., zgodnie 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) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia

Sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań podlegają przepisom u.i.o.ś. Z uwagi na szczególną procedurę podejmowania rozstrzygnięć w tym przedmiocie, różnorodność projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz sporność interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu, są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze.

W 2022 r. nastąpiła zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem z 2019 r.”, która wpłynęła na kwalifikację stacji bazowych telefonii komórkowych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W dniu 4 czerwca 2022 r. weszło bowiem w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1071), dalej rozporządzenie zmieniające, które uchyliło przepisy § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z 2019 r. odpowiednio przez § 1 pkt 1 lit. b i § 1 pkt 2 lit. b. Tym samym przedsięwzięcia w nich wymienione, tj. instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne przestały być zaliczane do przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia zmieniającego „postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczących przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 oraz w § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia zmienianego w § 1, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia umarza się”.

W związku z tym, że rozporządzenie zmieniające odnosiło się jedynie do ww. rozporządzenia z 2019 r., powstała wątpliwość czy ma zastosowanie do spraw wszczętych pod rządami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), dalej jako „rozporządzenie z 2010 r.”. Stosownie bowiem do art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1936), rozporządzenie z 2010 r. utraciło moc obowiązującą z dniem 11 października 2019 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia z 2019 r.

Jednakże zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2019 r. do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, zgłoszeń lub uchwał, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1-1b u.i.o.ś., stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przed Kolegium zawisło postępowanie z odwołania od decyzji umarzającej, jako bezprzedmiotowe, postępowanie administracyjne w sprawie dotyczącej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na: budowie stacji bazowej telefonii komórkowej, które zostało wszczęte wnioskiem z kwietnia 2019 r., a zatem w okresie, gdy obowiązywało rozporządzenie z 2010 r., i nie zostało zakończone. Oznacza to, że postępowanie toczyło się w oparciu o przepisy rozporządzenia z 2010 r.

Rozpatrując odwołanie Kolegium uznało, że w przypadku, gdy obowiązujące rozporządzenie uchyla poprzedni akt wykonawczy, który uchylał wcześniejsze rozporządzenie, brak jest podstaw prawnych do stosowania aktów uchylonych i utrzymało w mocy decyzję umarzającą postępowanie. Skarga na decyzję Kolegium została oddalona przez WSA w Łodzi wyrokiem z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 761/22.

Spośród spraw rozpatrywanych przez Kolegium w minionym roku, na uwagę zasługuje również sprawa dotycząca odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na uruchomieniu zakładu górniczego wydobywania wapieni jurajskich. Organ I instancji odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji planowanego przedsięwzięcia ze względu na naruszenie planowaną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Rozpatrując odwołanie od tej decyzji Kolegium zwróciło uwagę na przepis art. 80 ust. 3 u.i.o.ś. Przyjęto w nim bowiem dwa rozwiązania stosowane do przedsięwzięć realizowanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.). W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem kopalin, organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zwolniony z konieczności badania zgodności przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć realizowanych w oparciu o przepisy ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, takich chociażby jak wydobywanie kopalin ze złóż, co obejmował wniosek złożony w rozpatrywanej sprawie, cytowany przepis modyfikuje kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia. Nie jest konieczne stwierdzenie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jedynie stwierdzenie, że przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 395/19 (LEX nr 3022210) „ocena zgodności danego przedsięwzięcia powinna także uwzględniać dyspozycję art. 7 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze. Powyższy przepis jednoznacznie stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w rozumieniu tej ustawy jest dozwolone, jeżeli nie narusza przeznaczenia nieruchomości ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w odrębnych przepisach. Naruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpi, jeżeli np. w planie miejscowym zawarty jest bezpośredni zakaz wydobywania kopalin”.

W rozpoznawanej sprawie organ I instancji nie wskazał przepisu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zawiera bezpośredni zakaz wydobywania kopalin. Organ w uzasadnieniu decyzji przywołał treść ustaleń szczegółowych zawartych w planie, jednak nie odniósł się do ustaleń ogólnych zawartych w rozdziale 2 tego planu, co zdaniem Kolegium wymaga oceny przez organ I instancji ponieważ może mieć wpływ na wynik sprawy.

7) 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 ustawy u.o.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- podmiotu, który ponosi odpowiedzialność karnoadministracyjną za usunięcie drzew bez zezwolenia (właściciel nieruchomości, czy też wykonawca robót inwestycyjnych na tym terenie). Zdaniem Kolegium, dla przyjęcia odpowiedzialności posiadacza nieruchomości za zniszczenie czy wycięcie drzew i krzewów przez osobę trzecią wystarczy, że posiadacz nieruchomości wiedział o tym i na to się godził. Przy czym nie musi to być wyraźne przyzwolenie posiadacza nieruchomości na usunięcie drzew i krzewów, czy wręcz nakazanie ich wycinki, a wystarczy, że posiadacz przewidywał taką możliwość i na nią się godził. W sytuacji, gdy posiadacz nieruchomości (inwestor) zdecydował się na wycinkę drzew i krzewów z uwagi na realizowaną inwestycję (poza tym na każdym etapie inwestycji nadzorował wykonawcę), to powinien dochować należytej staranności przy jej realizacji. W rozpatrywanej przez Kolegium sprawie nie można było wykonawcy robót budowlanych przypisać tytułu posiadacza nieruchomości, z której usunięto drzewa i krzewy, bowiem protokolarne przekazanie placu budowy nie oznacza, że wykonawca robót staje się posiadaczem terenu w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a co za tym idzie może być na niego nałożona kara administracyjna (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 1043/18, LEX nr 2616578);
- 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);
- bycia stroną w postępowaniu o usunięcie drzew. Zdaniem Kolegium, skoro z akt sprawy nie wynika, aby wnoszący odwołanie byli właścicielami lub posiadaczami nieruchomości, na której rosną planowane do usunięcia drzewa (wnoszący odwołanie są właścicielami nieruchomości sąsiedniej), to skarżący nie mogą być uznani za strony postępowania zakończonego decyzją zezwalającą na usunięcie drzew (brak interesu prawnego).

Tym samym postępowanie odwoławcze wszczęte na ich wniosek należało umorzyć (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.). W wyroku z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 23/14 (LEX nr 1470110) WSA w Gdańsku wskazał, iż „Podmioty wskazane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody są jednocześnie stronami tego postępowania, zatem w sytuacji, gdy posiadacz nieruchomości nie jest jednocześnie jej właścicielem - stroną jest także właściciel nieruchomości, gdyż przysługuje mu interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w toczącym się postępowaniu. (...) interesu prawnego w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody nie posiada co do zasady właściciel nieruchomości sąsiedniej, dlatego nie jest on stroną postępowania prowadzonego na podstawie tego przepisu”;

- 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 zrehabilitować nawet nasadzenia zastępcze.

8) Sprawy z zakresu leśnictwa

W 2022 r. rozpatrywanych było kilka spraw z odwołań od decyzji nieuznających zastrzeżeń właścicieli lasu do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (dalej jako: UPUL). W jednej ze spraw przedmiotem sporu było przede wszystkim zagadnienie dotyczące terminowości wniesienia zastrzeżeń do projektu UPUL.

Z art. 21 ust. 5 u.o.l. wynika, że właściciele lasów w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu planu mogą składać zastrzeżenia i wnioski.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zarysował się spór co do określenia początku biegu terminu do wniesienia zastrzeżeń i wniosków w sprawie UPUL. W jednych orzeczeniach wskazywano, że wyrażenie „od daty wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu”, zawarte w art. 21 ust. 5 u.o.l., powinno być traktowane szeroko, dla prawidłowego zabezpieczenia interesów prawnych właścicieli lasów. Nawet więc ostatni dzień upływu terminu 60 dni, określonego w art. 21 ust. 4 u.o.l., oznacza „datę wyłożenia projektu” w rozumieniu art. 21 ust. 5 u.o.l., skoro projekt ten nadal jest faktycznie wyłożony do publicznego wglądu – tak orzekł m.in. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 154/21 (LEX nr 3171779).

Zgodnie z drugim stanowiskiem, przyjmującym literalne odczytanie art. 21 ust. 5 u.o.l., termin ten rozpoczyna bieg od pierwszego dnia, w którym plan wyłożono i upływa 30 dni – tak uznał m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 19 września 2019 r. sygn. akt III SA/Gd 362/19 (CBOSA).

Organ I instancji, jak również Kolegium, opowiedziało się za drugim stanowiskiem, opierającym się na wykładnię językowej, argumentując, że treść przepisu przez 30 lat nie uległa zmianie i powszechną praktyką organów orzekających w sprawach prowadzonych w trybie art. 21 ust. 5 u.o.l. jest przyjęcie, że termin na wniesienie zastrzeżeń do UPUL otwiera data jego wyłożenia, a nie zakończenie okresu wyłożenia tego planu do publicznego wglądu.

Stanowiska tego nie podzielił WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 27 września 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 423/22 uchylił zaskarżoną decyzję Kolegium oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. WSA wskazał, iż przyjęcie, że termin do wniesienia zastrzeżeń rozpoczyna bieg w pierwszym dniu, w którym UPUL wyłożono, i upływa trzydziestego dnia, jest nieracjonalne, ponieważ projekt UPUL musi być wyłożony na okres co najmniej 60 dni.

Wobec tego uznał, że najwłaściwsze jest przyjęcie, że termin 30-dniowy rozpoczyna bieg następnego dnia po upływie 60-dniowego terminu wyłożenia projektu UPUL do publicznego wglądu. Wynika to z tego, że właściciel lasu może zapoznać się z treścią projektu w ostatnim dniu (por. Rakoczy Bartosz, Ustawa o lasach. Komentarz, Komentarz do art. 21 u.o.l., teza 3, opubl. LEX 2011). Według WSA w Łodzi, sformułowanie „od daty wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu”, zawarte w art. 21 ust. 5 u.o.l., powinno być traktowane szeroko, celem prawidłowego zabezpieczenia interesów prawnych właścicieli lasów. W ocenie WSA, nawet ostatni dzień upływu terminu 60 dni, określonego w art. 21 ust. 4 u.o.l., oznacza „datę wyłożenia projektu” w rozumieniu art. 21 ust. 5 u.o.l., skoro projekt ten nadal jest faktycznie wyłożony do publicznego wglądu. Konieczne jest uwzględnienie interesu osób mogących wnieść zastrzeżenia do UPUL, by mogły taki wgląd uzyskać w czasie jego wyłożenia i wnieść zastrzeżenia bądź wnioski w sprawie planu w odpowiednim terminie (WSA w Łodzi wskazał na orzeczenia WSA w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 154/21 oraz z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/GI 212/21, CBOSA).

9) Drogi publiczne

Tematyka ta uregulowana jest przepisami u.o.d.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację nowego zjazdu z drogi publicznej. Usytuowanie wyjazdu z drogi do obiektu i wjazdu na drogę w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania, może stanowić powód odmowy wyrażenia zgody na lokalizację zjazdu. Wskazać w tym miejscu należy, że w wyroku z dnia 25 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2936/19 (LEX nr 3064250) NSA podkreślił, że bezpieczeństwo w ruchu drogowym wprawdzie jest naczelną zasadą obowiązującą przy wyrażaniu zgody na wykonanie nowego zjazdu, tym niemniej nie jest to przesłanka bezwzględna. Zatem uwzględniając konieczność zapewnienia płynności ruchu na drodze publicznej, zarządca drogi jest zobowiązany do wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia argumentów podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia na lokalizację zjazdu, kierując się logiką oraz obowiązującymi przepisami prawa. Indywidualny interes, w tym prawo do korzystania ze swojej własności, należy starannie wyważyć w odniesieniu do interesu publicznego. Podstawowe kryterium wydania decyzji pozytywnej dla wnioskującego o lokalizację zjazdu z drogi publicznej, tj. bezpieczeństwo, należy ocenić w kontekście ograniczenia płynności ruchu pojazdów i ograniczenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, jakie może spowodować ten zjazd;
- opłaty za przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne pozostające w pasie drogowym. Kolegium stwierdziło, iż opłaty coroczne ponosi ten podmiot, który jest właścicielem przedmiotowego przyłącza. Zajmuje bowiem pas drogowy ten, kto faktycznie posiada określone urządzenia w pasie drogowym (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 23/12, LEX nr 1331840);
- 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.

10) Prawo wodne

Sprawy rozstrzygane przez Kolegium z zakresu przepisów p.w., dotyczą przede wszystkim naruszenia stosunków wodnych na gruncie i związanych z nimi obowiązków. Zgodnie z art. 234 § 3 p.w., jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności.

Na 18 rozpatrzonych w 2022 r. spraw z zakresu ustawy p.w., w 11 sprawach Kolegium uchyliło decyzje organów I instancji i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przyczyny uchylania decyzji organów I instancji i przekazywania spraw do ponownego rozpatrzenia od lat pozostają niezmiennie, są nimi braki w zakresie jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego co do wypełnienia przesłanek z art. 234 ust. 3 p.w., tj. ustalenia:

- czy właściciel działki wykonał czynności, które podaje inicjator postępowania,
- czy działania właściciela gruntu spowodowały zmianę stanu wody na gruncie,
- czy zmiana stanu na gruncie wywołuje szkody na gruntach sąsiednich.

Pomimo, iż ustawa p.w. obowiązuje od 1 stycznia 2018 r., to dopiero w 2022 r. sądy administracyjne dokonały wykładni art. 234 ust. 5 p.w., wskazując w jaki sposób należy traktować pięcioletni termin, o którym mowa w tym przepisie. Zgodnie z art. 234 ust. 5 p.w. postępowania w sprawie decyzji, o której mowa w ust. 3, nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt. Odnosząc się do cytowanego art. 234 ust. 5 p.w., sądy (WSA w Łodzi wyrok z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 519/22, z dnia 16 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 696/22 z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 853/22; WSA w Gliwicach z dnia 8 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 279/21, CBOSA) zauważają, że wskazany w ww. przepisie termin ma charakter prekluzyjny. Skutkiem przekroczenia tego terminu jest brak możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie nakazania właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom stosownie do art. 234 ust. 3 p.w. Przepis art. 234 ust. 5 p.w. należy odczytać mając na uwadze obowiązujący wcześniej stan prawny zwłaszcza w aspekcie rozwiązań intertemporalnych. Do dnia 31 grudnia 2017 r. obowiązywała ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie naruszenia stosunków wodnych na podstawie Prawa wodnego z 2001 roku nie była ograniczona żadnym terminem. Przepisy obecnie obowiązującego p.w. nie zawierają regulacji o charakterze intertemporalnym, które dawałyby podstawę do wstecznego stosowania jej przepisów oraz do przyjęcia, że stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie będą miały wpływ na ocenę biegu pięcioletniego terminu określonego w art. 234 ust. 5 p.w. Orzecznictwo wskazuje, iż językowa wykładnia przepisu art. 234 ust. 5 p.w., stoi w sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz. Obowiązywanie tej zasady w orzecznictwie TK, SN i innych sądów oraz w literaturze prawniczej nie budzi żadnych wątpliwości, co więcej jest ona traktowana jako element demokratycznego państwa prawnego. Biorąc pod uwagę wskazaną wyżej zmianę przepisów p.w. z 2017 roku w stosunku do Prawa wodnego z 2001 roku, uznano, że wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 234 ust. 5 p.w. terminu ograniczającego możliwość wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 234 ust. 3 p.w., doprowadziło do pogorszenia sytuacji właściciela, który na gruncie art. 29 Prawa wodnego z 2001 roku takim terminem ograniczony nie był, postępowanie w powyższym zakresie mogło bowiem być wszczęte w każdym czasie. Dlatego też brak jest podstaw do stosowania normy z art. 234 ust. 5 p.w. do stanu faktycznego sprzed wejścia tego przepisu w życie. Powołana reguła *lex retro non agit* podpowiada bowiem, że wobec braku wyraźnej, odmiennej regulacji, niedopuszczalnym jest uznanie, że fakty zaistniałe przed wejściem w życie przepisu będą mogły stanowić podstawę jego zastosowania. Wobec braku przepisów intertemporalnych

uznano, że bieg terminu wskazanego w art. 234 ust. 5 p.w. rozpoczął się dopiero 1 stycznia 2018 r., a więc w dniu wejścia p.w. z 2017 roku w życie.

Odnosnie spraw z zakresu stosunków wodnych na uwagę zasługuje również pogląd zawarty w wyroku WSA w Łodzi z dnia 25 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 510/22, którym Sąd uchylił decyzję Kolegium uchylającą decyzję organu I instancji w przedmiocie naruszenia stosunków wodnych i umarzającą postępowanie pierwszej instancji. W swojej decyzji Kolegium uznało, iż skoro właścicielem działki sprawczej, jak i współwłaścicielem działki, na której wyrządzane są szkody, w związku z naruszeniem stosunków wodnych, jest ta sama osoba, to nie realizują się przesłanki, o których mowa w art. 234 p.w. W ocenie Sądu, zaprezentowane stanowisko Kolegium jest nie do zaakceptowania. Nie można bowiem przyjąć, aby współwłaściciel gruntu, na którym wystąpiła szkoda pozbawiony został w całości swoich praw ze wskazanego przepisu. Odwołano się w tym zakresie do pojęcia współwłasności i praw jakie posiadają współwłaściciele rzeczy wspólnej i wskazano, że żadnemu ze współwłaścicieli nie przysługuje wyłącznie taki, czy inny atrybut prawa własności – wszyscy współwłaściciele są uprawnieni do wykonywania wszystkich uprawnień wynikających z przysługującego im prawa. Każdy ze współwłaścicieli ma bowiem jednakowe prawo do całego przedmiotu współwłasności. Każdy współwłaściciel jest zatem uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem przez pozostałych współwłaścicieli. Oznacza to, że w posiadaniu lub korzystaniu z prawa własności nie można ograniczyć współwłaściciela wobec pozostałych współwłaścicieli. Nie jest on zatem ograniczony we władaniu rzeczą wspólną tylko do swojej części. Współwłaściciel może użytkować ją w zakresie, w jakim uzgodni to z pozostałymi współwłaścicielami. Uprawnienie to wynika z prawa współwłasności jako prawa własności przysługującego niepodzielnie kilku osobom. Prawo to cechuje jedność przedmiotu własności, wielość podmiotów i niepodzielność samego prawa. Niepodzielność prawa wyraża się w tym, że każdy ze współwłaścicieli ma prawo do całej rzeczy. Posiadanie przez współwłaściciela jest zatem posiadaniem właścicielskim i samoistnym, stanowi bowiem realizację jego niepodzielnego prawa. Uprawnienie do korzystania jest niezależne od wielkości udziałów. Uprawnienie to przysługuje współwłaścicielowi bezwzględnie, chociażby nawet uchylał się on od ponoszenia ciężarów czy nakładów. Pokrzywdzeni współwłaściciele mogą w odrębnym trybie dochodzić swoich roszczeń, nie mogą natomiast odmówić współwłaścicielowi prawa do współposiadania i korzystania z rzeczy wspólnej. Zgodnie z przepisem art. 206 Kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Nie ma zatem przeszkód aby współwłaściciel gruntu żądał wszczęcia postępowania na gruncie art. 234 p.w. Nie może być ku temu przeszkodą fakt, iż współwłaścicielem gruntu jest podmiot, który zarazem, pozostając również współwłaścicielem gruntu sąsiedniego dokonuje działań mieszczących się w pojęciu „szkody” na gruncie art. 234 p.w. Nie ulega także wątpliwości, że obydwa grunty, tj. grunt, z którego dochodzi do zaistnienia szkody, jak i grunt, na którym wystąpiła szkoda są gruntami sąsiednimi w rozumieniu przepisu art. 234 p.w. Powyższe nie może budzić żadnych wątpliwości skoro grunty te (obydwie działki ewidencyjne) mają wspólną granicę.

11) Dotacje

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

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- zwrotu dotacji udzielonej na prowadzenie przedszkola po zmianie w ciągu roku organu prowadzącego to przedszkole i nieprzedłożenia dokumentów potwierdzających wydatki

związane z prowadzeniem przedszkola przez poprzednika. W wyroku z dnia 12 maja 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 135/22 (LEX nr 3356938) WSA w Łodzi stwierdził, iż „aprobuje pogląd organu, który w ślad za wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/GI 92/19 stwierdził, że poza wyraźnie przewidzianymi prawem wyjątkami umowa zobowiązaniowa nie może stanowić podstawy do kreowania względem podmiotu trzeciego jakichkolwiek obowiązków lub praw wynikających z jej treści. Zatem klauzula dotycząca rozgraniczenia odpowiedzialności cedenta i cesjonariusza z tytułu związanych z pełnieniem funkcji organu prowadzącego szkołę należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych stanowić może wyłącznie podstawę do wzajemnych roszczeń stron umowy, ale nie wiąże organów administracji. Ponadto organ trafnie zauważył, że dokonana zmiana nie doprowadziła do likwidacji istniejącego Przedszkola lub do powstania nowego podmiotu. W istocie rzeczy Fundacja nie kwestionowała swojego uprawnienia do otrzymywania dotacji w roku 2020 pomimo, że wniosek o przyznanie dotacji złożony w 2019 r. na rok 2020 został złożony przez poprzedni organ prowadzący Przedszkole”;

- zwrotu dotacji otrzymanej na prowadzenie przedszkola w przypadku zmniejszenia w ciągu roku stawki na jednego ucznia (rozliczenie roczne dotacji z uwzględnieniem aktualizacji stawki). W wyroku z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 41/22 (LEX nr 3351772) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „W tym miejscu należy wskazać, że już na tle przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyrażany był pogląd iż ponowne przeliczanie wysokości dotacji dla podmiotów prowadzących placówki oświatowe w razie dokonywania w ciągu roku zmian odpowiednich wydatków na placówki prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego nie narusza prawa. Jakkolwiek może to powodować pewne niedogodności po stronie beneficjenta dotacji, nie oznacza jednak wstecznego działania prawa. Dotacje bowiem, podobnie jak i wydatki budżetowe realizowane w innych formach, ustalane są na okres roku kalendarzowego, będącego rokiem budżetowym. Z rocznej perspektywy należy zatem oceniać wysokość dotacji. Niemniej roczny charakter dotacji nie może pozbawiać organu jednostki samorządu terytorialnego zapewnienia możliwości realnej i efektywnej kontroli przekazywanych środków budżetowych. Zagadnienie to było również przedmiotem analizy sądownictwa NSA z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1147/13 (CBOSA), w którym Sąd zwrócił uwagę, że nie przez przypadek ustawodawca zastrzegł wypłaty dotacji w dwunastu miesięcznych ratach. W ocenie NSA przyjęcie takiego modelu wypłaty ma na celu umożliwienie organowi samorządowemu bieżącą weryfikację rzeczywistych potrzeb finansowych poszczególnych placówek oświatowych. Przyjęcie, że organ pozbawiony jest w trakcie możliwości weryfikowania zasadności wielkości wypłacanej dotacji byłoby sprzeczne przede wszystkim z celem tej dotacji, a także ustaloną przez ustawodawcę formą wypłaty w miesięcznych ratach. Właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje ma prawo, a nawet obowiązek, bieżącego kontrolowania prawidłowości korzystania z dopłat przez uprawnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy”.

W innym wyroku z dnia 24 maja 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 53/22 (LEX nr 3359938) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „W przypadku, gdy kwota należnej dotacji z uwzględnieniem aktualizacji jest w obrębie roku mniejsza, niż kwota dotacji już wypłaconej w tym też roku, to niewątpliwie różnica stanowi kwotę dotacji nadmiernie pobranej, która podlega zwrotowi”.

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

W 2022 r. wpływ na terminowość załatwiania spraw miał wyraźny wzrost liczby spraw pozostających do załatwienia. W ostatnich latach, w Kolegium obserwuje się tendencję wzrostową liczby spraw. Zważywszy, że obsada etatowa członków Kolegium pozostaje na niezmiennym poziomie od 2009 r. (14 lat) oraz że członkowie etatowi przygotowują

jako sprawozdawcy ok. 75% spraw, na co wskazują wyniki kontroli zarządczej przeprowadzanej corocznie w Kolegium, należy określić jako główną przyczynę zaległości w rozpatrywaniu spraw brak dostatecznej ilości etatów orzeczniczych.

Wzrost liczby spraw jest związany ze wzrostem zadań nakładanych na Kolegium, co jest następstwem realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jako organy administracji publicznej, przydzielonych im kolejnych, coraz to nowych zadań, związanych z załatwianiem indywidualnych spraw. Załatwianie tych spraw następuje w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, a zatem poza organami jednostek samorządu terytorialnego (organami I instancji), istotną rolę w tym postępowaniu pełnią też samorządowe kolegia odwoławcze. Organ odwoławczy ponownie merytorycznie rozstrzyga sprawę i do obrotu prawnego wchodzi wydana przez ten organ decyzja. Kolegium działa tak jak organ I instancji, czyli przeprowadza postępowanie i wydaje повторно decyzję w tej samej sprawie. Przedmiotem postępowania odwoławczego jest bowiem sprawa administracyjna jako całość.

W związku z powyższym oczywiste jest, że nałożenie na organy jednostek samorządu terytorialnego nowych zadań, których realizacja wiąże się z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, powoduje - w szczególności w związku z wnoszonymi odwołaniami, ale też postępowaniami nadzwyczajnymi, wnoszonymi ponagleniami, wnioskami o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, skargami do sądu administracyjnego, wyłączeniami organów od załatwiania spraw - zwiększenie liczby spraw załatwianych przez kolegia.

Przykładem takich zadań, tylko z ostatniego okresu, są sprawy, o których wspomniano wcześniej w niniejszej Informacji, w części dotyczącej wybranych problemów z orzecznictwa Kolegium, dotyczące jednorazowego wsparcia dla gospodarstw domowych w kryzysie energetycznym, przyznawanego w formie różnych dodatków, które uzależnione jest od źródła ciepła. Chodzi w szczególności o:

- dodatek osłonowy, przyznawany na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym,
- dodatek węglowy, przyznawany na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym,
- dodatek dla gospodarstw domowych, przyznawany na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw,
- dodatek elektryczny, przyznawany na podstawie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej.

Zaległość w załatwianiu spraw w 2022 r. wynika też z faktu, że wiele spraw wpłynęło do Kolegium w grudniu 2022 r., a zatem ich rozpatrzenie nie było możliwe do końca roku.

Na załatwianie spraw w terminie miała też niewątpliwie wpływ występująca wielokrotnie konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie.

Jako przyczynę zaległości w załatwianiu spraw należy też podać okoliczność, że w ostatnich latach zauważalne jest w Kolegium znaczne zwiększenie stopnia skomplikowania wielu spraw. Zwłaszcza sprawy dotyczące inwestycji (sprawy środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć, lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), to niejednokrotnie sprawy o wysokim stopniu skomplikowania, czasochłonne i pracochłonne, dokumentacja tych spraw jest obszerna (wielotomowa) i często specjalistyczna, co wymaga dużego nakładu pracy i czasu na zapoznanie się z aktami, jak również nieustannego pogłębiania wiedzy. Nadto, coraz częściej sprawy wpływające do Kolegium, to sprawy o dużym ciężarze gatunkowym (nie tylko sprawy inwestycyjne,

ale też np. podatkowe, dotyczące wysokich kar za wycinkę drzew bez zezwolenia czy zwrotu dotacji oświatowych), które nie powinny i nie mogą być załatwiane pod presją czasu, w stresie, w pośpiechu, gdyż wymagają dogłębnej analizy, często kilku posiedzeń składu orzekającego, szerokiej dyskusji, pogłębiania wiedzy i znajomości niejednokrotnie wielu ustaw w jednej sprawie.

Proponowane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim rozwiązania w zakresie zmniejszenia zaległości, to przede wszystkim zwiększenie liczby etatów orzeczniczych. Postulować też należy o zwiększenie limitu środków na wynagrodzenia w celu zwiększenia zatrudnienia w Biurze Kolegium, którego zadania niewątpliwie zwiększają się wraz ze wzrostem liczby spraw orzeczniczych. Pracownicy Biura odpowiadają bowiem m.in. za prawidłowy obieg dokumentów, a w tym za sprawne doręczenie członkom sprawozdawcom korespondencji wpływającej do Kolegium, dotyczącej spraw orzeczniczych oraz za wysyłanie orzeczeń Kolegium do stron, co powinno następować niezwłocznie po wydaniu tych orzeczeń.

Postulować też można w celu likwidacji przyczyn zaległości w rozpatrywaniu spraw, aby w części spraw załatwianych przez Kolegium, możliwe było ich rozstrzyganie w składzie jednoosobowym (tytułem przykładu można podać sprawy dotyczące ponagleń czy wyznaczania organów właściwych do załatwienia sprawy, gdy ma miejsce wyłączenie danego organu od jej załatwienia).

Należy podkreślić, że pomimo napotykaných trudności w terminowym załatwianiu spraw, Kolegium w 2022 r., tak samo jak w latach wcześniejszych, dokładało wszelkich starań, aby zadania orzecznicze były wykonywane w najkrótszym z możliwych terminów, mając na uwadze przede wszystkim interesy stron w uzyskaniu określonych decyzji. O niezakończonych sprawach w terminie Kolegium zawiadamiało strony, stosownie do art. 36 k.p.a.

Omawiając tematykę zaległości w rozpatrywaniu spraw i przyczyn tego zjawiska, nie sposób nie zauważyć, że realizacja nowych zadań i znaczne zwiększenie liczby spraw do załatwienia, przy niezmiennym od 14 lat obsadzie kadrowej, wymagają ponadstandardowego zaangażowania etatowych członków, jak i pracowników Biura, i takim zaangażowaniem wykazują się od długiego już czasu osoby zatrudnione w Kolegium. Członkowie dokładają wszelkich starań, aby sprawnie i terminowo załatwiać sprawy, strony zawiadamiane są o niezakończonych sprawach w terminie, pracownicy Biura Kolegium dokładają wszelkich starań, aby orzeczenia wysyłane były do stron niezwłocznie po ich wydaniu, a Prezes czuwa nad terminowością załatwianych spraw. Tyle, że przy aktualnej obsadzie kadrowej Kolegium, znacznym wpływie spraw, nałożeniu kolejnych nowych zadań, Prezes Kolegium, poza kierowaniem do właściwych organów wniosków o zwiększenie obsady kadrowej poprzez przyznanie stosownych środków finansowych, nie ma możliwości podjęcia innych działań w celu załatwienia przez Kolegium spraw bez zbędnej zwłoki oraz przestrzegania ustawowych terminów ich załatwienia, a także wzmocnienia nadzoru nad terminowością prowadzenia spraw w Kolegium. Na załatwianie spraw ma wpływ przede wszystkim czynnik ludzki, a jeżeli obsada kadrowa jest niewspółmierna do nałożonych zadań i liczby spraw oraz jednocześnie brak narzędzi do motywowania pracowników, to trudno znaleźć uzasadnione i możliwe do realizacji rozwiązania skutecznego nadzoru nad terminowością prowadzonych spraw.

3. Informacja na temat skarg kasacyjnych

W 2022 r. Kolegium wniosło 5 skarg kasacyjnych od wyroków WSA w Łodzi z 2022 r.

W 2022 r. NSA rozpatrzył 11 skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium w latach 2018 - 2021:

- w 4 sprawach uchylił wyrok WSA i oddalił skargę,

- w 4 sprawach oddalił skargę kasacyjną,
- w 3 sprawach uchylił wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

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

W 2022 r. w Kolegium nie były przeprowadzone kontrole.

5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO

W 2022 r. Prezes Kolegium nie wydawała postanowień sygnalizacyjnych na podstawie art. 20 u.s.k.o. Przepis ten stanowi, że w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego, prezes kolegium wydaje postanowienie sygnalizacyjne, którego odpisy przekazuje organowi jednostki samorządu terytorialnego i, odrębnie, komisji rewizyjnej odpowiednio rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa oraz właściwemu wojewodzie. Postanowienie takie stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych, jeżeli ich działanie lub zaniechanie jest przyczyną powstania uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Właściwe organy powiadamiają kolegium w terminie 30 dni o zajętych stanowiskach.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odbyło dwa Zgromadzenia Ogólne.

Prezes Kolegium realizowała zadania i obowiązki określone w u.s.k.o. związane z kierowaniem tą jednostką. W szczególności:

- reprezentowała Kolegium na zewnątrz,
- przedłożyła w określonym przepisami terminie, po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium, właściwym podmiotom, roczną informację o działalności Kolegium za poprzedni rok,
- ogłosiła konkurs na pozaetatowych członków Kolegium,
- przewodniczyła pracom komisji konkursowej,
- przedstawiała kandydatów na członków Kolegium wyłonionych w drodze konkursu,
- występowała z wnioskiem o powołanie pozaetatowych członków Kolegium,
- czuwała nad jednolitością orzecznictwa oraz sprawnością pracy Kolegium,
- wyznaczała przewodniczących składów orzekających.

Wykonywała również czynności przewidziane przepisami prawa dla organów administracji publicznej, niezastrzeżone dla składu orzekającego, a także czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników Kolegium.

Dla zapewnienia właściwej organizacji pracy i funkcjonowania Kolegium, Prezes Kolegium wydała w 2022 r. kilkanaście zarządzeń w zakresie dotyczącym: zasad (polityki) rachunkowości, regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, szczególnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy w Kolegium w związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, a później zagrożenia epidemicznego, zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, procedur przeciwdziałania sytuacjom konfliktowym w miejscu pracy, szczegółowego gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, inwentaryzacji, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, organizacji pracy pozaetatowych członków oraz wysokości ich wynagrodzenia, polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Kolegium.

W 2022 r., w celu poprawy jakości pracy Kolegium i poszczególnych etatowych członków, którzy z mocy art. 18 ust. 1 u.s.k.o. przewodniczą składowi orzekającemu, a także członków

pozaetatowych, oraz stojąc na straży jednolitości orzecznictwa, Prezes Kolegium, podobnie jak w latach poprzednich, określiła zasady, według których:

- etatowi członkowie korzystali z zasobu orzeczniczego Kolegium prowadzonego w formie elektronicznej,
- w czasie bieżących narad pracowniczych i Zgromadzeń Ogólnych Kolegium członkom Kolegium przedstawiane były sprawy budzące wątpliwości interpretacyjne, które następnie omawiano w tym gronie,
- wszystkie wyroki WSA w Łodzi i NSA dotyczące spraw załatwianych przez Kolegium, przekazywane były członkom, którzy orzekali w danej sprawie, celem zapoznania się ze stanowiskiem Sądu i w przypadku uchylenia przez WSA w Łodzi zaskarżonego orzeczenia – celem analizy sprawy pod kątem wniesienia przez Kolegium skargi kasacyjnej.

Zagadnienie działalności pozaorzeczniczej Kolegium obejmuje też przeprowadzoną w 2022 r. w Kolegium, w ramach procedur wewnętrznych określonych przez Prezesa Kolegium, kontrolę zarządczą (kontrola taka jest przeprowadzana w Kolegium corocznie). Kontrolę tę stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań Kolegium w sposób zgodny z prawem, skuteczny, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz z procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem, w tym ryzykiem korupcyjnym. W ramach tej kontroli dokonywana jest analiza ryzyk w obszarach: „Funkcja orzecznicza”, „Obsługa biurowa” (obszar ten dotyczy spraw kancelaryjno-archiwalnych, pracowniczych oraz spraw administracyjno-organizacyjnych, a także gospodarki rzeczowym majątkiem obrotowym i realizacji zamówień publicznych), „Gospodarka finansowo – rachunkowa”, „System informatyczny”.

Działalność pozaorzecznicza Kolegium w omawianym okresie 2022 r. koncentrowała się też na innych działaniach, w tym informacyjnych, przede wszystkim związanych z:

- informowaniem stron i innych zainteresowanych osób (podmiotów) o właściwości Kolegium i stanie załatwianych spraw,
- udostępnianiem do wglądu akt spraw,
- udostępnianiem informacji publicznej w zakresie działalności Kolegium,
- prowadzeniem statystyki w zakresie działalności Kolegium, a także
- kierowaniem pracami związanymi z redakcją Biuletynu Informacji Publicznej.

Zadania informacyjne Kolegium były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami, organami jednostek samorządu terytorialnego, sądami powszechnymi, Policją i prokuraturą, a także w związku z interwencjami poselskimi.

W 2022 r. Prezes Kolegium uczestniczyła w Zgromadzeniach Ogólnych Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegów Odwoławczych (dalej jako KRSKO). W trakcie tych Zgromadzeń, ale też poza nimi, zgłaszała KRSKO problemy w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń w Kolegium. Również w 2022 r. Prezes Kolegium wsparła etatowych członków Kolegium, którzy w wystąpieniu z dnia 15 listopada 2022 r., skierowanym do Przewodniczącego KRSKO i Prezesów Samorządowych Kolegów Odwoławczych, informowali o ich pogarszającej się sytuacji finansowej, przy jednoczesnym znacznie postępującym wzroście liczby spraw do załatwienia, prosząc o zainteresowanie się przez KRSKO przedstawionym problemem, który też sygnalizowany był już wcześniej przez liczną grupę etatowych członków innych kolegiów.

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach w zakresie: doręczeń elektronicznych (e-doręczeń) w postępowaniu administracyjnym, zmian w kodeksie postępowania cywilnego, podatków, finansów

publicznych, rejestru umów, zmian w prawie pracy, obsługi klientów w urzędzie, pracy zdalnej, wydawania decyzji administracyjnych, ochrony danych osobowych, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji, korupcji w administracji publicznej. Jednocześnie na bieżąco pogłębiali swoją wiedzę korzystając z dostępu do programu prawniczego, zakupionego przez Kolegium, który poza zbiorem aktualnych przepisów, zawiera również zbiory w zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych i organów administracji, różne publikacje, komentarze, uzasadnienia projektów aktów prawnych, a także stwarza możliwość uczestniczenia w szkoleniach online w bardzo szerokim zakresie tematycznym.

Etatowi członkowie Kolegium dzielili się i dzielą swoją wiedzę i doświadczeniem orzecznictwem w związku z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, co przedstawiane jest w treści corocznych informacji o działalności Kolegium w części VI, zatytułowanej: „Informacje dodatkowe i wnioski”, w punkcie 1 – „Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium”. Kolegium każdego roku zawiadamia pisemnie prezydentów miast, burmistrzów, wójtów i starostów z terenu objętego jego właściwością, o przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne informacji o działalności Kolegium za dany rok, zachęcając te organy jednostek samorządu terytorialnego i pracowników poszczególnych urzędów do zapoznania się z przedstawionymi w informacji problemami, wynikającymi z orzecznictwa Kolegium, i ewentualnego wykorzystania tych materiałów w bieżącej pracy przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Informacje o działalności Kolegium za poszczególne lata są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Kolegium. Etatowi członkowie Kolegium, poza realizacją obowiązków związanych z orzekaniem, nie podejmowali i nie podejmują innych zajęć. Ponadstandardowe w 2022 r. zaangażowanie w realizację tych obowiązków, służyło załatwieniu jak największej liczby spraw orzecznictwem. Kolegium, zachowując neutralność, bezstronność i dbając o najefektywniejsze wykorzystanie czasu pracy przez pracowników na wykonywanie zadań i realizację celu określonego w u.s.k.o., oraz mając na uwadze wprowadzone ustawami ograniczenia względem członków, co do zasady, nie korzystało i nie korzysta z propozycji prowadzenia szkoleń, wykładów bądź doradztwa przez Prezesa, Wiceprezesa i członków, w jakimkolwiek zakresie. Natomiast Kolegium aktywnie współdziałało i współdziała z innymi organami administracji publicznej, ale w toku postępowań administracyjnych, w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego spraw, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności spraw, stosownie do art. 7b k.p.a.

Dodatkową aktywnością członków Kolegium, posiadających uprawnienia do sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest sporządzanie takich skarg w imieniu Kolegium.

W 2022 r. nie było skarg na działalność pozaorzecznictwem Kolegium.

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie

Plan finansowy wydatków Kolegium na 2022 r. wynosił po zmianach 2.412.559,00 zł i został wykonany w 100%. W 2022 r. nie było w Kolegium wydatków inwestycyjnych.

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

Piotrków Trybunalski, 10 marca 2023 r.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
Agnieszka Meckier
Agnieszka Meckier

