

**Informacja o działalności  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Piotrkowie Trybunalskim  
za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.**

**SPIS TREŚCI**

<b>CZĘŚĆ I OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM .....</b>	<b>2</b>
1. Podstawa i zakres działania Kolegium.....	2
2. Obsada kadrowa Kolegium .....	3
3. Lokal i wyposażenie Kolegium.....	3
<b>CZĘŚĆ II WPLYW SPRAW .....</b>	<b>4</b>
1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją.....	4
2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją .....	4
<b>CZĘŚĆ III ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH.....</b>	<b>5</b>
1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją .....	5
2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją.....	6
<b>CZĘŚĆ IV ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH.....</b>	<b>6</b>
1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem .....	6
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO .....	6
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO .....	6
<b>CZĘŚĆ V SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO.....</b>	<b>7</b>
1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a.....	7
2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją.....	7
<b>CZĘŚĆ VI INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI.....</b>	<b>8</b>
1. Wykaz kolejnych skrótów.....	8
2. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium.....	9
3. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie .....	40
4. Informacja na temat skarg kasacyjnych .....	41
5. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez NIK, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA i inne uprawnione organy .....	41
6. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO .....	41
7. Działalność pozaorzecznicza Kolegium .....	41
8. Wykonanie budżetu, zatrudnienie.....	42

# **CZĘŚĆ 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 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „k.p.a.”, i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 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 stwierdzenia 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), 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).

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 2025 r. Kolegium składało się z 16 członków - 8 etatowych i 8 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 5	wyższe administracyjne: 2	wyższe inne: 1

Wśród członków Kolegium jest dwóch radców prawnych.

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

2.2 W Biurze Kolegium na koniec 2025 r. zatrudnionych było 8 pracowników, w tym: Kierownik Biura, Główny księgowy, 3 starszych inspektorów, 2 inspektorów, 1 referent. Jeden z pracowników Biura pozostaje zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wykształcenie wyższe posiadało 7 pracowników Biura (Kierownik Biura, Główny księgowy, 2 starszych inspektorów, 2 inspektorów, 1 referent).

## 3. Lokal i wyposażenie Kolegium

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

W 2025 roku na potrzeby Kolegium zakupiono:

- oprogramowanie biurowe firmy Microsoft Office 2024 Home & Business PL w ilości 6 sztuk;
- komputery (stacje robocze) All-in-One w ilości 3 sztuk;
- usługę integracji systemu eDokument EZD.SKO z platformą KSeF;
- laptopy dla członków Kolegium, Kierownika Biura oraz Administratora Systemów Informatycznych w ilości 4 sztuk;
- sieciowy skaner Epson WorkFace DS-800WN w ilości 1 sztuki;
- urządzenia wielofunkcyjne Konica Minolta Bizhub w ilości 2 sztuk.

Stan wyposażenia Kolegium w meble, sprzęt biurowy i elektroniczny należy ocenić jako dobry, jest on systematycznie wymieniany i modernizowany.

## CZĘŚĆ II

### WPLYW SPRAW

**1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją** - 2.446  
w tym spraw:

- 1.1.** pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego  
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu  
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) - 244
- 1.2.** wpływ spraw w roku objętym informacją - 2.202

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

**2.1.** Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 1.990

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami o.p.	521
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	367
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne,	268
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	77
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady, utrzymanie porządku i czystości w gminach	145
7.	prawo wodne	23
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	47
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	10
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	327
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	17
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII k.p.a.	187

**2.2.** Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, z późn. zm.), dalej „p.p.s.a” - 177

**2.3.** Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 35

**2.4.** Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

## CZĘŚĆ III

### ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

#### 1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

- 2.164

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji, w tym: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">3</td> </tr> </table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.	3	1.275
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.	3			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	92		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponagieł na beczynność organu i przewlekłość postępowania, w tym: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">uznające ponaglenia za uzasadnione</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">18</td> </tr> </table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	18	56
uznające ponaglenia za uzasadnione	18			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie p.p.s.a.	179		
5.	pozostałe	562		

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 1 o.p.)	550
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.)	135
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.)	467
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	16
5.	pozostałe	107

## 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.)	10
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.)	9
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.)	29
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p.)	10
6.	decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	10
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	22

**2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją** - 237

### **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** - 39  
w tym ugody - 0
- 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO** - 3
- 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO** - 6

## CZEŚĆ V

### SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

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

**Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem** - 177

w tym:

**1.1 Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Łodzi w roku objętym informacją, ogółem** - 171

**1.1.1 Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem** - 2

- wskaźnik „zaskarżalności” – 13,29 %

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

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

**1.4 Liczba skarg kasacyjnych od orzeczeń WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA (ogółem)** - 1

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

#### 2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją :

(wg posiadanych informacji)

**Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją (ogółem)** - 148

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	146
	uwzględnienie skarg	36
2.	skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym:	0
	uznające skargi za uzasadnione	0
3.	sprzeciwy na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym:	2 (2-odrzucono)
	uznające sprzeciw za uzasadniony	0

## CZĘŚĆ VI INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

### 1. Wykaz kolejnych skrótów

<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <a href="http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl">www.orzeczenia.nsa.gov.pl</a>
<b>CEEB</b>	Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków
<b>LEX</b>	System Informacji Prawnej
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny

#### Ustawy:

<b>p.r.d.</b>	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.)
<b>p.g.k.</b>	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.)
<b>u.b.e.</b>	ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. z 2026 r. poz. 21)
<b>u.c.p.g.</b>	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733)
<b>u.f.p.</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.)
<b>u.f.z.o.</b>	ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439, z późn. zm.)
<b>u.g.n.</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.)
<b>u.i.o.ś.</b>	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 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.)
<b>u.o.d.p.</b>	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889)
<b>u.o.k.p.</b>	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2025 r. poz. 1226, z późn. zm.)
<b>u.o.l.</b>	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567)
<b>u.o.p.</b>	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13)
<b>u.p.o.l.</b>	ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, z późn. zm.)
<b>u.p.s.</b>	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.)
<b>u.p.z.p.</b>	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.)
<b>u.ś.r.</b>	ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1208, z późn. zm.)
<b>u.ś.w.</b>	ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429, z późn. zm.)
<b>u.w.r.s.p.z.</b>	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49, z późn. zm.)

## 2. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

### 1) Podatki i opłaty lokalne, Ordynacja podatkowa

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

- Opodatkowania podatkiem od nieruchomości wg najwyższej stawki (dot. działalności gospodarczej) budynku, w którym prowadzona jest apteka. Zdaniem Kolegium budynek taki nie może być opodatkowany wg preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. (budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej). W wyroku z dnia 8 kwietnia 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 105/25 (LEX nr 3860555) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Skoro apteka ogólnodostępna nie może zostać wpisana do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą, z uwagi na zakaz ustawowy, to nie została wykazana jedna z łącznych przesłanek do zastosowania stawki z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l.”.
- Opodatkowania podatkiem od nieruchomości wg najwyższej stawki (dot. działalności gospodarczej) gruntów i budynków należących do przedsiębiorcy, będącego spółką prawa handlowego (z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r. SK 39/19, Dz. U. z 2021 r. poz. 401). W wyroku z dnia 29 października 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 291/25 (LEX nr 3943122) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „Interpretując zatem wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., 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. Inaczej jest u podmiotów prowadzących poza działalnością gospodarczą inny rodzaj działalności (fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie). Taki podmiot może posiadać nieruchomości przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej (składniki przedsiębiorstwa) i nieruchomości służące pozostałym rodzajom działalności. Jego majątek nieruchomy na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości należy podzielić na ten, który jest lub może być wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem związany z prowadzeniem działalności w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. i pozostały, opodatkowany na zasadach ogólnych. Wyrok TK odnosi się do podmiotów prowadzących nie tylko działalność gospodarczą, gdyż jedynie w ich przypadku istnieje potrzeba ustalenia, jaka część majątku związana jest z prowadzeniem działalności gospodarczej. W odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących wyłącznie działalność gospodarczą nie jest to potrzebne, ponieważ nieruchomości jako składniki ich przedsiębiorstwa mogą być przeznaczone jedynie do działalności gospodarczej”.
- Obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w przypadku nabycia nieruchomości w drodze licytacji komorniczej przez przedsiębiorcę. W wyroku z dnia 29 października 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 292/25 (LEX nr 3941462) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż podmiot staje się właścicielem nieruchomości nabywanej w drodze licytacji komorniczej z datą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności i zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.o.l. obowiązek podatkowy ciążyący na nim powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym doszło do nabycia nieruchomości. Sąd podkreślił przy tym, iż „(...) zgodnie z art. 999 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.), prawomocne postanowienie o przysądzeniu

własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub przez złożenie dokumentu do zbioru dokumentów. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności. Przepis art. 791 stosuje się odpowiednio. Jak natomiast stanowi art. 999 § 2 cyt. ustawy, od chwili uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności na rzecz nabywcy należą do niego pożytki z nieruchomości. Z kolei, powtarzające się daniny publiczne przypadające z nieruchomości od dnia prawomocności postanowienia o przysądzeniu własności ponosi nabywca. Świadczenia publicznoprawne niepowtarzające się nabywca ponosi tylko wtedy, gdy ich płatność przypada w dniu uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności lub po tym dniu”.

- Uznania nieruchomości za związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej. W wyroku z dnia 4 lutego 2025 r. sygn. akt III FSK 1304/23 (LEX nr 3831769) NSA stwierdził m.in., iż: „Aby uznać dany przedmiot opodatkowania za związany z prowadzeniem działalności gospodarczej (z zastrzeżeniami wymienionymi w art. 1a ust. 2a u.p.o.l.) musi on spełniać chociaż jedno z dwóch kryteriów: (1) faktycznie być wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej w znaczeniu zdefiniowanym w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., lub (2) potencjalnie może być wykorzystany do prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę lub podmiot prowadzący działalność gospodarczą” (por. też wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2024 r. sygn. akt I SA/Łd 916/23, LEX nr 3696790).
- Związania organów podatkowych przy wymiarze podatków lokalnych danymi z ewidencji gruntów i budynków. W wyroku z dnia 8 października 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 400/25 (LEX nr 3942313) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „(...) zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.k. »podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków«, a dane wynikające z ewidencji gruntów mają charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 194 § 1 O.p. (...) w przypadku, gdy mamy do czynienia ze związaniem materialnoprawnym daną ewidencją powołanie się na instytucje prawa procesowego (tj. przeciwdowód) - celem jej podważania - jest – co do zasady - nieskuteczne. Odstępstwa od związania informacjami wynikającymi z ewidencji mogą mieć miejsce w sytuacji, gdy informacje w niej zawarte pozostają w sprzeczności z danymi zamieszczonymi w innych rejestrach publicznych, których pierwszeństwo (przed danymi ewidencyjnymi) wynika z regulujących ich prowadzenie bezwzględnie obowiązujących przepisów”.

## **2) Zagospodarowanie przestrzenne**

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

decyzji organów pierwszej instancji. Analiza okoliczności skutkujących uchycieniem tych decyzji wskazuje, że katalog powodów za tym przemawiających w istocie nie zmienił się w stosunku do lat ubiegłych. Do głównych wad decyzji organów pierwszoinstancyjnych należy zaliczyć nieprawidłowe wyznaczanie i bez uzasadnienia granic obszaru analizy urbanistyczno-architektonicznej, w świetle art. 61 ust. 5a u.p.z.p., wady analizy zagospodarowania terenów sąsiednich oraz lakoniczny lub zupełny brak uzasadnienia dla przyjętych cech nowej zabudowy, co w szczególności dotyczy przypadków, w których nowe cechy zabudowy zostały ustalone nie w oparciu o średnie wskaźniki, lecz na zasadzie odstępstw.

Z dniem 24 września 2023 r., na mocy art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688 ze zm.) została dokonana „duża” nowelizacja u.p.z.p. Zgodnie z nowymi przepisami swój plan ogólny musi ustalić obligatoryjnie każda gmina w Polsce. Na realizację tego zadania gminy mają czas do 30 czerwca 2026 r. W związku z nowymi przepisami zmieniają się także zasady wydawania warunków zabudowy. Od 1 lipca 2026 r. – decyzja o warunkach zabudowy będzie mogła być wydana już tylko w oparciu o plan ogólny gminy. W związku z tym, w 2025 r. nastąpił znaczny wpływ spraw dotyczących odwołań od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy, w szczególności decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Z akt sprawy wynikało, że w obszarze analizowanym występowała zabudowa zagrodowa, tereny rolne, leśne. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy dla ww. inwestycji było niespełnienie warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zakresie braku kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednakże organy I instancji w istocie w zakresie braku kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu nie przedstawiały uzasadnienia. Kolegium w decyzjach uchylających decyzje organów I instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia, wskazywało, że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy, a także można ją pogodzić z dotychczasową funkcją. Rozumienie pojęcia kontynuacji funkcji nie może być zawężające i ograniczające się tylko do możliwości powstania w danym miejscu obiektów tożsamyh z już istniejącymi. Podstawę odmowy wydania decyzji może stanowić jedynie sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją zabudowy i zagospodarowania terenu już istniejącej, którą organ zobowiązany jest wykazać w uzasadnieniu negatywnej dla inwestora decyzji, wyjaśniając z jakich przyczyn nowej inwestycji nie da się w praktyce pogodzić z już istniejącą funkcją tego terenu. Nie można przy tym uznać, iż dopuszczalna zabudowa ogranicza się tylko do obiektu tożsamego z obiektami istniejącymi. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się zatem taka zabudowa, która nie jest sprzeczna z istniejącą zabudową i nie godzi w zastany stan rzeczy. Chodzi zatem o kontynuację szeroko rozumianej funkcji zabudowy i jej cech architektonicznych.

Organy nie wykazały sprzeczności pomiędzy projektowaną inwestycją, a funkcją terenów już istniejących w obszarze analizowanym.

W grupie spraw podlegających przepisom u.p.z.p. można zwrócić uwagę na sprawę, w której zasadnicza kwestia sprowadzała się do kwalifikacji wnioskowanej inwestycji, tj. magazynów energii elektrycznej, z punktu widzenia normy art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Stosownie do ww. przepisu (w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie), przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej,

a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii, instalacja odnawialnego źródła energii to instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół:

a) urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła lub chłodu opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia elektryczna lub ciepło lub chłód są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub

b) obiektów budowlanych i urządzeń, stanowiących całość techniczno-użytkową służącą do wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego, biometanu lub wodoru odnawialnego

- a także połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej, magazyn biogazu lub instalacja magazynowa w rozumieniu art. 3 pkt 10a ustawy - Prawo energetyczne wykorzystywana do magazynowania biogazu rolniczego, biometanu lub wodoru odnawialnego.

W omawianej sprawie, Kolegium utrzymało w mocy decyzję organu I instancji o odmowie wydania warunków zabudowy terenu dla inwestycji polegającej na montażu magazynów energii o łącznej mocy nieprzekraczającej 75 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą. Uznano, iż nie znajduje zastosowania wyłączenie, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Kolegium zgodziło się z organem I instancji, iż planowana inwestycja (samoistny magazyn energii) nie może być zaliczona do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, gdyż warunkiem koniecznym, aby zaliczyć magazyn energii elektrycznej do instalacji odnawialnego źródła energii jest połączenie magazynu energii elektrycznej z zespołem urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii. Spółka nie wykazała, że magazyn energii połączony będzie z urządzeniami służącymi do wytwarzania energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii.

Zdaniem Kolegium, wnioskowanej inwestycji nie można też zaliczyć do urządzeń infrastruktury technicznej. Urządzenia infrastruktury technicznej mają pełnić funkcję służebną lub towarzyszącą. Wnioskowanej inwestycji (planowana pow. zabudowy oraz planowana pow. podlegająca przekształceniu ma wynosić maks. 4.449 m<sup>2</sup>, planowana liczba magazynów energii do 75 szt.) nie można uznać, że ma charakter towarzyszący dotychczasowej funkcji (zagospodarowaniu terenu) i że nie zmieni zastanej funkcji (zagospodarowania terenu). Wnioskowana inwestycja nie pełni roli służebnej wobec zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenów rolnych w obszarze analizowanym oraz nie wpływa na zachowanie dotychczasowej funkcji.

W ocenie Kolegium, budowa magazynów energii wraz z infrastrukturą towarzyszącą jest samodzielną inwestycją, obiektem, który miałby powstać w celu magazynowania energii, nie zaś w celu udoskonalenia lub uzupełnienia istniejących już lub budowanych obiektów, wobec których mogłaby pełnić rolę towarzyszącą.

Rozpatrując sprawę ze skargi na decyzję Kolegium, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 6 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 855/24 uchylił decyzję Kolegium oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie podzielił stanowiska skarżącej Spółki jakoby samoistny magazyn energii elektrycznej można byłoby zaliczyć do kategorii instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Natomiast w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi „zamierzoną inwestycję w postaci magazynu energii o łącznej mocy nieprzekraczającej 75 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą należy uznać za urządzenie infrastruktury technicznej o jakim mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

*Kluczowe znaczenie w rozpoznawanym stanie faktycznym ma treść art. 61 ust. 3 u.p.z.p. oraz normatywne rozumienie pojęcia "urządzenia infrastruktury technicznej". Brak ich definicji w u.p.z.p. powoduje konieczność odwołania się do przepisów innych ustaw, praktyki orzeczniczej, definicji słownikowej i w konsekwencji dokonania stosownej wykładni w procesie której konieczne jest również uwzględnienie historycznego kontekstu kształtowania się omawianej instytucji”.*

Sąd powołał m.in. historyczny kontekst źródła definicji „urządzenia infrastruktury technicznej”, odwołał się do regulacji zawartych w u.g.n. oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, wskazał na konieczność uwzględniania funkcjonalnej i dynamicznej wykładni pojęcia „urządzenie infrastruktury technicznej”, a także na interes społeczny planowanej inwestycji.

Z oceną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyrażoną w ww. wyroku i podstawami uchylenia zaskarżonej decyzji Kolegium nie zgodziło się i wniosło skargę kasacyjną zarzucając m.in. błędną wykładnię i nieprawidłowe uznanie, iż planowaną inwestycję w postaci magazynów energii o łącznej mocy nieprzekraczającej 75 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą należy uznać za urządzenie infrastruktury technicznej, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., do której nie ma zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

W sprawie tej nie zapadł dotychczas wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyznaczony został termin posiedzenia.

### **3) Świadczenia rodzinne, świadczenia z pomocy społecznej, piecza zastępcza, bon energetyczny**

#### **Świadczenia rodzinne: świadczenie pielęgnacyjne**

Kwestie związane z określaniem warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń regulują przepisy u.ś.r. Od dnia 1 stycznia 2024 r. nastąpiła znacząca zmiana przepisów u.ś.r., dokonana na mocy przepisów u.ś.w. Wprowadzono nowe świadczenie dedykowane osobie z niepełnosprawnością, tj. świadczenie wspierające. Dokonano zmiany w katalogu świadczeń opiekuńczych, w ten sposób, że od 1 stycznia 2024 r. do świadczeń opiekuńczych zaliczono tylko zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne uregulowane w art. 17 u.ś.r., który to przepis otrzymał nowe brzmienie.

Mając na uwadze powyższe, w Kolegium odnotowano utrzymującą się od 2024 r. tendencję spadkową (w porównaniu do lat ubiegłych) liczby spraw wpływających z zakresu ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Niemniej jednak Kolegium postanowiło zwrócić uwagę na dwa zagadnienia dotyczące tej materii, tj.:

#### **1. Zawieszenie prawa do renty celem uzyskania prawa do wyższego świadczenia pielęgnacyjnego. Kwestie intertemporalne związane z przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2023 r.**

Organ pierwszej instancji właściwy w sprawach świadczeń rodzinnych orzekł o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Skarżąca wystąpiła w listopadzie 2023 r. z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką. Na dzień wydania decyzji pierwszoinstancyjnej skarżąca pobierała rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Kolegium, utrzymując w mocy decyzję pierwszoinstancyjną, skonstatowało, że w przedmiotowej sprawie skarżąca do dnia 31.12.2023 r. była i jest nadal uprawniona do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz ją pobiera. Sytuacja ta powoduje, iż brak dokonania przez skarżącą wyboru świadczenia pielęgnacyjnego poprzez zawieszenie prawa do przysługującej jej renty do dnia 31.12.2023 r., uniemożliwia przyznanie jej wnioskowanego świadczenia. Stosownie bowiem do przepisu art. 63 ust. 1 u.ś.w., przepisy dotychczasowe w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, stosuje się jedynie do spraw, do których prawo powstało do 31.12.2023 r. Kolegium wskazało, iż ewentualne zawieszenie przez stronę prawa do pobieranego świadczenia rentowego, eliminujące przesłankę negatywną z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., stanowiłoby podstawę do ustalenia skarżącej prawa do wnioskowanego świadczenia dopiero od miesiąca przedstawienia decyzji o wstrzymaniu jej wypłaty, co w realiach sprawy w sposób oczywisty oznacza, że prawo to nie mogłoby powstać do 31.12.2023 r.

Na decyzję Kolegium skarżąca wniosła skargę do WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 14 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Łd 282/24 (LEX nr 3739412) uchylił decyzję organu pierwszej instancji i decyzję Kolegium oraz umorzył postępowanie administracyjne. W wyroku tym wskazał, iż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, uwzględniając wiek osoby wymagającej wsparcia ze strony bliskich, świadczenie to nie może być przyznane skarżącej. W ocenie Sądu cyt. „Artykuł 63 ust. 1 u.ś.w. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku wniosku o świadczenie pielęgnacyjne złożono skutecznie przed dniem 1 stycznia 2024 r. (tj. przed wejściem w życie art. 43 pkt 4 lit. a u.ś.w. zamieniającego art. 17 u.ś.r.) organy rozpatrując ten wniosek po 1 stycznia 2024 r. zobowiązany jest ustalić i ocenić, czy wnioskodawca spełnia przesłanki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego określone w przepisach u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. W przypadku spełnienia przez wnioskodawcę tych przesłanek organ winien wydać decyzję przyznającą to świadczenie, biorąc za podstawę przepisy u.ś.r. dotychczas obowiązujące. W razie zaś ustalenia, że przesłanki te nie są spełnione, art. 63 ust. 1 u.ś.w. nie znajdzie zastosowania, a tym samym organ winien rozpatrzyć wniosek na gruncie przepisów obowiązujących w dniu orzekania, tj. uwzględniając nowe brzmienie art. 17 u.ś.r.”. Sąd wskazał, iż jak słusznie podniosło Kolegium odwołując się do przepisu art. 24 ust. 2 u.ś.r., jak i art. 134 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (obecnie Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, ze zm.) wyeliminowanie przez skarżącą owej negatywnej przesłanki poprzez ewentualne przedłożenie decyzji właściwego organu emerytalno-rentowego o zawieszeniu wypłaty pobieranej przez stronę renty, w realiach rozpoznawanej sprawy nie mogłoby nastąpić przed dniem 31 grudnia 2023 r. Tym samym uznać należy, iż przed wskazaną wyżej datą skarżąca nie nabyła prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W takiej sytuacji, zdaniem Sądu, uwzględniając przywołaną wyżej interpretację art. 63 ust. 1 u.ś.w., brak było podstaw do procedowania na podstawie przepisów u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r.

Od ww. wyroku strona wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 10 września 2025 r., sygn. akt I OSK 1869/24 (LEX nr 3920065)

oddalił skargę kasacyjną, wskazując, iż treść przepisu art. 63 ust. 1 u.ś.w. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku istnienia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne, złożonego skutecznie przed dniem 1 stycznia 2024 r. (tj. przed wejściem w życie art. 43 pkt 4 u.ś.w. zmieniającym art. 17 u.ś.r.), organy rozpatrując ten wniosek po dniu 1 stycznia 2024 r., zobowiązane są ustalić i ocenić, czy wnioskodawca spełniał przesłanki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego określone w przepisach u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. nie później niż w tym właśnie dniu. O powstaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego można mówić jedynie w takim wypadku, gdy osoba ubiegająca się o jego przyznanie na dzień złożenia wniosku i przed dniem 31 grudnia 2023 r. spełniła wszystkie wymagane przepisami u.ś.r. warunki (wynikające z art. 17 ust. 1 i ust. 5 u.ś.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji), a jedynie organ nie zdołał przed tą datą wydać decyzji w tej sprawie. Zatem regulacja zawarta w art. 63 ust. 1 u.ś.w. umożliwia przyznanie świadczenia „na starych zasadach” tylko tym osobom, które przed zmianą przepisów złożyły kompletny wniosek o przyznanie świadczenia, spełniały wszystkie warunki do przyznania wnioskowanego świadczenia, ale organy nie zdołały go rozpoznać do dnia 31 grudnia 2023 r. Regulacja ta nie będzie zaś mogła mieć zastosowania w takich sprawach, w których przyznanie świadczenia przed dniem 31 grudnia 2023 r. było niemożliwe z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawcę wszystkich ustawowych warunków wynikających z art. 17 u.ś.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

## **2. Warunki uznania świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane.**

Organ pierwszej instancji właściwy w sprawach świadczeń rodzinnych orzekł o uznaniu świadczenia pielęgnacyjnego wypłaconego na niepełnosprawne dziecko za świadczenie nienależnie pobrane, podlegające zwrotowi wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie naliczonymi od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń rodzinnych do dnia spłaty. Kolegium utrzymało w mocy decyzję pierwszoinstancyjną. Świadczenie pielęgnacyjne zostało przyznane, wskutek wniosku strony, ostateczną decyzją organu pomocowego wydaną na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r., w zw. z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.). Przyznanie i wypłata stronie przedmiotowego świadczenia nastąpiła pomimo wskazywanej przez skarżącą, w dacie występowania z żądaniem ustalenia prawa do tego świadczenia, okoliczności pobierania przez stronę ukraińskich świadczeń z tytułu niepełnosprawności dziecka. Fakt pobierania owego świadczenia potwierdzało przedłożone organowi pomocowemu zaświadczenie o pobieraniu zasiłku z odpowiedniego urzędu ukraińskiego. Zawarte w tym dokumencie informacje stanowiły podstawę do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nienależnie pobranego przez skarżącą świadczenia pielęgnacyjnego. Sporną pozostawała kwestia zasadności uznania wypłaconego stronie świadczenia pielęgnacyjnego za sporny okres za świadczenie nienależnie pobrane, w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., w sytuacji wcześniejszego przyznania skarżącej tego świadczenia, pomimo posiadanej przez organ wiedzy, co do pobierania przez skarżącą ukraińskiego świadczenia z tytułu niepełnosprawności dziecka. Sporną pozostawała także kwestia należytego pouczenia skarżącej o wszelkich okolicznościach istotnych dla ustalenia prawa do żądanego świadczenia pielęgnacyjnego w związku z brakiem wystarczającej znajomości przez skarżącą języka polskiego. W myśl art. 17 ust. 5 pkt 5 u.ś.r. (w brzmieniu obowiązującym w dacie przyznania świadczenia), świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli na osobę wymagającą opieki

jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub prawo do zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Oznacza to zatem, że jeśli na osobę wymagającą opieki jest już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, osobie wnioskującej o przyznanie takiego świadczenia nie przysługuje do niego prawo. W orzecznictwie wskazuje się, iż objęcie zakresem zastosowania powyższego przepisu również świadczenia socjalnego uzyskanego z Ukrainy z tytułu opieki sprawowanej nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym dzieckiem nie wypacza intencji ustawodawcy odzwierciedlonych w treści art. 17 ust. 5 pkt 5 u.ś.r. W konsekwencji pobieranie przez skarżącą w Ukrainie świadczenia socjalnego związanego z niepełnosprawnością syna, a więc świadczenia tego samego rodzaju i o tym samym charakterze, co świadczenie pielęgnacyjne, uniemożliwia co do zasady, przyznanie na terenie Polski świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. Konstytucyjna zasada równości oraz brak możliwości kumulacji świadczeń, o której mowa w u.ś.r. nie pozwala bowiem na pobieranie dwóch świadczeń pielęgnacyjnych, w tym przypadku jednego w Ukrainie, drugiego – w Polsce. Kolegium wskazało także, że skarżąca została wcześniej poinformowana o sytuacjach, w których świadczenie to nie przysługuje oraz pouczona o obowiązku powiadomienia organu wypłacającego świadczenia o wystąpieniu zmian mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Należy przyjąć, iż złożenie podpisu pod pouczeniem i oświadczeniem stanowi dowód na zrozumienie i przyjęcie do wiadomości podpisanej treści. Zaznaczyć przy tym należy, że pouczenie zawarte zostało zarówno we wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (co skarżąca poświadczyła własnoręcznym podpisem), jak i w treści decyzji organu pierwszej instancji.

Na decyzję Kolegium skarżąca wniosła do skargę do WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 17 czerwca 2025 r. sygn. akt II SA/Łd 121/25 (LEX nr 3887468) uchylił decyzję organu pierwszej instancji i decyzję Kolegium. W ocenie Sądu dla bezspornego stwierdzenia, iż w sprawie spełniony został pierwszy z warunków wymienionych w art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., niezbędny do uznania wypłaconego skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego za sporny okres za nienależnie pobrane świadczenie rodzinne niezbędne jest uprzednie przeprowadzenie pogłębionej analizy, co do charakteru pobieranego przez stronę zasiłku z Ukrainy. W szczególności niezbędnym było ustalenie, czy beneficjentem ukraińskiego świadczenia była skarżąca, czy też jej niepełnosprawne dziecko; czy charakter tego świadczenia, jego przeznaczenie pozwala na uznanie jego tożsamości ze spornym w niniejszej sprawie świadczeniem; jak również czy pobierane przez stronę tego rodzaju świadczenia ukraińskiego można uznać za odpowiednik któregośkolwiek ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 u.ś.r., co stanowiłoby negatywną przesłankę przyznania stronie świadczenia pielęgnacyjnego na sporny okres. Zdaniem Sądu, twierdzenie organu, co do skutecznego pouczenia skarżącej o okolicznościach wyłączających prawo do pobierania

świadczenia pielęgnacyjnego uznać należy za co najmniej przedwczesne. W tym zakresie Kolegium ograniczyło się bowiem do wskazania, iż niezbędne pouczenia zawarte były w treści druku wniosku o przyznanie przedmiotowego świadczenia, podpisanego własnoręcznie przez skarżącą oraz w treści doręczonej stronie decyzji przyznającej świadczenie pielęgnacyjne. Sąd wskazał także, iż w sytuacji, gdy pomimo zgłoszenia organowi pomocowemu faktu pobierania w Ukrainie świadczenia z tytułu niepełnosprawności dziecka, organ pomimo posiadania wiedzy w tym zakresie, przyznaje świadczenie pielęgnacyjne,

trudno stawiać skarżącej zarzut świadomości braku prawa do pobierania świadczenie pielęgnacyjnego oraz zarzut niepowiadomienia organu o okolicznościach mających wpływ na wypłatę świadczenia polskiego, szczególnie w sytuacji gdy już w trakcie pobierania przedmiotowego świadczenie nie wystąpiły inne okoliczności uzasadniające uznanie świadczenia za nienależnie pobrane, a przynajmniej nie wynikają one z akt sprawy. Stąd też w ocenie Sądu kwestia prawidłowego pouczenia skarżącej, a w konsekwencji świadomości o okolicznościach wyłączających prawo do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jako drugiego z warunków z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., niezbędnego do możliwości uznania tego świadczenia za nienależnie pobrane, również wymaga pogłębionej analizy organów administracji.

### **Świadczenia z pomocy społecznej**

W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami u.p.s., znaczna liczba odwołań, podobnie jak w roku ubiegłym, dotyczyła ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej dla osób wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Są to sprawy budzące duży opór osób, na których ten obowiązek zostaje nałożony zwłaszcza, że poziom odpłatności za DPS jest najczęściej ustalany na wysokim poziomie.

Najczęstszym powodem uchylecia decyzji organów pierwszej 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 sprawach dotyczących ustalenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, uwypuklenia wymaga, iż w pierwszej kolejności organ winien dążyć do zawarcia z osobą zobowiązaną umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., a w przypadku, gdyby do jej zawarcia (z różnych przyczyn) nie doszło, ustalić wysokość opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż skoro ustawodawca przyjął priorytet w zawieraniu ww. umów przed wydaniem decyzji ustalającej przedmiotową odpłatność, a sama umowa powinna uwzględniać indywidualną sytuację osoby zobowiązanej (jej sytuację dochodową, osobistą oraz możliwości) – to organ nie powinien dążyć do zawarcia takiej umowy, która byłaby wyłącznie powtórzeniem obowiązku ustalonego w drodze decyzji, np. co do maksymalnej kwoty wnoszonej opłaty. Zarówno bowiem organ, jak i osoba zobowiązana dysponują pewną swobodą w ustalaniu warunków umowy, zakresu ostatecznego zobowiązania, a tym samym w ramach podjętych negocjacji uzyskują wpływ na ustalenie dogodnych, odpowiadającym im warunków i wysokości odpłatności z tego tytułu. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż treść przywołanego wyżej przepisu art. 103 u.p.s. wskazuje jednoznacznie, iż odpowiedzialność osób wymienionych w art. 61 ust. 2 u.p.s. nie ma charakteru solidarnego. Przeciwnie, ustawodawca uznał, iż w przypadku gdy jedna z osób zobowiązanych nie osiąga dochodów pozwalających na obciążenie jej opłatą za pobyt osoby bliskiej w DPS, pozostałe osoby zobowiązane nie powinny partycypować w kosztach, które z mocy ustawy ich nie obciążają. Konsekwentnie tę samą zasadę należy przyjąć w przypadku ustalenia wysokości takiej opłaty w formie decyzji administracyjnej. Jak podkreśla się w orzecznictwie, organ ustalający w drodze decyzji opłatę za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej ma powinność zarówno określenia kręgu osób zobowiązanych do pokrycia pozostałej części opłaty, jak i ustalenia warunków finansowo-majątkowych tychże osób, pozwalających na stwierdzenie, czy w świetle

ww. wymogów, są one wystarczające do obciążenia tych osób stosownymi opłatami. Organ nie może arbitralnie dokonać wyboru osoby, którą stać na uiszczenie wymaganej części opłaty, bez należytego rozważenia możliwości finansowych pozostałych osób zobowiązanych, w tym i zstępnych, a nawet samego mieszkańca DPS. Powinien dążyć do równomiernego obciążenia osób zobowiązanych opłatą za pobyt krewnego w DPS. Każdy bowiem z nich ma taki sam obowiązek ponoszenia tych opłat, a różnicować je może jedynie wykazana przez każdego z osób zobowiązanych sytuacja dochodowa lub majątkowa. Niezależnie od powyższego, problemem który w dalszym ciągu nastrocza trudności organom pierwszej instancji jest kwestia zwolnienia strony obowiązanej do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej została przez ustawodawcę uregulowana w art. 64, art. 64a i 64b u.p.s., gdyż podejmowanie decyzji w granicach wyznaczonych art. 64 u.p.s. wymaga dogłębnej analizy stanu faktycznego, a także odwołania się do zasad współżycia społecznego i wartości chronionych przez porządek prawny.

### **Pieczka zastępcza**

Na gruncie u.w.r.s.p.z. pojawiają się problemy orzecznicze dotyczące stosowania ulgi w postaci odstąpienia od ustalenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Najczęstszym powodem uchylecia decyzji organów pierwszej instancji w tym przedmiocie było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego skutkujące przedwczesnością ustalenia tychże opłat.

Zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty musi zostać poprzedzone postępowaniem w przedmiocie odstąpienia od ustalenia tej opłaty. Od wyniku postępowania w sprawie odstąpienia od ustalenia opłaty może zależeć dalszy przebieg postępowania w sprawie ustalenia opłaty. W sytuacji bowiem uznania przez organ, że należy uwzględnić wniosek o odstąpienie, w ogóle nie zachodzi potrzeba wydawania kolejnej decyzji, tj. decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. W sytuacji, gdy prawodawca wskazuje na przesłanki odstąpienia od ustalenia opłaty, zbadanie tych przesłanek w określonym stanie faktycznym musi nastąpić przed ustaleniem opłaty, zwłaszcza że z treści art. 194 ust. 3 u.w.r.s.p.z. wynika, że odstąpienie od ustalenia opłaty może nastąpić również z urzędu. Wydanie decyzji w przedmiocie odstąpienia od ustalenia opłaty powoduje, że do czasu uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności, nie może być rozstrzygana sprawa ustalenia tej opłaty. Ustalanie więc opłaty w sytuacji odstąpienia od jej ustalania byłoby bezprzedmiotowe.

Ponadto w postępowaniach zmierzających do rozstrzygnięcia każdej z tych spraw badane są inne przesłanki materialnoprawne wynikające z odrębnych podstaw. Odstąpienie od ustalenia opłaty z istoty rzeczy musi poprzedzać jej ustalenie. Ustawodawca wskazuje bowiem nie na odstąpienie od pobrania opłaty, lecz od jej ustalania. Odstępowanie od ustalania opłaty po jej ustaleniu lub jednocześnie z jej ustaleniem nie znajduje racjonalnego i logicznego uzasadnienia. W konsekwencji należy przyjąć, że w sytuacji, gdy prawodawca wskazuje na przesłanki odstąpienia od ustalenia opłaty, zbadanie tych przesłanek w określonym stanie faktycznym musi nastąpić przed ustaleniem opłaty. Tylko więc dopiero odmowa odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzic będzie obowiązkiem jej ustalania w trybie art. 194 ust. 1 u.w.r.s.p.z.. Ustalenie tej opłaty może natomiast stanowić podstawę dla pozostałych rozstrzygnięć, o których mowa w art. 194 ust. 3 u.w.r.s.p.z., tj. umorzenia opłaty w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu jej płatności lub rozłożenia na raty. Kolejną przyczyną uchylania decyzji pierwszoinstancyjnych było prowadzenie postępowania

w przedmiocie ustalenia opłat tylko w stosunku do jednego rodzica. Konstrukcja solidarnej odpowiedzialności obojga rodziców za opłatę, o której mowa w art. 193 ust. 1 u.w.r.s.p.z. wymaga, aby postępowanie dotyczące ustalenia odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej było przeprowadzone z udziałem wszystkich, których ono dotyczy, tj. obojga rodziców. Organ zobowiązany jest wszcząć i prowadzić postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej względem obydwójga rodziców. W świetle art. 193 ust. 2 u.w.r.s.p.z., za ponoszenie opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzice odpowiadają solidarnie. Konsekwencją procesową powyższego uregulowania jest to, że stroną postępowania dotyczącego ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej co do zasady są rodzice dziecka, a decyzja administracyjna wydana w powyższej kwestii winna regulować prawa i obowiązki obojga rodziców. Współdział rodziców w takim postępowaniu oparty jest na tzw. współuczestnictwie materialnym. Wszczęcie postępowania i jego prowadzenie winno nastąpić w odniesieniu do obojga rodziców, do nich winno być również skierowane rozstrzygnięcie.

### **Bon energetyczny**

Bon energetyczny został uregulowany mocą przepisów u.b.e. Ustawa ta określa zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania bonu energetycznego oraz właściwość organów w tych sprawach, a także reguluje czasowe ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego.

Problemy orzecznicze pojawiły się na tle orzekania w przedmiocie odmowy korekty wysokości przyznanego bonu energetycznego. Organ pierwszej instancji odmawiając stronom korekty wysokości wypłaty bonu energetycznego odwołał się do przepisu art. 2 ust. 8 u.b.e. w zw. z art. 27g ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2025 r. poz. 1419, ze zm.), stosownie do którego, właściciel lub zarządca budynku lub lokalu składa do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c, zwaną dalej „deklaracją”, w terminie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia tego źródła ciepła lub źródła spalania paliw.

Ustawodawca uznał, że warunkiem koniecznym do przyznania bonu energetycznego w podwyższonej wysokości na podstawie przepisów u.b.e. jest, aby główne źródło danego gospodarstwa domowego było zasilane energią elektryczną i było wpisane lub zgłoszone do CEEB.

Zdaniem Kolegium wykładnię art. 2 ust. 8 u.b.e. na tle analizowanego stanu faktycznego należało przeprowadzić w zgodzie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie tracąc z pola widzenia celu przedmiotowej regulacji prawnej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o czasowym ograniczeniu cen za energię elektryczną, gaz ziemny i ciepło systemowe oraz o bonie energetycznym (druk sejmowy nr 346, Sejm X kadencji) (cyt.): „Przewiduje się wprowadzenie na drugą połowę 2024 r. bonu energetycznego, czyli wsparcia dla odbiorców energii zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Beneficjent będzie mógł otrzymać świadczenie pieniężne po spełnieniu kryterium dochodowego. Wysokość świadczenia zostanie zróżnicowana kwotowo, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym. Dodatkowo, podwyższonym wsparciem objęte zostaną mniej zamożne gospodarstwa domowe, których źródła ogrzewania zasilane są energią elektryczną (np. pompy ciepła, piece akumulacyjne)”. Niewątpliwie celem ustawodawcy było zrekompensowanie przez Państwo jak najszerszej grupie gospodarstw domowych wysokich cen energii elektrycznej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to zasada demokratycznego państwa prawnego. Jej elementem składowym jest zasada proporcjonalności. Państwo prawne opiera się bowiem na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie przestrzegania prawa. Zasada proporcjonalności kładzie nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zasada równości wyrażona została w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W ocenie Kolegium, zastosowanie wymogu w postaci dopełnienia obowiązku zgłoszenia głównego źródła ogrzewania do CEEB w terminie wskazanym w ustawie stanowi nadmierną regulację sprzeczną z art. 2 Konstytucji RP i celem u.b.e.

Analiza wyżej przedstawionych okoliczności skłoniła Kolegium do uznania, że warunkiem koniecznym do przyznania bonu energetycznego w podwyższonej wysokości jest ustalenie w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości faktycznego głównego źródła ogrzewania gospodarstwa domowego wnioskodawcy. Istotne jest bowiem osiągnięcie celu regulacji ustawowej, którym jest pomoc osobom o niskich dochodach, równoważąca podwyżki cen energii elektrycznej. Zastosowanie wyłącznie wykładni językowej art. 2 ust. 8 u.b.e. z pominięciem wykładni celowościowej (tj. celu, jaki przyświecał ustawodawcy), naruszyłoby art. 32 Konstytucji RP, gdyż jak wyżej wskazano, przy innych tego typu dodatkach pomocowych, ustawodawca wprowadził znaczne łagodniejsze rygory związane z ich przyznaniem. Konkludując Kolegium uchylało decyzje pierwszoinstancyjne i orzekło o korekcie wysokości przyznanego bonu energetycznego.

#### **4) Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste**

W sprawach rozpatrywanych przez Kolegium na podstawie u.g.n., tak jak w latach ubiegłych istniał „spór” pomiędzy organami reprezentującymi właściciela nieruchomości, a użytkownikami wieczystymi w zakresie wartości nieruchomości i poprawności operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości, sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego na potrzeby aktualizacji opłat rocznych. Także w 2025 r. zasadniczym problemem był dobór odpowiednich nieruchomości porównawczych, które można uznać za podobne do nieruchomości wycenianej. Użytkownicy wieczystości zarzucali również, że przy wycenie nieruchomości nie zostały uwzględnione ograniczenia w zagospodarowania nieruchomości. Powyższe wskazywało, iż organy nie dokonały oceny operatu szacunkowego stanowiącego podstawę do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Odnosząc się do uwag użytkowników wieczystych organy zasadniczo wskazywały na art. 154 ust. 1 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. W ocenie Kolegium nie jest jednak możliwe powoływanie się na zasadę określoną w tym przepisie, w przypadku, gdy prosta analiza treści operatu nasuwa uzasadnione wątpliwości co do jego spójności, zupełności, ale również wówczas, gdy zawiera on nieścisłości, błędy rachunkowe, czy też pomija elementy istotne dla ustalenia wartości szacowanych nieruchomości. Wobec zarzutów stawianych 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, co wydłużało termin zakończenia sprawy.

W kilku sprawach użytkownicy wieczysti przedłożyli operaty szacunkowe z wyceny nieruchomości, sporządzone na ich zlecenie, co dało podstawy do przeprowadzenia negocjacji, a w konsekwencji doprowadziło do zawarcia ugody.

### **5) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia**

Sprawy rozstrzygane w 2025 roku przez Kolegium w trybie przepisów u.i.o.ś., oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839), dalej rozporządzenie RM, dotyczyły w szczególności:

- stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć polegających na: budowie farm fotowoltaicznych, zbieraniu odpadów złomu, budowie centrum magazynowo-usługowo-produkcyjnego wraz z niezbędną infrastrukturą, wylesieniu gruntów leśnych w celu budowy drogi gminnej,
- nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć polegających na: budowie farmy fotowoltaicznej, budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, nawadnianiu upraw gospodarstwa rolnego,
- odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć polegających na: budowie zakładu przetwarzania odpadów, budowie składowiska odpadów azbestowych, uruchomieniu zakładu górniczego wapieni jurajskich, budowie budynków inwentarskich.

W większości ww. spraw Kolegium uchylało decyzje organów I instancji i przekazywało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Kolegium zarzucało organom I instancji brak:

- uzupełnienia Kart informacyjnych przedsięwzięcia (dalej KIP) i Raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej Raport) o pełną charakterystykę przedsięwzięcia (parametry i cechy) umożliwiającą jednoznaczną kwalifikację danego przedsięwzięcia w oparciu o przepisy rozporządzenia RM. W przypadku danych niedookreślonych, tak naprawdę nie wiadomo z jaką inwestycją mamy do czynienia i jak będzie ona oddziaływać na środowisko. Ocenie podlegać powinno konkretne, mające powstać przedsięwzięcie a nie przykładowe. Zatem istotne jest przedstawienie w KIP i Raporcie wszystkich parametrów planowanego przedsięwzięcia pozwalających na jego kwalifikację oraz na ocenę jego oddziaływania na środowisko;
- oceny KIP i Raportów w zakresie posiadania wszystkich danych określonych w przepisach (odpowiednio art. 62a i art. 66 u.i.o.ś.), oraz ich aktualności i rzetelności sporządzenia;
- wezwań inwestorów do uzupełnienia KIP i Raportów w konkretnym zakresie, który organ uznaje za niewystarczający do dokonania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- odniesienia się do opinii i uzgodnień właściwych organów. Uzyskane stanowiska organów opiniujących i uzgadniających podlegać powinny ocenie przez organ I instancji. Organy nie uzasadniają dlaczego przychylają się lub nie do danej opinii lub uzgodnienia;
- ustalenia kręgu stron postępowania. Organy zawiadamiają strony o czynnościach i rozstrzygnięciach w sprawie w formie obwieszczenia, jednakże nie ustalają kręgu stron

danego postępowania oraz nie załączają dowodów potwierdzających spełnienie przez ustalone strony wymagań określonych w art. 74 ust. 3a u.i.o.ś.;

- uzasadnienia faktycznego i prawnego rozstrzygnięć odpowiadającego treści art. 107 § 3 k.p.a. oraz 85 u.i.o.ś. Organy I instancji co do zasady przedstawiają jedynie przebieg czynności podejmowanych w sprawie i uzasadnienie postanowień organów opiniujących/uzgadniających przytaczają jako swoje.

Natomiast w sprawach, w których Kolegium utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji, strony postępowania zaskarżały je do WSA w Łodzi. Dotyczyło to np. spraw:

- I. Stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla budowy farmy fotowoltaicznej:

Planowane parametry farmy: moc do 10 MW, powierzchnia terenu inwestycji do 4,73 ha. Po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, KIP została uzupełniona w zakresie: jednoznacznego wskazania terenu planowanego przedsięwzięcia, przedstawienia analizy akustycznej dla planowanego przedsięwzięcia, doprecyzowania charakterystycznych parametrów technicznych planowanych obiektów, przedstawienia oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w kontekście emisji hałasu i oddziaływania pola elektromagnetycznego, analizy zagrożeń ze strony planowanej inwestycji dla zdrowia ludzi, obsługi komunikacyjnej planowanej inwestycji, gospodarowania odpadami na etapie likwidacji przedsięwzięcia, wpływu inwestycji na urządzenia melioracji wodnych znajdujących się na terenie inwestycji, oświetlenia przedsięwzięcia, przyłączenia inwestycji do KSE, przedstawienia szkicu sytuacyjnego planowanego przedsięwzięcia, przedstawienia danych dotyczących długości i wysokości ogrodzenia, długości linii kablowych, powierzchni utwardzeń, długości i szerokości drogi dojazdowej.

Organy opiniujące (regionalny dyrektor ochrony środowiska, organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej) wyraziły opinię o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia.

Przy ocenie oddziaływania zamierzonej inwestycji opierano się o dane i założenia przyjęte w KIP. W decyzji zostało szczegółowo wykazane, że oddziaływania i emisje nie odbiegają od działań podejmowanych w czasie powstawania jakiegokolwiek innej inwestycji. Wykazano również, że przyjęte rozwiązania na etapie realizacji minimalizują negatywne oddziaływania związane z budową instalacji fotowoltaicznej. Realizacja poszczególnych robót oraz czynności związanych z pracami ziemnymi i montażowymi nie wpłyną na pogorszenie stanu gleb, wód powierzchniowych i podziemnych w powierzchniowej warstwie gleby. Emisja zanieczyszczeń w czasie budowy będzie miała charakter czasowy i lokalny. Projektowane przedsięwzięcie nie wykazywało powiązań z innymi przedsięwzięciami, nie wiązało się z wykorzystaniem zasobów naturalnych, ani emisją i występowaniem innych uciążliwości. Ponadto przedsięwzięcie nie wykazywało negatywnego oddziaływania i możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych. WSA w Łodzi wyrokiem z dnia 09.10.2025 r. sygn. akt II SA/Łd 571/25 (LEX nr 3938438) oddalił skargę na decyzję Kolegium. W ocenie Sądu, organy, uwzględniając zawarte w KIP i uzupełnieniu KIP informacje na temat planowanego przedsięwzięcia oraz opinie wyspecjalizowanych organów, prawidłowo uznały, że planowane przedsięwzięcie, nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i stwierdziły brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz określiły warunki i wymagania

dla przedsięwzięcia określone przez organy opiniujące. Organ rozpatrując sprawę, brał pod uwagę takie kryteria jak: rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania, rozważanego w odniesieniu do poszczególnych kryteriów określonych w u.i.o.ś. (wymienionych w KIP i jego uzupełnieniu).

Odnosząc się do zarzutów skarżącego Sąd wskazał, „że podważenie ustaleń wynikających z karty informacyjnej przedsięwzięcia (wraz z jej uzupełnieniami) mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, poprzez przedstawienie nowej analizy uwarunkowań środowiskowych (sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy karty informacyjnej przedsięwzięcia), z której wynikałyby wnioski pozostające w sprzeczności do tych zawartych w karcie informacyjnej przedsięwzięcia. Weryfikacja wiarygodności i mocy dowodowej powyższego dokumentu wymaga zatem przeprowadzenia co najmniej porównywalnych pod względem fachowości i specjalistycznej analizy dowodów, np. dowodu z ekspertyzy specjalistycznej, która w sposób udokumentowany wykazywałaby m.in. wady lub błędne założenia lub ustalenia karty informacyjnej przedsięwzięcia (por. wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 875/20, CBOSA)”.

## II. Nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla farmy fotowoltaicznej:

Planowane parametry farmy: moc elektrowni fotowoltaicznej do 26 MW, powierzchnia terenu przedsięwzięcia ok. 13,85 ha. W sprawie, organ I instancji, a za nim Kolegium przychyliły się do stanowiska regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który w postanowieniu opiniującym stwierdził zasadność nałożenia na inwestora obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania ww. przedsięwzięcia na środowisko.

Ocenę dokonaną przez organy zakwestionował WSA w Łodzi w wyroku z dnia 07.10.2025 r. II SA/Łd 479/25 (LEX nr 3937512), wskazując, iż postanowienie RDOŚ wydane w sprawie nie ma charakteru wiążącego. Po stronie organu wydającego postanowienie istnieje obowiązek dokonania wszechstronnej oceny całości materiału dowodowego obejmującego zarówno stanowisko organów opiniujących, jak i informacje zawarte w KIP. Dalej Sąd podkreślił szczególną wartość dowodową KIP. Zaznaczył, iż podważenie ustaleń zawartych w KIP może nastąpić jedynie, co do zasady, przez przedstawienie nowej analizy uwarunkowań środowiskowych (sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą, jak autor KIP), z której wynikałyby wnioski pozostające w sprzeczności do tych zawartych w KIP. Co prawda, WSA w Łodzi podzielił pogląd zaprezentowany przez organy, że dopiero w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko - w sporządzanym w jej ramach raporcie - przedstawia się szczegółowy opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami i kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć. Jednakże w rozpatrywanej sprawie podkreślił, że ustalenie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga przeprowadzenia postępowania, w toku którego ocenie poddany zostanie cały materiał dowodowy, a więc zarówno opinie organów, o których mowa w art. 68 ust. 2 u.i.o.ś., jak i złożona przez wnioskującego KIP. Zdaniem Sądu, organy zaniechały analizy i oceny poszczególnych informacji zawartych w KIP. Zaniechanie to dotyczy danych, które w świetle postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz decyzji organów obu instancji, miały decydujące znaczenie dla ustalenia konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Są to zawarte w KIP informacje obejmujące takie zagadnienia jak oddziaływanie na krajobraz,

- pokrycie terenu inwestycji szatą roślinną, występowanie zwierząt dziko żyjących czy wpływ inwestycji na ptaki. W KIP zawarte były dane dotyczące występowania korytarzy ekologicznych, ich położenie w formie graficznej oraz wnioski, w myśl których w ramach planowanej inwestycji nie dojdzie do zaburzenia ciągłości lokalnych korytarzy ekologicznych. Przedstawiono również parametry występowania form ochrony przyrody w otoczeniu planowanej inwestycji, podając ich odległość oraz prezentując ich położenie w formie graficznej. Organy, przesądzając o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w szczególności ze względu na krajobraz, korytarze ekologiczne oraz formy ochrony przyrody, winny poddać ocenie informacje odnoszące się do tych zagadnień, zawartych w KIP.

Zdaniem WSA w Łodzi, organy wykroczyły w sprawie poza zakres złożonego wniosku, poprzez nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w zakresie budowy przyłącza do sieci energetycznej (KSE). Według Sądu, budowa elektrowni fotowoltaicznej, nie jest tożsama i od strony środowiskowej powiązana z budową i utrzymywaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Czym innym jest bowiem produkcja energii, wytwarzanej przez system paneli fotowoltaicznych, a czym innym jej przesyłanie do KSE. Kwestia przyłączenia instalacji fotowoltaicznej do sieci energetycznej i miejsca, w którym to nastąpi nie może być przedmiotem postępowania środowiskowego, gdyż tego rodzaju przedsięwzięcie nie jest kwalifikowane do przedsięwzięć mogących potencjalnie lub znacząco oddziaływać na środowisko. Zatem zdaniem Sądu, kwestia przyłącza inwestycji do KSE podlegać będzie rozstrzygnięciu w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

Należy jednak zauważyć, iż jeśli chodzi o ww. kwestię (przyłączenie farmy do KSE), w orzecznictwie prezentowane jest również stanowisko, iż przedmiotem ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia powinny zostać objęte wszystkie elementy związane z danym przedsięwzięciem, jako wzajemnie powiązane i warunkujące się tak w aspekcie technicznym, jak i środowiskowym. Nie chodzi tu o przedstawienie szczegółowych rozwiązań technologicznych, ale objęcie postępowaniem, uwzględnienie i rozważenie wszystkich zagadnień związanych wprost z realizacją inwestycji, jako rzutujących bezpośrednio na wydanie i treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym zakresie niedopuszczalne jest „wyłączenie” z postępowania wybranych przez inwestora kwestii pozostających w merytorycznym związku z przedmiotem sprawy i „przerzucanie” ich do odrębnych postępowań, gdyż powoduje to, że wydawana w sprawie decyzja środowiskowa ma w istocie charakter fragmentaryczny, co podważa jej istotę i sens. Dlatego też np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 28.02.2023 r. sygn. akt II SA/Rz 903/23 (LEX nr 3593668) wskazał, iż „w pełni identyfikuje się z zarzutem skargi podnoszącym, że w Raporcie nie wskazano i nie przeanalizowano potencjalnych i możliwych do przewidzenia sposobów przyłączy do sieci, podczas gdy wnioskodawca planując tak rozległą inwestycję powinien to wskazać, zaś organy administracji zająć co do tego stanowisko. W związku z tym skarżący trafnie zauważyli, że charakter planowanej inwestycji może wiązać się z koniecznością budowy dodatkowej infrastruktury przesyłowej. Inwestor w tym zakresie nie może zasłaniać się „barierami systemowo – prawnymi” w uzyskaniu warunków przyłączeniowych. Jak już wskazano wyżej, nie chodzi tu o szczegółowe warunki przyłączenia do sieci dla wskazanej lokalizacji elektrowni fotowoltaicznej, ale uzyskanie i ewentualną ocenę w kontekście przedmiotu postępowania stanowiska operatora sieci przesyłowej, czy taka w ogóle w bezpośrednim sąsiedztwie istnieje i umożliwia odbiór produkowanej energii elektrycznej, czy też może zachodzić będzie potrzeba jej budowy (rozbudowy, modernizacji). W sposób oczywisty może skutkować to dalszą ingerencją w środowisko i krajobraz, zwłaszcza

że inwestor wywodząc ogólnikowo w Raporcie (s. 54), że wyprowadzenie energii elektrycznej odbywać się będzie poprzez projektowane linie kablowe poprowadzone pod ziemią do słupa w sieci SN, nie wskazuje nawet przybliżonej jego lokalizacji czy przebiegu istniejącej sieci. Z uwagi na zakres obszarowy inwestycji i moc planowanej elektrowni (100 MW) zasadnicze wątpliwości budzi także, czy będzie to jeden punkt wyprowadzenia, czy też większa ilość”.

III. Odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku inwentarskiego, w którym prowadzony miał być chów trzody chlewnej o łącznej maksymalnej obsadzie 1488 sztuk (208,32 DJP):

W skład przedsięwzięcia wchodziły ponadto: paszarnia, 3 silosy o pojemności 108 ton każdy, płyta obornikowa o powierzchni 450 m<sup>2</sup>; podpłytowy zbiornik na wody gnojowe o pojemności 83,5 m<sup>3</sup>, zbiornik bezodpływowy na ścieki socjalno-bytowe o pojemności 10 m<sup>3</sup>, 6 podziemnych zbiorników na gnojówkę o pojemności ok. 105 m<sup>3</sup> każdy; studnia do poboru wód podziemnych. Powierzchnia terenu inwestycji - 2,6066 ha. Planowana powierzchnia budynku chlewni to ok. 1900 m<sup>2</sup>.

Teren planowanej inwestycji znajdował się na obszarze Sulejowskiego Parku Krajobrazowego, dla którego obowiązującym aktem prawnym jest uchwała Nr XLVII/614/18 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie Sulejowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r. poz. 1342).

Dla przedsięwzięcia nałożono obowiązek sporządzenia Raportu. Regionalny dyrektor ochrony środowiska odmówił uzgodnienia warunków realizacji ww. przedsięwzięcia. Organy, potraktowały ww. postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako wiążące i w związku z tym odmówiono ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia. Wskazano, iż planowane przedsięwzięcie narusza ustanowione w uchwale w sprawie Sulejowskiego Parku Krajobrazowego, będącej aktem prawa miejscowego, szczególne cele ochrony tego Parku, a przede wszystkim negatywnie wpłynie ono na walory krajobrazowe obszaru, w tym zagrożenie fragmentacją wielkoobszarowych terenów otwartych, pozbawionych zabudowy. Planowana inwestycja nie zachowuje bowiem lokalnych tradycji architektury, dominującą bryłą o dużej powierzchni zabudowy będzie kształtować dysharmonijne otaczający krajobraz. Prowadzone na dużą skalę prace budowlane (1900 m<sup>2</sup> powierzchnia samego budynku chlewni) w znacznym stopniu zniekształca rzeźbę terenu i krajobraz.

Nadto wskazano, iż planowana inwestycja jest oddalona ok. 200 m od zabudowań, zatem budynki nie powstaną w strefie zainwestowania terenu występującej wzdłuż drogi, lecz w mozaice krajobrazu rolniczego - pól uprawnych, pastwisk oraz lasów. Taki sposób zagospodarowania terenu inwestycji nie wpisuje się do założeń krajobrazowych wsi, a zwłaszcza do najbliższego otoczenia - terenu upraw rolnych oraz łąk i lasów oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej. Podniesiono, iż proces budowy i eksploatacji może w znacznym stopniu zaburzyć układ terenów ruralistycznych. Inwestycja nie wpisuje się w tradycyjny i rolniczy charakter regionu. Chów trzody chlewnej w ilości maksymalnej 1.488 szt. (208,32 DJP) w budynku o pow. 1900 m<sup>2</sup> z pewnością nie stanowi tradycyjnego charakteru regionu, gdzie jak wynika z Raportu znajduje się zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zagrodowa. Zatem, wprowadzenie nowej zabudowy o charakterze zbliżonym do przemysłowego na tereny do tej pory od niej wolne, należy uznać za wprowadzanie negatywnych zmian w krajobrazie, a przy skali przedmiotowego przedsięwzięcia oraz lokalizacji w granicach Sulejowskiego Parku Krajobrazowego oddziaływanie będzie istotne.

RDOŚ nie uzgodnił również warunków realizacji przedsięwzięcia działając zgodnie z zasadą prewencji i przezorności, wyrażoną w art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.). Jego zdaniem zamierzone przedsięwzięcie spowoduje niewątpliwie pogorszenie stanu środowiska, stworzy uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego. Lokalizacja przedsięwzięcia budzi zdecydowany sprzeciw społeczności lokalnej. Natomiast, zgodnie z zapisami w Raporcie planowane przedsięwzięcie mimo przyjętych założeń technologicznych i technicznych będzie źródłem emisji substancji odorowych. Obecność odorów w powietrzu traktuje się jako czynnik pogarszający jakość życia ludzi. Z uwagi na rodzaj, zakres i charakter inwestycji mieszkańcy miejscowości w szczególności będą narażeni na wszelkie uciążliwości związane z jej funkcjonowaniem, co narusza zasady współżycia społecznego. W związku z tym należy uznać za istotne protesty mieszkańców, których determinacja i podejmowane wspólne działania pokazują, jak ważne jest dla nich zapewnienie godnych warunków życia w ich miejscu zamieszkania. Na podstawie Raportu oddziaływania na środowisko nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie nie będzie w sposób negatywny wpływać na zdrowie okolicznych mieszkańców.

W sprawie osiã sporu między organami a stronã było również, czy zakaz zawarty w rozporządzenia Nr 29/2006 Wojewody Łódzkiego z 3 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 380 poz. 2946) jest wiążący dla organów orzekających w sprawie planowanej inwestycji. Organy stwierdziły, że realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia, nie jest możliwa ze względu na występujące sprzeczności przedmiotowego zamierzenia z zapisami rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego. W pkt 2 tabeli zawartej w § 17 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Wojewody Łódzkiego został bowiem ustanowiony zakaz w brzmieniu: „Wprowadzenie ograniczenia wysokości budynków do 9 m w najwyższym punkcie dachu, zakaz budowy obiektów o powierzchni zabudowy w jednej bryle przekraczającej 300 m<sup>2</sup>”. Natomiast zdaniem inwestora Plan ochrony parku nie powinien być brany pod uwagę w sprawie. WSA w Łodzi oddalając skargę na decyzję Kolegium (wyrok z 09.01.2026 r. sygn. akt II SA/Łd 590/25, LEX nr 4020109), wskazał, iż jako nieznanujące podstaw prawnych, należy ocenić stanowisko skarżącego, że plan ochrony dla parku krajobrazowego ze swej istoty nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie może zatem stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 4a pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, plan ochrony dla parku krajobrazowego jest aktem prawa miejscowego, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1a. Stosownie zaś do art. 17 ust. 1a pkt 2 lit. a-c ustawy o ochronie przyrody, w parku krajobrazowym, w strefach, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 7, dla terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy: lokalizowania nowych obiektów budowlanych, lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej, lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m.

Zdaniem WSA w Łodzi, skoro Plan Ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego wprowadza zakaz ujęty przytoczonymi powyżej normami, to organy orzekające w tej sprawie są zobligowane taki zakaz respektować jako zakaz określony przepisami aktu prawa powszechnie obowiązującego. Już tylko z prostego porównania planowanej powierzchni zabudowy chlewni (ok. 1900 m<sup>2</sup>) z treścią analizowanego zakazu należy dojść do konkluzji, że przedmiotowa inwestycja narusza Plan Ochrony Sulejowskiego Parku Krajobrazowego, a zatem obliguje to organy do odmownego załatwienia wniosku inwestora.

Zdaniem WSA w Łodzi zobligowanie do odmowy wydania decyzji w sprawie wynika także z odmowy uzgodnienia warunków przez RDOŚ. WSA wskazał, że organ pierwszej instancji prowadzący postępowanie główne w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowań jest związany takim postanowieniem (por. wyrok NSA z 21 listopada 2024 r., III OSK 1060/23, LEX nr 3833443, CBOSA).

## 6) Ochrona przyrody

Sprawy z zakresu zezwoleń na usunięcie drzew (sprzeciwów od zamiaru usunięcia drzew) oraz kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia (bez zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew) regulują przepisy u.o.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Wymierzenia właścicielowi nieruchomości (posiadaczowi) kary administracyjnej za usunięcie drzew bez zezwolenia (bez odpowiedniego zgłoszenia). W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, że kara za usunięcie drzew może być wymierzona właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości, gdy dokonał wycięcia drzew bez zezwolenia, czy też pomimo braku zgłoszenia, gdy zlecił dokonanie takiej wycinki osobie trzeciej, jak również w sytuacji, gdy wiedział o zamiarze wycinki przez osobę trzecią i godził się na taką ewentualność (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 144/18, LEX nr 2563740). W wyroku z dnia 30 lipca 2025 r. sygn. akt II SA/Łd 323/25 (LEX nr 3914736) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „Zobiektywizowana odpowiedzialność administracyjna, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., oznacza, że wystarczy tylko wystąpienie tzw. bezprawia administracyjnego, a więc wykazanie związku przyczynowego między działaniem danego podmiotu a wycięciem drzew. Organ ma bezwzględny obowiązek nałożenia kary pieniężnej za wycinkę drzewa, a decyzja ma charakter związany, nie jest oparta na uznaniu administracyjnym”.
- Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z nieruchomości. W wyroku z dnia 19 marca 2025 r. sygn. akt II SA/Gl 1416/24 (LEX nr 3849717) WSA w Gliwicach stwierdził, iż: „Decyzja w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew pozostaje w granicach uznania administracyjnego, a organ rozpoznający sprawę powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. Uznanie administracyjne nie pozwala jednak na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje spełnienia każdego żądania obywatela. (...). Zasadą jest ochrona drzew i ich zachowanie, jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Ustawodawca pozwala na odstępnie od tej zasady jedynie w określonych przypadkach, gdy interes publiczny, reprezentowany przez wartość przyrodniczą drzewa, będzie kolidował z realizacją innego interesu, którego aksjologiczny ładunek jest wyższy”.
- Podmiotu, który może usunąć drzewo bez zezwolenia właściwego organu, po złożeniu wyłącznie zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa (art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p.). W wyroku z dnia 2 października 2025 r. sygn. akt II SA/Łd 548/25 (LEX nr 3935033) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „Nieruchomości, na których rosną drzewa lub krzewy objęte zamiarem ich usunięcia muszą być własnością osób fizycznych. Zatem inne formy władania nieruchomością (np. posiadanie zależne) nie uprawniają do skorzystania z możliwości, o której mowa w art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p. Nadto właścicielem tej nieruchomości może być tylko osoba fizyczna. Usunięcie drzew lub krzewów może natomiast nastąpić wyłącznie na cele niezwiązane

z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dopiero spełnienie ww. warunków uprawnia właściciela nieruchomości do podjęcia działań w kierunku usunięcia drzew lub krzewów”.

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

## **7) Sprawy z zakresu leśnictwa**

W 2025 r. rozpatrywanych było kilka spraw z odwołań od decyzji zobowiązujących właścicieli lasu do ponownego wprowadzenia roślinności leśnej w lasach objętych Uproszczonym planem urządzenia lasu (UPUL). Podstawą do orzekania w tym przedmiocie jest art. 24 pkt 1 u.o.l., zgodnie z którym, jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13 albo nie wykonuje zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3, w szczególności w zakresie ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych), starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji.

Argumentując wniesione odwołania, właściciele lasów często wskazywali na stan faktyczny występujący na gruncie, a mianowicie brak drzewostanu od wielu lat, często jeszcze w stanie przed nabyciem przez nich własności działki, której grunty sklasyfikowane były jako Ls - lasy. Zarzucali też błędy przy modernizacji ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieprawidłowego wprowadzenia użytków leśnych. W ocenie organów kwestie nieprawidłowości wprowadzenia danych do ewidencji gruntów (w szczególności w zakresie oznaczenia powierzchni działek jako Ls - las) pozostają poza zakresem tego postępowania. Lasem, jak wynika z art. 3 pkt 1 u.o.l., jest zarówno grunt pokryty roślinnością leśną, jak i przejściowo jej pozbawiony. Na właścicielu lasu spoczywają określone obowiązki, których naruszenie może skutkować nałożeniem

zobowiązań określonych w ustawie o lasach. Łączy się to ściśle z obowiązkiem wskazanym w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.l., nakazującym zachowanie w lasach roślinności leśnej oraz ponownego wprowadzania roślinności leśnej. Nie jest możliwe podważenie zapisów zawartych w ewidencji gruntów w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 24 pkt 1 u.o.l. Wpisy w ewidencji gruntów mogły być podważane w procedurze przewidzianej w p.g.k.

W 2025 r. było też kilka spraw dotyczących zmiany UPUL. Zasadniczo organy (starosta) odmawiały wszczęcia postępowania w sprawie uchylecia (zmiany) UPUL, powołując się na treść art. 61a § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 k.p.a., zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. W sprawie dotyczącej zmiany UPUL nie istnieje podstawa prawna do rozpatrzenia żądania strony w trybie administracyjnym. Art. 23 ust. 1 u.o.l. nie stanowi takiej podstawy, gdyż określa on jedynie, że „zmiana planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu może być dokonana aneksem, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 oraz zachowaniem przepisów art. 22”. Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.l. starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu. Zatwierdzenie to nie następuje jednak w drodze decyzji administracyjnej, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 742/20, LEX nr 3176416). Skoro zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji, to w takiej formie nie następuje również jego zmiana.

Problematyka zatwierdzania UPUL była przedmiotem analizy przeprowadzonej przez NSA. NSA wyraził pogląd, że ani minister właściwy do spraw środowiska, zatwierdzając plan urządzenia lasu, ani starosta, zatwierdzając UPUL, nie wydają decyzji administracyjnej. Czynność zatwierdzania przez starostę zmiany UPUL, dokonywana aneksem na podstawie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2 u.o.l., została uznana za tzw. inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12, LEX nr 1522467). Wobec tego nie ma podstaw prawnych, aby organ (starosta) załatwiał ww. sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

NSA w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1635/14 (LEX nr 1517991) wskazał, że przyczyną odmowy wszczęcia postępowania są sytuacje, w których sprawa jest załatwiana w formie innej niż decyzja administracyjna. W wyroku tym stwierdzono, że „uzasadnioną przyczyną odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego jest oczywisty brak podstaw prawnych do wydania w jego toku decyzji załatwiającej wniesione żądanie”.

W jednej sprawie starosta wydał decyzję odmawiającą dokonania zmiany UPUL, zatwierdzonego zarządzeniem starosty. Mając na uwadze ww. unormowania prawne Kolegium uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło postępowanie organu pierwszej instancji.

## **8) Ustawa o kierujących pojazdami**

Sprawy rozstrzygane w 2025 r. w trybie u.k.p. dotyczyły:

- skierowania na badania lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia;
- skierowania na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego;

- zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym;
- zatrzymanie prawa jazdy z uwagi na nieprzedstawienie w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii;
- skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji;
- cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami (w tym cofnięcie uprawnień „młodemu kierowcy”);
- odmowy wymiany zagranicznego prawa jazdy;
- zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym.

W zakresie ww. problematyki można stwierdzić, że zawisłe przed Kolegium sprawy, należały do tzw. spraw typowych, wydawanych w oparciu o przepisy, które nie stwarzały organom I instancji, problemów interpretacyjnych. W większości przypadków, Kolegium utrzymywało w mocy zaskarżone decyzje.

Podejmowane przez Kolegium decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia, wynikały przede wszystkim z konieczności uzupełnienia materiału dowodowego i ponownej jego oceny przez organ pierwszoinstancyjny.

## 9) Prawo o ruchu drogowym

Rozpatrywane przez Kolegium w 2025 r. sprawy na podstawie przepisów p.r.d., w przeważającej ilości dotyczyły odwołań od decyzji nakładających administracyjne kary pieniężnej za nieterminowe zawiadomienie starosty o zbyciu pojazdów, nieterminowe złożenie wniosku o rejestrację pojazdu.

Wskazać przyjdzie, iż pomimo upływu rocznego obowiązywania zmian przepisów p.r.d. (obowiązujących od dnia 1 stycznia 2024 r.), wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz. U. z 2023 r., poz. 1394), dalej jako „ustawa zmieniająca”, w dalszym ciągu odsetek spraw dotyczących nakładania kar administracyjnych za nieterminowe zgłoszenia zbycia pojazdu, czy też nieterminowe złożenie wniosku o rejestrację pojazdu, był wysoki.

Analiza treści odwołań w tych sprawach, wskazuje, iż w większości spraw strony powoływały się na niewiedzę prawną w tym zakresie oraz przeświadczenie, że zarezerwowanie terminu wizyty w organie I instancji (po ustawowym terminie na dokonanie obowiązku), zwalnia ich z odpowiedzialności za naruszenie przepisu, art. 73aa ust. 1 p.r.d. i art. 78 ust. 2 pkt 1 p.r.d.

Zaznaczyć należy, iż Kolegium rozpatrywało również sprawy, w których stan faktyczny dotyczył naruszenia p.r.d. obowiązującego do dnia 31 grudnia 2023 r. W tym zakresie Kolegium stosowało przepisy przejściowe ustawy zmieniającej (art. 14 i art. 16 ustawy zmieniającej). Wspomnieć można, że o ile w pierwszych miesiącach przepisy przejściowe powodowały wątpliwość w zakresie ich stosowania, to wypracowana przez orzecznictwo sądów administracyjnych wykładnia obecnie nie budzi wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie.

Kolejną kwestią, często podnoszoną przez odwołujących, było powoływanie się na brak uwzględnienia przez organy I instancji, przy nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych, przepisów art. 189f k.p.a. Skarżący zarzucali organom brak miarkowania wymiaru kary względem dokonanego naruszenia, jego nieumyślności, czy też naruszenia przepisu po raz pierwszy. Wskazać jednak należy, iż w postępowaniach, w tym sprawach, wszczętych po dniu 1 stycznia 2024 r. zgodnie z art. 140n ust. 6 p.r.d. stosowanie przepisów art. 189d-189f k.p.a. wola

ustawodawcy zostało wyłączone, o czym zresztą informowały orany I instancji w uzasadnieniu skarżonych decyzji.

Również często powtarzającym się zarzutem odwołań, była kwestia wysokości nałożonej kary pieniężnej. Kolegium w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po dniu 1 stycznia 2024 r., wskazywało, iż ustawodawca wysokość kary pieniężnej ustalił wprost przypisując im konkretną wartość pieniężną (500 zł - za nieterminowe złożenie wniosku o rejestrację pojazdu oraz 250 zł – za nieterminowe zgłoszenie zbycia pojazdu).

W zakresie spraw rozpatrywanych w oparciu o przepisy p.r.d. warta przybliżenia jest jedna ze spraw rozpatrywana przez Kolegium w przedmiocie cofnięcia uprawnienia diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów. Decyzja Kolegium utrzymująca w mocy decyzję Starosty o cofnięciu uprawnień diagnosty została zaskarżona do WSA w Łodzi. Sąd wyrokiem z dnia 21 maja 2025 r. sygn. akt III SA/Łd 11/25 (LEX nr 3883654), uchylił decyzje obu instancji i umorzył postępowanie administracyjne. Wskazać należy, iż u podstaw podjęcia decyzji przez organ I instancji było ustalenie w trakcie kontroli Okręgowej Stacji Kontroli Pojazdów, iż diagnosta, względem pojazdu sprowadzonego do kraju jako samochód ciężarowy dokonano zmian konstrukcyjnych powodującym zmianę samochodu na osobowy, wykonał badanie techniczne dodatkowe (zmiany konstrukcyjne) oraz badanie techniczne okresowe z wynikiem pozytywnym, bez wymaganych w tej sytuacji dokumentów. Stwierdzono brak poświadczenia wydanego przez jednostkę uprawnioną lub Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego, bądź oświadczenia producenta pojazdu podstawowego potwierdzającego prawidłowość zamontowania odpowiednich pasów i siedzeń, o których mowa w § 9f i 9i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (obecnie Dz. U. z 2024 r. poz. 502 ze zm.). Organ I instancji w toku prowadzonego postępowania ustalił, iż producent pojazdu nie wydawał oświadczenia, o którym mowa § 9i ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów. Ponadto spełnienie wymagań w zakresie § 9f ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów, zostało wykonane przez Przedstawiciela Transportowego Dozoru Technicznego po roku od daty, w której przeprowadzone były ww. badania techniczne przedmiotowego pojazdu.

Natomiast diagnosta twierdził, iż w dacie dokonywania przeglądów technicznych wszystkie wymagane dokumenty zostały mu przedstawione do przeprowadzenia dodatkowego i okresowego badania technicznego pojazdu.

Sąd nie podzielił argumentacji przedstawionej przez organ I instancji i stwierdził, iż bez znaczenia dla sprawy jest fakt, że protokół z oględzin i badań pojazdu sporządzony przez przedstawiciela Transportowego Dozoru Technicznego został sporządzony rok po badaniu technicznym pojazdu. Sąd ponadto, w zakresie ustalenia braku przedłożenia pełnej dokumentacji diagnosty w trakcie dokonywania przeglądu, stwierdził, iż w ww. rozporządzeniu nie przewidziano obowiązku diagnosty zachowania kopii przedłożonych mu przy badaniu dokumentów, czy dokumentowania ich otrzymania w jakikolwiek inny sposób.

W tym zakresie zaznaczyć też należy, iż w toku postępowania organ I instancji dokonał przesłuchania diagnosty, jak również właściciela pojazdu w którym dokonano zmian konstrukcyjnych. Jednakże, złożone oświadczenia były tożsame w swej treści co do okoliczności wykonania przez diagnostę badań, przy czym zaznaczyć należy, iż osoby te były reprezentowane przez tego samego profesjonalnego pełnomocnika. Ponadto właściciel pojazdu, wskazywał,

iż w przeglądzie pojazdu uczestniczyła żona, i zapewne przedstawiła odpowiednie dokumenty. Zaznaczyć należy, iż z powodu zgonu, nie można było przesłuchać żony właściciela pojazdu. Reasumując Sąd stwierdził, iż organy błędnie oceniły materiał dowodowy poczytując przy tym korzystne dla skarżącego fakty na jego niekorzyść (zeznania świadka i skarżącego, oświadczenie firmy A w związku z oświadczeniem producenta pojazdu, badanie Transportowego Dozoru Technicznego), co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy i co uzasadniło uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji jako dotkniętej tymi samymi wadami.

Natomiast w innej sprawie, również dotyczącej cofnięcia uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów, NSA wyrokiem z dnia 13 marca 2025 r. sygn. akt II GSK 1835/21 (LEX nr 3858566), oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez diagnostę, od wyroku WSA w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 1048/20 (LEX nr 3185584).

Problematyka sprawy, podobnie jak w poprzednio opisanej przypadku, wynikała z faktu ujawnienia w trakcie przeprowadzonej kontroli stacji szeregu nieprawidłowości w przeprowadzaniu badań technicznych pojazdów przez diagnostę. Badania objęte kontrolą dotyczyły pojazdów, w których doszło do zmian konstrukcyjnych powodujących zmianę rodzaju pojazdów (z samochodu ciężarowego na autobus, pojazdu specjalnego na autobus oraz z autobusu na pojazd specjalny). Wskazane zmiany wiązały się ze zmianami dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, przekraczającej dopuszczalne wartości ustalone przez producenta pojazdu. W tych okolicznościach sprawa Kolegium uznało, że diagnosta przeprowadzał badania niezgodnie z zakresem i sposobem wykonania, ale też wydawał zaświadczenia niezgodnie ze stanem faktycznym i przepisami. Stanowiło to uzasadnienie na cofnięcia diagnozy uprawnień do przeprowadzania badań technicznych pojazdów na podstawie art. 84 ust. 3 p.r.d. Stanowisko Kolegium podzielił WSA w Łodzi oraz NSA. NSA stwierdził, że zgodnie z niepodważonymi skutecznymi ustaleniami faktycznymi organów, skarżący kasacyjnie wydając zaświadczenia o pozytywnie przeprowadzonych badaniach technicznych (5 pojazdów) przeprowadził te badania niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania oraz wydał zaświadczenia o przeprowadzeniu badania technicznego niezgodnie z przepisami.

Warto również wskazać, iż w 2025 r. zostało rozpatrzonych przez NSA szereg spraw dotyczących stwierdzenia przez Kolegium nieważności jednego z organów I instancji w sprawie rejestracji pojazdów. Stan faktyczny rozpoznawanych spraw dotyczył dokonania zmian konstrukcyjnych w pojazdach marki Mercedes Benz Sprinter polegających m. in. na zmianie dopuszczalnej masy całkowitej, zmiany rodzaju pojazdu (samochód ciężarowy na autobus, samochód specjalny na autobus, furgonetka na autobus) bez przedstawienia oświadczenia producenta pojazdu, potwierdzającego, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi. WSA w Łodzi (por. np. wyrok z dnia 5 października 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 400/22 - LEX nr 3439949; wyrok 12.07.2023 r., sygn. akt III SA/Łd 155/23 - LEX nr 3591900; wyrok z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/23 - LEX nr 3645840) oddalając skargi strony podzielił stanowisko Kolegium, że pozostawanie w obrocie prawnym decyzji w przedmiocie zarejestrowania spornego pojazdu, w którym dokonano zmian konstrukcyjnych bez stosownego oświadczenia wystawionego przez producenta lub przedstawiciela producenta - potwierdzającego, że pojazd ten był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi - narusza w sposób rażący art. 76 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. w zw. z § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia, co zasadnie skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji. Na wyroki WSA w Łodzi strona

wniosła skargi kasacyjne, które Naczelny Sąd Administracyjny oddalił (por. np. wyrok z dnia 26 listopada 2025 r. sygn. akt II GSK 430/23 - LEX nr 3996389; wyrok z dnia 4 grudnia 2025 r. sygn. akt II GSK 771/24 - LEX nr 4023383; wyrok z dnia 17 grudnia 2025 r. sygn. akt II GSK 2168/23 – LEX nr 4006615), wskazując, iż, cyt. „Dołączone przez skarżącego do wniosku o rejestrację wymienionego pojazdu (w którym dokonano zmian konstrukcyjnych) dokumenty – a mianowicie, zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym wraz z opisem zmian dokonanych w pojeździe oraz opinia techniczna, z całą pewnością nie stanowiły oświadczenia producenta lub przedstawiciela producenta w rozumieniu § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia potwierdzającego, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi. Skarżący nie był bowiem producentem wymienionego pojazdu, o czym ponad wszelką wątpliwość należy wnioskować na podstawie znaczenia konsekwencji wynikających z art. 2 pkt 58 p.r.d. oraz treści i funkcji numeru identyfikacyjnego pojazdu VIN, który jest nadawany i umieszczany przez producenta. Jest to aż nadto oczywiste, gdy ponownie podkreślić, że trzy pierwsze znaki numeru VIN, który jest częścią WMI (World Manufacturer Identifier) określają kraj pochodzenia (znak pierwszy) oraz producenta pojazdu (znak drugi i trzeci), zaś litera W oznacza Niemcy, a DB to z całą pewnością Daimler-Benz. Numer nadwozia spornego w sprawie pojazdu - nie mógł być więc nadany, ani też naniesiony przez skarżącego, albowiem nie był on producentem tego pojazdu, w którym dokonał jedynie zmian konstrukcyjnych i zmienił jego przeznaczenie z samochodu ciężarowego na autobus.

Przedłożonych przez skarżącego dokumentów nie sposób było również kwalifikować, jako oświadczenia przedstawiciela producenta w rozumieniu § 14 ust. 4 pkt 2 wymienionego rozporządzenia, że pojazd był homologowany zgodnie z wnioskowanymi danymi technicznymi, albowiem kwalifikacji tej sprzeciwia się stanowisko (...) sp. z o.o. (pisma z dnia 29 lipca 2020 r. oraz z dnia 2 listopada 2020 r.), z którego wynika, że przedsiębiorstwo G. nie jest partnerem spółki, a ponadto, że opracowując wytyczne dla przedsiębiorstw zabudowujących pojazdy spółka nie dopuszcza możliwości zmiany dopuszczalnej masy całkowitej, ani też przekroczenia nacisków na osie dla przedmiotowego typu pojazdów.

W świetle powyższego za uzasadniony trzeba więc uznać wniosek, że w rozpatrywanej sprawie zaktualizowała się przesłanka wydania inkryminowanej decyzji Starosty Powiatu P. o rejestracji spornego samochodu, z rażącym naruszeniem prawa w przedstawionym powyżej rozumieniu tego pojęcia, a mianowicie z rażącym naruszeniem § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia, a w konsekwencji i ten wniosek, że nie ma podstaw, aby kwestionować prawidłowość stanowiska Sądu I instancji, z którego wynika, że kontrolowana decyzja, którą stwierdzono nieważność wymienionej decyzji rejestracyjnej, jest prawidłowa i nie narusza prawa.”.

## **10) Drogi publiczne**

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

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Roli gminy w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zajęcia pasa drogowego, w którym organ tej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wydawał decyzję administracyjną jako zarządca dróg gminnych (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.o.d.p.). Zdaniem Kolegium, gmina nie może być stroną postępowania administracyjnego, w którym wójt tej gminy podejmował decyzję administracyjną. Powyższe stanowisko potwierdził WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 10 lipca 2025 r. sygn. akt III SA/Łd 409/25 (LEX nr 3890785), w którym stwierdził m.in., iż: „Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu

sędziów z 19 maja 2003 r., OPS 1/03 (ONSA 2003, Nr 4, poz. 115) stwierdził, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Gmina może być - jako osoba prawna - stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy k.p.a. przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak organowi jednostki samorządu terytorialnego wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wtedy będzie on reprezentował interes jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej (przymiotu strony) w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego” (NSA postanowieniem z dnia 3 grudnia 2025 r. sygn. akt II GSK 2193/25, LEX nr 3952978, oddalił skargę kasacyjną od ww. postanowienia WSA w Łodzi).

- Stosowania w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego przepisów działu IV k.p.a., mimo że decyzja wydawana na podstawie art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 4-6 u.o.d.p. jest decyzją związaną. W wyroku z dnia 27 marca 2025 r. sygn. akt II GSK 1842/21 (LEX nr 3868283) NSA stwierdził m.in., iż: „Poza sporem pozostaje, że przepisy u.d.p. nie regulują materii odstąpienia od kary i możliwości poprzestania na pouczeniu. Wobec powyższego nie powinno budzić wątpliwości, że nie zachodzi - przewidziane w przytoczonym art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a. - wyłączenie stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Stanowiska tego nie podważa argumentacja, że decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej mają charakter decyzji związanych, zatem organ rozstrzygając sprawę nie ma możliwości ani dowolnego kształtowania wysokości kary, ani wydania decyzji innej treści niż wynikająca z przepisów u.d.p. Przedstawiony wywód, w sytuacji gdy przepisy u.d.p. nie regulują materii odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, pozostaje bowiem w oczywistej sprzeczności z unormowaniami zawartymi w art. 189a § 1 i § 2 k.p.a. Kolegium wskazując na brak możliwości kształtowania wysokości kary nie dostrzega przy tym, że przepisy art. 189d i art. 189f k.p.a. to dwie odrębne regulacje, normujące różne kwestie, odpowiednio: wymiar kary i odstąpienie od jej nałożenia”.
- Stosowania do wyliczenia wysokości kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi stawek opłat za zajęcie pasa drogowego obowiązujących w dacie, w której doszło do nieuprawnionego zajęcia tegoż pasa drogowego, a nie stawek obowiązujących w dacie wydawania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej (które to stawki z reguły są wyższe). Powyższe stanowisko podzielił WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 23 maja 2024 r. sygn. akt II SA/OI 122/24 (LEX nr 3727527), a następnie NSA w wyroku z dnia 25 kwietnia 2025 r. sygn. akt II GSK 1777/24 (LEX nr 3892042).
- Braku pełnomocnictwa spełniającego wymogi k.p.a. przy składaniu podania do organu I instancji inicjującego postępowanie administracyjne. W aktach sprawy znajdują się albo niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie pełnomocnictw,

albo nie ma pełnomocnictw udzielonych przez osoby reprezentujące osoby prawne (zgodnie z zapisami w Krajowym Rejestrze Sądowym), a mimo tego organy rozpatrują merytorycznie wnioski i wydają decyzje bez wcześniejszego wezwania pełnomocnika do usunięcia braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.).

## 11) Utrzymanie czystości i porządku w gminach

Jednym z obszarów spraw rozstrzyganych przez Kolegium w 2025 r. w trybie przepisów u.c.p.g., były sprawy dotyczące nakładania kar administracyjnych na podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umów zawartych bezpośrednio z właścicielami nieruchomości za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w odniesieniu do masy odpadów odebranych.

Poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych za poszczególne lata uregulowane są w art. 3b u.c.p.g. Natomiast sposób wyliczenia kary pieniężnej określa art. 9x ust. 3 u.c.p.g. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1530).

Zasadnicza istota sporu w sprawach dotyczących nakładania kar administracyjnych za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych koncentruje się głównie na próbie wykazania przez stronę skarżącą braku podstaw do wymierzenia kary poprzez wskazanie, że nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu wynikało z przyczyn od niej niezależnych (niezawinionych). Mianowicie, to właściciele nieruchomości, od których odbierane są odpady, nie wywiązują się z obowiązku właściwej ich segregacji, wskutek czego podmiot odbierający te odpady nie jest w stanie osiągnąć właściwego poziomu recyklingu, za co niesłusznie spada na podmiot odbierający odpady odpowiedzialność w postaci finansowej sankcji administracyjnej. Strona skarżąca niejednokrotnie powoływała przy tym, w sposób wybiórczy, przepisy prawa unijnego, tj. motywy 26 i 45 preambuły Dyrektywy i art. 36 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r.), w tym zasadę „zanieczyszczający płaci”. Skarżący podnosili także, iż poza podejmowanymi przez nich krokami, mającymi na celu podniesienie świadomości właścicieli nieruchomości w zakresie konieczności selektywnego zbierania odpadów (akcje edukacyjne, informacyjne na stronach internetowych, w szkołach, na imprezach plenerowych), nie mają innych środków, którymi mogliby wpłynąć na jakość odbieranych odpadów, co ich zdaniem, zdejmuje z nich odpowiedzialność za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu. Strona skarżąca kwestionowała też zasadność twierdzenia organów administracji, co do braku możliwości odstąpienia od wymierzenia przedmiotowej administracyjnej kary pieniężnej, na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., tj. że organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i przestaje na pouczeniu, jeżeli - waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa.

Na gruncie spraw prowadzonych przez Kolegium w roku 2025 zapadło kilka wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, oddalających skargi, w których Sąd w pełni podzielił stanowisko i argumentację Kolegium wobec kluczowych ww. kwestii spornych, wskazując m.in., że:

- adresatem obowiązków wynikających z art. 9g u.c.p.g. jest podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości. Przedsiębiorca prowadzący tego rodzaju działalność musi się liczyć z ustawowymi wymaganiami. Do niego należy takie zorganizowanie przedsiębiorstwa, które zapewni spełnienie wskazanych wymagań. Powinien dołożyć wszelkiej staranności, żeby osiągnąć wielkości wynikające z ustaw. W szczególności może wpływać na odpowiednie kształtowanie treści postanowień umowy, które zapewnią możliwość osiągnięcia wielkości wskazanych w ustawie i rozporządzeniach. Przedsiębiorca, który dąży do wywiązania się z tych obowiązków, powinien oszacować swoje możliwości techniczne i systematycznie monitorować osiągane poziomy. W razie potrzeby może renegecować umowy, jeżeli zauważy np. obniżanie się zdolności do uzyskania właściwych poziomów recyklingu. Zdaniem sądu strona skarżąca nie tylko nie podjęła innych działań, np. nie kierowała pism informujących i promujących zasady selektywnego zbierania odpadów, ale i nie sygnalizowała właściwemu organowi problemów w tej materii celem podjęcia wspólnych czynności. W szczególności nie skorzystano ani razu z dyspozycji art. 6ka u.c.p.g. Stosownie do powołanego artykułu w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości (ust. 1). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 2). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3 (ust. 3) (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- zachowanie klientów skarżącego nie ma żadnego znaczenia dla wyniku niniejszej sprawy, a to z tej przyczyny, że skarżący nie wprowadził do umów ze swoimi klientami mechanizmu, który mógłby uchronić go przed skutkami niedopełnienia obowiązku osiągnięcia właściwego poziomu recyklingu odpadów. Skoro skarżący odbierał w imieniu gminy odpady komunalne to - stosownie do powołanych wyżej przepisów u.c.p.g. - przejął na siebie obowiązek osiągnięcia określonych poziomów recyklingu odpadów. Obowiązek ten nie obciąża bowiem klientów skarżącego, choć nie można nie zauważyć, że obowiązek selektywnej zbiórki odpadów obciąża również mieszkańców gminy, choć wynika z innego przepisu u.c.p.g., a samo niedopełnienie przez mieszkańców gminy ww. obowiązku jest obwarowane innymi sankcjami. Osiągnięcie zaś poziomów recyklingu w każdym kolejnym roku jest wyłącznym obowiązkiem podmiotu odbierającego odpady. Kwestia umyślności działania skarżącego, czy winy nie ma przy tym żadnego znaczenia, a to z tej przyczyny, że w przypadku takim jak w niniejszej sprawie administracyjna kara pieniężna nie podlega dyrektywom wymiaru administracyjnej kary pieniężnej stosownie do art. 189d k.p.a. i jest ona sankcją za sam fakt niedopełnienia w tej sprawie obowiązku (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);

- W ocenie sądu w prawie krajowym znajdują się rozwiązania pozwalające na podjęcie przez przedsiębiorcę zajmującego się odbieraniem odpadów komunalnych działań, o których mowa w art. 6ka u.c.p.g. i tym samym istnieje możliwość złagodzenia skutków niewykonania obowiązku określonego w art. 9g u.c.p.g. przez późniejsze wykazanie, że naruszenie to powstało z przyczyn niezależnych, zarzut braku proporcjonalności należy zatem uznać za bezskuteczny. Wobec istnienia regulacji prawa krajowego, nie ma również konieczności odwoływania się bezpośrednio do dyrektyw unijnych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- nie ulega wątpliwości, że to na skarżącym ciąży obowiązek osiągnięcia przewidzianego poziomu recyklingu odpadów komunalnych. Natomiast mieszkańcy gminy, którzy nie wywiązują się z obowiązku selektywnej zbiórki odpadów podlegają innym regulacjom u.c.p.g., z których wynika ich odrębna odpowiedzialność prawna. Nałożenie na skarżącego kary nie stanowi naruszenia unijnej zasady „zanieczyszczający płaci”. Wspomniana zasada wyraża pewne hasło, które w praktyce może przejawiać się na wiele sposobów (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- zdaniem sądu prawidłowe jest stanowisko organów, iż w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy nie zostały spełnione łącznie przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej za rok .... Brak jest bowiem jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że waga naruszenia prawa jest znikoma (ze względu na różnicę między wymaganym przez przepisy u.c.p.g. a osiągniętym przez skarżącego poziomem recyklingu). Nie można też nie zauważyć, że nie doszło także do zaprzestania naruszania prawa, ponieważ spełnienie tej przesłanki w roku ... nie jest możliwe. Podejmowane działania zmierzające do zwiększenia osiąganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych mogłyby przynieść skutki w kolejnych latach kalendarzowych, lecz nie w roku ... (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- samo zamieszczenie na stronie internetowej zasad segregowania odpadów nie świadczy „o prowadzeniu akcji edukacyjnej wśród właścicieli nieruchomości niezamieszkałych”. Także przeprowadzenie zajęć o tematyce ekologicznej dot. prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi w kilku szkołach podstawowych w ... nie może być uznane za motywowanie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do segregowania odpadów. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż skarżący podjął wszelkie czynności zmierzające do osiągnięcia wymaganych poziomów. Powodem odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej nie może być brak możliwości wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych zbierania odpadów w sposób selektywny (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- nie można stwierdzić „niewspółmiernej dotkliwości” administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli bezsprzecznie nie ma podstaw do odstąpienia od jej wymierzenia, a miarkowanie kary jest niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 370/25, LEX nr 3931295);
- w sprawie nie ziściły się przesłanki uzasadniające wystąpienie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w zakresie odnoszącym się do kwestii, które przedstawione zostały we wniosku. Z art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika obowiązek sądu przedstawienia TSUE pytania prejudycjalnego w przypadku, gdy według tego Sądu do rozstrzygnięcia sprawy konieczna jest wykładnia aktów prawnych przyjętych

przez instytucje Unii Europejskiej. W sprawie wątpliwości co do interpretacji przepisów prawa unijnego, w zakresie mającym zastosowanie w sprawie, nie zaistniały (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 318/25, LEX nr 3928016);

- kara za niewykonanie obowiązku określonego w art. 9g u.c.p.g. jest wymierzana za fakt nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku. Nie mają tu żadnego znaczenia inne okoliczności, takie jak wina ukaranego, istniejące lokalnie uwarunkowania, czy też realizacja obowiązków informacyjnych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 318/25, LEX nr 3928016);
- przepis art. 189d k.p.a. może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis szczególny przewiduje swobodę organu administracji publicznej co do wymiaru administracyjnej kary pieniężnej i jedynie w zakresie, w jakim przepis szczególny nie określa dyrektyw wymiaru tej kary pieniężnej. Zasady wymierzenia kary pieniężnej za nieosiągnięcie odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, ściśle reguluje przepis art. 9x ust. 3 u.c.p.g. To zaś oznacza, że przepis art. 189d k.p.a. nie może być stosowany, skoro za naruszenie prawa w omawianym przypadku wymierza się karę w wysokości ściśle określonej w ustawie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 września 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 371/25, LEX nr 3922763);
- przepisy art. 9g pkt 1 w zw. z art. 3b ust. 1 pkt 1 i 2 u.c.p.g. mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że podmiot odbierający odpady komunalne został zobligowany przez ustawodawcę do osiągnięcia w konkretnym roku kalendarzowym określonego przepisem ustawy poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Ustawodawca nie pozostawił podmiotom odbierającym odpady jakiegokolwiek swobody w podjęciu decyzji, czy taki poziom zechcą osiągnąć, czy też nie, nie przewidział również jakichkolwiek okoliczności, w świetle których ów podmiot mógłby się uwolnić od konieczności realizacji nałożonego ustawą obowiązku. Uznanie za słuszne, prezentowanego przez spółkę stanowiska, co do braku obiektywnych możliwości wpływania na uzyskanie obowiązujących poziomów recyklingu i odzysku w odniesieniu do masy odbieranych przez nią odpadów komunalnych, prowadziłoby do tego, iż w praktyce przepis art. 9x ust. 2 u.c.p.g. byłby „martwy”. Przedsiębiorca bowiem mógłby zawsze powoływać się na brak możliwości osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, uzasadniając to brakiem możliwości oddziaływania na to jakie frakcje odpadów odbiera od właścicieli nieruchomości czy też nieskutecznym podejmowaniem różnych dostępnych mu działań, ukierunkowanych na realizację tego celu (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 304/25, LEX nr 3920523; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 799/25, LEX nr 4019882);
- u.c.p.g. reguluje kwestię przedawnienia kar pieniężnych poprzez odesłanie (art. 9zf u.c.p.g.) do przepisów Ordynacji podatkowej (dział III O.p.). Warunkiem *sine qua non* powstania „obowiązku podatkowego” jest zatem nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. Niewątpliwie jest to jednak warunek niewystarczający. Zobowiązanie powstaje bowiem z chwilą doręczenia decyzji nakładającej karę i jedynie wówczas, gdy doręczenie tej decyzji nastąpi co do zasady przed upływem terminu, o którym mowa w art. 68 § 1 O.p. Z przepisów u.c.p.g. wynika, że decyzje nakładające kary pieniężne są co do zasady

efektem działań podejmowanych z urzędu. Wszczęcie postępowania z urzędu jest zaś uwarunkowane posiadaniem przez organ wiedzy o naruszeniu prawa. Zasadne jest zatem twierdzenie, że bieg terminu przedawnienia do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o którym mowa w art. 68 § 1 O.p. wyznacza datę, w której organ dowiedział się o naruszeniu prawa albo - przy prawidłowym działaniu - mógł się dowiedzieć i miał rzeczywisty trzyletni termin do ich wymiaru. W konsekwencji odpowiednie stosowanie art. 68 § 1 O.p., na gruncie 9x ust. 2 pkt 1 u.c.p.g., stosować należy do sytuacji, w której organ dowiedział się o naruszeniu prawa albo - przy prawidłowym działaniu - mógł się dowiedzieć i miał trzyletni termin do wymiaru kary, ale przed upływem tego terminu nie doręczył stronie decyzji I instancji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 303/25, LEX nr 3895519).

Porównując orzecznictwo WSA w Łodzi z roku 2025 z latami ubiegłymi widać więc, że linia orzecznicza Sądu w zakresie nakładania kar administracyjnych za nieosiągnięcie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych zbieżna jest z linią orzeczniczną Kolegium i nie odbiega od orzecznictwa z roku 2024.

## 12) Dotacje

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

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Czytelności i własnoręczności podpisów słuchaczy na listach obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych (art. 26 ust. 3 u.f.z.o.), jako warunek uprawniający beneficjenta do otrzymania dotacji oświatowej. W wyroku z dnia 27 marca 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 64/25 (LEX nr 3855735) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Do obowiązków szkoły należy więc wykazanie w wiarygodny sposób, że dotacja przysługuje na konkretnego ucznia, co wymaga uzyskania przez szkołę czytelnego podpisu na listach obecności - art. 26 ust. 3 u.f.z.o. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt I SA/Lu 321/20). Jeśli podpisu nie można tak zweryfikować w zakresie pochodzenia od ucznia oznacza to, że szkoła nie wykazała faktu jego uczestnictwa w co najmniej 50% zajęć i dotacja nie przysługiwała na tego ucznia, co z kolei wiąże się z obowiązkiem zwrotu tej części dotacji na podstawie art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305). (...). Dziennik lekcyjny stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. i do czasu wzruszenia domniemania prawdziwości tego dokumentu urzędowego, organ jest związany jego treścią, a tym samym nie ma konieczności prowadzenia innych dowodów, na okoliczność obecności słuchaczy. Do kontrolujących podmiot prowadzący szkołę, nie należy ustalanie na podstawie innych niż dzienniki lekcyjne i listy obecności dowodów, w szczególności np. na podstawie rozmów z nauczycielami lub uczniami, czy konkretni słuchacze faktycznie uczestniczyli w wymaganej liczbie zajęć. Wartość dowodowa takich informacji, uzyskanych po kilku latach od zdarzenia, może bowiem budzić istotne wątpliwości, gdy tymczasem dzienniki i listy obecności pozwalają i nakazują odnotowywanie obecności w sposób wiarygodny”.
- Otrzymania dotacji oświatowej na ucznia (słuchacza), który nie uczęszczał w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (art. 26 ust. 2 u.f.z.o.). Zdaniem Kolegium, w sytuacji gdy uczeń (słuchacz) danej szkoły nie uczęszczał

- w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, dotacja otrzymana na takiego ucznia jest dotacją pobraną w nadmiernej wysokości, podlegającą zwrotowi do podmiotu dotującego (art. 252 ust. 1 pkt 2 u.f.p.).
- Wydania decyzji dotyczącej zwrotu dotacji na podstawie przeprowadzonego postępowania administracyjnego bez wcześniejszego przeprowadzenia kontroli wydatkowania środków pochodzących z dotacji. W wyroku z dnia 7 marca 2023 r. sygn. akt I SA/Kr 954/22 (LEX nr 3557362) WSA w Krakowie stwierdził, iż: „Zgodzić się również należy z poglądem, że materiał dowodowy stanowiący podstawę wydania decyzji nakazującej stronie zwrot dotacji może zostać oparty na wynikach kontroli, ale może także zostać zebrany w toku postępowania administracyjnego finalizowanego decyzją o zwrocie tejże dotacji, ale także istnieje możliwość wykorzystania materiałów zgromadzonych w ramach innych procedur, w tym kontroli przeprowadzonych przez inne organy (por. wyrok WSA w Szczecinie z 10 kwietnia 2019 r., I SA/Sz 974/18, LEX nr 2656062)”. W powyższym wyroku Sąd stwierdził również, iż organ może przeprowadzić kontrolę ale nie ma takiego obowiązku. Stanowisko w powyższym zakresie podzielił również WSA w Łodzi w wyroku z dnia 5 czerwca 2024 r. sygn. akt I SA/Łd 127/24 (LEX nr 3732631)

### **3. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie**

W roku 2025 przy pozostających do załatwienia ogółem 2.446 sprawach (2.202 sprawy wpłynęły w 2025 r. i z roku 2024 pozostały do załatwienia 244 sprawy), łącznie załatwiono 2.203 sprawy. Do załatwienia w kolejnym - 2026 r. pozostało 243 sprawy. Przyjmując liczbę członków Kolegium według stanu na koniec 2025 roku, średnio na członka Kolegium przypadało około 138 spraw rocznie.

W roku 2025 trudności w dotrzymaniu terminów załatwiania spraw indywidualnych spowodowane były brakami kadrowymi w Kolegium, związanymi z przejściem na emeryturę w lipcu 2025 r. jednego członka etatowego (do końca roku stanowisko to pozostawało nieobsadzone), absencją chorobową członków Kolegium oraz ograniczeniem w orzekaniu członków pozaetatowych w związku ze zgłaszanymi obowiązkami w macierzystych zakładach pracy, problemami zdrowotnymi i względami osobistymi. Nie bez znaczenia jest również niejednokrotnie złożoność spraw wpływających do Kolegium i obszerność materiałów dowodowych w związku z tym, iż niektóre sprawy toczą się latami i są rozpatrywane kilkakrotnie przez Kolegium, np. sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, środowiskowych uwarunkowań, prawa wodnego, gospodarki odpadami, prawa podatkowego. W 2025 r. zauważalny był także wzrost wpływu spraw z zakresu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które to sprawy wymagają dużego nakładu czasu pracy ze względu na ich charakter. Na załatwianie spraw w terminie miał też niewątpliwie wpływ nieprawidłowy sposób procedowania niektórych spraw przez organy I instancji, co komplikuje rozpatrzenie spraw przez Kolegium, jak również oczekiwanie na przedłożenie operatów szacunkowych sporządzanych na zlecenie stron postępowania w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz zmiany przepisów prawa, w tym niejednoznaczne przepisy przejściowe np. w sprawach z zakresu Prawa o ruchu drogowym i kierujących pojazdami. Pomimo tych trudności Kolegium dokładało wszelkich starań, aby zadania były wykonywane sprawnie i skutecznie. W szczególności, aby nie dochodziło do powstawania opóźnień w załatwianiu spraw administracyjnych, mając na uwadze interesy stron w uzyskaniu określonych decyzji. O niezakończonym w terminie Kolegium zawiadamiało strony, stosownie do art. 36 k.p.a.

#### **4. Informacja na temat skarg kasacyjnych**

W 2025 r. Kolegium wniosło 1 skargę kasacyjną.

W 2025 r. NSA rozpatrzył 82 skargi kasacyjne, w tym:

- 1 skarga kasacyjna wniesiona przez Kolegium – NSA uchylił wyrok WSA i oddalił skargę,
- 81 skarg kasacyjnych wniesionych przez strony postępowania, i tak:
  - w 72 sprawach oddalono skargę kasacyjną,
  - w 3 sprawach uchylono wyrok WSA i przekazano do ponownego rozpatrzenia,
  - w 3 sprawach uchylono wyrok WSA, decyzje I i II instancji,
  - w 1 sprawie uchylono wyrok WSA i decyzję Kolegium,
  - w 1 sprawie uchylono wyrok WSA, zaskarżoną decyzję i umorzono postępowanie,
  - w 1 sprawie uchylono wyrok WSA i postanowienie Kolegium.

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

W roku 2025 w Kolegium została przeprowadzona kontrola przez Archiwum Państwowe w Piotrkowie Trybunalskim.

Zakres kontroli Archiwum Państwowego obejmował postępowanie z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do państwowego zasobu archiwalnego i dokumentacją niearchiwalną powstałą i zgromadzoną w organach i jednostkach organizacyjnych.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych przez Archiwum Państwowe stwierdzono, iż przepisy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach są przestrzegane, z wyłączeniem zastrzeżeń, co do których w wystąpieniu pokontrolnym zalecono Kolegium: wskazanie w Regulaminie organizacyjnym jednostki Archiwum Zakładowego jako samodzielnej komórki organizacyjnej, bądź jako samodzielnego stanowiska pracy, wszczęcie procesu przygotowawczego do przekazania do Archiwum Państwowego w Piotrkowie Trybunalskim z lat 1995 – 2010 materiałów archiwalnych znajdujących się na stanie Archiwum zakładowego, doprowadzenie do nanoszenia i przenoszenia znaków spraw na dokumentacji oraz doprowadzenie do zmniejszenia wilgotności w pomieszczeniach Archiwum zakładowego.

#### **6. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO**

W 2025 r. Prezes SKO nie wydawała postanowień sygnalizacyjnych na podstawie art. 20 u.s.k.o.

#### **7. Działalność pozaorzecznicza Kolegium**

W 2025 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odbyło trzy Zgromadzenia Ogólne. W 2025 r. Prezes Kolegium uczestniczyła w jednym Zgromadzeniu Ogólnym Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (dalej jako „KRSKO”).

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach w zakresie: zmiany prawa pracy i kodeksu Pracy, Obieg i archiwizacja dokumentów

w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, archiwizacja dokumentów papierowych i elektronicznych, przejście od teorii do praktyki: tryb EZD, obieg faktur, KSeF i archiwizacja w systemie EZD, oceny oddziaływania na środowisko i decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, organizacja naboru na wolne stanowiska urzędnicze pracowników samorządowych, krajowy standard rachunkowości nr 11 – środki trwałe w praktyce jednostek sektora finansów publicznych, zamówienia publiczne do 170.000 zł, wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) w jednostkach sektora finansów publicznych, Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych, staż pracy – jak liczyć i dokumentować z uwzględnieniem zmian od 2026 r.

Jednocześnie na bieżąco pogłębiali swoją wiedzę korzystając z dostępu do Systemu Informacji Prawnej, 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.

## **8. Wykonanie budżetu, zatrudnienie**

Plan finansowy wydatków Kolegium na 2025 r. wynosił po zmianach 3.358.241,00 zł i został wykonany w 100 %. W 2025 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 41.205,00 zł.

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

*Piotrków Trybunalski, 17 marca 2026 r.*

Prezes  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Piotrkowie Trybunalskim  
*A. Lebzuch-Szymańska*  
Agnieszka Lebzuch-Szymańska