

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie

za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.; dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749, dalej jako - Op). Kolegium orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. Nr 198, poz.1925) powiaty: częstochowski, kłobucki, myszkowski, lubliniecki i zawierciański oraz miasto na prawach powiatu Częstochowa (powiat grodzki). W ramach wymienionych powiatów obejmuje swoją właściwością 49 gmin, w tym:

- 5 gmin o statusie miast (Częstochowa, Lubliniec, Myszków, Poręba i Zawiercie)
- 11 gmin o statusie miasta i gminy,
- 33 gminy.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami obowiązującego prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Na dzień 31 grudnia 2012 r. Kolegium składa się z 18 członków:

- 12 etatowych
- 6 pozaetatowych

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 11	wyższe administracyjne : 1	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze : 4	wyższe administracyjne : 1	wyższe inne : ekonomiczne: 1

Wśród członków Kolegium są osoby posiadające tytuły naukowe

- dr Grzegorz Krawiec – członek pozaetatowy

2.2. Biuro Kolegium na dzień 31 grudnia 2012r. składa się z 6 osób, w tym: 2 osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/2 etatu i 3/4 etatu).

Trzy osoby zatrudnione w Biurze SKO mają wyższe wykształcenie:

- Starszy inspektor
- Referent
- Kierownik Biura

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie mieści się przy Al. Niepodległości 20/22 w budynku stanowiącym własność Skarbu Państwa, a będącym w trwałym zarządzie Kolegium z mocy prawa. Powierzchnia siedziby Kolegium wynosi 620,60 m², na co składa się 19 pokoi biurowych, sala konferencyjna, biblioteka, sala rozpraw i pomieszczenia socjalno-gospodarcze oraz sanitarne.

Stanowiska pracy członków etatowych i pracowników biura (poza pracownikami na stanowiskach robotniczych) wyposażone są w zestawy komputerowe, które siecią komputerową połączone są z serwerem. Dodatkowo zorganizowano stanowisko komputerowe dla pozaetatowych członków Kolegium. W biurze Kolegium funkcjonuje komputerowy system rejestracji spraw administracyjnych (odwołań, zażaleń i sprzeciwów) „Rk-Sprawa”.

Księgowość w Kolegium prowadzona jest również systemem komputerowym – sporządzane są rozliczenia z Urzędem Skarbowym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, a rozliczenie z Narodowym Bankiem Polskim prowadzi się systemem elektronicznym.

Dla celów orzecznictwa funkcjonuje program komputerowy „Lex dla Samorządu Terytorialnego”, zawierający zbiory obowiązujących przepisów prawa wraz z orzecznictwem i komentarzami.

Kolegium posiada również zbiór biblioteczny fachowej literatury prawniczej, zbiory orzecznictwa, fachowe periodyki wykorzystywane przez członków przy rozpatrywaniu spraw. Ewidencja zbioru prowadzona jest przez Biuro Kolegium.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 4510

w tym spraw:

1.1.pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres

objęty informacją (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych/¹ - **605**

1.2.wpływ spraw w roku objętym informacją - **3905**

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

2.1.Liczba spraw administracyjnych - ogółem **3478**

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	688
2.	działalność gospodarcza	5
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	327
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	1187
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	102
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	193
7.	prawo wodne	30
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	18
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	6
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	811
11.	prawo górnicze i geologiczne	0
12.	egzekucja administracyjna	44
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	87

2.2.Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z p.zm. – dalej jako Ppsa) - 327

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 100

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 3703

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji , w tym : <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /</td><td>339</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /	339	2533
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /	339			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji / - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	654		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>17</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	17	42
uznające zażalenia za uzasadnione	17			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z p.zm.)	474		
5.	pozostałe / ²	0		

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa oraz art.233 § 1 pkt 1 Op)	982
2.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i orzekające co do istoty sprawy oraz uchylające decyzje organu I instancji i umarzające postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 2a Op)	271
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op)	593
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op)	72
5.	pozostałe	615

1.2. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia sprawy przez SKO jako organ I instancji :

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art.150 § 2 Kpa oraz art. 244 § 2 Op)	0
2.	decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op)	1
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op)	4
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 Kpa oraz art. 247 – 251 Op)	252
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)	371
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op)	3
7.	decyzje uchylające i rozstrzygające o istocie sprawy oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa wydane po wznowieniu postępowania(art. 151 Kpa oraz art. 245 Op)	2
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	2
9.	pozostałe	19

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/ - 619

CZEŚĆ 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 - 167
- w tym ugody - 0
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 6
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 21

CZEŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z p.zm. – dalej jako Ppsa) :

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 474

w tym :

- 1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 464
- wskaźnik „zaskarżalności” - 18,3%
- 1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 1
- 1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem - 8

1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie , ogółem - **1**

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/- **0**

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

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem - 330

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym : uwzględnienie skargi	330 138
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione	1 0

CZĘŚĆ VI

INFORMACJE DODATKOWE i WNIOSKI

Pkt 1 - Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium.

W zakresie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. Nr 139 z 2006r., poz. 992 ze zm.) zagadnieniem budzącym istotne wątpliwości była kwestia przyznawania rolnikom świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ww. ustawy. Sprowadzało się to do odpowiedzi na pytanie czy osoba prowadząca gospodarstwo rolne może być uznana za taką, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki na osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych nie było w tym zakresie jednolite i dopiero podjęta w składzie 7 sędziów przez Naczelnego Sąd Administracyjny Uchwała z dnia 11 grudnia 2012 r., (IOPS 5/12), wskazała, że prowadzenie gospodarstwa rolnego stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego.

Nowelizacja z dnia 19 sierpnia 2011r. (Dz. U. Nr 205, poz. 1212) ustawy o świadczeniach rodzinnych nie usunęła wątpliwości dotyczących możliwości przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych na rzecz osób pozostających w związku małżeńskim. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, iż w obecnym stanie prawnym brakuje podstaw do odmowy przyznania świadczenia w sytuacji, w której osobą wnioskującą o przyznanie pomocy jest małżonek niepełnosprawnego nieposiadający orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Organy pomocy społecznej I-instancji powszechnie odmawiały przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, jeżeli osoba pozostawała w związku małżeńskim, a małżonek nie posiadał orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Kolegium, kierując się obowiązującą linią orzecniczą, uchylało takie decyzje i przyznawało współmałżonkowi świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli spełniał pozostałe przesłanki do przyznania powyższego świadczenia. Zwracano tu również uwagę na fakt, że przesłanka negatywna, ujęta w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit.a powołanej ustawy, nie dotyczy małżonka osoby wymagającej opieki, spełniającego wymogi do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, określone w art. 17 ust. 1 cyt. ustawy, ale odnosi się do krewnych osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, którzy ubiegaliby się o świadczenie pielęgnacyjne w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Ma to uzasadnienie w przekonaniu ustawodawcy, że zobowiązanym do opieki nad osobą tego wymagającą powinien być w pierwszej kolejności jej małżonek (zob. druk sejmowy nr 3393/IV kadencja, s. 16), chyba że sam jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, co ustawodawca skorygował wspomnianą nowelizacją.

Ta sama nowelizacja z dnia 19 sierpnia 2011 r. wskazała (w art. 3), że sprawy o świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej tj. przed dniem 1 stycznia 2012 r., podlegają rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych (tj. obowiązujących do dnia 31 grudnia 2011 r.). Przepis ten wskazuje na stosowanie dotychczasowych przepisów w sprawach, do których „prawo powstało” przed dniem wejścia w życie ustawy. Ustawodawca używa pojęcia „prawo powstało” nie określając, czy pod tym pojęciem należy rozumieć złożenie wniosku przez stronę czy zakończenie sprawy decyzją ostateczną oraz w przypadku zmiany sytuacji osobistej i rodzinnej, to też stosuje się przepisy obowiązujące przez dniem 1 stycznia 2012 r. Organy I instancji stosowały różną interpretację tego przepisu w większości przyjmując, że pod pojęciem „do których prawo powstało” należy rozumieć datę złożenia wniosku przez stronę o ustalenie prawa do świadczenia. Kolegium Odwoławcze przyjęło stanowisko, że jeśli w indywidualnej sprawie rozpatrywanej przez organ właściwy po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, niezależnie od daty złożenia wniosku i daty wydawania decyzji przez organ właściwy, okaże się, że wnioskowane świadczenie należy przyznać za okres przed wejściem w życie ww. ustawy (czyli prawo do świadczenia powstało przed wejściem w życie ww. ustawy), to zgodnie z ww. przepisem przejściowym, sprawa rozpatrywana będzie na podstawie przepisów dotychczasowych. Oznacza to, że jeśli w indywidualnej sprawie prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przysługuje za okres przed 1 stycznia 2012 r. (np. od 1 listopada lub 1 grudnia 2011 r.), w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące przed nowelizacją, niezależnie od tego z jaką datą zostanie wydana decyzja administracyjna. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku, gdy wniosek o ustalenie prawa do świadczeń został złożony w grudniu 2011 r. i organ właściwy nie zdążył przeprowadzić postępowania wyjaśniającego oraz wydać decyzji do końca 2011 roku. Również w przypadku zmiany sytuacji dochodowej lub rodzinnej strony, mającej wpływ na prawo do świadczeń, weryfikacja prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przyznanych za okres przed 1 stycznia 2012 r., powinna nastąpić w oparciu o przepisy dotychczasowe. Wykładnia powołanego przepisu przyjęta przez Kolegium znalazła potwierdzenie w wyrokach

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (np. wyrok z dnia 14 grudnia 2012r. sygn. akt IV SA/Gl 194/12).

Szereg wątpliwości w praktycznym stosowaniu przepisów budzi stanowisko organów pierwszej instancji, że zmiana miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do zasiłku pielęgnacyjnego, powoduje konieczność uchylecia w trybie art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych decyzji przyznającej prawo do zasiłku pielęgnacyjnego od tej daty, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do jego wypłacania przez organ, który nie jest właściwy w sprawie. Kolegium nie podziela stanowiska organów pierwszej instancji uchylając zaskarżone decyzje i umarzając postępowanie w przedmiocie uchylecia decyzji przyznającej prawo do zasiłku pielęgnacyjnego wskazując, że sam fakt zmiany miejsca pobytu strony nie pociąga za sobą utraty prawa do świadczenia opiekuńczego w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, określonego w art. 2 pkt 2 i art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Kwestia zmiany płatnika zadań zleconych dotyczyła wyłącznie organów uprawnionych do realizacji wypłaty zasiłku pielęgnacyjnego a nie prawa do przyznania tego zasiłku skarżącemu. Organ właściwy wydał już decyzję merytoryczną i rozstrzygnął o prawie skarżącego do zasiłku pielęgnacyjnego, a z chwilą zmiany wyłącznie płatnika zadań zleconych a nie prawa do przedmiotowego świadczenia, brak było podstaw do zastosowania w sprawie art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważnia do zmiany lub uchylecia bez zgody strony decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne. Analizując ten przepis nie sposób uznać, że uległa zmianie sytuacja skarżącego mająca wpływ na jego prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, która warunkowałaby zastosowanie tego przepisu w jego sprawie. Pomimo utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2012r. sygn. akt IV SA/Gl 904/11), że zmiana miejsca zamieszkania w okresie pobierania świadczenia opiekuńczego nie daje podstaw do uchylecia decyzji w trybie art. 32 ustawy, organy nadal uchylają własne decyzje i przekazują akta organowi według nowego miejsca zamieszkania strony.

Od dnia 1 stycznia 2012r. obowiązuje ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz.887 z późn. zm.). Stosowanie jej przepisów od samego początku budzi szereg kontrowersji, o czy świadczy chociażby fakt jej nowelizacji przed wejściem w życie ustawą z dnia 15 grudnia 2011r. (Dz. U. Nr 288,poz.1690). Wątpliwości w stosowaniu nowych przepisów dotyczą w szczególności przepisów przejściowych tj. art. 226 ustawy oraz art. 193 i art. 194 ustawy. Te drugie regulują zasady ustalania opłaty za pobyt dzieci w pieczy zastępczej. Ustawodawca użył pojęcia, że na rodzicach ciąży solidarny obowiązek. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy odpłatność organ winien ustalać w jednej decyzji na obojga rodziców, czy wydawać dwie odrębne decyzje i doręczać każdemu z nich. Jeżeli jedną decyzję, to czy nie zostaną naruszone przepisy o ochronie danych osobowych (podanie w decyzji sytuacji dochodowej drugiego rodzica i jego rodziny). W art. 194 ust. 2 ustawodawca zobowiązał rady powiatów do ustalenia w drodze uchwały zasad stosowania ulg w tych opłatach, w tym umarzania opłat w całości lub w części, rozłożenia na raty czy odroczenia terminu płatności oraz odstąpienia od ustalania opłaty. Tak skonstruowane przepisy rodzą szereg wątpliwości, a mianowicie, na jakim etapie starosta ma stosować instytucję odstąpienia od ustalania opłaty, czy po wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia i z urzędu uwzględnić odstąpienie jeżeli jest trudna sytuacja matki lub ojca. Czy może powinien ustalić odpłatność a następnie na wniosek osoby zainteresowanej matki lub ojca wydać indywidualną decyzję i odstąpić od ustalenia opłaty w stosunku do tej osoby. Ale wtedy takie decyzje byłyby nielogiczne, gdyż wcześniej w

postępowaniu wszczętym z urzędu ustalono odpłatność, a następnie na wniosek jednej ze stron odstąpiono w stosunku do tej osoby od ustalenia odpłatności. Wreszcie zarówno ustawodawca jak i powiaty w podjętych uchwałach ustalających zasady stosowania ulg za pobyt dzieci w pieczy zastępczej nie zdefiniowały pojęcia rodziny i dochodu rodziny oraz nie wskazały odesłania do żadnej z ustaw zawierających definicje tych pojęć. W praktyce część powiatów w uchwałach w ogóle nie odwołały się do żadnej ustawy i organ odwoławczy nie może ocenić prawidłowości ustalonego dochodu, a inne zaś odwołały się do pojęć z ustawy o pomocy społecznej czy ustawy o świadczeniach rodzinnych. Powyższe ma duże znaczenie przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji organów pierwszej instancji, gdyż utrudnia prawidłową kontrolę zaskarżonych decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 26 października 2012r. sygn. akt IV SA/Gl 7/12, wydanym po rozpoznaniu skargi na decyzję Kolegium wydaną w trybie wznowienia postępowania zajął stanowisko, że skoro ewidencję działalności gospodarczej prowadzi Wójt Gminy a decyzję w pierwszej instancji wydał organ pomocy społecznej z upoważnienia Wójta Gminy, to należy uznać, że w dacie wydania decyzji przez organ pierwszej instancji powyższa informacja była mu znana. Sąd wskazał, że zdaje sobie sprawę, iż informacja o prowadzeniu działalności gospodarczej zlokalizowania jest w urzędzie gminy, natomiast postępowanie w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego prowadzone było z upoważnienia Wójta Gminy przez gminną jednostkę organizacyjną, którą jest ośrodek pomocy społecznej. Jednakże decyzja organu pierwszej instancji podjęta była z upoważnienia Wójta Gminy, a zatem nie można twierdzić, że organ ten przedmiotowej informacji nie posiadał, natomiast prawdą jest, że nie dysponował nią aparat pomocniczy podmiotu uprawnionego do podejmowania władczego rozstrzygnięcia. W świetle powyższego Sąd uznał, że w rozpatrywanej sprawie nie występuje przesłanka wznowienia postępowania. Stanowisko zajęte przez Sąd w przytoczonym wyroku będzie miało istotne znaczenie dla stosowania trybu wznowienia postępowania w trybie art.145 § 1 pkt 5 kpa w stosunku do decyzji wydanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, działającego z upoważnienia Wójta Gminy.

Na tle orzecznictwa Kolegium dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego wątpliwości pojawiły się na tle interpretacji przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.2002.75.690). W § 12 ust. 2 Rozporządzenie stanowi, że sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zapis ten został wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającym Rozporządzenie wskazane na wstępie. W oparciu o ten przepis ukształtowało się orzecznictwo, z którego wynika, że badając dopuszczalność lokalizacji obiektu w granicy nieruchomości na etapie ustalania warunków zabudowy, właściwy organ rozstrzyga o niej w oparciu o kryteria i w sposób, które są ustalone przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taka odmienna i stanowiąca wyjątek od zasad ogólnych lokalizacja inwestycji na działce wynikająca z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy musi przy tym znajdować uzasadnienie w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu i służyć zapewnieniu ładu przestrzennego. Oznacza to, że organ administracji publicznej wydający decyzję o warunkach zabudowy może dopuścić możliwość jej lokalizacji w granicy z nieruchomością sąsiadującą, o ile wynika to z przeprowadzonej analizy urbanistycznej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 lipca 2011r. (sygn. akt II SA/Gl 127/11): „Ze względu na brak określenia sposobu wyznaczania dopuszczalności lokalizacji budynku w granicy, organy winny uwzględnić tę cechę w opisie działek sąsiednich, a rozstrzygnięcie o zgodności takiej lokalizacji z ładem przestrzennym w obszarze analizowanym pozostawione jest ocenie organu

orzekającego i winno znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowym uzasadnieniu. Dla ustalenia warunków zabudowy wystarczające jest, aby co najmniej jedna działka była zagospodarowana w sposób dający podstawy do wyznaczenia parametrów nowej zabudowy”. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn. akt II OSK 2065/10 z dnia 18 stycznia 2012r. stwierdził, że: „Z przepisu art. 54 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym mającego odpowiednie zastosowanie do decyzji o zabudowie wynika, że taka decyzja określa wyłącznie linie rozgraniczające teren inwestycji wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, a nie określa szczegółowo usytuowania planowanego obiektu w terenie. Usytuowanie, obrys i układ istniejących i projektowanych obiektów budowlanych stanowią, jako projekt zagospodarowania działki lub terenu, część projektu budowlanego (art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane). W postępowaniu o pozwolenie na budowę organ architektoniczno-budowlany sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami. Kontrola ta obejmuje więc również prawidłowość usytuowania budynku na działce. Decyzję o takim usytuowaniu może jednak podjąć dopiero organ architektoniczno-budowlany zatwierdzając projekt budowlany i udzielając pozwolenia na budowę. Rozstrzyganie kwestii usytuowania obiektu budowlanego już w postępowaniu o ustaleniu warunków zabudowy jest sprzeczne z istotą tego postępowania i narusza omówione wyżej przepisy. Z tych względów również w doktrynie wyrażony jest pogląd, że „organ lokalizacyjny nie jest upoważniony władczo rozstrzygać o możliwości usytuowania zabudowy na granicy działki lub w odległości mniejszej niż 1,5 m od granicy, i to niezależnie od tego czy postępowanie lokalizacyjne dotyczy inwestycji planowanej czy realizowanej”. W wyroku tym Sąd stwierdził także, że: „Najistotniejsze jest jednak to, że powołany przepis § 12 ust. 2 jest sprzeczny z ustawami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z prawem budowlanym. Dlatego Sąd, będąc związany ustawą a nie sprzecznym z nim rozporządzeniem wykonawczym, mógł odmówić zastosowania tego przepisu”.

Inny problem o bardziej praktycznych skutkach, wpływający na szybkość załatwienia sprawy, ma swoją genezę w zasadzie, że organy pierwszej instancji nie są związane oceną prawną organu wyższego stopnia, dokonaną w ramach postępowania odwoławczego. Szczególne znaczenie ma to przy rozstrzygnięciach wydawanych na podstawie art. 138 § 2 Kpa, kiedy organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Tego stanu rzeczy nie zmienia również obowiązek organu drugiej instancji wskazania okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 Kpa). W praktyce orzeczniczej Kolegium dostrzega, że większość organów pierwszej instancji w toku postępowania, po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, uwzględnia okoliczności wskazane w decyzji uchylającej. Zaobserwować również można przypadki postępowania niektórych organów, które reprezentują postawę negatywną wobec uwag i wskazań organu drugiej instancji. Rozstrzygnięcia swe, praktycznie zawsze negatywne dla wnioskodawców, opierają na postępowaniu wyjaśniającym, które nie daje pełnego obrazu stanu faktycznego sprawy. Wskazania przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego nie są respektowane a sprawy takie nierzadko trafiają do Kolegium kilkakrotnie, co bardzo znacząco wydłuża załatwienie sprawy.

W szeroko pojmowanej kategorii spraw podatkowych, problemy orzecznicze które odnotowano przy rozpatrywaniu spraw dotyczyły min: interpretacji pojęcia względów technicznych, powodujących że grunty, budynki oraz budowle, które nie są i nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych w szczególności gdy ulga taka byłaby pomocą publiczną dla przedsiębiorcy, odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe, opodatkowania

pojazdów specjalnych podatkiem od środków transportowych a także zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdów. Na tle przepisów procedury podatkowej ujawniły się problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących wznowienia postępowania podatkowego w kontekście przesłanki nowych okoliczności faktyczny lub nowych dowodów istniejących w dacie wydania decyzji dotychczasowej a nie znanych wcześniej organowi podatkowemu a także przeniesienia obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości przy przeniesieniu posiadania przedmiotu opodatkowania na inną osobę

Pkt. 2 . Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw

W Kolegium nie odnotowano istotnych zaległości w rozpatrywaniu spraw. Jeśli sprawy były załatwiane z opóźnieniem, to z zachowaniem zasad określonych w art. 36 k.p.a.

Pkt. 3 . Informacja nt. skarg kasacyjnych.

W 2012 r. Kolegium składało 1 skargę kasacyjną, w której do końca okresu roku sprawozdawczego nie zapadło rozstrzygnięcie. Ze skarg kasacyjnych złożonych w poprzednich latach, w pięciu przypadkach NSA nie podzielił poglądu wyrażonego przez Kolegium.

Pkt. 4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez MAiC, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy.

W roku 2012 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie było poddane kontroli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Archiwum Państwowego w Częstochowie.

Pkt. 5. Omówienie wydanych przez prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

W roku 2012 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie nie podejmowało postanowień sygnalizacyjnych.

Pkt. 6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2012 r. członkowie Kolegium uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach naukowych związanych tematycznie z zakresem rozpatrywanych spraw, zarówno wewnętrznych (organizowanych przez i dla samorządowych kolegiów odwoławczych) jak i zewnętrznych, organizowanych przez podmioty zajmujące się szkoleniami.

6.1. Publikacje naukowe członków SKO w Częstochowie za rok 2012

1/ *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Wykładnia przepisów nowelizujących w świetle regulacji europejskich*, opublikowano w: Wydawnictwo Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, Biuletyn RPO-Materiały nr 77 (monografia);

2/ *Sprawozdanie z konferencji „Obywatel w zagrożeniu”* (Konferencja, Katowice, 25 III 2011) – współautor wraz z A. Wentkowską; opublikowano w: Państwo i Prawo z. 3/2012 (sprawozdanie);

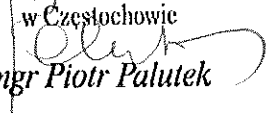
3/ *Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa a inne rodzaje odpowiedzialności* (w:) Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej, pod red. B.M. Ćwiertniaka, opublikowano w: Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2012 (część monografii);

4/ *Służba cywilna w Zjednoczonym Królestwie na tle europejskim* (w:) Prawo urzędnicze, pod red. K. Chochowskiego, opublikowano w: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Radom 2012 (część monografii).

Wszystkie ww. prace są autorstwa dr. Grzegorza Krawca.

Pkt 7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie, płace i kwalifikacje osób zatrudnionych..

Budżet SKO na 2012 r. został wykonany w 100 %.

P R E Z E S
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Częstochowie

mgr Piotr Palutek

