SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
39-400 Tarnobrzeg, ul. św. Barbary 1
tel (0-15) 822 25 25, fax (0-15) 823 22 3

Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu

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 Tarnobrzegu stanowi ustawa z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. Nr 79, poz. 856 z 2001r. 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. Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.). 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 2003r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925), powiaty : kolbuszowski, mielecki, niżański, stalowowolski, tarnobrzeski oraz miasto Tarnobrzeg na prawach powiatu wraz z gminami objętymi tym obszarem.

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. Kolegium składa się z 21 członków : 7 etatowych i 14 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :

wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :
6	1

Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :		
wyższe prawnicze :	wyższe administracyjne :	wyższe inne :
5	5	4

Wśród członków Kolegium jest 6 radców prawnych, 1 adwokat

2.2. Biuro Kolegium składa się z 7 osób - 4 osoby ma wyższe wykształcenie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu mieści się w budynku którego właścicielem jest Skarb Państwa, położonym przy ul. Św. Barbary 12. Zajmuje 10 pomieszczeń biurowych o powierzchni 150 m^2.

Kolegium wyposażone jest w niezbędny sprzęt i urządzenia biurowe.

CZĘŚĆ II

WPŁYW SPRAW

1. **Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 1987**

   w tym spraw:

   1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) /[1] - 29

   1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 1958

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

2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem - 1755

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	210
2.	działalność gospodarcza	3
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	353
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	698
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	202
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	61
7.	prawo wodne	39

8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	7
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	17
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	60
11.	prawo górnicze i geologiczne	-
12.	egzekucja administracyjna	3
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	102

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)/[3] - 170

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 33

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych -

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 1879

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji /[4], w tym : akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /[5] — 25 - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	1270
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji /[6] - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	170

3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : uznające zażalenia za uzasadnione: 9	65
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.)	170
5.	pozostałe /[7]	204

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) /[8]	523
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) /[7]	139
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) /[7]	484
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) /[7]	60
5.	pozostałe	64

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) /[9]	-
2.	decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op) /[8]	-

3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op) /[8]	11
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) /[8]	25
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) /[8]	14
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op) /[8]	-
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) /[8]	-
8	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	-
9.	pozostałe	120

2. **Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/[10]** **- 72**

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** **- 24**

   w tym ugody - 1
2. **Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO** **- 1**
3. **Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/[9]** **- 12**

CZĘŚĆ 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 - 170

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 145

- wskaźnik „zaskarżalności" /[11] - 11,4 %

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 - 3

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 - 21

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/[12] -

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 - 156

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym :		156
	uwzględnienie skargi	42	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym :		-
	uznające skargi za uzasadnione	-	

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium.

Uwagi odnośnie stosowania przepisu art. 122 ust 1 pkt ustawy Prawo o Ruchu Drogowym .

Analiza orzecznictwa Sadów Administracyjnych wskazuje na ewolucję orzecznictwa sądowego w zakresie zasadności kierowania osób na badania lekarskie w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem.

Aktualnie dominuje taka interpretacja art. 122 ust. 1 pkt 4 ustawy prawo o ruchu drogowym, iż mając na uwadze bezpieczeństwa ruchu drogowego niezbędne jest czuwanie nad tym, by osoby mające uprawnienia do kierowania pojazdami miały wymaganą sprawność nie tylko w chwili ubiegania się o uprawnienia, ale także w okresie późniejszym , kiedy już z tych uprawnień korzystają. Zadanie to należy do organu wydającego uprawnienie do kierowania pojazdami.

Wprawdzie ustawa Prawo o ruchu drogowym definiuje "kierującego" oraz "kierowcę", i nie definiuje pojęcia "kierujący pojazdem", zaś zawarte w art. 122 ust. 1 pkt 4 u.p.r.d. pojęcie "kierujący" – ustawa używa nieprecyzyjnie. Reguły wykładni systemowej i celowościowej przy ustalaniu rozumienia tego przepisu wskazują jednak na konieczność odstąpienia na użytek tej regulacji od ścisłego, literalnego brzmienia definicji ustawowej rozumienia tego określenia, które w tym przypadku jest niewystarczające i prowadzi do sprzeczności z jej celem wniosków. Właśnie z uwagi na cel omawianej regulacji, którym są zadania organów w zakresie dbałości o zapewnienie możliwie największego bezpieczeństwa użytkownikom dróg, przez użyte w art. 122 ust. 1 pkt 4 u.p.r.d. określenie "kierujący" należy rozumieć także osobę, która choć w danym momencie nie prowadzi pojazdu, ale posiadając wymagane uprawnienia może to uczynić w każdej chwili.

Gdyby przyjąć literalne rozumienie przepisu, to nawet w razie istnienia bardzo poważnych wątpliwości, co do stanu zdrowia określonej osoby, właściwy organ nie mógłby podjąć żadnych działań w celu przeprowadzenia stosownych badań lekarskich. Nie można przyjąć, że racjonalny ustawodawca w takich okolicznościach założył konieczność oczekiwania przez uprawniony organ, mimo posiadania informacji nasuwających poważne zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy, na uzyskanie wiadomości, że kierował on faktycznie pojazdem i dopiero wówczas byłaby możność podjęcia działania w omawianym trybie. Inaczej mówiąc, niezbędne byłoby uprzednie "złapanie na gorącym uczynku" kierowania pojazdem mechanicznym takiej osoby. Co często następować mogłoby dopiero w razie wystąpienia już zdarzeń, którym wcześniej można było zapobiec. Przyjęcie takiego założenia niosłoby za sobą niejednokrotnie uzasadnione ryzyko wystąpienia poważnych – realnych, a nie potencjalnych - zagrożeń dla bezpieczeństwa użytkowników dróg, czemu właśnie ma przeciwdziałać wskazana regulacja (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 722/10, Lex nr 758069).

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego dotyczą sposobu zagospodarowania terenów i warunków zabudowy, określanych w drodze decyzji przez organy gmin wobec braku na ich obszarach miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, podejmowanych w trybie i na zasadach wskazanych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012 poz. 647).

Ze względu na szczególną procedurę wydawania decyzji w przedmiocie zagospodarowania terenów, przewidzianą przepisami cyt. ustawy oraz przepisami wykonawczymi, sprawy z tego zakresu należą niewątpliwie do trudnych i skomplikowanych w rozumieniu art. 35 § 3 K.p.a. Przysparzają w związku z tym rozstrzygającym organom gmin wielu problemów. Dowodem tego jest wysoki wskaźnik uwzględnianych odwołań od orzeczeń tych organów.

Kolegium Odwoławcze rozpoznając sprawy w postępowaniu odwoławczym skupia w związku z tym uwagę na zagadnieniach natury materialnoprawnej i procesowej, które mają istotne znaczenie dla wyniku postępowań w przedmiocie zagospodarowania terenów.

Najczęściej u podstaw uchylenia decyzji organów pierwszej instancji leżą wady postępowania prowadzące w konsekwencji do niewłaściwie wykazanego i rozważonego przez te organy stanu faktycznego. Uchyleniu do ponownego rozpatrzenia podlegają te sprawy, w których rozstrzygnięcia nie mogły się ostać z powodu istoty naruszeń, wymagając ponownego przeprowadzenia postępowania w pierwszej instancji.

Do najczęściej występujących zagadnień powodujących w dalszym ciągu znaczny procent uchylanych decyzji, należą naruszenia zasad postępowania np:

- prowadzenie postępowania dowodowego mimo braków wniosku o jego wszczęcie, co obliguje organ do wystąpienia o jego uzupełnienie na podstawie art. 64 § 2 kpa . Z drugiej jednak strony w ostatnim okresie odnotowuje się skargi na bezczynność organów I instancji, formułowane na podstawie art, 37 kpa z powodu nadużywania instytucji uzupełnienia wniosku, noszącego znamiona uchylania się od podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia.
- niewłaściwe ustalanie kręgu stron postępowania, przez zaniechanie badania interesu prawnego w szerszym zakresie, niż wynika to z kwestii położenia nieruchomości w sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem, bez uwzględniania konkretnych okoliczności sprawy związanych z negatywnym oddziaływaniem inwestycji poza granice jej terenu i nieruchomości bezpośrednio przyległych,
- naruszenie zasady, iż organ orzekający jest związany treścią wniosku inwestora i nie może wykraczać poza jego granice (np. poprzez odmienne określenie proponowanego zainwestowania, zawieranie w decyzji dodatkowych warunków, odmienne określenie terenu projektowanej inwestycji).
- przyjmowanie za podstawę rozstrzygnięcia analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w prawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), mimo ewidentnych jej braków w zakresie sposobu ustalenia obszaru analizowanego, analizy wszystkich cech zabudowy i zagospodarowania w sposób wynikający z tego przepisu. W rezultacie dokonywane są odstępstwa od wyznaczenia parametrów dla planowanej inwestycji bez oparcia w przeprowadzonej analizie i bez uzasadnienia.
- w dalszym ciągu w prowadzonych postępowaniach w sprawie ustalenia warunków

zabudowy organy pierwszej instancji nie zawiadamiają stron mimo oczywistego obowiązku, wynikającego z art. 10 kpa - o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z materiałami oraz zgłaszania ewentualnych wniosków i zastrzeżeń, co stanowi naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. Jest to kwalifikowana wada procesowa, stanowiąca podstawę do wznowienia postępowania. Wady tej nie może konwalidować uzupełniające postępowanie dowodowe, dokonane w postępowaniu odwoławczym.

- Wiele jest przypadków nieuzasadnionego zwieszania postępowań w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy ze względu na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego - art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten przewiduje jedynie możliwość zawieszenia postępowania (stanowi fakultatywną przyczynę zawieszenia) w sprawie ustalenia warunków zabudowy co oznacza, że w przypadku skorzystania przez organ administracji z możliwości zawieszenia rozstrzygnięcie w tym zakresie podejmowane jest w ramach uznania administracyjnego, a to z kolei oznacza, iż nie jest wystarczającym samo powołanie się na art. 62 ust. 1 ustawy oraz uchwałę rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz ustalenia zawarte w projekcie planu. Niezbędnym jest wskazanie jasnych i konkretnych przyczyn, dla których organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy uznał za celowe i uzasadnione jego zawieszenie. W przeciwnym wypadku podjęte rozstrzygnięcie jest obarczone wadą arbitralności. Generalnie pomija się sekwencję czasową pomiędzy podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu , a przewidywanym zakończeniem procedury planistycznej prowadzonej przez organy gminy. Zawieszenie postępowania następuje licząc od dnia złożenia wniosku, na maksymalny okres 9 miesięcy, dlatego organ powinien zważyć na jakim etapie jest procedura planistyczna i na ile realne jest, że w okresie zawieszenia zostanie ona zakończona. Nie wykazują przy tym organy w prowadzonych sprawach indywidualnych czy istotnie istnieje możliwość iż sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego obszar planowanej inwestycji wykluczy możliwość zagospodarowania terenu zgodnie z wnioskiem inwestora. Czy konkretny zamiar inwestycyjny objęty wnioskiem w odniesieniu do projektu planu może utrwalić zabudowę, będącą w sprzeczności lub ograniczającą ustalenia planu.

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Tarnobrzegu
mgr Danuta Wydra