

Karol Król

Analiza działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 193-205

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: **16.07.2016**

Data recenzji/Accepted: **24.10.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Karol Król¹

ANALIZA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH W MAŁOPOLSCE W LATACH 2010-2015

WSTĘP

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego związane jest z koniecznością kontroli działalności organów samorządowych, głównie w zakresie wydawanych przez nie rozstrzygnięć administracyjnych². Zadanie to w Polsce powierzono samorządowym kolegiom odwoławczym (SKO), które w obecnym kształcie funkcjonują na mocy ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych³. Utwo-

¹ dr inż.; asystent w Katedrze Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie.

² K. Miłek, *Rola Samorządowych kolegiów odwoławczych w kontekście realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*, red. S. Gwoździwicz, B. Mydlowska, Warszawa 2015, Warszawa, s. 69.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1659 r., z późn. zm. (dalej: u.s.k.o).

zenie kolegiów związane było m.in. z obowiązującą na gruncie postępowania administracyjnego zasadą dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 u.s.k.o. samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. i ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej⁵. Kolegia sprawują nadzór nad jurysdykcją jednostek samorządu terytorialnego. Zimmermann⁶ przekonuje, że „kolegia nie są ciałem obcym w systemie organów samorządowych, a przeciwnie: są one autentycznie i skutecznie zakotwiczone w systemie ustrojowym państwa zdecentralizowanego, co stanowi ich kapitał ustrojowy”. Kolegia to niezależne organy kontroli instancyjnej, wyposażone w fachowy skład osobowy, niezależny w orzekaniu, działający kolegioidalnie i posiadający cechy organu o charakterze przedsądowym⁷.

Celem niniejszego opracowania była analiza działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015, ze szczególnym uwzględnieniem spraw administracyjnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE W MAŁOPOLSCE

W Polsce funkcjonuje obecnie 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, których obszar działania reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych⁸. Rozporządzenie to określa liczbę kolegiów działających w poszczególnych województwach oraz zakres terytorialny ich działalności. W Małopolsce działają obecnie 3 kolegia: w Krakowie, obejmujące powiaty: chrzanowski, krakowski, miechowski, myślenicki, olkuski, oświęcimski, proszowicki, suski, wadowicki i wielicki oraz miasto na prawach powiatu – Kraków; w Tarnowie, obejmujące powiaty: bocheński, brzeski, dąbrowski i tarnowski oraz miasto na prawach powiatu – Tarnów; oraz w Nowym Sączu, obejmujące powiaty: gorlicki, limanowski, nowosądecki, nowotarski i tatrzański, a także miasto na prawach powiatu – Nowy Sącz.

Powiaty należące do właściwości miejscowej SKO w Tarnowie zamieszkuje ok. 569 tys. osób. SKO w Nowym Sączu obejmuje swym zasięgiem obszar zamieszkały przez ok. 790 tys. osób, a SKO w Krakowie obsługuje ponad 2 mln mieszkańców⁹.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 23, z późn. zm. (dalej: k.p.a.); T. Karwicki, *Samorządowe kolegium odwoławcze jako kolegioidalny organ administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 35.

⁵ A. Skibiński, *Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda*, „PWSZ IPIA Studia Lubuskie” 2011, nr 7, s. 223; Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1659 r., z późn. zm.

⁶ J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77(3), s. 133.

⁷ A. Skibiński, *Samorządowa kontrola...*, s. 224.

⁸ Dz.U. 2003 r., nr 198, poz. 1925, z późn. zm.

⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.* Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2014.

MATERIAŁY I METODY

Podstawową metodą badań była analiza danych zastanych (ang. *desk research*). Metoda ta jest określana również jako wtórna analiza danych (ang. *secondary data analysis*, SDA), czy też analiza źródeł wtórnych.

Wtórna analiza danych polega na poszukiwaniu informacji, które zostały zgromadzone przez różnorakie podmioty w różnym celu. Metoda ta jest stosowana przede wszystkim z powodów ekonomicznych – nie wymaga nakładów finansowych na zebranie i przygotowanie danych od podstaw. Analiza danych zastanych zyskuje na popularności w związku z dynamicznym rozwojem otwartych, elektronicznych baz danych, w których archiwizowane są i udostępniane dane jakościowe możliwe do ponownego, wtórnego użycia¹⁰. Ponadto wiele danych związanych z funkcjonowaniem różnorakich jednostek, w tym budżetowych, jest z mocy prawa udostępnianych publicznie¹¹.

Szczegółowej analizie poddano dane statystyczne zawarte w raportach (informacjach) rocznych z lat 2010-2015, charakteryzujące działalność samorządowych kolegiów odwoławczych w Małopolsce. Łącznie przeanalizowano 18 dokumentów, które pozyskano z biuletynów informacji publicznej (BIP) lub bezpośrednio z biur kolegiów. Pozyskane dane zgromadzono w systemie informacji przestrzennej (ang. *geographic information system*, GIS). Oprogramowanie GIS wykorzystano do ich prezentacji w odniesieniu przestrzennym. Ponadto na podstawie zebranych danych obliczono oraz poddano analizie wybrane wskaźniki charakteryzujące załatwalność spraw:

- wskaźnik pozostałości WP (tzw. wskaźnik trwania postępowania) – wyrażony stosunkiem liczby spraw pozostających do załatwienia w danym okresie sprawozdawczym do przeciętnego miesięcznego wpływu w okresie sprawozdawczym lub w okresie działania jednostki organizacyjnej,
- wskaźnik opanowania wpływu WOW – odniesienie liczby spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym lub okresie działania jednostki organizacyjnej do liczby spraw wpływających,
- wskaźnik załatwalności WZ – odniesienie procentowe liczby spraw załatwionych do liczby spraw do załatwienia będących sumą wpływu i spraw niezadowolonych pozostających z poprzedniego okresu sprawozdawczego,
- stopę załatwalności SZ – odniesienie procentowe liczby spraw pozostających do załatwienia w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw, która wpłynęła w danym okresie sprawozdawczym.

WYNIKI BADAŃ

Liczba spraw ogółem odnotowanych w samorządowych kolegiach odwoławczych w Małopolsce, w okresie 6 lat, jest znacząca i przekracza 115 tys. (tab. 1). Najwięcej

¹⁰ S. Irwin, *Qualitative secondary data analysis: Ethics, epistemology and context*, "Progress in Development Studies" 2013, nr 13(4), s. 295.

¹¹ Dz.U. 1997 r., nr 78 poz. 483; tekst jedn. Dz.U. 2014 r., poz. 782, z późn. zm.

spraw ogółem w latach 2010-2015 odnotowano w Krakowie (63,5%), w dalszej kolejności w Nowym Sączu (20,2%), najmniej w Tarnowie (16,3%).

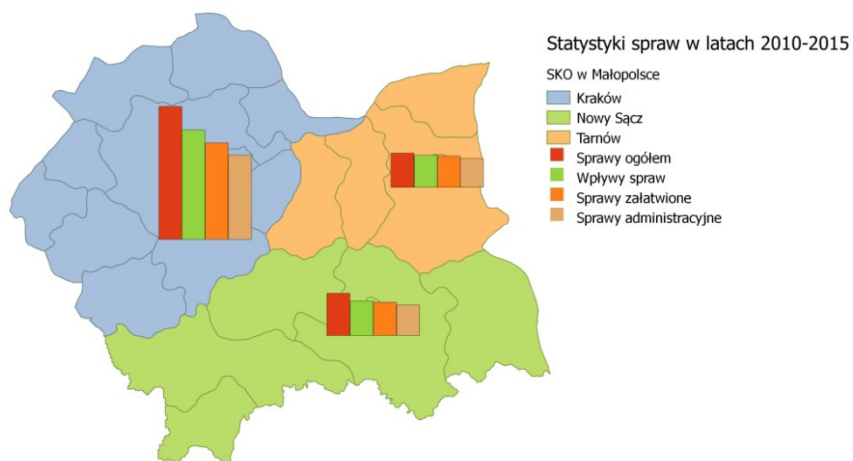
Tabela 1. Sprawy ogółem oraz wpływ spraw do małopolskich kolegiów w latach 2010-2015

	Sprawy ogółem			Wpływy		
	Kraków	Nowy Sącz	Tarnów	Kraków	Nowy Sącz	Tarnów
2010	10876	3576	3014	8800	3258	2962
2011	12744	3956	3077	10386	3271	2881
2012	13181	3952	3364	10723	3037	3195
2013	12852	3817	3248	10895	3082	2967
2014	12499	3904	3371	10591	3238	3190
2015	11215	4121	2796	9004	3174	2606
Suma	73367	23326	18870	60399	19060	17801
	115563			97260		

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Kolegia w Małopolsce rozpatrzyły w latach 2010-2015 prawie 89 tys. spraw (średnio niecałe 15 tys. rocznie), z czego większość to sprawy administracyjne (rys. 1) – w analizowanym okresie odnotowano wpływ ponad 79 tys. tego rodzaju spraw (68,6% spraw ogółem).

Rysunek 1. Wybrane statystyki załatwialności spraw w małopolskich kolegiach odwoławczych w latach 2010-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji rocznych o działalności SKO.

Średnio w latach 2010-2015 obywatele oczekiwali 1,62 miesiąca (tj. około 48,5 dnia) na załatwienie sprawy przez samorządowe kolegia odwoławcze w Małopolsce (tab. 2). Pomiędzy rokiem 2010 a 2015 odnotować można nieznaczny spadek wskaźnika pozostałości (WP), z 1,8 do 1,67, co mogłoby sugerować, że średni czas oczekiwania na załatwienie sprawy maleje. Rzeczywisty spadek wskaźnika pozostałości można jednak odnotować w latach 2010-2013 (w 2013 roku wyniósł on 1,35), ale już od roku 2014 średni czas rozpatrzenia sprawy przez małopolskie kolegia wydłuża się.

Tabela 2. Charakterystyka załatwalności spraw w małopolskich kolegiach w latach 2010-2015

Lata	Pozostałości z poprzedniego roku	Wpływy	Załatwiono	Sprawy do załatwienia	Wskaźniki			
					WP	WOW	WZ	SZ
2010	2446	15020	13346	3253	1,80	88,85	76,41	21,66
2011	3239	16538	15298	3542	1,78	92,50	77,35	21,42
2012	3542	16955	15553	2973	1,46	91,73	75,88	17,53
2013	2973	16944	15884	2755	1,35	93,74	79,75	16,26
2014	2755	17019	15211	3348	1,64	89,38	76,92	19,67
2015	3348	14784	13669	2967	1,67	92,46	75,39	20,07
Suma	-	97260	88961	-	-	-	-	-
Średnio	3051	16210	14827	3140	1,62	91,44	76,95	19,44

WP – wskaźnik pozostałości, WOW – wskaźnik opanowania wpływu, WZ – wskaźnik załatwalności, SZ – stopa załatwalności

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

W latach 2010-2015 kolegia w Małopolsce załatwiały średnio około 91 na 100 spraw wpływających (wskaźnik opanowania wpływu WOW). Najtrudniejszym rokiem w analizowanym okresie był rok 2010, kiedy to kolegia załatwiły średnio niecałe 89 na 100 spraw. W analizowanym okresie dynamika pracy kolegiów w Małopolsce utrzymywała się na stabilnym poziomie. Ponadto kolegia w Małopolsce załatwiały średnio około 77 na 100 spraw odnotowanych ogółem rocznie (sprawy bieżące oraz zaległe, wskaźnik załatwalności WZ). Na koniec 2015 roku liczba spraw niezadowolonych stanowiła około 20% spraw wpływających tego roku (stopa załatwalności SZ).

Średnio w latach 2010-2015 wskaźnik zaskarżalności spraw, liczony jako liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez kolegium rozstrzygnięć w roku objętym informacją podlegających zaskarżeniu, wyniósł około 13,7%, przy czym największą średnią wartość uzyskał w 2014 roku (około 16,87%), a najmniejszą w 2010 (około 10,9%).

Najwyższy wskaźnik załatwalności (WZ) charakteryzuje SKO w Tarnowie. W latach 2010-2015 oscylował on na poziomie około 92%. Oznacza to, że kolegium

w Tarnowie załatwiało średnio 92 sprawy rocznie na 100 spraw ogółem (tab. 3), a w 2015 roku miało najmniej zaległości (146 spraw). Jednocześnie jednak kolegium w Tarnowie odnotowuje najmniejszy wpływ spraw spośród małopolskich kolegiów. Różnica wpływu względem SKO w Nowym Sączu jest jednak relatywnie nieduża i wynosi 1259 spraw (w okresie 2010-2015 kolegium w Nowym Sączu odnotowało o 7% większy wpływ spraw od SKO w Tarnowie). Największy wpływ spraw odnotowuje kolegium w Krakowie. W latach 2010-2015 był on ponad trzykrotnie większy od wpływu spraw w kolegiach w Nowym Sączu i Tarnowie.

Największy wskaźnik opanowania wpływu (WOW) ma SKO w Nowym Sączu. W latach 2012-2013 oraz w roku 2015 kolegium nadrabiało zaległości, załatwiając więcej spraw niż ich wpływało.

Tabela 3. Statystyki załatwalności spraw w poszczególnych kolegiach w Małopolsce w latach 2010-2015

Lata	Sprawy załatwione			WZ			WOW		
	K	N	T	K	N	T	K	N	T
2010	7669	2893	2784	70,51	80,9	92,37	87,15	88,8	93,99
2011	9454	2969	2875	74,18	75,05	93,44	91,03	90,77	99,79
2012	9356	3167	3030	70,98	80,14	90,07	87,25	104,28	94,84
2013	9798	3132	2954	76,24	82,05	90,95	89,93	101,62	99,56
2014	9162	2938	3111	73,3	75,26	92,29	86,51	90,74	97,52
2015	7791	3263	2615	69,47	79,18	93,53	86,53	102,8	100,35
Suma	53230	18362	17369	-	-	-	-	-	-
Średnio	8871,7	3060,3	2894,8	72,45	78,76	92,11	88,07	96,5	97,67

K – SKO w Krakowie, N – SKO w Nowym Sączu, T – SKO w Tarnowie

WZ – wskaźnik załatwalności, WOW – wskaźnik opanowania wpływu

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

W 2015 roku w małopolskich kolegiach zatrudnionych było łącznie 54 pracowników na stanowiskach orzecznich (członkowie etatowi kolegiów), co stanowiło 50 pełnych etatów (tab. 4). Wśród nich 53 legitymowało się wykształceniem wyższym prawniczym. Składy orzekające uzupełniane były przez 41 pracowników nietatowych, wśród których 29 posiadało wykształcenie prawnicze. Najwięcej pracowników zatrudnia SKO w Krakowie, jednocześnie jednak odnotowuje największy wpływ spraw. Kolegia w Małopolsce zatrudniały w 2015 roku łącznie 36 pracowników związanych z obsługą biur.

Tabela 4. Zatrudnienie w samorządowych kolegiach odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015

Lata	Pracownicy etatowi			Pracownicy poza-etatowi		Pracownicy biurowi	
	Liczba osób	Liczba etatów	Wykształcenie prawnicze	Liczba osób	Wykształcenie prawnicze	Liczba osób	Liczba etatów
2010	55	50	54	37	27	36	36
2011	55	51	54	40	31	36	36
2012	54	50	53	39	31	37	37
2013	54	50	53	42	33	37	37
2014	54	50	53	39	29	35	35
2015	54	50	53	41	29	36	36

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych

W latach 2010-2015 odnotowano w kolegiach w Małopolsce niemalże 80 tys. spraw administracyjnych (tab. 5), wśród których największą grupę stanowiły te z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i zaliczek alimentacyjnych, oświaty, dodatków mieszkaniowych i spraw socjalnych (niecałe 42% ogółu spraw administracyjnych). W dalszej kolejności znalazły się sprawy objęte proceduralnie przepisami ordynacji podatkowej (ok. 16%) oraz z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Choć w porównaniu z rokiem 2010 spadła ich liczba (spadek o 33,7%), wciąż jest jednak znacząca i stanowi ponad 13% spraw administracyjnych. Najmniej spraw odnotowano z zakresu działalności gospodarczej oraz prawa geologicznego i górniczego. Ponadto w analizowanym okresie odnotować można wzrost liczby spraw z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, a także odpadów i utrzymania porządku i czystości w gminach oraz spraw z zakresu egzekucji administracyjnej.

Tabela 5. Liczba spraw administracyjnych odnotowanych w kolegiach w Małopolsce w latach 2010-2015

Lata	Rodzaj sprawy						
	1	2	3	4	5	6	7
2010	1602	34	2104	5861	639	487	295
2011	2058	46	2013	5435	612	582	318
2012	2711	20	1852	5484	643	581	255
2013	2034	10	1593	6458	683	740	234
2014	2357	4	1488	5846	625	883	251
2015	2219	8	1395	4034	583	809	292

Suma	12981	122	10445	33118	3785	4082	1645
Rodzaj sprawy							
Lata	8	9	10	11	12	13	Suma
2010	70	220	965	31	76	580	12964
2011	52	119	1369	26	146	628	13404
2012	61	190	1147	23	118	553	13638
2013	58	115	1152	15	160	609	13861
2014	75	157	1032	26	189	567	13500
2015	66	249	1026	20	239	979	11919
Suma	382	1050	6691	141	928	3916	79286

Rodzaj sprawy:

1. objęte proceduralnie przepisami ordynacji podatkowej;
2. działalność gospodarcza;
3. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne;
4. pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne;
5. gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne;
6. ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach;
7. prawo wodne;
8. rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo;
9. handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych;
10. prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy;
11. prawo górnicze i geologiczne;
12. egzekucja administracyjna;
13. inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie działu VIII k.p.a.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Najwięcej spraw podlegających rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² oraz spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2010-2015 wpłynęło do SKO w Krakowie (tab. 6).

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

Tabela 6. Liczba spraw z zakresu Ppsa* oraz UW** odnotowanych w kolegiach w Małopolsce w latach 2010-2015

Lata	Rodzaj sprawy							
	Ppsa*				UW**			
	K	N	T	Łącznie	K	N	T	Łącznie
2010	875	195	201	1271	405	340	40	785
2011	1014	204	192	1410	1623	77	24	1724
2012	1098	262	365	1725	1436	29	125	1590
2013	1272	325	270	1867	1157	22	37	1216
2014	1371	342	328	2041	1346	72	60	1478
2015	931	269	263	1463	1340	22	40	1402
Suma	6561	1597	1619	9777	7307	562	326	8195

K – SKO w Krakowie, N – SKO w Nowym Sączu, T – SKO w Tarnowie

*Ppsa – sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³

**UW – sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

WYBRANE SPRAWY Z ZAKRESU PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Rozstrzygane w latach 2010-2015 sprawy z zakresu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵ cechował znaczny stopień skomplikowania. Sprawy te dotyczyły w szczególności:

1. odwołań od wydawanych przez organy pierwszej instancji decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i od decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy,
2. odwołań od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
3. odwołań od decyzji wydanych we wznowionym postępowaniu,
4. zażaleń na postanowienia, w tym: o zawieszeniu postępowania na podstawie k.p.a., o uzgodnieniu decyzji o warunkach zabudowy, o odmowie wszczęcia postępowania i inne.

Do samorządowych kolegiów odwoławczych trafiają sprawy związane z ustaleniami warunków zabudowy wywołujące najczęściej wątpliwości¹⁶. Kolegia odnotowały w pra-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Dz.U. 2003 r., nr 80 poz. 717, z późn. zm. (dalej: u.p.z.p.).

¹⁵ Dz.U. 2003 r., nr 164, poz. 1588, z późn. zm.

¹⁶ M.J. Nowak, P. Mickiewicz, *Decyzje lokalizacyjne jako instrument zarządzania przestrzenią – perspektywa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, nr 12(14), s. 415.

cy organów pierwszej instancji nieprawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania oraz bezzasadne uwzględnianie sprzeciwu społecznego jako podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Sprawy te były często kierowane do ponownego rozpatrzenia z uzasadnieniem, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może być nadrzędna i decydować o przeznaczeniu nieruchomości za organ wykonawczy gminy lub inwestora, z uwzględnieniem faktu, że brak jest przepisu prawa, który nakazuje organom prowadzącym postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy uzyskanie zgody właścicieli nieruchomości sąsiednich.

W analizowanym okresie większość odwołań od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wnoszona była przez właścicieli nieruchomości sąsiednich, sprzeciwiających się realizacji zabudowy na działkach sąsiednich. Kolegia raportują jednak, że na przestrzeni lat ugruntowane orzecznictwo sądowno-administracyjne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego przyczyniło się do znacznego uporządkowania spraw z tego zakresu.

Kolegia najczęściej uchylały decyzje organów pierwszej instancji o ustaleniu i odmowie ustalenia warunków zabudowy z powodu niedostatecznego wykazania przez te organy naruszenia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p oraz z powodu naruszenia przepisów art. 7 i 77 k.p.a., polegającego na niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy oraz niezabraniu i nie rozpatrzeniu wyczerpująco materiału dowodowego. Wynikało to najczęściej z tzw. wadliwych analiz urbanistycznych, tj. braku przeprowadzenia lub przeprowadzenia niedokładnej lub ogólnikowej analizy zabudowy i zagospodarowania sąsiedniego terenu, niewyznaczenia lub nieprawidłowego wyznaczenia obszaru analizowanego (brak tzw. kołnierza urbanistycznego – mniejszy niż minimalny obszar określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy¹⁷, braku uzasadnienia dla przyjętego obszaru analizowanego oraz nie włączenia wyników analizy do decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto kolegia odnotowały wydawanie decyzji odmownych, których podstawą była dowolna interpretacja przez organy pierwszej instancji wyników analizy zabudowy oraz zasady tzw. dobrego sąsiedztwa (np. wspomniane wcześniej pomijanie uzasadnienia wyznaczenia granic obszaru analizowanego, co ma szczególne znaczenie w przypadku odmowy ustalenia warunków zabudowy ze względu na brak dobrego sąsiedztwa).

Ponadto kolegia wskazywały na wybrane sprawy, zwłaszcza z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sprawy orzekane na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸, które mogą powodować lokalne konflikty społeczne. Dotyczyło to w szczególności zamierzeń inwestycyjnych należących do przedsięwzięć mogą-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 353, z późn. zm.

cych zawsze znacząco oddziaływać na środowisko bądź przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹.

WNIOSKI

1. W okresie 2010-2015 zaobserwować można nieznaczne wahania liczby spraw wpływających do kolegiów odwoławczych w Małopolsce. Wpływ spraw utrzymywał się w analizowanym okresie na zbliżonym poziomie. W kolejnych latach prognozować można wpływ utrzymujący się na poziomie około 16 tys. spraw rocznie i więcej.

2. Z uwagi na dużą liczbę spraw rozpatrywanych przez samorządowe kolegia odwoławcze w Małopolsce wskazane jest ich dofinansowanie oraz zwiększenie zatrudnienia.

3. Od 2013 roku składy orzekające małopolskich kolegiów poświęcają przeciętnie coraz więcej czasu i pracy na załatwienie sprawy. Zgłaszają przy tym rosnącą zawilgość spraw, braki kadrowe, a także przekazywanie do kolegiów przez organy pierwszej instancji akt niekompletnych, nieuporządkowanych, często uniemożliwiających rozpoznanie sprawy.

4. Zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią w analizowanym okresie istotny odsetek wszystkich spraw rozstrzyganych przez małopolskie kolegia.

5. Decyzje odmowne z zakresu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu były wydawane przez organy pierwszej instancji najczęściej z powodu niespełnienia przez planowaną inwestycję warunku dobrego sąsiedztwa oraz naruszenia przepisów odrębnych, w tym przepisów prawa miejscowego (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.).

6. Wieloletni okres obowiązywania u.p.z.p. spowodował, że gminy oraz kolegia odwoławcze z coraz większą biegłością posługują się rozwiązaniami przewidzianymi w tym akcie prawnym. Ponadto ugruntowane orzecznictwo sądowno-administracyjne przyczyniło się do znacznego uporządkowania spraw z tego zakresu.

7. Raporty roczne z działalności samorządowych kolegiów odwoławczych nie zawsze są dostępne w biuletynach informacji publicznej. W wybranych przypadkach ich pozyskanie wymagało bezpośredniego kontaktu z kierownikami biur.

8. Analizując raporty roczne, zwrócono również uwagę, że większość z nich nie jest zgodna z wymogami Krajowych Ram Interoperacyjności²⁰, tj. są niedostępne dla osób z niepełnosprawnością wzroku, często przyjmując formę niskiej jakości skanów.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 71, z późn. zm.

²⁰ Dz.U. 2012 r., poz. 526, z późn. zm.

Bibliografia

Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2014.

Irwin S., *Qualitative secondary data analysis: Ethics, epistemology and context*, "Progress in Development Studies" 2013, nr 13(4).

Karwicki T., *Samorządowe kolegium odwoławcze jako kolegialny organ administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.

Miłek K., *Rola Samorządowych kolegiów odwoławczych w kontekście realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*, red. S. Gwoździewicz, B. Mydlowska, Warszawa 2015.

Nowak M.J., Mickiewicz P., *Decyzje lokalizacyjne jako instrument zarządzania przestrzenią – perspektywa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, nr 12(14).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. 2012 r., poz. 526, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 r., nr 164 poz. 1588, z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. 2003 r., nr 198 poz. 1925, z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 71, z późn. zm.).

Skibiński A., *Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” 2011, nr 7.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1659 r., z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 23, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 r., nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

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 (tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 353, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2014 r., poz. 782, z późn. zm.).

Zimmermann J., *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77(3).

Streszczenie: W Polsce funkcjonuje obecnie 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO), z czego 3 w Małopolsce. Sprawują one kontrolę instancyjną nad jednostkami samorządu terytorialnego, są niezależne w orzekaniu i posiadają cechy organu o charakterze przed-sądowym.

Celem opracowania była analiza działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych spraw administracyjnych. Analizę wykonano w oparciu o dane statystyczne zawarte w informacjach rocznych o działalności kolegiów odwoławczych.

Liczba spraw rozpatrzonych w latach 2010-2015 przez SKO w Małopolsce jest znacząca, a sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią istotny odsetek spraw administracyjnych. Badania pokazują, że wieloletni okres obowiązywania ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ugruntowane orzecznictwo sądowe spowodowały, że sprawy te są przez kolegia rozpatrywane z coraz większą sprawnością.

Słowa kluczowe: odwołanie od decyzji, analiza danych zastanych, planowanie przestrzenne

ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT APPEAL BOARDS' ACTIVITY IN MAŁOPOLSKA REGION IN THE YEARS 2010-2015

Summary: At present there function 49 Local Government Appeal Boards (LGAB) in Poland, including 3 in Malopolska (Lesser Poland) Region. They have legal control over local government units, they are independent in ruling and reveal the features of a pre court organ.

The aim of the paper is the analysis of the functioning of the Local Government Appeal Boards in Małopolska in the years 2010-2015, with particular consideration of selected administrative arrangements. The research was based on the analysis of statistical data contained in annual reports and the analysis of selected indexes referring to the number of successfully handled cases.

The number of cases considered in the years 2010-2015 by LGAB is considerable in Małopolska, and the issues regarding spatial planning and management continue to constitute a major percentage of administrative cases. The research shows, however, that the Act of March 27, 2003 on spatial planning and management which has been effective for many years as well as stable rulings have caused the number of these cases to be gradually decreasing.

Keywords: appeal against the decision, secondary data analysis, spatial planning