



RAPORT Z BADAŃ
ORZECZNICTWO SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO W
BYDGOSZCZY DOTYCZĄCE
OCHRONY ŚRODOWISKA

BADANIE PRZEPROWADZONE PRZEZ STUDENTÓW
KIERUNKU ADMINISTRACJA

RAPORT Z BADAŃ

TEMAT BADAŃ: ORZECZNICTWO SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO W BYDGOSZCZY DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA

STRESZCZENIE

Badania na temat „Orzecznictwo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy dotyczące ochrony środowiska” pokazują rolę samorządowych kolegiów odwoławczych oraz znaczenie ich orzecznictwa jako organów kontroli instancyjnej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej dla stosowania prawa przez organy niższych stopni oraz zachowania jednolitości działania aparatu administracyjnego. W badaniach przeanalizowano pozycję prawną i strukturę Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy oraz jego rozstrzygnięcia zapadłe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. w przedmiocie: ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach.

WPROWADZENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy jest państwową jednostką budżetową. Kolegium składa się z 34 członków, w tym 17 członków etatowych i 17 członków pozaetatowych. Wśród członków Kolegium są osoby posiadające tytuły i stopnie naukowe oraz tytuły zawodowe (np. 8 członków etatowych posiada tytuł radcy prawnego).

Kolegium jest organem kontroli instancyjnej nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji oraz zażaleń na postanowienia w trybie uregulowanym w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego oraz w ustawie Ordynacja podatkowa. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Przepis ten wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, podobnie jak i Ordynacji podatkowej, rozszerzają jedynie jej treść.

Celem badania była analiza pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych oraz ich działalności orzeczniczej w przedmiocie: ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach. Analiza ta miała dać odpowiedź na pytanie o znaczenie tej instytucji dla stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Postawiono tezę, że działalność samorządowych kolegiów odwoławczych chroni interesy samorządu terytorialnego umożliwiając naprawienie błędów popełnionych przez organy niższych stopni i zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego.

PRZEGLĄD LITERATURY

Bucholski R, Jaśkiewicz J., Mikos-Sitek A., Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej, Warszawa 2016.

Franczak A., Orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie spraw objętych proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej, Toruński Rocznik Podatkowy 2016.

PROCEDURA

Badania prowadzone były przez grupę 11 studentów I roku Administracji studia drugiego stopnia, w semestrze zimowym roku akademickiego 2019/2020. Przedmiot badań stanowiła działalność orzecznicza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Badania tematycznie powiązane były z przedmiotem realizowanym dla studentów I roku Administracji tj. „Postępowanie przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi”.

W badaniach wykorzystano materiały źródłowe Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, „Informację o działalności o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.” stanowiącej załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 1/2020 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2020 r. oraz orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy dostępne w bazie orzeczeń WSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dokonując analizy rozstrzygnięć Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy jako organu drugiej instancji należy mieć na względzie, że jego działalność stanowi jedynie pierwszą fazę kontroli decyzji (postanowień) administracyjnych. Docelowa kontrola stosowania prawa administracyjnego sprawowana jest bowiem przez sądy administracyjne.

Badając wpływ działalności samorządowych kolegiów odwoławczych na stosowanie prawa administracyjnego w zakresie: ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach, rozstrzygnięcia Kolegium pogrupowano zgodnie z art. 138 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

WYNIKI

Do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. wpłynęły łącznie 4.224 sprawy, w tym 176 spraw dotyczących: ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach. Sprawy we wskazanych kategoriach dotyczyły najczęściej: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, naruszenia stanu wody na gruncie, usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich magazynowania lub składowania, zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zezwoleń na wycinkę drzew lub krzewów, opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi.

Praktyka orzecznicza Kolegium była następująca (na podstawie art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego):

1. decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (postanowienia) – 41
2. decyzje uchylające w całości lub w części zaskarżone decyzje (postanowienia) i orzekające co do istoty sprawy – 4
3. decyzje uchylające w całości zaskarżone decyzje (postanowienia) i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji – 42
4. decyzje umarzające postępowanie odwoławcze – 1
5. decyzje uchylające zaskarżone decyzje i umarzające postępowanie I instancji – 3

Pozostałe sprawy zakończyły się m.in. przekazaniem podania według właściwości, stwierdzeniem uchybienia terminu do wniesienia odwołania bądź dotyczyły stwierdzenia

nieważności lub wznowienia postępowania zakończonych decyzją ostateczną (są to tryby nadzwyczajne, które nie były brane pod uwagę w badaniach).

Analizując orzecznictwo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, po pierwsze należy wskazać, że najczęściej Kolegium wydawało decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (postanowienia) oraz decyzje uchylające w całości zaskarżone decyzje (postanowienia) i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W decyzjach uchylających, w ramach uchybień organów pierwszego stopnia, Kolegium wskazywało na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części z uwagi na braki w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, błędy proceduralne, w tym także co do ustalenia kręgu stron postępowania. Po drugie, Kolegium zwracało uwagę organom na ewentualne błędy w interpretacji stosowanych przepisów prawa materialnego będących podstawą prawną decyzji (postanowień) i formułowało wytyczne co do dalszego prowadzenia postępowania, tak by uniknąć podobnych błędów w przyszłości. W związku z dostrzeżonymi uchybieniami, orzekanie przez Kolegium na tym etapie po raz pierwszy bez przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia stanowiłoby niewątpliwie naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania.

Dokonana analiza rodzaju rozstrzygnięć Kolegium potwierdziła znaczenie działalności orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych dla stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Kontrola instancyjna umożliwia bowiem naprawienie błędów popełnionych przez organy niższych stopni i zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego.

PODSUMOWANIE

Podsumowując przeprowadzoną analizę pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych oraz ich działalności orzeczniczej w zakresie: ochrony środowiska, ochrony przyrody i ochrony zwierząt, odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że są to organy administracji publicznej znacznie różniące się od innych funkcjonujących w administracji publicznej. Przesądza o tym m.in. nie tylko tryb powoływania tych organów w drodze konkursu, ale w szczególności poddanie pod nadzór w zakresie orzekania sądowi administracyjnemu. Kolegia stanowią modelowy przykład niezależnego

organu kontroli instancyjnej. Kontrola ta stanowi gwarancję ochrony praw jednostki, chroni również interesy samorządu terytorialnego, umożliwiając naprawienie błędów popełnionych przez organy niższych stopni i zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego.

Opracowanie:

Monika Dunajska

Rafał Kapitkowski

Roksana Kujawa

Paulina Lewandowska

Martyna Mróz

Tomasz Pierzchalski

Anna Pniewska

Joanna Rutkowska

Dominika Szal

Agata Szczukowska

Sebastian Torzewski

Dr Anna Folgier