

**Informacja o działalności**  
**Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi**  
**za okres od 01 stycznia 2014 do 31 grudnia 2014 roku**  
**CZEŚĆ I: OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM**

**1. Podstawa i zakres działania Kolegium**

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, zwanego dalej SKO lub Kolegium, stanowią normy zawarte w ustawie z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 79, poz. 856 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej u.s.k.o., oraz w rozporządzeniach wykonawczych wydanych w oparciu o delegacje w niej zawarte.

W art. 1 ust. 1 u.s.k.o. stanowi się, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Są one właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późniejszymi zmianami), zwaną dalej – K.p.a., oraz ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późniejszymi zmianami), zwaną dalej O.p.

Samorządowe kolegium odwoławcze orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach, co pozostaje w zgodzie z art. 1 ust. 2 u.s.k.o. Obecnie przykładem takiej ustawy jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku poz. 518 z późniejszymi zmianami), w której to uregulowano postępowanie szczególne, postępowanie przedsądowe, którego istotą jest spór między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości gruntowej (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz o bonifikatę udzieloną od pierwszej opłaty i opłatach rocznych.

Obszar właściwości miejscowej SKO obejmuje, zgodnie z § 1 pkt 5 lit.a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925), powiaty: brzeziński, łęczycki, łódzki wschodni, pabianicki i zgierski oraz miasto na prawach powiatu - Łódź wraz z gminami objętymi tym obszarem.

Samorządowe kolegium odwoławcze jest państwową jednostką budżetową, co wprost wynika z art. 3 u.s.k.o.

Kolegium rozstrzyga sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, chyba że przepisy stanowią inaczej, a członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, co pozostaje w zgodzie z art. 21 ust. 1 u.s.k.o.

## **2. Obsada kadrowa Kolegium**

2.1. Kolegium składa się z 55 członków: 22 etatowych i 33 pozaetatowych.

|                                                            |                               |                   |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Liczba członków posiadających wykształcenie:               |                               |                   |
| wyższe prawnicze:<br>15                                    | wyższe administracyjne:<br>7  |                   |
| Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie: |                               |                   |
| wyższe prawnicze:<br>14                                    | wyższe administracyjne:<br>10 | wyższe inne:<br>9 |

Wśród członków Kolegium są osoby posiadające tytuł: doktora nauk prawnych - 6 osób. Jedna osoba posiada otwarty przewód doktorski. Ponadto 16 osób posiada uprawnienia radcy prawnego.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 15 osób (zatrudnionych na 14 etatach) przy czym 10 osób spośród zatrudnionych posiada wykształcenie wyższe. Pracownicy Biura Samorządowego Kolegium Odwoławczego zatrudnieni są na stanowiskach: Kierownik Biura - 1 osoba, Główny Księgowy - 1 osoba, Starszy Inspektor - 5 osób, Inspektor - 5 osób, Referent - 2 osoby, Sprzątaczką - 1 osoba.

## **3. Lokal i wyposażenie Kolegium**

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi mieści się w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej Nr 86 w budynku użyczonym Kolegium przez Gminę Miejską Łódź na mocy porozumienia z Prezydentem Miasta Łodzi. Dodatkowo dla potrzeb koniecznego archiwum wynajęto od Gminy Miejskiej Łódź stosowne pomieszczenie, które odpowiada warunkom określonym przez służby nadzoru archiwalnego.

Nie sposób pominąć faktu sygnalizowanego już uprzednio, iż Skarb Państwa i Gmina Miejska Łódź wobec wystąpienia spadkobierczyni po byłych właścicielach nieruchomości toczy nadal spór przed Sądem Okręgowym w Łodzi, w odniesieniu do całej nieruchomości położonej w Łodzi przy ulicy Piotrkowskiej Nr 86.

Liczyć się należy z tym że spór ten będzie długotrwały, bowiem spadkobierczyni zamieszkuje w Stanach Zjednoczonych Ameryki i aktualnie Sąd Okręgowy w Łodzi zwrócił się o pomoc prawną do właściwych podmiotów, aby postępowanie toczyło jednak bez zbędnej zwłoki.

O stanie sprawy Kolegium jest na bieżąco informowane przez pełnomocnika Gminy Miejskiej Łódź, jak i kierownictwo Administracji Zasobów Komunalnych Łódź-Śródmieście.

Oczywistym jest, iż w przypadku negatywnego i prawomocnego zakończenia sporu dla Gminy Miejskiej Łódź i Skarbu Państwa (przy czym prawdopodobieństwo takiego rozstrzygnięcia, jak wynika z informacji pełnomocnika Gminy Miejskiej Łódź, nie jest znaczące) zachodzić będzie konieczność zwrócenia się do Wojewody Łódzkiego, aby zrealizował on obowiązek określony w art. 14 u.s.k.o. Niezależnie od regulacji zawartej w powołanej normie dokonano nader wstępnego rozeznania co do potencjalnych obiektów które by spełniały konieczne warunki dla potrzeb siedziby tut. Kolegium z zasobów Skarbu Państwa, jak i Gminy Miejskiej Łódź oraz innych podmiotów. Wszystkie przedstawione obiekty wymagają niestety znacznych nakładów finansowych celem dostosowania dla potrzeb siedziby. Jedynie nieruchomość będąca własnością Uniwersytetu Łódzkiego (Łódź, ul. Lipowa Nr 81) odpowiadałaby w pełni potrzebom siedziby bez żadnych nakładów, lecz kwota zaproponowana przez Uniwersytet jest wygórowana i faktycznie obecnie nieosiągalna u Ministra Finansów.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery, drukarki, kserokopiarki i skanery) ocenić należy jako adekwatny do obecnych potrzeb z uwzględnieniem zatrudnienia na dzień sporządzenia informacji, zwłaszcza, że jest on systematycznie wymieniany i modernizowany.

## **CZEŚĆ II: WPLYW SPRAW**

**1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 7 521**  
w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres objęty informacją - 578

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 6 943

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

**2.1. Liczba spraw administracyjnych, ogółem - 5 183**

| LP. | OKREŚLENIE RODZAJU SPRAWY                                                                                                                                                      | LICZBA SPRAW |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1.  | objęte proceduralnie przepisami ustawy - Ordynacja podatkowa                                                                                                                   | 703          |
| 2.  | działalność gospodarcza                                                                                                                                                        | 7            |
| 3.  | planowanie i zagospodarowanie przestrzenne                                                                                                                                     | 1313         |
| 4.  | pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd. ), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne              | 1779         |
| 5.  | gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ustawa - Prawo geodezyjne i kartograficzne | 369          |
| 6.  | ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach                                                                     | 228          |
| 7.  | ustawa - Prawo wodne                                                                                                                                                           | 16           |
| 8.  | rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo                                                                                                                           | 1            |
| 9.  | handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych                                                                                                                              | 83           |
| 10. | ustawa - Prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy, ustawa o kierujących pojazdami                                                                            | 371          |
| 11. | ustawa - Prawo geologiczne i górnicze                                                                                                                                          | 5            |
| 12. | egzekucja administracyjna                                                                                                                                                      | 66           |
| 13. | inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa                                                                                                  | 242          |

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku poz. 270 z póź. zm. ), zwanej dalej p.p.s.a. - 759

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 1001

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

### **CZEŚĆ III: ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH**

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

**- 5907**

| LP. | OKREŚLENIE RODZAJU ROZSTRZYGNIĘCIA                                                                                                                                                           |    |  | LICZBA SPRAW |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--|--------------|
| 1.  | akty wydane przez SKO jako organ II instancji w tym :                                                                                                                                        |    |  | 4389         |
|     | akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej                                                                         | 82 |  |              |
|     | - sposób rozstrzygnięcia - tabela z pkt 1.1 i 1.2.                                                                                                                                           |    |  |              |
| 2.  | akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz - tabela z nkt. 1.2.                                                                                             |    |  | 480          |
| 3.  | postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym :                                                                                                  |    |  | 104          |
|     | uznające zażalenia za uzasadnione                                                                                                                                                            | 23 |  |              |
| 4.  | akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 267 z póź.zm.) |    |  | 759          |
| 5.  | Pozostałe                                                                                                                                                                                    |    |  | 175          |

#### 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 )                                                                                                        | 1685         |
| 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) | 364          |
| 3.  | decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op)                                                                    | 1810         |
| 4.  | decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op)                                                                                                           | 138          |
| 5.  | Pozostałe                                                                                                                                                                                                | 392          |

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.  | postanowienia lub decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op)                                                                                                          | 13           |
| 3.  | postanowienia lub decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a § 1 Kpa oraz art. 249 § 3 Op)                                                                             | 27           |
| 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)                   | 96           |
| 5.  | decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)                                                                                                                   | 121          |
| 6.  | decyzje odmawiające uchylecia 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) | 39           |
| 8.  | decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)                                                                                                       | 11           |
| 9.  | Pozostałe                                                                                                                                                                                                    | 170          |

**2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją:** - 537

**CZEŚĆ IV; ZAŁATWIENIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH**

**1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem:** - 208

w tym ugody - 10

**2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO:** - 53

**3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO:** - 869

## **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 ( tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku poz. 270 z późniejszymi zmianami ):**

**Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem** - 759

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem: - 691  
- wskaźnik "zaskarżalności" - 15,7 %

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem: - 16

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., ogółem: - 6

1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym *zazaleń* na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie , ogółem: - 46

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami p.p.s.a., skierowanych do WSA, ogółem: - 0

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

**Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem** - 602

w tym :

| L.P. | OKREŚLENIE RODZAJU ROZSTRZYGNIĘCIA                             |     | LICZBA SPRAW |
|------|----------------------------------------------------------------|-----|--------------|
| 1.   | Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym : |     | 588          |
|      | uznające skargi za uzasadnione                                 | 181 |              |
| 2.   | Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym :    |     | 14           |
|      | uznające skargi za uzasadnione                                 | 1   |              |



## INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

### 1. Wybrane problemy z orzecznictwa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi.

Z niniejszej informacji wynika, że analogicznie jak w latach 2012-2013 wśród spraw które wpłynęły do rozpatrzenia w 2014 r. największą liczbę stanowiły sprawy z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i oświaty (stypendia, pomoc materialna dla uczniów itp.), dodatki mieszkaniowe i szeroko pojęte sprawy socjalne (np. dodatki energetyczne). Liczba tego typu spraw jest spowodowana z jednej strony sytuacją materialną (finansową) mieszkańców powiatów i gmin wchodzących w skład województwa łódzkiego, w tym także powiatów i gmin dla których organem właściwym jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, a z drugiej coraz większą świadomością prawną stron która to obejmuje także pełną informację co do form i zakresu potencjalnej pomocy.

Znaczną liczbę rozstrzygnięć podejmowanych przez tut. Kolegium stanowiły decyzje wydawane w oparciu o normy zawarte w wielokrotnie już nowelizowanej ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 1456 z późniejszymi zmianami).

Nie sposób przy tym pominąć faktu, że normy zawarte w tej ustawie, jak i jej nowelizacjach, były przedmiotem kilku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego - wyrok z dnia 5 grudnia 2013 roku, sygn. K 27/13, wyrok z dnia 21 października 2014 roku, sygn. K 38/13, wyrok z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. SK 7/11, i orzeczenia te nie były korzystne dla ustawodawcy, bowiem stwierdzano ich niezgodność z Konstytucją RP.

Powyższe wyraźnie wskazuje, iż jakość stanowionego prawa ulega w dalszym ciągu wręcz dramatycznemu obniżeniu, co automatycznie przenosi się na ocenę decyzji podejmowanych przez tut. Kolegium.

Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 1456 z późniejszymi zmianami) czego przykładem jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559), jak i wprowadzanie nowych rozwiązań będących chociażby konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 roku, sygn. K 27/13 (vide: ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567), wyraźnie wskazują, że stopień komplikacji spraw z zakresu szeroko pojętych świadczeń rodzinnych narasta, co przy nakładającym się niestabilnym orzecznictwie sądów administracyjnych, powoduje że prawdopodobieństwo uchylenia decyzji Kolegium ulega zwiększeniu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 listopada 2014 roku, sygn. II SA/Łd 920/14).



Nie sposób pominąć faktu, iż w tego typu sprawach (i nie tylko) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (jak i inne sądy) dokonuje tzw. prokonstytucyjnej wykładni norm prawa, która to częstokroć jest całkowicie sprzeczna z intencją ustawodawcy.

Analogicznie, jak już to miało miejsce w latach 2012-2013, w 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi sprzecznie z dotychczasową linią orzecniczą przyjmuje zupełnie wadliwą wykładnię normy zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 z późniejszymi zmianami), jak i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 z późniejszymi zmianami) oraz w art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 182 z późniejszymi zmianami). Wykładnia tych norm, jak już to sygnalizowano, sprowadza się do twierdzenia, że decyzja zmieniająca lub uchylająca decyzję o ustaleniu prawa do danego świadczenia, niezależnie z której z tych ustaw, w sytuacji, gdy nadal obowiązuje, nie może być zmieniona od chwili zdarzenia uzasadniającego zmianę, tylko od chwili wydania decyzji zmieniającej lub uchylającej. Sąd administracyjny twierdzi więc, że decyzja taka ma charakter konstytutywny, a zatem może wywoływać jedynie skutki na przyszłość (ex nunc) – wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 9 grudnia 2013 roku, sygn. II SA/Łd 1029/13, z dnia 18 lutego 2014 roku, sygn. II SA/Łd 2/14, z dnia 9 grudnia 2014 roku, sygn. II SA/Łd 907/14. Pogląd ten aczkolwiek znajdujący swe odzwierciedlenie w niektórych orzeczeniach (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2013 roku, sygn. III SA/Kr 1164/12), trudno uznać za akceptowalny, zwłaszcza, że w doktrynie odstępuje się od akademickiego podziału na decyzje deklaratoryjne i konstytutywne, wskazując, że wielokrotnie decyzje mają charakter mieszany.

Podtrzymać należy dotychczas prezentowany przez tut. Kolegium pogląd, że całkowicie uzasadniona jest możliwość zmiany (uchylenia) decyzji od momentu danego zdarzenia, a nie z chwilą wydania decyzji zmieniającej (lub uchylającej), gdyż znajduje swe odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie, lecz również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide: wyrok z dnia 30 listopada 2012 roku, sygn. I OSK 993/12, wyrok z dnia 28 października 2009 roku, sygn. II GSK 153/09, wyrok z dnia 11 marca 2010 roku, sygn. I OSK 1554/09, wyrok z dnia 3 stycznia 2013 roku, sygn. I OSK 1129/12 ), jak i wojewódzkich sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2011 roku, sygn. IV SA/Gl 333/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 roku, sygn. IV SA/Wr 213/09 ).

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż kategoryczne przyjęcie poglądu o możliwości zmiany (uchylenia) decyzji jedynie z mocą na przyszłość (*ex nunc*) budzi uzasadnione wątpliwości na tle konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), bowiem osoba, która realizuje obowiązki wynikające z powołanych powyżej ustaw (obowiązek informowania o zmianach w sytuacji majątkowej, osobistej etc., etc.) i z chwilą danego zdarzenia informuje o nim bezzwłocznie jest w gorszej sytuacji od osoby, która obowiązku ustawowego nie respektuje. Sąd administracyjny w wymienionych wyrokach w żaden sposób do tej kwestii się nie odniósł. Wszystkie wyroki Sądu I instancji zostały zakwestionowane skargami kasacyjnymi i wyrazić należy nadzieję, że kwestia ta zostanie wreszcie definitywnie rozstrzygnięta orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (lub też ewentualną zmianą norm prawa, która doprecyzuje ich brzmienie). W skargach kasacyjnych wyartykułowano także wniosek o rozważenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego zważywszy chociażby rozbieżności, jak i istotność zagadnienia możliwości skierowania spraw do składu rozszerzonego. Na dzień sporządzenia sprawozdania prawomocne wyroki w tych sprawach nie zapadły.

Zwrócić należy uwagę, iż Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyrokach z dnia 17 kwietnia 2014 roku, sygn. I OSK 988/13, I OSK 987/13, I OSK 986/13, oddalając skargi kasacyjne tut. Kolegium, w części podzielił pogląd, iż możliwym jest zmiana decyzji z mocą wsteczną – *ex tunc*.

Zasygnalizować należy, iż w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w roku 2014 pojawił się nowy, sprzeczny z dotychczasowym, nurt orzecznictwa w zakresie spraw związanych z kierowaniem do domów pomocy, a w szczególności na tle art. 61 ust. 2 w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku, poz. 182 z późniejszymi zmianami) czego przykładem jest wyrok tego Sądu z dnia 9 grudnia 2014 roku, sygn. II SA/Łd 907/14.

Sąd administracyjny w tym wyroku, poza omówionym już zagadnieniem *ex tunc* i *ex nunc*, wywiódł, że nie jest możliwym wydanie decyzji administracyjnej określającej obowiązek małżonka, zstępnego lub wstępnego mieszkańca domu pomocy społecznej w konkretnej wysokości, gdy osoby te nie zawarły umowy w tym zakresie bądź odmówiły jej zawarcia. Zdaniem Sądu I instancji brak umowy wyklucza możliwość wydania decyzji w tym zakresie a w przypadku odmowy zawarcia umowy, koniecznym i zasadnym jest jedynie wystąpienie ze stosownym powództwem przez organ pomocowy. Pogląd ten odbiega w sposób zasadniczy od dotychczas prezentowanego, jak również od dotychczasowej praktyki (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2012 roku, sygn. I OSK 653/12), jak i poglądów prezentowanych w doktrynie, co wyraźnie jest nawet wskazywane przez sąd administracyjny. Dodać należy przy tym, że praktyka organów pomocowych znana tut. Kolegium wskazuje, że skierowanie na drogę postępowania przed sądem powszechnym nie jest skuteczne.

Również w tym przypadku wniesiono skargę kasacyjną.

Orzecznictwo sądów administracyjnych na tle stosowania norm zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku poz. 600 z późniejszymi zmianami) w porównaniu do roku 2013 uległo stabilizacji i zasadniczo rozstrzygnięcia podejmowane przez Kolegium nie są kwestionowane przez sądy administracyjne.

Istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej, a co w konsekwencji na możliwość skutecznego kwestionowania decyzji wydanych przez tut. Kolegium, jak i organów I instancji, miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 roku, sygn. SK 6/12 (Dz. U. z 2014 roku poz. 926). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 627 z późniejszymi zmianami) są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy te tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Zwrócić przy tym należy uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny w swych orzeczeniach wywodzi, że odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, którego stwierdzono niekonstytucyjność, nie może być rozumiane jako nakaz dla organów administracji publicznej i sądów w dalszym ciągu stosowania tego aktu w procedurach przewidzianych w art. 190 ust. 4 Konstytucji, gdyż byłoby to zaprzeczeniem jakiegokolwiek logiki i racjonalności, skoro i tak po utracie mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu (przepisów) należałoby ponownie weryfikować wszystkie orzeczenie wydane w oparciu o akt normatywny, który utracił domniemanie konstytucyjności.

Skutkiem tego orzeczenia jest fakt, iż z jednej strony organy administracji mają wręcz obowiązek stosowania norm które są niekonstytucyjne, bowiem odroczone utratę mocy obowiązującej - okres 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku, a z drugiej bezspornym jest, że sądy administracyjne będą niewątpliwie uchylać decyzje wydane w oparciu o takie normy prawa. Powyższe wskazuje na konieczność postulowania, aby ustawodawca w takim przypadku - odroczenie utraty mocy obowiązującej - dał możliwość zawieszenia postępowania do czasu uchwalenia stosownej nowelizacji, co pozwoli chociażby na uniknięcie kosztów sądowych. Kary za usunięcie drzew bez pozwolenia sięgają milionów złotych, co powoduje, że koszt postępowania przed sądami administracyjnymi wynosi częstokroć kilkadziesiąt tysięcy złotych i kwoty te ponoszone są przez tut. Kolegium, zaś gminy nie otrzymują należnych kwot z tytułu kar.

Liczyć się należy z tym, że powołane powyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowoduje podwyższenie wskaźnika uchylalności decyzji wydanych przez Kolegium (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2014 roku, sygn. II OSK 2705/14).

W tym przypadku przyczyny wadliwości wydanych decyzji administracyjnych nie leżą jednak po stronie organów administracji.

Podobnie, jak w sprawozdaniu ubiegłorocznym, podkreślić należy znaczące zwiększenie stopnia skomplikowania spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy (czy też ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia z uwagi na wyższe wymagania, w tym zakresie, prezentowane w rozbieżnym orzecznictwie sądów administracyjnych. Poza sygnalizowaną już tendencją w orzecznictwie sądów administracyjnych, która wskazuje na konieczność (czy też możliwość) takiego ustalania poszczególnych parametrów w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, aby były używane miary, jak i określenie "widełek" tych parametrów, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości korzystania z pojęcia "kondygnacja", niepokojącym zjawiskiem w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi jest kwestia terenu objętego wnioskiem przez inwestora. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej zarówno organów administracji, jak i sądu administracyjnego, nie było kontestowana możliwość objęcia wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy ( o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego ) nie tylko działki budowlanej w rozumieniu działki ewidencyjnej, lecz również kilku takich działek, jak i ich części ( co miało szczególne znaczenie w przypadku, gdy na działce część terenu była lasem w rozumieniu ustawy o lasach ). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 roku, sygn. II SA/Łd 917/14, wywiódł, że jedynie działka ewidencyjna może być terenem inwestycji w rozumieniu norm zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku poz. 647 z późniejszymi zmianami ). Pogląd wyrażony w tym wyroku stanowi, jak już wskazano powyżej, zaprzeczenie dotychczasowego orzecznictwa. Faktem jest, że pogląd taki był prezentowany w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych, lecz były to orzeczenia odosobnione. W świetle dotychczasowej praktyki pogląd wyrażony w powołanym powyżej wyroku trudno uznać za słuszny, zwłaszcza, że stanowi on przykład zmiany orzecznictwa wręcz o przysłowiowe 180 stopni i nie znajduje on w ocenie Kolegium żadnego odzwierciedlenia w obowiązujących normach prawa, które to w tym zakresie nie uległo żadnej nowelizacji.

Tak jak w roku 2013 roku Kolegium uwzględniając orzecznictwo sądów administracyjnych wyrażane na tle stosowania norm zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku poz. 647 z późniejszymi zmianami ) wielokrotnie stosuje normę zawartą w art. 138 § 1 pkt 2 Kpa orzekając merytorycznie, co ma szczególne znaczenie przy uchybieniach które to mogą być właśnie korygowane w toku postępowania odwoławczego. Powtórzyć jednak należy, iż ustawa ta wymaga znaczącej nowelizacji, bowiem wręcz dowolność poglądów prezentowanych w orzecznictwie stanowi zaprzeczenie istoty, która legła u podstaw jej uchwalenia.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż niepokojąca tendencja w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który to rozszerzająco definiuje pojęcie wady rażącego naruszenia prawa i tym samym orzeka o stwierdzeniu nieważności decyzji ostatecznej (i ewentualnie decyzji ją poprzedzającej) została przeniesiona także grunt skarg wnoszonych na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W jednostkowym przypadku sąd administracyjny przyjął, iż Kolegium dopuściło się beczynności z rażącym naruszeniem prawa (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 listopada 2014 roku, sygn. III SAB/Łd 35/14).

Powyższe orzeczenie wskazuje na pewien kierunek orzecznictwa sądów administracyjnych, który to może się utrwalić i stanowi on wyraz kategorycznego sprzeciwu sądownictwa względem tego typu zjawisk w postępowaniu administracyjnym.

Tendencję taką uwypukla fakt, że sądy administracyjne częściej korzystają z możliwości wymierzenia grzywny określonej w art. 154 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przykładowo w odniesieniu do Kolegium Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w dwóch przypadkach (wniosek w tym zakresie złożyła ta sama strona skarżąca) wymierzył karę grzywny, lecz kara ta była całkowicie nieuzasadniona i Naczelny Sąd Administracyjny po rozpatrzeniu wniesionych zażaleń postanowieniami z dnia 13 czerwca 2014 roku, sygn. I OZ 401/14, sygn. I OZ 402/14, orzekł o uchyleniu postanowień Sądu I instancji i przekazaniu sprawy temu Sądowi do ponownego rozpatrzenia.

Coraz częściej przedmiotem postępowań prowadzonych przez Kolegium są sprawy z zakresu ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku poz. 782 z późniejszymi zmianami). Ustawa ta z jednej strony gwarantuje realizację praw obywatelskich, a z drugiej praktyka wskazuje, że częstokroć intencja ustawodawcy została zupełnie wypaczona, zaś orzecznictwo sądów administracyjnych jest przykładowo niejednolite.

Sprawy z zakresu szeroko pojętego prawa podatkowego stanowią też znaczącą część spraw będących przedmiotem postępowania prowadzonego przez Kolegium. Sąd administracyjny zwraca szczególną uwagę na kwestie dowodowe ( opinie dotyczące stanu technicznego budynków i budowli, dokumenty nadzoru budowlanego ). Istotne wątpliwości budzi kwestia opodatkowania budynków i budowli, gdy granica między tymi pojęciami nie jest ostra i wymaga ona jak się wydaje definitywnego rozstrzygnięcia albo przez ustawodawcę w drodze nowelizacji ustawy albo przez podjęcie stosownych uchwał przez Naczelny Sąd Administracyjny . Zwrócić należy uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w przypadku decyzji wydawanych w zakresie uznania organu podatkowego w części swych orzeczeń nie podziela poglądów Kolegium.



Analogicznie do sprawozdania z 2013 roku stwierdzić należy, że w sprawach związanych z ustaleniem opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, które to ze swej istoty są sporami cywilnymi ma miejsce rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych na tle incydentalnych kwestii procesowych (np. złożenie wniosku o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego z uchybieniem terminu, wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku i rozstrzygnięcia podejmowane przez Kolegium w tym zakresie).

Przykładowo:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 9 grudnia 2014 roku, sygn. II SAB/Łd 136/14, konsekwentnie przyjmując za słuszny pogląd wyrażony w Uchwale Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2013 roku, sygn. I OPS 12/13, oddalił skargę na bezczynność Kolegium w sprawie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie zasadności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 lutego 2014 roku, sygn. I OSK 1725/12, po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Kolegium orzekł o uchyleniu wyroku Sądu I instancji i odrzucił skargę na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona.

Postulować należy, aby ustawodawca znowelizował ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku poz. 518 z późniejszymi zmianami), w zakresie kwestii procesowych, aby definitywnie zostało rozstrzygnięte czy właściwym w tym sprawach jest sąd administracyjny czy sąd powszechny, jak również czy ewentualnie surogatem zaskarżenia jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (bądź zażalenie, gdyż taki pogląd został zaprezentowany w jednym z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego).

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

Stwierdzić należy, że w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi, przypadki zaległości nie są liczne i nie stanowią znaczącego procentu spraw w stosunku do ilości spraw, które wpłynęły do załatwienia w roku 2014.

Analogicznie, jak w latach poprzednich, główną ich przyczyną, powtarzalną z roku na rok, jest: brak dostatecznej ilości etatów orzeczniczych pozwalających reagować na nieoczekiwane zmiany w przepisach prawa materialnego, które niosą za sobą dodatkowe uprawnienia i obowiązki dla organów jednostek samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów, zarządów powiatu, marszałka województwa i zarządu województwa), zmiany orzecznictwa czy też zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny określonych norm prawa.



Zwrócić należy uwagę na fakt, iż zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 roku w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828) w tut. Kolegium liczba ta została określona na 31 etatów, a dysponujemy 21 etatami.

Drugą z przyczyn stanowi brak dostatecznej ilości środków finansowych na przygotowywanie spraw przez pozaetatowych członków tut. Kolegium.

Trzecią jest brak dostatecznej ilości środków finansowych na usługi pocztowe, chociażby po to, aby nie zarzucano Kolegium nie powiadamiania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.).

W odniesieniu do powyższego podkreślić należy, że w kwietniu 2014 roku Kolegium wystąpiło do Ministerstwa Finansów o kwotę 100 tys. zł (dodatkowe środki finansowe z rezerwy celowej z przeznaczeniem min. na ww. cele). W odpowiedzi uzyskaliśmy informacje, że Kolegium może otrzymać jedynie 60 tys. zł. O taką kwotę wystąpiono ponownie w czerwcu. Decyzję o przyznaniu 50 tys. zł. na przygotowywanie spraw przez pozaetatowych członków tut. Kolegium oraz 10 tys. zł na pozostałe usługi otrzymano w lipcu 2014 roku.

Czwartą z przyczyn jest zmiana sytuacji gospodarczej, ekonomicznej z jednej strony gmin, powiatów, województwa samorządowego i Skarbu Państwa w związku z koniecznością uzyskiwania dodatkowych dochodów, a z drugiej użytkowników wieczystych, co uzasadnia żądania zmiany wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W tym przypadku cykliczność w wpływie spraw ma miejsce w I lub IV kwartale danego roku. W przypadku 2014 roku IV kwartał stanowi szczególny przykład wzrostu liczby wniosków o ustalenie, iż podwyższenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadnione lub uzasadnione w innej wysokości. Także trudna sytuacja materialna osób powoduje, że występują one z licznymi wnioskami o przyznanie świadczeń, co powoduje pewną okresowość w wpływie spraw, szczególnie w III kwartale – zwiększona liczba spraw z zakresu świadczeń rodzinnych, zaś w IV kwartale z zakresu pomocy społecznej.

Piątą przyczyną jest znaczące zwiększenie się stopnia skomplikowania spraw, które wpływają do rozpatrzenia niezależnie zresztą od przedmiotu rozstrzygnięcia.

### **3. Informacja na temat skarg kasacyjnych - liczba uwzględnionych skarg złożonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi.**

W roku 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 46 skarg kasacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w 2014 roku uwzględnił 7 skarg kasacyjnych złożonych przez Kolegium, jednakże podnieść przy tym należy, że wśród tych 7 wyroków NSA uwzględniających skargi SKO tylko 2 dotyczyły skarg kasacyjnych wniesionych w 2014 roku. Pozostałe 5 wyroków odnosiło się do skarg kasacyjnych złożonych do NSA w latach ubiegłych. Jednocześnie należy nadmienić, że w 2014 roku NSA oddalił 43 skargi kasacyjne złożone przez strony.

### **4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium przez MSWiA, Kancelarię Premiera, Najwyższą Izbę Kontroli i inne uprawnione organy.**

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi w roku 2014 została przeprowadzona kontrola przez Archiwum Państwowe w Łodzi. Kolegium nie otrzymało żadnych uwag ani zaleceń pokontrolnych.

### **5. Omówienie wydanych przez Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi postanowień sygnalizacyjnych.**

W roku 2014 Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi nie występował z postanowieniami sygnalizacyjnymi.

### **6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium**

Członkowie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi oprócz spraw związanych z orzecznictwem, prowadzili między innymi: zajęcia dla radców prawnych i aplikantów radcowskich, studentów Uniwersytetu Łódzkiego i innych uczelni, a także szkolenia pracowników administracji publicznej, jak również brali udział w przeprowadzeniu egzaminu radcowskiego.

### **7. Wykonanie budżetu.**

Wykonanie wydatków :

3.933.716,67 zł. co stanowi - 99,996% planu po zmianach na rok 2014 w tym:

Budżet Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, zgodnie z ustawą budżetową na 2014 rok wynosił 3.571.000,-zł.

W trakcie 2014 roku, na wniosek Prezesa Kolegium, Minister Finansów przyznał środki z rezerwy celowej w łącznej wysokości 363.719,00 zł z przeznaczeniem na:

- pokrycie kosztów postępowania sądowego
- wynagrodzenia bezosobowe
- nagrody jubileuszowe
- uzupełnienie wydatków bieżących

W związku z powyższym środki w planie finansowym na 2014 rok wynosiły 3.934.719,00 zł.

Wykonanie wydatków wyniosło 3.933.716,67 zł. co stanowi - 99,97% planu po zmianach.

Niewykorzystane środki w kwocie 1.002,33 zł zostały zwrócone na r-k bankowy Ministerstwa Finansów.

Środki przeznaczone w planie finansowym Kolegium na wynagrodzenia zostały wydatkowane w 100%.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników Kolegium, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku, zostało przedstawione w Części I pkt 2 niniejszej informacji.

  
PREZES  
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM  
OGYDŁAWCZEGO W ŁÓDZI  
Marek Woźniak

Łódź, dnia 16 marca 2015 roku.

