

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI

SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI

ZA OKRES OD 1 STYCZNIA 2020 ROKU DO 31 GRUDNIA 2020 ROKU

CZĘŚĆ 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 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 570), zwanej dalej: u.s.k.o., oraz w rozporządzeniach wykonawczych wydanych w oparciu o delegacje w niej zawarte.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.k.o. samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, co koresponduje z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: K.p.a., oraz art. 13 § 1 pkt 3 i § 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: O.p.

Samorządowe kolegia odwoławcze są więc właściwe w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń (zażaleń na bezczynność lub przewlekłość postępowania), żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez K.p.a., jak i O.p.

Dodatkowo samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygają spory kompetencyjne, jak i wyznaczają organy właściwe do rozstrzygnięcia spraw, gdy ma miejsce wyłączenie danego organu z mocy samego prawa.

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 nadal przykładem takiej ustawy jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1990 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 – art. 78-81 tej ustawy. Normy regulujące to postępowanie mają także zastosowanie w przypadku sporu między użytkownikiem wieczystym a właścicielem na tle wypowiedzenia udzielonej bonifikaty, jak i incydentalnie, na tle sporu o wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania

wieczystego, gdyż co do zasady, wobec dokonanej w 2019 roku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, spory w tym zakresie rozstrzygają sądy powszechne.

Obszar właściwości miejscowej SKO w Łodzi obejmuje, zgodnie z § 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. 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.

Z uwagi na fakt, iż Kolegium ma siedzibę w mieście będącym siedzibą władz samorządu województwa - Łódź - jest także organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu województwa - Zarządu Województwa Łódzkiego, Marszałka Województwa Łódzkiego, co pozostaje w zgodzie z normą zawartą w art. 2a ust. 2 u.s.k.o.

W zakresie właściwości Kolegium pozostaje więc: województwo samorządowe, 5 powiatów, miasto na prawach powiatu - Łódź oraz 36 gmin.

Dodatkowo, tak jak w latach ubiegłych, w okresie przejściowym od dnia 1 sierpnia 2017 roku samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w sprawach z wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, jak i świadczenia wychowawczego, złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 roku realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, co powoduje, że w zakresie jego właściwości pozostają decyzje administracyjne wydane w tych zakresach przez Wojewodę Łódzkiego jako organ I instancji. Ustawodawca w art. 23 ust. 2 oraz w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2017 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428) objął zakresem właściwości Kolegium także organ administracji rządowej, co jest konsekwencją przeniesienia zadań z tych zakresów z samorządu województwa (marszałek województwa) na administrację rządową (wojewoda). Docelowy obecnie model w tym zakresie to: wojewoda jako organ I instancji, minister jako organ wyższego stopnia.

„Okres przejściowy” w tym przypadku trwa nadal z uwagi na liczbę spraw zainicjowanych wnioskami złożonymi przed dniem 1 stycznia 2019 roku.

Właściwość tut. Kolegium w przypadku decyzji wydawanych przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak już wskazywano uprzednio, nie budzi obecnie już żadnych wątpliwości, co jest wynikiem między innymi postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2018 roku, sygn. I OW 119/18, którym to rozstrzygnięto spór kompetencyjny zachodzący między dawnym tzw. marszałkowskim samorządowym kolegium odwoławczym, a innym samorządowym kolegium odwoławczym z terenu danego województwa. Tym samym w przypadku Województwa Łódzkiego tylko tut. Kolegium jest właściwe do rozpoznawania środków przewidzianych prawem, gdy postępowanie prowadzi Wojewoda Łódzki, gdy wydaje stosowne postanowienia lub decyzje administracyjne.

Nie sposób przy tym pominąć uregulowań zawartych w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1842 z późniejszymi zmianami), którą to rozszerzono zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych, aczkolwiek tylko i wyłącznie tych, które są siedzibą marszałka danego województwa. Zgodnie bowiem z art. 15ga ust. 13, jak i w art. 15gg ust. 27 tejże ustawy odwołanie od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy odmawiającej przyznania dofinansowania przysługuje do Kolegium.

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 50 członków – 21 etatowych i 29 pozaetatowych.

Liczba członków posiadających wykształcenie		
Wyższe prawnicze: 15	Wyższe administracyjne: 6	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
Wyższe prawnicze: 18	Wyższe administracyjne: 8	Wyższe inne 9

Wśród członków Kolegium są osoby posiadające stopień naukowy: doktora nauk prawnych - 8 osób, doktora habilitowanego nauk prawnych – 1 osoba . Ponadto 19 osób posiada uprawnienia radcy prawnego.

Biuro Kolegium składa się z 15 osób (zatrudnionych na 13,15 etatach) przy czym 10 osób spośród zatrudnionych posiada wykształcenie wyższe. Pracownicy Biura Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi zatrudnieni są na stanowiskach: Kierownik Biura – 1 osoba, Główny Księgowy – 1 osoba, Starszy Inspektor – 3 osoby, Inspektor – 8 osób, sprzątaczką – 2 osoby.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium.

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi nie uległa zmianie i mieści się w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej Nr 86, w budynku użyczonym Kolegium przez Gminę Miejską Łódź na mocy porozumienia z Prezydentem Miasta Łodzi i Wojewodą Łódzkim. Dla potrzeb koniecznego archiwum nadal wynajmowane jest od Gminy Miejskiej Łódź stosowne pomieszczenie, które obecnie odpowiada warunkom określonym przez służby nadzoru archiwalnego. Nadto po przeprowadzonych negocjacjach

z Gminą Miejską Łódź uzyskano dodatkowe pomieszczenia dla potrzeb Kolegium, które to znajdują się w budynku bezpośrednio przylegającym do dotychczasowej siedziby. Pomieszczenia te są objęte umową użyczenia.

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.

Dodatkowo w roku 2020 w związku z koniecznością zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 uzupełniono wyposażenie Kolegium w tym także o generatory ozonu, stacje dezynfekcji rąk, stosowne zabezpieczenia osobiste.

CZĘŚĆ II. WPŁYWY SPRAW.

1. **Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją** - 5 400
w tym spraw:
- 1.1 Pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres objęty informacją - 500
- 1.2 Wpływy spraw w roku objętym informacją - 4 900

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

- 2.1 Liczba spraw administracyjnych, ogółem - 4 162

L.p.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1	Objęte proceduralnie przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa	458
2	Działalność gospodarcza	14
3	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	632
4	Pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia wychowawcze, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	1 526
5	Gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne	453
6	Ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	205
7	Ustawa – Prawo wodne	12
8	Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	8
9	Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	54
10	Ustawa – Prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy, ustawa o kierujących pojazdami	322

11	Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze	19
12	Egzekucja administracyjna	20
13	Inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII K.p.a.	439

2.2 Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: p.p.s.a., - 660

2.3 Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 78

2.4 Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III. ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 4 974

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1	Akty wydane przez SKO jako organ II instancji w tym:		3 179
	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 K.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej	24	
	Sposób rozstrzygnięcia – tabela z pkt 1.1 i 1.2		
2	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji – sposób rozstrzygnięcia patrz tabela z pkt 1.2		297
3	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponaglenia (zażaleń na beczynność organu lub przewlekłość), w tym :		128
	uznające ponaglenie (zażalenie) za uzasadnione	43	
4	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – p.p.s.a.		654
5	Pozostałe		716

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

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1	Decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 1 O.p.)	1 705
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 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 2a O.p.)	530
3	Decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 K.p.a. oraz art. 233 § 2 O.p.)	631
4	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 O.p.)	50
5	Pozostałe	263

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

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1	Postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art. 150 § 2 K.p.a. oraz art. 244 § 2 O.p.)	0
2	Postanowienia lub decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 K.p.a. oraz art. 242 § 3 O.p.)	5
3	Postanowienia lub decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a § 1 K.p.a. oraz art. 249 § 3 O.p.)	24
4	Decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156-158 K.p.a. oraz art. 247-251 O.p.)	109
5	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 K.p.a. oraz art. 248 § 3 O.p.)	31
6	Decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 K.p.a. oraz art. 245 O.p.)	2
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 K.p.a. oraz art. 245 O.p.)	4
8	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 K.p.a. oraz art. 208 O.p.)	17
9	Pozostałe	105

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją. - 315

CZĘŚĆ IV. ZAŁATWIENIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH.

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informację, ogółem: - 109

w tym ugody - 0

1.1 Liczba wniesionych sprzeciwów do orzeczeń SKO - 31

1.2 Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 2

CZĘŚĆ V. SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez SKO w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1325 z późniejszymi zmianami):

Liczba spraw w roku objętym informacją, ogółem - 660

w tym:

1.1 Liczba skarg na decyzje i postanowienia SKO skierowanych do WSA w roku objętym informacją ogółem - 602

w tym sprzeciwów w rozumieniu art. 64a p.p.s.a. - 7

wskaźnik „zaskarżalności” - 17,32 %

1.2 Liczba skarg na bezczynność (lub przewlekłość) Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 3

1.3 Liczba skarg uwzględnionych przez SKO we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. ogółem - 5

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 - 43

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

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

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem - 445

w tym:

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd, w tym		445
	uznające skargi za uzasadnione	127	
2	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd, w tym		0
	uznające skargi za uzasadnione	0	

W porównaniu do lat ubiegłych (2015 rok – 23,72 %, 2016 rok – 21,29 %, 2017 rok – 18,92 %, 2018 rok – 24,95%, 2019 rok – 23,12%) wskaźnik stabilności orzecznictwa w 2020 rok uległ ewidentnemu pogorszeniu i wynosi obecnie 28,54 %.

Powyższe wskazuje, że niestety nie udało się utrzymać w 2020 roku dotychczasowego trendu w przypadku tego wskaźnika. Czynniki, które legły u podstaw pogorszenia stabilności orzecznictwa Kolegium są jak w latach ubiegłych: stopień skomplikowania spraw, rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: przykładowo sprawy podatkowe, sprawy z zakresu szeroko pojętych świadczeń socjalnych), odstępianie w niektórych przypadkach przez sąd administracyjny od utrwalonego poglądu prezentowanego w danych sprawach (vide: sprawy z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych), a także obniżenie poziomu orzecznictwa sądów administracyjnych spowodowane między innymi prawie całkowitym zawieszeniem funkcji orzeczniczych w pewnym okresie czasu, następnie podjęcie ich przy nagromadzeniu spraw oraz wykorzystanie postępowania uproszczonego i nieprecyzyjne zmiany w obowiązujących normach (vide: ustawa z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1842 z późniejszymi zmianami). Dodatkowo wskazać należy, iż presja zachowania terminu do załatwienia sprawy, a także fakt, iż od końca marca 2020 roku z uwagi na zaistniałe zagrożenie COVID-19 koniecznym było dopuszczenie pracy Kolegium w trybie hybrydowym (praca zdalna, a więc poza siedzibą, i praca w siedzibie Kolegium), mogły przyczynić się do popełniania błędów (i to niestety, często wręcz akademickich), które mogły mieć wpływ na stabilność orzecznictwa. Nie sposób przy tym pominąć wskaźnika zaskarżalności podejmowanych przez Kolegium rozstrzygnięć – 17,32%, którego to obecny wymiar nie odbiega w sposób zasadniczy od lat ubiegłych (2018 rok -16,99 %, 2019 rok – 16,60 %) i jest on w miarę stabilny, co wskazuje jednak na zachowanie poziomu orzecznictwa. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż istotne znaczenie dla poprawy wskaźnika stabilności orzecznictwa ma nie mniej systematyczne kwestionowanie w drodze skargi kasacyjnej (lub zażalenia) wadliwych lub spornych (w rozumieniu: spornych poglądów wyrażonych w danym orzeczeniu) wyroków (postanowień) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zwłaszcza, że wydane w następstwie wyroki Naczelnego Sądu

Administracyjnego w dominującej części zapadają nie w roku wniesienia skargi kasacyjnej (lub zażalenia na postanowienie), a nawet po 2-3 latach i są w swej znaczącej części zgodne z poglądami prezentowanymi przez Kolegium.

CZĘŚĆ VI. INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

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

Rok 2020 był szczególnym w praktyce orzeczniczej, bowiem w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, nastąpiła zmiana w systemie organizacji pracy Kolegium, sądów administracyjnych, jak i wprowadzono szereg nowych, niestandardowych rozwiązań do systemu prawnego, czego zasadniczym przykładem jest wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1842 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: ustawą COVID-19, oraz rozliczne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Ustawą COVID-19, jak już wskazano powyżej, rozszerzono zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych o sprawy związane z udzieleniem dofinansowania, bowiem odmowa przyznania dofinansowania następuje zgodnie z wolą ustawodawcy w drodze decyzji administracyjnej, a odwołanie od stosownej decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy przysługuje właśnie do Kolegium (art. 15ga ust. 13, art. 15gg ust. 27). Ustawą COVID-19 wprowadzono także możliwość przyznania dodatku mieszkaniowego z mocą wsteczną (art. 15zzzib), jak i dodatku mieszkaniowego z dopłatą do czynszu (art. 15zzzic), ale w praktyce orzeczniczej Kolegium te rozwiązania nie znalazły swego odzwierciedlenia, bowiem w tym zakresie nie wpłynęło żadne odwołanie. Niestandardowym rozwiązaniem przewidzianym przez ustawodawcę była (i jest) możliwość wstrzymania przez organ administracji biegów terminów załatwiania spraw na okres nie dłuższy niż 30 dni, przy dopuszczeniu, za zgodą organu wyższego stopnia, możliwości ponownego wstrzymania biegu terminów. Organy administracji będące w zakresie właściwości Kolegium nie zwracały się o wyrażenie zgody na ponowne wstrzymanie biegu terminów. Ustawodawca w art. 15zzzzn² ustawy COVID-19 nałożył na organy administracji, w tym Kolegium, szczególne obowiązki w przypadku stwierdzenia uchybienia terminu, co sprowadza się do konieczności zawiadomienia strony o uchybieniu terminu i wyznaczeniu terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu. W praktyce oznacza to, że postępowanie administracyjne z jednej strony ulega ewidentnie przedłużeniu, a z drugiej ustawodawca, chroniąc interes strony, dopuszcza wręcz możliwość pewnego automatyzmu przy przywracaniu uchybionych terminów. Nie sposób przy tym pominąć, iż zawiadomienie o uchybieniu terminu (i możliwości złożenia wniosku o przywrócenie terminu) nie dotyczy tylko uchybienia terminów procesowych, lecz także zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony, a także terminów przedawnienia. Krytycznie należy odnieść się do rozwiązania przewidzianego w ustawie COVID-19, które to daje możliwość przywrócenie terminów prawa materialnego, bowiem następuje złamanie wieloletniej zasady obowiązującej w polskim systemie prawnym (i nie tylko), że

terminy takie nie podlegają przywróceniu. Zgodzić się należy ze stanowiskiem, iż ustawodawca wobec wprowadzonego stanu zagrożenia epidemicznego, jak i stanu epidemii, winien przewidzieć rozwiązania szczególne, niestandardowe z uwagi właśnie na niestandardowe zagrożenia, ale nie powinny one powodować zmian, które niweczą dotychczasowy dorobek doktryny, jak i orzecznictwa. Ustawodawca nie skorzystał z możliwości przedłużenia takich terminów, co nie rodzi tak dotkliwych skutków w sferze systemu prawnego jako takiego, jak możliwość przywrócenia terminów, które to dotychczas były nieprzywracalne. Słusznym było (i jest) wprowadzenie przez ustawodawcę – art. 15zzzzzn ustawy COVID-19 – ograniczenia konieczności stosowania art. 10 k.p.a. przez organy administracji publicznej w toku prowadzonego postępowania, jak i wprowadzenie możliwości szerszego wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu.

Zbędnym było przy wprowadzeniu rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (vide: § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz. U. poz. 1066) słusznej, jako takiej, zasady możliwości ograniczenia realizacji zadań o charakterze publicznym przez organy administracji, określenie katalogu spraw, które to winny być załatwiane przez te organy, bowiem spowodowało to powstanie zaległości w przypadku niektórych organów administracji, w rozpatrywaniu innych spraw spoza katalogu, jak i ograniczania się przez organy administracji do wydawania jedynie rozstrzygnięć pozytywnych dla stron postępowania, gdy negatywne były sporządzane, a nie były doręczane. Nadto zaś normotwórca kształtując katalog spraw – które to winny być jednak załatwiane mimo zaistniały ograniczeń w funkcjonowaniu organów administracji – był nieprecyzyjny (vide: § 15 ust. 4 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz. U. poz. 1066), bowiem posłużono się jednocześnie pojęciem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdy w pojęciu „decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania” terenu mieści się pojęcie „decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego” i „decyzji o warunkach zabudowy”. Nadto decyzje te nie są wydawane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, gdyż pojęcie to właściwe jest jedynie dla organów administracji występujących w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1333 z późniejszymi zmianami).

Krytycznie z punktu widzenia praktyki orzeczniczej, jak i praw oraz obowiązków stron postępowania, należy ocenić rozwiązanie przewidziane przez ustawodawcę w art. 98 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. poz. 695), a polegające na przyjęciu, że wszelka korespondencja kierowana przez organy administracji (i nie tylko, gdyż zakres tej normy obejmował wszystkie postępowania prowadzone w oparciu o normy ustawowe, z niewielkimi wyjątkami) za pośrednictwem operatora pocztowego, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, i nie podejmowana w terminie była uznawana za niedoręczoną (doręczenie per awizo nie następowało). Zrozumiałym było wprowadzenie pewnych ograniczeń przez

ustawodawcę (lub normotwórcę) wobec zaistniałego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, aby strony postępowań nie były narażone na możliwość zarażenia COVID-19, ale wprowadzone rozwiązanie spowodowało: z jednej strony stan niepewności w systemie prawnym, jak i w zakresie praw i obowiązków stron, a z drugiej nierówność stron, bowiem doręczenie następowało, gdy dana strona osobiście odebrała stosowną przesyłkę. Słusznie więc ustawodawca dostrzegł te kwestie i z tego szczególnego rozwiązania procesowego w miarę sprawnie i szybko zrezygnował.

Analogicznie, jak w przypadku lat ubiegłych, nie sposób pominąć skutków nowelizacji k.p.a. dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935). Praktyka wskazuje, iż jedynie ponaglenie, jako nowa instytucja procesowa (i „stara” zarazem, gdyż nie odbiega ono w sposób zasadniczy od uprzednio znanej skargi, zażalenia na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania) znalazło swój wymiar praktyczny i swe zastosowanie w praktyce orzeczniczej Kolegium. Dostrzec przy tym należy, iż nadal często, strony postępowań wnoszą ponaglenie bezpośrednio do Kolegium, bez pośrednictwa organu I instancji, jak i wnoszą je, w sytuacji, gdy sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. (vide: sprawy cywilne, sprawy dotyczące żądania udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej - tekst jednolity Dz. U. z 2020 roku poz. 2176). Mediacja, jako forma rozstrzygania spraw administracyjnych nie występuje w praktyce Kolegium, gdyż żadna sprawa nie zakończyła się zastosowaniem tej instytucji procesowej w 2020 roku. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku postępowania uproszczonego. Liczba sprzeciwów wnoszonych przez strony na podstawie art. 64a p.p.s.a., a więc od decyzji wydawanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jest minimalna, gdyż w 2020 roku wynosiła 7 (słownie: siedem), w porównaniu do lat ubiegłych liczba ta wynosiła: 27 - 2019 rok, 10 - 2018 rok. A zatem ta instytucja procesowa przewidziana przez ustawodawcę nie ma żadnego znaczenia w przypadku Kolegium. Dostrzec należy, iż pojawiła się inicjatywa ustawodawcza, aby sprzeciw w rozumieniu art. 64a p.p.s.a. miał zastosowanie także w przypadku postanowień wydawanych na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 144 k.p.a. Inicjatywę tę należy ocenić negatywnie (tak jak zresztą sam sprzeciw, jako taki), bowiem rozszerzenie zakresu sprzeciwu, jak wskazuje już kilkuletnia praktyka, nie spowoduje osiągnięcia celów, jakie legły u podstaw wprowadzenia tego rozwiązania procesowego. Takie stanowisko zaprezentowała Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, opiniując przedłożony projekt. Zwrócić należy także uwagę, przywołując wprowadzone nowelizacją nowe zasady postępowania, iż strony postępowań administracyjnych, jak i ich pełnomocnicy, coraz częściej w swych pismach procesowych powołują art. 79a k.p.a., stanowiący o swoistym poszerzeniu granic określonych w zasadzie zdefiniowanej w art. 10 tej ustawy. Przy czym treść prezentowanych stanowisk wskazuje, że przenoszą tę normę na grunt wszystkich postępowań administracyjnych, niezależnie od przedmiotu postępowania, w sytuacji, gdy nie ma ona zastosowania do nieograniczonego katalogu postępowań, gdyż intencja ustawodawcy była zupełnie inna.

Praktyka orzecznicza wskazuje więc, iż nowe instytucje procesowe, nowe zasady wprowadzone nowelizacją k.p.a. z 2017 roku do postępowania administracyjnego, a które legły u podstaw dokonania

nowelizacji, nie spełniły zamiaru ustawodawcy. Postulować nadal należy, tak jak ma to miejsce od wielu lat, aby wszelkie zmiany w jakichkolwiek procedurach, jak i w prawie materialnym, miały miejsce jednak z wyraźnym, znaczącym udziałem praktyków, w tym w szczególności tych, którzy stosują prawo administracyjne i postępowanie administracyjne, na najniższym szczeblu.

A zatem należy stwierdzić, iż zamiar ustawodawcy leżący u podstaw nowelizacji k.p.a. z 2017 roku nadal się nie ziścił, zaś postępowanie administracyjne nie uległo gwałtownemu uproszczeniu i przyśpieszeniu, a co najwyżej jeszcze bardziej się skomplikowało.

Zwrócić należy uwagę, iż wprowadzane do postępowania administracyjnego nowe instytucje, czego przykładem była sygnalizowana w ubiegłorocznym sprawozdaniu nowelizacja ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jednolity Dz. U. z 2019 roku poz. 2407 z późniejszymi zmianami), polegająca na kierowaniu do stron postępowania, przez organ właściwy (lub wojewodę w przypadku wystąpienia tzw. koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), jedynie informacji o przyznaniu świadczenia wychowawczego, powodują szereg wątpliwości interpretacyjnych. Wątpliwości te szczególnie się nasilają w sytuacji, gdy świadczenie faktycznie nie przysługiwało na dzień sporządzenia informacji, czy też nie przysługuje ono od pewnego momentu w trakcie trwania okresu zasiłkowego. Nadto brak podstaw do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego często jest stwierdzony dopiero po upływie okresu zasiłkowego. Zastrzeżenia wyrażone w ubiegłorocznym sprawozdaniu, co do formy ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego nadal zachowują aktualność. Dostrzec należy, iż organy administracji, w przypadku braku podstaw do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, na dzień skierowania do strony informacji o świadczeniu, a więc gdy takie zawiadomienie, informacja była skierowana do beneficjenta, lub też braku podstaw do wypłaty świadczenia w trakcie trwania okresu zasiłkowego stosują albo wprost art. 13a ust. 1 ustawy i wydają decyzję administracyjną o odmowie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego od określonej daty, z mocą wsteczną, lub też stosują art. 20 ust. 4 ustawy, dokonując decyzją administracyjną zmiany w zakresie ustalonego informacją prawa do świadczenia wychowawczego, także z określoną datą. Praktykę taką, w przypadku trwania danego okresu zasiłkowego, należy uznać za prawidłową, aczkolwiek należy liczyć się z przeciwnym stanowiskiem sądownictwa administracyjnego, zważywszy chociażby rozbieżne poglądy wyrażane przez sądy na tle *ex tunc* i *ex nunc*.

Wątpliwym jest, aby ustawodawca, w tym przypadku, szybko zareagował i dokonał stosownych zmian, celem uniknięcia zbędnych sporów zarówno przed organami administracji, jak i przed sądami administracyjnymi oraz celem usunięcia stanu niepewności dla stron postępowania, w opisanym powyżej zakresie.

Analogicznie, jak w latach ubiegłych – mając na uwadze 30-letnią praktykę Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi – koniecznym wydaje się wprowadzenie odpłatności, w przypadku niektórych kategorii spraw administracyjnych, w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., nawet wręcz w kwocie symbolicznej (np. 10,- 20,- złotych), jak i zaktualizowanie brzmienia norm regulujących postępowanie skargowe

i wnioskowe, które to poza kosmetycznymi zmianami nie były nowelizowane począwszy od wejścia w życie tej ustawy.

Struktura spraw, niezależnie od zaistnienia stanu zagrożenia epidemicznego, czy też stanu epidemii, które były przedmiotem postępowań prowadzonych przez Kolegium w roku 2020 nie uległa zasadniczym zmianom, w porównaniu do lat ubiegłych (2012-2019), poza jednym wyjątkiem – sporami na tle wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Jeżeli w latach ubiegłych, liczba sporów wahała się przykładowo od 435 (2013 rok) do 1001 (2014 rok), to w roku 2020 liczba spraw, w tym zakresie, nie przekroczyła 100 spraw – wyniosła jedynie 78 spraw. Spadek ten jest oczywistym skutkiem wprowadzonych przez ustawodawcę zmian, a w szczególności ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 2040 z późniejszymi zmianami). Należy liczyć się z sytuacją, że z przyczyn oczywistych liczba spraw, w tym zakresie, będzie na stabilnym poziomie nie przekraczającym 100 spraw.

Podobnie jak w latach ubiegłych (2012-2019) wśród spraw, które wpłynęły do rozpatrzenia, największą liczebnie grupę tematyczną, stanowią sprawy z zakresu pomocy społecznej (zasiłki celowe, zasiłki okresowe, ustalenie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej), świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i oświaty (stypendia, pomoc materialna dla uczniów), dodatki mieszkaniowe i inne szeroko pojęte sprawy socjalne (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy). Niewątpliwie, tak jak w latach ubiegłych, rozmiar tej kategorii spraw jest spowodowany, 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: większą świadomością prawną osób, które to o określone świadczenia występują (vide: świadczenie „dobry start”, dodatki mieszkaniowe, a w szczególności świadczenie pielęgnacyjne) oraz stanem finansów jednostek samorządu terytorialnego (vide: zapewnienie środków w budżecie gmin na pokrycie kosztów związanych z usługami opiekuńczymi), jak i zaistniałym stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie stanem epidemii. Na taki stan mają wpływ także, jak już wielokrotnie wskazywano: informacje uzyskiwane z powszechnie dostępnych stron internetowych (np. zbiór urzędowy orzeczeń sądów administracyjnych, co szczególnie odnosi się do świadczenia pielęgnacyjnego), wymiana doświadczeń na internetowych forach pomiędzy osobami sprawującymi opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, publikacje prasowe, propagowanie określonych świadczeń, jako sztandarowych projektów rządu w postaci realizacji programu wyborczego, jak i nowych projektów np. w postaci świadczenia „dobry start” etc. etc., a także poprawa przepływu informacji między instytucjami świadczącymi pomoc (w jakiegokolwiek postaci), a potencjalnymi beneficjentami. W przypadku tej kategorii spraw dominują rozstrzygnięcia wydawane w oparciu o normy wielokrotnie już nowelizowanej i będącej również przedmiotem wielokrotnej oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 111 z późniejszymi zmianami) oraz ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jednolity Dz.

U. z 2019r. poz. 2407 z późniejszymi zmianami), a także ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1876 z późniejszymi zmianami). W przypadku spraw, wynikających z tych ustaw, w praktyce orzeczniczej zasadnicze, sporne zagadnienia nie uległy radykalnej zmianie i sprowadzają się do następujących kwestii: ustalenie prawa do określonych świadczeń (lub odmowa przyznania bądź zmiana ustalonego świadczenia); ustalenie prawa do danego świadczenia (lub odmowa przyznania bądź zmiana ustalonego świadczenia) w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego; zmiana (uchylenie) decyzji ostatecznej (lub informacji o ustaleniu prawa do danego świadczenia) po upływie okresu zasiłkowego; pojęcie „rodziny”; pojęcie „nienależnego świadczenia” i „nienależnie pobranego świadczenia”; miejsce zamieszkania; utrata i uzyskanie dochodu, sposób obliczenia dochodu rodziny, a także nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (tak jak zresztą innych wojewódzkich sądów administracyjnych), a także Naczelnego Sądu Administracyjnego, w powyższych sprawach, wielokrotnie budzi uzasadnione wątpliwości, gdyż wielokrotnie sąd administracyjny (czy też sądy administracyjne) zastępują ustawodawcę, kreując zupełnie inne brzmienie normy prawa, niż to miało miejsce w latach ubiegłych, nawet, gdy brzmienie danej normy prawa nie budziło żadnych wątpliwości przez wiele lat. Najlepszym przykładem w tym zakresie jest świadczenie pielęgnacyjne zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 17 ustawy 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 111 z późniejszymi zmianami). Organy administracji w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego prezentują stabilny pogląd, iż świadczenie to nie przysługuje, w przypadku, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury lub renty, jak również, gdy ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, i nie uwzględniają w swej praktyce faktu, iż zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku, sygn. K 38/13, jak i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. SK 2/17. Kolegium w swej praktyce orzeczniczej uwzględnia powołane powyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i w przypadku odmowy ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez organ I instancji wydaje decyzję reformatoryjną i przyznaje stosowne świadczenie. Fakt ten ma ewidentny wpływ na skalę wydawanych przez Kolegium decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie sposób przy tym pominąć, że praktyka wskazuje, iż częstokroć same organy I instancji informują strony postępowania, że w przypadku wniesienia odwołania, zachodzi duże prawdopodobieństwo, iż świadczenie zostanie przyznane przez organ II instancji. Kwestia uwzględnienia w praktyce orzeczniczej Kolegium orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie budzi obecnie żadnych wątpliwości, zwłaszcza, że po opublikowaniu orzeczeń poglądy sądów administracyjnych były jednolite. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, ale w tym przypadku Kolegium uwzględnia jednolite obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych i przyznaje świadczenie pielęgnacyjne, gdy dana strona rezygnuje z specjalnego zasiłku opiekuńczego. Równocześnie należy stwierdzić, iż w 2020 roku zarysowały się trzy linie orzecznicze sądów administracyjnych na tle zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego i prawa do renty lub emerytury, co w uprzednich latach nie miało miejsca i nie budziło żadnych wątpliwości interpretacyjnych. W przypadku pierwszej, tak jak dotychczas, sądy administracyjne

wyrażają pogląd, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty lub emerytury (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2020 roku, sygn. I OSK 1334/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2018 roku sygn. I OSK 134/18). Pogląd ten jest w zgodzie z brzmieniem normy prawa ustawowego, bowiem norma ta nie wymaga żadnej wykładni, i był on w pełni akceptowalny przez wiele lat, a dopiero zmiana wysokości kwoty świadczenia pielęgnacyjnego spowodowała powstanie kolejnych linii orzeczniczych. W przypadku drugiej linii orzeczniczej, sądy administracyjne wyrażają pogląd, iż w przypadku zbiegu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego z ustalonym prawem do emerytury lub renty, osobie sprawującej opiekę przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w wysokości różnicy między kwotą emerytury (renty), a kwotą świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 roku, sygn. I OSK 2392/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 roku, sygn. I OSK 1546/19). Pogląd ten jest nieakceptowalny i stanowi ewidentny wyraz nadawania brzmienia normy prawa materialnego przez sądy administracyjne niezgodnie z wolą ustawodawcy. Powyższe znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, czego przykładem jest wyrok tego Sądu z dnia 11 sierpnia 2020 roku, sygn. I OSK 764/20. W przypadku trzeciej linii orzeczniczej, obecnie najbardziej „lansowanej” przez sądy administracyjne, strona ma prawo wybrania „lepszego” świadczenia, a więc, w sytuacji, gdy wystąpi o zawieszenie prawa do renty (emerytury), lub z tego prawa zrezygnuje, to przysługuje jej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Pogląd ten można uznać za dopuszczalny, i jest on stosowany obecnie w praktyce orzeczniczej Kolegium, aczkolwiek, nie sposób pominąć, iż świadczenie pielęgnacyjne i prawo do renty (lub emerytury), to świadczenia zupełnie nieporównywalne, pochodzące z zupełnie innych źródeł, z innych systemów i „mieszanie” tych świadczeń tylko z uwagi na wysokość kwot – niska renta, niska emerytura, a wyższe świadczenie pielęgnacyjne, gdy nie ma miejsca rezygnacja (lub niepodejmowanie) z zatrudnienia lub innej pracy zawodowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, jest zupełnie niezrozumiałe i w konsekwencji nieuprawnione. Kwestia przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jak i przesłanek stanowiących podstawę do odmowy ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, zważywszy opisane powyżej linie orzecznictwa sądów administracyjnych wymaga pilnej ingerencji ustawodawcy, na którą to jednak się nie zanosi. Powyższe jest o tyle istotne, iż przy tak zróżnicowanych poglądach wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych, eksponowana w tym orzecznictwie i doktrynie zasada wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nie jest w żaden sposób faktycznie realizowana. Wręcz przeciwnie, bowiem w tych samych stanach faktycznych, mogą zapaść trzy różne orzeczenia sądów administracyjnych i to w dodatku w oparciu o te same normy ustawowe i te same normy zawarte w Konstytucji RP, co jest zupełnie niezrozumiałe dla stron takich postępowań. Fakt, iż Kolegium w ramach swych uprawnień reformatoryjnych usiłuje uwzględnić brzmienie norm zawartych w ustawie, jak i akceptowalne poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie powoduje, że konieczność ingerencji ustawodawcy staje się zbędna.

W przypadku spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tak jak w latach ubiegłych, liczba spraw nie jest znacząca, poza ponagleniami wnoszonymi na beczynność lub przewlekłe

prorowadzenie postępowania przez Wojewodę Łódzkiego. Trzeba przy tym stwierdzić, iż Wojewoda Łódzki systematycznie wydaje stosowne decyzje administracyjne, aczkolwiek decyzje te odnoszą się częstokroć do wniosków, które to były składane w latach 2016-2018. Przyczyny tak długiego okresu rozpoznawania wniosków o ustalenie danego prawa są niezmiennie te same, a więc: skomplikowany charakter tego rodzaju spraw (vide: w tym konieczność stosowania norm prawa europejskiego), brak reakcji strony postępowania zamieszkałej w Polsce na wezwania kierowane doń z instytucji zagranicznych, jak i wielokrotnie beczynność (przewlekłość) instytucji zagranicznych.

Zwrócić należy uwagę, iż w przypadku świadczeń rodzinnych, jak i świadczenia wychowawczego (bądź innych świadczeń – np. świadczenie alimentacyjne, świadczenie „dobry start”), nadal występują rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i nie tyle już na tle samego pojęcia „nienależne świadczenie”, jak i „świadczenie nienależnie pobrane”, lecz na skali obowiązków nałożonych na organy administracji w zakresie informowania strony postępowania o obowiązkach związanych z ustaleniem (nabyciem) danego prawa, jak i konieczności dokonania ustaleń w zakresie stopnia świadomości strony, co do pobranych nienależnie świadczeń lub badania „stanu złej woli” strony. W jednym przypadku prezentowane jest stanowisko, iż samo złożenie podpisu pod danym wnioskiem, który zawiera stosowne pouczenia, wypełnia obowiązek w zakresie poinformowania o określonych obowiązkach i nie zachodzi konieczność badania stanu świadomości strony lub „złej woli” strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 705/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 243/20), a w drugim przypadku, że samo złożenie wniosku, czy złożenie podpisu pod wnioskiem nie stanowi o należyтым poinformowaniu strony o obowiązkach i że zachodzi konieczność ustalenia stanu świadomości strony lub wykazania „stanu złej woli” strony (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 listopada 2020 roku, sygn. II SA/Łd 408/20, sygn. II SA/Łd 409/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 394/20, sygn. II SA/Łd 395/20). Trudno zgodzić się z poglądem, że organ administracji w toku postępowania administracyjnego winien ustalić stan i stopień świadomości strony, gdy składa ona określony wniosek, zwłaszcza, że jak się wydaje organ ten nie dysponuje metodami i środkami umożliwiającymi dokonanie takich ustaleń – szczególnie, kiedy upłynął znaczny okres czasu od daty złożenia danego wniosku, a nadto, że ma możliwość dokonania ustaleń w zakresie „złej woli” strony. W przypadku sygnalizowanego w latach ubiegłych zagadnienia tzw. „opieki naprzemiennej” w praktyce orzeczniczej Kolegium przyjęto jednolicie pogląd, iż wyłącznie sąd powszechny może wydać w tym zakresie stosowne orzeczenie i pogląd ten jest akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2020 roku, sygn. II SA/Łd 137/20, sygn. II SA/Łd 138/20). Aczkolwiek, zważywszy, iż wielokrotnie sądy administracyjne kształtują „nowe” linie orzecnicze (lub trendy), nie można wykluczyć, że i w tym przypadku takie odstępstwo od dotychczasowej linii się nie ukształtuje.

W przypadku stosowania norm zawartych w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1876 z późniejszymi zmianami), w praktyce orzeczniczej,

dostrzec należy zwiększenie liczby spraw z zakresu kierowania (umieszczenia) osób do domów pomocy społecznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 marca 2020 roku, sygn. II SA/Łd 812/19), spraw związanych z ustaleniem odpłatności w domu pomocy społecznej, jak i spraw dotyczących obowiązku uiszczenia opłaty za osoby umieszczone w domu pomocy społecznej przez osoby zobowiązane do alimentacji. W przypadku spraw dotyczących odpłatności osób zobowiązanych do alimentacji, koniecznym jest szczególne zwrócenie uwagi na prawidłowość ustaleń w zakresie dochodów osoby umieszczonej, jak i osób zobowiązanych do alimentacji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 stycznia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 630/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2020 roku, sygn. II SA/Łd 444/20). Należy przy tym dodać, iż znacząca część składów orzekających Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi nie kwestionuje obecnie możliwości zmiany decyzji „z mocą wsteczną”, czego przykładem jest wyrok tego Sądu z dnia 5 marca 2020 roku, sygn. II SA/Łd 857/19). Istotnym dla praktyki orzeczniczej Kolegium jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2020 roku, I OSK 1109/20, zapadły w wyniku wniesionej skargi kasacyjnej, w którym to Sąd ten jasno określił swe stanowisko, w przypadku decyzji ustalających opłaty osobie zobowiązanej do alimentacji za pobyt w domu pomocy społecznej osoby w nim umieszczonej.

Nie sposób przy tym pominąć, iż stopniowo zwiększa się w praktyce orzeczniczej liczba spraw z udziałem cudzoziemców, z obywatelstwem spoza krajów Unii Europejskiej, a występujących między innymi o ustalenie praw do określonych świadczeń socjalnych np. prawa do świadczenia wychowawczego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 roku, sygn. II SA/Łd 978/19).

Orzecznictwo sądu administracyjnego na tle stosowania norm zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1268 z późniejszymi zmianami), nie uległo żadnym istotnym zmianom, w porównaniu do roku ubiegłego, podobnie jak w latach ubiegłych, w istocie swej, rozstrzygnięcia podejmowane przez Kolegium nie są kwestionowane przez sądy administracyjne (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2020 roku, sygn. III SA/Łd 617/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 grudnia 2020 roku, sygn. III SA/Łd 629/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 października 2020 roku, sygn. III SA/Łd 353/20), z jednym wyjątkiem. Wyjątek ten dotyczy wymiany prawa jazdy z danego kraju na jego polski odpowiednik (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 listopada 2020 roku, sygn. III SA/Łd 344/20) i jest on spowodowany istotnymi, w ocenie Kolegium, różnicami między zakresem uprawnień wynikających z prawa jazdy danego kraju, a zakresem tych uprawnień wynikających z polskiego (krajowego) prawa jazdy, mimo zawarcia stosownych umów międzynarodowych w tym zakresie. Obecnie liczba spraw związanych z wymianą ważnego prawa jazdy wydanego za granicą, w danym kraju, na odpowiednik prawa jazdy polskiego (krajowego) jest stabilna i trend wzrostowy nie występuje. Najczęściej wymiana prawa jazdy obecnie dotyczy obywateli Ukrainy, Rosji, Kazachstanu, a jednostkowo także obywateli innych krajów (np. RPA).

W przypadku ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 110 z późniejszymi zmianami) niezmiennie wątpliwości budzi wykładnia art. 130a ust. 10h i ust. 10j dokonywana przez sądy administracyjne. Jak już systematycznie wskazywano w sprawozdaniach, normy te dają podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnej o ustaleniu kosztów związanych z usunięciem, przechowywaniem i oszacowaniem pojazdu. Istota zagadnienia sprowadza się do kwestii oceny „opieszłości” organów, jak to się określa, w uregulowaniu stanu prawnego pojazdu, co narusza, zdaniem sądów administracyjnych, powinności sprawnego prowadzenia postępowania bez negatywnych skutków dla strony, jak i kwestii badania tytułu prawnego do pojazdu oraz zakresu związania orzeczeniem sądu powszechnego o przypadku pojazdu na rzecz właściwego powiatu, przy czym te ostatnie dwa elementy zaczynają dominować w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 roku, sygn. III SA/Łd 345/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2020 roku, sygn. I OSK 1768/20). Sądy administracyjne w tym przypadku, jak już wielokrotnie wskazywano uprzednio, pomijają fakt, iż organy administracji (i nie tylko) są związane orzeczeniami sądów powszechnych w zakresie prawa własności danego pojazdu, jak również, nie odróżniają działania organu administracji, a więc właściwego starosty od działania osoby prawnej, podmiotu prawa publicznego, którą jest właściwy powiat reprezentowany przez swe organy. Trzeba przy tym stwierdzić, iż Naczelny Sąd Administracyjny odstępuje obecnie od dotychczas prezentowanego korzystnego dla Kolegium (i innych organów administracji) poglądu, że orzeczenie sądu powszechnego wiąże organ administracji i zwraca uwagę na konieczność dokonania ustaleń w sferze prawa własności pojazdu przez organy administracji. Przykładem takiego orzeczenia jest powołany powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zapadł w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę skarżącą, w wyniku czego uchylono korzystany dla Kolegium wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 grudnia 2019 roku, sygn. III SA/Łd 413/19. W przypadku utrwalenia takiej linii orzeczniczej sądów administracyjnych zachodzić będzie konieczność dostosowania praktyki orzeczniczej Kolegium w tym zakresie.

Koniecznym wydaje się, aby w tym przypadku, zważywszy istniejące ciągle różnice w orzecznictwie sądów administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny podjął stosowną uchwałę rozstrzygającą definitywnie o przyjęciu konkretnego, jednego poglądu na tle stosowania art. 130a ust. 10h i ust. 10j ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 110 z późniejszymi zmianami).

Dodatkowo podnieść należy, iż w przypadku stosowania art. 140mb i art. 140n ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 roku poz. 110 z późniejszymi zmianami), którymi to ustawodawca wprowadził obowiązek wydania przez właściwy organ administracji decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku rejestracji pojazdu na terytorium RP lub niezawiadomienia o nabyciu albo zbyciu pojazdu w kwocie od 200,- złotych do 1000,- złotych, w praktyce orzeczniczej Kolegium dostrzec należy nie tylko kwestię wysokości kary, ale także konieczności zastosowania działu IVa – Kary pieniężne - k.p.a. (dział

wprowadzony nowelizacją k.p.a. z 2017 roku). Normy zawarte w tym dziale powodują szereg problemów interpretacyjnych, a nadto istnieją uzasadnione wątpliwości, czy w przypadku każdej kary pieniężnej mają zastosowania, jak również, czy intencja ustawodawcy przy wprowadzeniu danej kary, tak jak ma to miejsce w przypadku kar opisanych powyżej, nie zostanie zupełnie wypaczona, gdy normy te zostaną zastosowane. Konieczna wydaje się w tym przypadku interwencja ustawodawcy, celem doprecyzowania przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych.

Analogicznie, jak w latach ubiegłych, powtórzyć należy, że stale wzrasta liczba i stopień skomplikowania spraw wpływających do Kolegium, czego szczególnym wyrazem są sprawy z zakresu ustalania warunków zabudowy (czy też ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia i zasadniczych zmian w tym zakresie nie ma. Nadal spornymi kwestiami są zagadnienia związane z wyznaczeniem granic obszaru analizowanego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 659/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 roku, sygn. II SA/Łd 788/19), sposobem ukształtowania wszystkich parametrów, uzasadnieniem zastosowania wyjątków przewidzianych prawem, jak i wykazaniem, że poszczególne parametry wynikają ze sporządzonej analizy urbanistycznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 września 2020 roku, sygn. II SA/Łd 942/19). Nie sposób przy tym pominąć i nie powtórzyć wręcz, iż w przypadku postępowań prowadzonych w oparciu o normy zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 293 z późniejszymi zmianami) oraz zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2021r. poz. 247), nader istotne znaczenie ma orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności poglądy odnoszące się do konkretnej sprawy. Zwrócić przy tym należy uwagę, że orzecznictwo sądów administracyjnych, wyrażane na tle stosowania norm zawartych w powołanych powyżej ustawach, a w szczególności na tle decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest endemicznie niestabilne, niespójne, sprzeczne, a nadto częstokroć pozostające wręcz w oczywistej sprzeczności z wyraźnym brzmieniem normy prawa (vide: stacje bazowe telefonii komórkowej i kwestia natężenia emisji pola elektromagnetycznego anten). Tego typu sprawy wymagają szczególnej staranności orzeczniczej, a nawet, gdy takowa jest zachowana, nie oznacza to, że w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego, skarga zostanie oddalona. Wyraźnie od wielu lat sądy administracyjne nie dostrzegają w swym orzecznictwie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 293 z późniejszymi zmianami), a więc ładu przestrzennego, który to jest wartością, i winien być chroniony, jak i prawidłowo kształtowany. Ocenianie ładu przestrzennego wyłącznie przez pryzmat i prymat prawa własności trudno uznać za prawidłowe. Dopuszczanie wręcz nieograniczonego rozszerzania granic obszaru analizowanego, aby tzw. zasada dobrego sąsiedztwa znalazła swój wyraz w istniejącej zabudowie jest ewidentnie wadliwe i szkodliwe (vide; wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 sierpnia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 122/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2020 roku, sygn. II SA/Łd 643/20). Dostrzec należy, iż w przypadku określenia poszczególnych parametrów nowej zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy, nastąpiło pewne ustabilizowanie orzecznictwa sądów administracyjnych, bowiem dopuszcza się możliwość zarówno określenia tych parametrów w formie maksymalnego wskaźnika, jak i „od - do” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 września 2020 roku, sygn. II SA/Łd 942/19). Także w odniesieniu do kwestii kontynuacji funkcji nastąpiło pewne ujednolicenie orzecznictwa. Analogicznie, jak w latach ubiegłych, podkreślić należy, iż w przypadku zarówno postępowania o ustalenie warunków zabudowy, o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy też postępowania o określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji danego przedsięwzięcia, koniecznym jest zebranie pełnego materiału dowodowego (prawidłowo sporządzona analiza urbanistyczna, karta informacyjna przedsięwzięcia etc. etc.), dokonanie jego wnikliwej oceny i prawidłowe uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia, celem uniknięcia zarzutów natury procesowej.

Kwestia udziału w postępowaniu, niezależnie w jakim charakterze (np. wnioskodawcy, właściciela nieruchomości sąsiadującej z terenem objętym wnioskiem inwestora, etc. etc.) jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminy, w roku 2020 roku, nie stanowiła istotnego zagadnienia w orzecznictwie Kolegium. Aczkolwiek uwagi wyrażane uprzednio zachowują swą aktualność.

Tak jak w latach ubiegłych, 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 2020r. poz. 293 z późniejszymi zmianami) wielokrotnie stosuje normę zawartą w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. orzekając merytorycznie, co ma szczególne znaczenie przy uchybieniach, które to mogą być właśnie korygowane w toku postępowania odwoławczego. Decyzje reformatoryjne, w tym zakresie, obecnie nie budzą wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Kolejny raz podkreślić należy, iż prawie każde postępowanie administracyjne prowadzone w oparciu o wskazane powyżej trzy ustawy, niezależnie od przedmiotu i zakresu inwestycji, powoduje olbrzymie zainteresowanie społeczności lokalnych, co częstokroć przenosi się na liczbę stron postępowania, jak i aktywność członków społeczności lokalnej lub stowarzyszeń (np. stowarzyszenia proekologiczne), a także na mnożenie wniosków, skarg, żądań, zażaleń, odwołań. Postulować należy, by ustawodawca w k.p.a., bądź też w określonych normach prawa materialnego, mając na uwadze chociażby pewność obrotu, stabilność decyzji, określił termin materilanoprawny, który to by ograniczał możliwość wzruszenia zapadłych decyzji ostatecznych, zwłaszcza, gdy inwestycja została zrealizowana. Koniecznym wydaje się także, przynajmniej usiłowanie, per analogiam, jak ma to miejsce w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1333 z późniejszymi zmianami) wprowadzenie określenia kto jest stroną danego postępowania.

W 2020 roku nie uległo żadnej zasadniczej zmianie orzecznictwo Kolegium, jak i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu opłaty adiacenckiej, jak i opłaty planistycznej. W przypadku tego rodzaju spraw zachodzi konieczność prowadzenia postępowania z wyjątkową starannością z uwzględnieniem zapewnienia czynnego udziału stronom postępowania na każdym etapie postępowania, jak i dokonaniem oceny operatu szacunkowego, pod każdym względem oraz odniesieniem się przez Kolegium, jak i rzeczoznawcę majątkowego, do zarzutów stron (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 października 2020 roku, sygn. II SA/Łd 356/20 i sygn. II SA/Łd 357/20). W sytuacji, gdy postępowanie zostanie przeprowadzone w sposób prawidłowy, zachodzi duże prawdopodobieństwo, że potencjalna skarga na decyzję Kolegium zostanie oddalona (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 października 2020 roku, sygn. II SA/Łd 364/20).

W praktyce orzeczniczej Kolegium w przypadku ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 310 z późniejszymi zmianami), w istocie swej, występują wyłącznie sprawy z zakresu tzw. naruszenia stosunków wodnych. Sprawy z tego zakresu z jednej strony są nieliczne, ale z drugiej, pod względem procesowym, są skomplikowane, długotrwałe, wymagają konieczności dopuszczenia dowodu z opinii biegłego (hydrologa) i prowadzone są przy udziale najczęściej skonfliktowanych stron. Przeprowadzone w sposób prawidłowy postępowanie, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia czynnego udziału stron (art. 10 k.p.a.), skutkuje najczęściej oddaleniem skargi strony, dla której wydana decyzja jest niekorzystna (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 września 2020 roku, sygn. II SA/Łd 977/19).

Pierwszy raz w praktyce orzeczniczej Kolegium wystąpiły sprawy z zakresu ustawy z dnia 3 lipca 2020 roku – Prawo lotnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1970 z późniejszymi zmianami), bowiem ustawodawca nowelizując tę ustawę w grudniu 2018 roku (nowelizacja weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2019 roku), zmienił art. 82 ust. 7 lit. a ustawy. Obecnie, w przypadku usunięcia drzew lub krzewów stanowiących przeszkodę lotniczą, organem właściwym do wydania stosownej decyzji administracyjnej jest starosta, organem odwoławczym – wobec braku przepisu szczególnego – jest Kolegium.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w przypadku stosowania norm zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 470 z późniejszymi zmianami), zasadniczą grupę spraw będącą w gestii Kolegium stanowią kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia (lub decyzje o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego i ustaleniu opłaty z tego tytułu) oraz decyzje odmawiające zezwolenia na lokalizację zjazdu. Nieprecyzyjność nowelizacji k.p.a. (dział IVa – Administracyjne kary pieniężne, o czym już nadmieniono uprzednio), przejawiająca się między innymi w pojęciach „nakładanie” i „wymierzenie” kary pieniężnej, jak i wskazaniem okoliczności uzasadniających wymiar kary lub odstąpienie od nałożenia kary, skutkuje w tym przypadku koniecznością rozszerzenia uzasadnienia zarówno decyzji organu I instancji, jak i Kolegium, o kwestie związane z odniesieniem się do art. 189d, jak i art. 189f k.p.a. W sytuacji, gdy uzasadnienie obejmuje

wymienione powyżej kwestie, to nie ma podstaw do przyjmowania, że wydane decyzje są wadliwe. Pogląd ten jest obecnie akceptowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi czego przykładem jest wyrok tego Sądu z dnia 28 października 2020 roku, sygn. III SA/Łd 469/20.

Liczba spraw związanych z żądaniem wydania zaświadczenia potwierdzającego „brak postępowań tzw. repriwatyzacyjnych” lub „brak roszczeń w stosunku do nieruchomości” w odniesieniu do konkretnych nieruchomości, w rozumieniu: prowadzonych, lub też nie, postępowań przez Kolegium w 2020 roku, nie odbiega, w sposób zasadniczy, od liczby tych spraw, które wpłynęły w latach ubiegłych. Wnioski te, co do zasady, kończą się wydaniem postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia z uwagi na fakt, iż Kolegium nie dysponuje żadnymi danymi w żądanym zakresie, jak również, że tzw. postępowania repriwatyzacyjne (restytucyjne), co do zasady, nie należą do sfery właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (zasadniczy wyjątek stanowią sprawy z zakresu tzw. gruntów warszawskich, lecz w tym zakresie właściwe jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, co w sposób oczywisty nie uległo żadnej zmianie). Analogicznie, jak w latach ubiegłych wnioski o wydanie zaświadczeń są najczęściej dublowane i zawierają także samo żądanie, ale artykułowane na podstawie norm zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 2176). Istotnym jest w przypadku dostępu do informacji publicznej, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzeżono, iż korzystanie z uprawnienia wynikającego z tej ustawy, a nadto znajdującego potwierdzenie w normie rangi konstytucyjnej (art. 61 Konstytucji RP) jest często nadużywane lub też wykorzystywane niezgodnie z celem ustawowym. Jednakże w chwili obecnej nadużycie w korzystaniu z możliwości żądania udostępnienia informacji publicznej, nie zostało w żaden sposób usankcjonowane, w przeciwieństwie do regulacji francuskich i niemieckich. Potwierdzić należy, iż zarówno w judykaturze, jak i doktrynie wątpliwości nadal budzi prawidłowe zdefiniowanie „informacji publicznej”; w przypadku „informacji przetworzonej” poglądy są w miarę jednolite i orzecznictwo się w tym zakresie ustabilizowało. Żądania udostępnienia informacji publicznej w zakresie tzw. postępowań repriwatyzacyjnych, czy też roszczeń repriwatyzacyjnych, tak jak w latach ubiegłych, są składane wielokrotnie przez te same podmioty (specjalizują się w zakresie szczególnie międzynarodowe kancelarie prawnicze z Warszawy) i to zresztą w niewielkich odstępach czasu, np. co miesiąc (a nawet w odstępie tygodni, czy tygodnia), co zresztą odnosi się także do żądań wydania zaświadczenia. Postulować także należy, aby jednak postępowanie prowadzone w oparciu o tę instytucję było chociaż w niewielkim stopniu odpłatne, zwłaszcza, gdy żądania są wielokrotnie ponawiane.

Sytuacja w zakresie spraw dotyczących określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi (w uproszczeniu) nie uległa żadnym zasadniczym zmianom w praktyce orzeczniczej Kolegium. Powtórzyć przy tym należy, iż sprawy te dotyczą częstokroć znaczących kwot i wymagają bacznej analizy całego materiału dowodowego, na który to składają się wielokrotnie dziesiątki, bądź setki dokumentów (w tym faktury VAT), jak i umowy zwarte między stronami. Sąd administracyjny dokonując oceny decyzji administracyjnych wydanych w tego rodzaju sprawach, zwraca szczególną uwagę na kwestię oceny, czy faktycznie dotacja została w całości (lub w części) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, jak i czy cel zadania został zrealizowany, czy też nie. Sprawy te łączą ze sobą elementy zwykłego postępowania

administracyjnego (k.p.a.) z normami zawartymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 roku poz. 1325 z późniejszymi zmianami), a więc między innymi kwestią przedawnienia. Podobnie jak w latach ubiegłych, organy uprawnione do określenia wysokości dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, częstokroć zbyt późno wszczynają postępowanie i wydają decyzje w tym zakresie, a z drugiej strony podmioty zobowiązane w pełni wykorzystują swe możliwości procesowe, aby przedłużyć postępowanie, celem doprowadzenia do przedawnienia.

W roku 2020 w sprawach z zakresu szeroko pojętego prawa podatkowego, poza wręcz standardowymi, a sprowadzającymi się do kwestii określenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 roku, sygn. I SA/Łd 271/20 i sygn. I SA/Łd 270/20), odmowy stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2020 roku, sygn. II FSK 1441/20, sygn. II FSK 1440/20, sygn. II FSK 1396/20; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2020 roku, sygn. II FSK 1496/18, sygn. II FSK 1498/18), pojawiły się nowe problemy, nowe zagadnienia, które dotychczas nie były przedmiotem rozpoznania przez Kolegium. Pojawiły się odwołania od decyzji odmawiających udzielenia ulgi inwestycyjnej z tytułu dokonanych inwestycji w gospodarstwie rolnym, w związku z zakupem i instalacją urządzenia (paneli fotowoltaicznych) do wykorzystywania na cele produkcyjne energii słonecznej w swoim gospodarstwie rolnym. Kolegium wyraziło pogląd, że zastosowana stawka podatku VAT 8% wskazuje na to, iż chodzi o preferencyjną stawkę związaną z budownictwem objętym społecznym programem mieszkaniowym w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług. Stawka podatku od towarów i usług zatem przesądza, że instalacja została zakupiona i zamontowana na potrzeby mieszkaniowe, nie zaś w celu produkcji w podatku rolnym. Do przyjęcia tego drugiego celu powinna być zastosowana stawka podstawowa 23%. Skargi na te decyzje oczekują na rozpoznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Kolejnym nowym zagadnieniem, które było przedmiotem oceny dokonywanej przez Kolegium w 2020 roku była kwestia zwolnienia z podatku rolnego nieruchomości wchodzących w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości – ustawą z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1100 z późniejszymi zmianami) ustawodawca utworzył nowy zasób nieruchomości z mienia Skarbu Państwa, którym to zasobem gospodaruje właśnie Krajowy Zasób Nieruchomości będący państwową osobą prawną. Kolegium utrzymało w mocy decyzje przyznające prawo do zwolnienia od momentu złożenia wniosku, nie zaś od chwili przejęcia nieruchomości do Zasobu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zaakceptował ten pogląd i stwierdził, że art. 13d ust. 3 ustawy o podatku rolnym, stanowi materialnoprawny element konstrukcyjny zwolnienia podatkowego, osadzając w czasie początek tego zwolnienia udzielanego na wniosek (wyroki Sądu z dnia 1 grudnia 2020 roku, sygn. I SA/Łd 232 i sygn. I SA/Łd 233/20, nieprawomocne).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zaakceptował wyrażony przez Kolegium pogląd, że lokal samodzielny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (tekst jednolity Dz. U. z 2020r. poz. 1910), zarówno wyodrębniony, jak i niewyodrębniony, nie wchodzi w skład

nieruchomości wspólnej, czyli nie jest objęty współwłasnością właścicieli lokali wyodrębnionych i dotychczasowego właściciela. W wypadku lokali nie wyodrębnionych mamy do czynienia z wielością samodzielnych lokali przysługujących jednemu, dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości. Do tej części nieruchomości nie ma zatem zastosowanie naliczanie podatku w proporcji wskazanej w art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019r. poz. 1170 z późniejszymi zmianami), o czym świadczą wyroki tego Sądu z dnia 4 listopada 2020 roku, sygn. I SA/Łd 270 i sygn. I SA/Łd 271/20).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi podzielił także pogląd prezentowany przez Kolegium odnośnie opodatkowania stacji rozdzielczych (rozdzielni 110 kV), jako budowli w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019r. poz. 1170 z późniejszymi zmianami). Spółka elektroenergetyczna wystąpiła z szeregiem wniosków o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości, stwierdzając że rozdzielnie nie stanowią budowli. Takie stanowisko nie zostało podzielone ani przez organ I instancji, ani przez Kolegium, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargi (wyroki z dnia 26 listopada 2020 roku, sygn. I SA/Łd 313/20, sygn. I SA/Łd 314/20, sygn. I SA/Łd 315/20, sygn. I SA/Łd 316/20, sygn. I SA/Łd 317/20).

Kolegium, w przypadku skorzystania ze zwolnienia podatkowego określonego dla gruntów i budynków wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, wyraziło pogląd, iż nie wystarczy wykonanie jakichkolwiek prac na nieruchomości, gdyż kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy podatnik utrzymuje i konserwuje nieruchomość zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, a nie czy podejmuje jakiekolwiek działania w tym zakresie. Podatnik chcąc skorzystać z tegoż zwolnienia podatkowego, powinien zatem wykazać, że nieruchomość wpisana do rejestru zabytków jest przez niego utrzymywana i konserwowana zgodnie z przepisami o ochronie zabytków. To na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Pogląd znalazł akceptację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, o czym świadczą wyroki z dnia 10 września 2020 roku, sygn. I SA/Łd 117/20, sygn. I SA/Łd 118/20, sygn. I SA/Łd 119/20, sygn. I SA/Łd 120/20.

Na stabilnym poziomie utrzymuje się liczba wniosków organów administracji o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych. Najliczniejszą grupę wniosków stanowią wnioski dotyczące rozstrzygnięcia sporów na tle właściwości przy wydawaniu decyzji o skierowaniu do domów pomocy społecznej. Słusznym byłoby, aby ustawodawca w tym zakresie dokonał nowelizacji ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 roku poz. 1876 z późniejszymi zmianami). Spory kompetencyjne, są tu pochodną kwestii ponoszenia przez daną gminę odpłatności za osobę skierowaną do domu pomocy społecznej.

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

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi analogicznie, jak w latach ubiegłych, stwierdzić należy, że przypadki zaległości nie są liczne – są incydentalne i nie stanowią znaczącego procentu spraw w stosunku do ilości spraw, które wpłynęły do załatwienia w roku 2020. Wręcz przeciwnie w porównaniu do 2019 roku liczba spraw przeniesionych na kolejny rok jest znacząco mniejsza (500 spraw do 317 spraw).

Główną ich przyczyną, powtarzalną z roku na rok, jest: brak dostatecznej ilości etatów orzeczniczych pozwalających reagować na zmiany w przepisach prawa materialnego, które niosą za sobą dodatkowe uprawnienia i obowiązki dla organów jednostek samorządu terytorialnego, niespójne orzecznictwo, czy też zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny określonych norm prawa, jak i częstokroć zdarzenia losowe (np. długotrwała choroba).

Podkreślić należy, 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 wyłącznie 21 etatami.

Drugą z przyczyn stanowi fakt, iż zaległe sprawy, poza incydentalnymi, to w istocie swej sprawy, które wpłynęły w grudniu 2020 roku, a zatem nie było możliwym ich rozpoznanie do końca roku kalendarzowego.

Trzecim elementem, w przypadku zaległości, jest wielokrotnie konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, uzyskanie zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji, co w sytuacji stanu zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii i rozwiązań szczególnych przewidzianych przez ustawodawcę w tym zakresie - było częstokroć wręcz niemożliwe.

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

Postulować należy, co już ma miejsce wielokrotnie, aby w przypadku części spraw możliwe było rozstrzyganie ich w składzie jednoosobowym, zaś sporządzenie uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć było na wniosek.

3. Informacja na temat skarg kasacyjnych – liczba uwzględnionych skarg złożonych przez SKO.

W roku 2020 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 43 skarg kasacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w 2020r. uwzględnił 21 skarg kasacyjnych złożonych przez Kolegium, jednakże podnieść przy tym należy, że wśród tych wyroków NSA uwzględniających skargi SKO tylko 3 dotyczyły skarg kasacyjnych wniesionych w 2020 roku, pozostałe 18 wyroków

odnosiło się do skarg kasacyjnych złożonych do NSA w latach ubiegłych. Jednocześnie należy nadmienić, że w 2020 roku NSA oddalił 87 skarg kasacyjnych wniesionych przez strony.

4. Kontrole przeprowadzone w SKO przez MSWiA, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi w roku 2020 roku nie było objęte kontrolą uprawnionych instytucji.

5. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w 2020 roku nie występował z postanowieniami sygnalizacyjnymi.

6. Działalność pozaorzecznicza SKO.

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.

7. Wykonanie budżetu.

Wykonanie wydatków:

4.528.146,92 zł, co stanowi – 92,85 % planu po zmianach na 2020 rok w tym:

wykonanie płac: tj. § 4010 - 2.903.266,42 zł.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników Kolegium, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku, zostało przedstawione w Części I pkt 2 niniejszej informacji.


PREZES
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM
ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI
Marek Woźniak