

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI ZA OKRES OD 1 STYCZNIA 2023 ROKU DO 31 GRUDNIA 2023 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 2018 r. 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 2023 r. poz. 775 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 2023 r. poz. 2383 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: O.p.

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

Dodatkowo samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygają spory kompetencyjne (art. 22 § 1 pkt 1 K.p.a., art. 19 § 1 pkt 6 O.p.), 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 takich spraw są sprawy z zakresu sporów między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości – Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe), na tle wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023r. poz. 344 z późniejszymi zmianami) uregulowano - art. 78-81 - postępowanie szczególne, postępowanie przedsądowe, którego istotą jest rozstrzygnięcie sporu cywilnoprawnego między

wymienionymi powyżej podmiotami. Normy regulujące to postępowanie mają także zastosowanie w przypadku sporu między użytkownikiem wieczystym a właścicielem na tle wypowiedzenia udzielonej bonifikaty, jak i incydentalnie do określenia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej (art. 221 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy). Podkreślić w tym miejscu należy, iż z chwilą dokonania w 2019 roku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami spory na tle wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostały objęte wyłączną właściwością sądów powszechnych. Postępowanie przedsądowe prowadzone przez samorządowe kolegia odwoławcze w oparciu o odpowiednie zastosowanie trybu określonego w art. 78-81 ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do sporu na tle opisanym powyżej zostało usunięte z systemu prawnego.

Niezmiennie 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, łączycki, 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, ale jedynie już w formie szczątkowej, wręcz jednostkowej, 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 (postanowienia) 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, w tym przedmiocie, z samorządu województwa (marszałek województwa) na administrację rządową (wojewoda).

Docelowy model w tym zakresie to: wojewoda jako organ I instancji, właściwy minister jako organ wyższego stopnia i został on obecnie osiągnięty.

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 tzw. marszałkowskim samorządowym kolegium odwoławczym, a innym samorządowym kolegium odwoławczym z terenu danego województwa.

Tym samym w przypadku Województwa Łódzkiego tylko tut. Kolegium jest, a w istocie swej było, właściwe do rozpoznawania środków przewidzianych prawem, gdy postępowanie prowadzi Wojewoda Łódzki, a tym samym wydaje stosowne postanowienia lub decyzje administracyjne. Zakres właściwości obejmował również rozpatrywanie składanych przez strony ponagieł na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Łódzkiego.

Nie sposób przy tym jednak pominąć, iż w świetle znanego orzecznictwa sądów administracyjnych (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2023 roku, sygn. I OSK 559/22) zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów wyższego stopnia nad wojewodami zawężono jedynie do spraw związanych z ustaleniem prawa do świadczeń rodzinnych (świadczenia wychowawczego). Sprawy wykraczające o tak zdefiniowany przedmiot, a więc np. obejmujące zagadnienie uznania świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane i zobowiązanie strony do zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń, nie zostały objęte zakresem właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych a odwołanie od decyzji wydanej przez danego wojewodę w tym zakresie winno być przedmiotem postępowania prowadzonego przez właściwego ministra (vide: Minister Rodziny i Polityki Społecznej). Przyjmując taki pogląd sądy administracyjne w tym konkretnym przypadku akcentowały literalne brzmienie normy, jak i wykładnię systemową wewnętrzną.

Aktualność, w okresie sprawozdawczym, zachowały uregulowania zawarte 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami), którymi to rozszerzono zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych, aczkolwiek tylko i wyłącznie tych, które obejmują swą właściwością województwo samorządowe. Zgodnie bowiem z art. 15ga ust. 13, jak i w art. 15gg ust. 27 i ust. 28 tejże ustawy, odwołanie od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy odmawiającej przyznania dofinansowania i decyzji o obowiązku zwrotu otrzymanej pomocy przysługuje do tut. 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. Prezes Kolegium zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.k.o. czuwa nad jednolitością orzecznictwa oraz sprawnością pracy kolegium.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1 Kolegium składa się z 46 członków – 19 etatowych i 27 pozaetatowych.

Liczba etatowych członków posiadających wykształcenie		
Wyższe prawnicze: 13	Wyższe administracyjne: 6	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
Wyższe prawnicze: 16	Wyższe administracyjne: 5	Wyższe inne 6

Wśród członków Kolegium są osoby posiadające stopień naukowy: doktora nauk prawnych – 4 osoby. Ponadto 17 osób posiada uprawnienia radcy prawnego.

Na dzień 31 grudnia 2023 roku Biuro Kolegium składało się z 15 osób (zatrudnionych na 12,9 etatach), w tym 1 osoba zatrudniona na umowę na zastępstwo. Spośród zatrudnionych 11 osób posiada wykształcenie wyższe. Pracownicy Biura Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi zatrudnieni byli na stanowiskach: Kierownik Biura – 1 osoba, Główna Księgowa – 1 osoba, Starszy Inspektor – 4 osoby, Inspektor – 5 osób, referent – 2 osoby, sprzątaczką – 2 osoby.

Analogicznie jak w latach ubiegłych Kolegium podejmuje działania zmierzające do poprawy sytuacji kadrowej Biura, ale nie znajduje to odzwierciedlenia w liczbie etatów.

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. Dodatkowe pomieszczenia dla potrzeb Kolegium, które to znajdują się w budynku bezpośrednio przylegającym do dotychczasowej siedziby

zostały dostosowane i wyposażone. W IV kwartale 2023 roku przeprowadzono część prac dostosowujących parter siedziby Kolegium do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery, drukarki, kserokopiarki, skanery wraz z koniecznymi oprogramowaniami), analogicznie do lat ubiegłych, ocenić należy jako adekwatny do obecnych potrzeb z uwzględnieniem zatrudnienia na dzień sporządzenia informacji, zwłaszcza, że jest on systematycznie wymieniany i modernizowany. Zakup sprzętu i oprogramowania miał na celu w szczególności zapewnienie możliwości działania Kolegium w sytuacji objęcia samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów władzy publicznej tzw. doręczeniami elektronicznymi (e-doręczenia) od 10 grudnia 2023 roku.

CZĘŚĆ II. WPŁYW SPRAW.

- 1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją** - 6 964
w tym spraw:
- 1.1 Pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres objęty informacją - 580
1.2 Wpływ spraw w roku objętym informacją - 6 384
- 2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją.**
- 2.1 Liczba spraw administracyjnych, ogółem: - 5 580

L.p.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1	Objęte proceduralnie przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa	678
2	Działalność gospodarcza	32
3	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	599
4	Pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia wychowawcze, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne, dodatki osłonowe, dodatki węglowe, dodatki dla gospodarstw domowych	1 938
5	Gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne	265
6	Ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	171
7	Ustawa – Prawo wodne	39
8	Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	20
9	Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	45

10	Ustawa – Prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy, ustawa o kierujących pojazdami	143
11	Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze	2
12	Egzekucja administracyjna	63
13	Inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII K.p.a.	1 585

2.2 Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej: p.p.s.a. - 718

2.3 Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 86

2.4 Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III. ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 6 437

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1	Akty wydane przez SKO jako organ II instancji (sposób rozstrzygnięcia – tabela z pkt 1.1), w tym:		4 756
	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 K.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej	23	
2	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji (sposób rozstrzygnięcia – tabela z pkt 1.2.)		858
3	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponaglenia (zażaleń na beczynność organu lub przewlekłość), w tym :		76
	uznające ponaglenie (zażalenie) za uzasadnione	8	
4	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie p.p.s.a.		730
5	Pozostałe		17

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.)	1 832
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.)	796
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.)	1 695
4	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 O.p.)	20
5	Pozostałe	413

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.)	3
3	Postanowienia lub decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a § 1 K.p.a. oraz art. 249 § 3 O.p.)	74
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.)	87
5	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 K.p.a. oraz art. 248 § 3 O.p.)	25
6	Decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 K.p.a. oraz art. 245 O.p.)	10
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.)	11
8	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art.	2

	105 § 1 K.p.a. oraz art. 208 O.p.)	
9	Pozostałe	646

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją. - 403

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: - 113
- w tym ugody: - 1
- 1.1 Liczba wniesionych sprzeciwów do orzeczeń SKO - 32
- 1.2 Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 11

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 2023r. poz. 1705 z późniejszymi zmianami):
- Liczba spraw w roku objętym informacją, ogółem - 718
- w tym:
- 1.1 Liczba skarg na decyzje i postanowienia SKO skierowanych do WSA w roku objętym informacją ogółem - 637
- w tym sprzeciwów w rozumieniu art. 64a p.p.s.a. - 7
- wskaznik „zaskarżalności” - 11,22 %
- 1.2 Liczba skarg na bezczynność (lub przewlekłość) Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 2
- 1.3 Liczba skarg uwzględnionych przez SKO we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. ogółem - 6
- 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 - 79
- 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

- 465

w tym:

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd, w tym:		463
	uznające skargi za uzasadnione	91	
2	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd, w tym:		2
	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%, 2020 rok - 28,54%, 2021 rok – 22,06%, 2022 rok – 15,89 %) wskaźnik stabilności orzecznictwa w 2023 roku wynosi **19,65 %**.

Dla porównania, zgodnie z Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku (str. 14), w tym roku sprawozdawczym, bowiem informacja za rok 2023 nie została jeszcze sporządzona, wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego 30,95 % decyzji i innych czynności organów administracji publicznej, a najlepszy wskaźnik osiągnięto w 2016 roku – 19,78 %, zaś w 2021 roku wskaźnik ten wynosił 31,07 %.

Powyższe wskazuje, że mimo stabilnej liczby spraw – zmniejszenie w porównaniu do 2022 roku, lecz wzrost w porównaniu do lat ubiegłych, wysokiego stopnia skomplikowania, notoryjnej niestabilności orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i zmienności prawa, udało się odwrócić dotychczasowy niekorzystny trend który to występował do 2021 roku w przypadku tego wskaźnika. Zauważyć należy, że ma miejsce jego pogorszenie w porównaniu do roku 2022, ale pogorszenie to nie jest znaczące. Jak już wskazywano w sprawozdaniu za rok 2022 uzyskanie relatywnie niskiego poziomu tego wskaźnika może nie stanowić utrwalonej tendencji, bowiem czynniki mające wpływ na ten wskaźnik nie uległy i nie ulegają żadnym zasadniczym zmianom. Czynniki, które leżą u podstaw stabilności orzecznictwa Kolegium są, jak w latach ubiegłych, niezmiennie: stopień skomplikowania spraw, rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: orzecznictwo w sprawach dotyczących zwrotu pomocy udzielanej w trakcie epidemii COVID-19; orzecznictwo na tle uznania za nienależnie pobrane i zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego, wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego) lub odstępowanie w niektórych przypadkach przez sąd administracyjny

od utrwalonego poglądu prezentowanego w danych sprawach lub powrót wręcz do stanowiska prezentowanego uprzednio (vide: pojęcie terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy – działka (-ki) ewidencyjna czy też fragment takiej działki), obniżenie poziomu orzecznictwa sądów administracyjnych (vide: zastępowanie ustawodawcy), jak i częste zmiany ustawodawstwa. Podkreślić przy tym należy, analogicznie jak w roku 2022, iż wskaźnik zaskarżalności podejmowanych przez Kolegium rozstrzygnięć w 2023 roku jest obecnie stabilny i wynosi tylko 11,22 % (w 2022 roku wynosił – 11,54 %). A więc odbiega zasadniczo od średniego wskaźnika wynoszącego około 17 % (przykładowo: 2021 rok – 17,32 %, 2020 rok – 17,32 %, 2019 rok – 16,60 %, 2018 rok – 16,99 %). Nieznaczna, aczkolwiek poprawa, wskaźnika zaskarżalności przy zauważalnym pogorszeniu wskaźnika stabilności orzecznictwa, wskazuje jednak, iż mimo istniejących barier, poziom orzecznictwa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi jest wysoki. Nie sposób przy tym pominąć, tak jak miało to miejsce wielokrotnie, że istotne znaczenie dla poprawy wskaźnika stabilności orzecznictwa ma systematyczne kwestionowanie w drodze skargi kasacyjnej (lub zażalenia) wadliwych orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że wydane w następstwie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w dominującej części zapadają nie w roku wniesienia skargi kasacyjnej (lub zażalenia na postanowienie), lecz nawet po 2-4 latach (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2023 roku, sygn. I OSK 1865/21, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2023 roku, sygn. II GSK 15/20, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2023 roku, sygn. III FSK 2039/21, sygn. III FSK 2021/21) i są w swej znaczącej części zgodne z poglądami prezentowanymi przez Kolegium (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2023 roku, sygn. II GSK 1271/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2023 roku, sygn. II GSK 1088/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2023 roku, sygn. I OSK 3393/19,). Nie sposób także pominąć faktu, jak już na to wskazywano wielokrotnie, że oddalając skargę kasacyjną Kolegium Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swego orzeczenia akceptuje częstokroć poglądy prezentowane przez Kolegium, co jest o tyle istotne, że prowadzi to do wyeliminowania związania w danej części oceną prawną dokonaną przez Sąd I instancji, jak i częścią wskazań zawartych w takim wyroku. Dostrzec należy, że przewidziana zarówno w ustawodawstwie szczególnym, jak i w samej p.p.s.a., możliwość rozpoznawania skarg kasacyjnych na posiedzeniu niejawnym, w niewielkim zakresie ma wpływ na okres rozpoznawania tego środka zaskarżenia, lecz niewątpliwie powoduje, że okres ten jednak ulega skróceniu.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że wskaźnik zaskarżalności rozstrzygnięć podejmowanych przez tut. Kolegium, sygnalizowany już powyżej, jest na relatywnie niskim poziomie – 11,22 %. Dla porównania w powołanej już Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku (str. 14) wskaźnik ten dla wojewódzkich sądów administracyjnych wynosił 24,98 %, przy czym

obejmuje on jedynie sprawy przekazane do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc z wyłączeniem tych skarg, które to zostały już odrzucone na poziomie sądów I instancji.

Różnica więc jest znacząca i wskazuje, że teza o wysokim poziomie orzecznictwa tut. Kolegium jest obiektywna a nie zaś subiektywna.

Stabilność przy tym orzecznictwa tut. Kolegium nie odbiega w żaden sposób od stabilności orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych in corpore. W przypadku Kolegium wskaźnik ten, jak już wskazano powyżej, wynosi w 2023 roku – 19,65 %, zaś w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych, wynosił w 2022 roku – 20,3 % (Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku – str. 17).

CZĘŚĆ VI. INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

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

Rok 2023 w swym zasadniczym zrębie nie odbiegał w praktyce orzeczniczej Kolegium od stanu sprzed stanu epidemii (lub stanu zagrożenia epidemicznego) COVID-19, aczkolwiek dostrzec należy pewne istotne różnice, bowiem nadal w systemie prawnym pozostawiono część rozwiązań 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami). Nadto zaś dokonano, niewielkiej, acz symptomatycznej, nowelizacji K.p.a. oraz obszernych nowelizacji dwóch istotnych w praktyce Kolegium ustaw, a więc ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 977 z późniejszymi zmianami) oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 390 z późniejszymi zmianami).

Nowelizacja K.p.a. art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 roku o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. poz. 803), która to weszła w życie z dniem 12 maja 2023 roku, aczkolwiek, jak już wskazano powyżej, niewielka (czy jak kto woli: nieznacząca), jest symptomatyczna. Ustawodawca z przyczyn niezrozumiałych dla stron, jak i organów administracji, odstępuje od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym na rzecz postępowania jednoinstancyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego w przypadku decyzji organu I instancji, które uwzględniają w całości żądanie strony a organ ten odstąpił od sporządzenia uzasadnienia. Nowelizacja ta ma o tyle istotne znaczenie, że liczba decyzji w przypadku których organ I instancji odstępuje od sporządzenia uzasadnienia, bowiem uwzględnił w całości żądanie, jest wbrew pozorom znacząca (vide: sprawy z zakresu pomocy społecznej o przyznanie pomocy w formie zasiłku celowego

np. w kwocie 100,- złotych) i jednocześnie ustawodawca daje możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu administracyjnego. Ustawodawca dokonał więc wyboru, że w miejsce postępowania administracyjnego wstępuje niejako postępowanie sądowoadministracyjne, którego istota jest zupełnie inna. W postępowaniu sądowoadministracyjnym Sąd dokonuje kontroli decyzji administracyjnej, a nie zaś rozpatruje sprawę administracyjną, co do istoty. W postępowaniu sądowoadministracyjnym Sąd nie zmieni wydanej decyzji (np. nie przyzna świadczenia w większej kwocie), lecz jedynie ją uchyli (stwierdzi nieważność) w przypadku ustalenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. A więc po kilkumiesięcznym (vide: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku – str. 14) postępowaniu, strona postępowania, jak i organ administracji, mogą być w tym samym punkcie, jak w chwili wydania decyzji będącej przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Nie sposób przy tym pominąć faktu powszechnie znanego, że postępowanie sądowoadministracyjne jest wielokrotnie droższe od postępowania administracyjnego i nie chodzi tylko o koszty dla danej strony. Dodać przy tym należy, iż organ administracji odstępując od sporządzania uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni w całości żądanie strony, w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego, jest jednak zobowiązany do jego sporządzenia – art. 54 § 2a p.p.s.a., aby Sąd wiedział, co legło u podstaw wydania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia (vide: uzasadnienie projektu nowelizacji). Taki obowiązek jest o tyle zadziwiający, że przyczynkiem do wydania takiej, a nie innej decyzji było uwzględnienie w całości żądania strony. W następstwie więc uwzględnienia żądania strony odstąpiono od sporządzenia uzasadnienia. A zatem przyczyny wydania takiego a nie innego rozstrzygnięcia są znane. Z przyczyn oczywistych skutki nowelizacji w rozumieniu: skali wnoszonych skarg do sądu administracyjnego, bowiem przedmiotem skargi są ostateczne decyzje organu I instancji, nie są znane Kolegium, ale trudno je uznać za korzystne dla strony, niezależnie czy przez pryzmat szybkości czy też możliwości wydania rozstrzygnięcia merytorycznego. Nowelizacji powyższej w zakresie tylko K.p.a. i p.p.s.a. nie można ocenić więc pozytywnie. Jest to przykład rozwiązań, które nie skutkują likwidowaniem zbędnych barier administracyjnych i prawnych, a jedynie zmierzają do nieuzasadnionego przedłużania wręcz postępowania i równie nieuzasadnionego obciążania sądownictwa, w tym konkretnym przypadku administracyjnego. Dodatkowo wskazać należy na ewidentny wzrost kosztów postępowania. Wprowadzanie tego rodzaju nowelizacji postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego (lub jakiegokolwiek innego postępowania prowadzonego w oparciu o normy ustawowe) tworzy jedynie złudzenie „przyśpieszenia” i „poprawienia” otoczenia prawnego. Nadto powoduje wyłom w spójnych zasadach, które są kanonem w europejskich systemach prawnych. Jednym bowiem z takich kanonów jest dwuinstancyjność postępowania.

Zauważyć przy tym należy jednocześnie praktykę organów administracji, które nawet w sytuacji uwzględnienia w całości żądania danej strony, nie korzystają z możliwości odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 K.p.a. w przypadku uwzględnienia w całości

żądania strony i sporządzają je nawet w formie szcztąkowej, aby zachować możliwość weryfikacji decyzji przez organ II instancji. Nie można przy tym wykluczyć, iż nowelizacja K.p.a. w opisanym powyżej zakresie przy skali obciążeń organów administracji i mnogości zmian legislacyjnych, nie została nawet zauważona. Zmiana dokonana opisaną powyżej nowelizacją w art. 127a § 1 K.p.a. „doprecyzowuje” tę normę, która to była notabene jednym z elementów obszernej nowelizacji ustawy dokonanej w 2017 roku. Zmiana ta nie ma żadnego istotnego znaczenia w praktyce organów administracji publicznej.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1688), która co do zasady weszła w życie z dniem 24 września 2023 roku, dokonano kolejnej, obszernej i radykalnej wręcz nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 977 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej u.p.z.p. Ustawodawca dokonując nowelizacji u.p.z.p. chciał usunąć dostrzegalne braki i wadliwości dotychczasowej regulacji będące zresztą częstokroć skutkiem nie tyle nieprawidłowego działania organów administracji, które oczywiście wielokrotnie miało miejsce, lecz zasadniczo rozchwianego orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach szeroko pojętego ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Istota nowelizacji w zakresie, który objęty jest właściwością tut. Kolegium, sprowadza się do dwóch fundamentalnych zagadnień – wprowadzenia do systemu prawnego, a właściwie przywrócenia do tego systemu, planu ogólnego gminy (plan ogólny) jako aktu prawa miejscowego oraz nowej konstrukcji określenia granic obszaru analizowanego w przypadku ustalania warunków zabudowy dla danej inwestycji. Plan ogólny stanowić może podstawę do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzja o warunkach zabudowy). Przywracając plan ogólny, wprowadzony niejako w miejsce dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustawodawca możliwe, że w sposób zupełnie niezamierzony powrócił niejako do stanu prawnego regulowanego ustawą z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 1989 roku Nr 17 poz. 99 z późniejszymi zmianami). Normy zawarte w tej ustawie stanowiły bowiem w praktyce Kolegium sprzed wielu lat podstawę do wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji właśnie na podstawie planu ogólnego i planu szczegółowego, bowiem plan miejscowy sporządzano w tych dwóch postaciach. Po dokonanej nowelizacji u.p.z.p. można twierdzić przez analogię, że obecny plan ogólny gminy to ówczesny plan ogólny, a obecny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to ówczesny plan szczegółowy. W przypadku określania granic obszaru analizowanego zmieniono brzmienie ust. 5a art. 61 u.p.z.p., notabene ust. 5a został dodany nowelizacją ustawy dokonaną we wrześniu 2021 roku, a więc niezbyt długo w brzmieniu pierwotnym obowiązywał, co obecnie jest standardem, zamiast wyjątkiem w praktyce legislacyjnej. Zmiana brzmienia ust. 5a art. 61 u.p.z.p. może spowodować, iż naganna przez pryzmat ładu przestrzennego praktyka rozszerzania granic obszaru analizowanego do granic absurdu

(vide: 5-cio, 10-cio, 20-sto krotność szerokość frontu terenu objętego wnioskiem inwestora), z uwagi jedynie na tzw. „wolność zabudowy”, zostanie definitywnie zmieniona i ograniczona do trzykrotnej szerokości frontu terenu objętego wnioskiem. Mieć należy jedynie nadzieję, że brzmienie tej normy w zakresie „trzykrotności” nie zostanie, czy to zmienione przez ustawodawcę w najbliższej przyszłości, czy to w drodze orzecznictwa sądów administracyjnych (vide: wykładnia systemowa, celowościowa, funkcjonalna etc. etc.), bowiem w tym zakresie nowelizacja jest ewidentną odpowiedzią na liczne postulaty praktyki. I tę zmianę należy ocenić pozytywnie. Nie sposób jednak pominąć faktu, iż nadal w u.p.z.p. ustawodawca posługuje się pojęciem „teren”, a nie zaś działka (-łki) ewidencyjna w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Taka sytuacja powoduje, że niektórzy inwestorzy zwłaszcza, gdy część działki stanowią np. grunty leśne, dokonują „wydzielenia” z działki (-łek) takich fragmentów i kreują własny teren objęty wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy na którym inwestycja potencjalnie może powstać. W orzecznictwie sądów administracyjnych obecnie jednolicie się bowiem przyjmuje, że w przepisach art. 52 ust. 2 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. jest mowa o „terenie”, a nie o działce ewidencyjnej (działkach ewidencyjnych). Treść tych norm, w ocenie sądów administracyjnych, nie wyklucza zatem ustalenia warunków zabudowy dla terenu, który stanowi część działki ewidencyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 września 2023 roku, sygn. II SA/Łd 467/23, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2023 roku, sygn. II OSK 1751/22). Podobna praktyka ma również miejsce w przypadku określonych inwestycji w sytuacji, gdy dostosowuje się teren inwestycji, szczególnie jego powierzchnię, aby uniknąć konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia. Tak więc mimo obszerności nowelizacji ustawodawca nie usunął jednego istotnego mankamentu u.p.z.p. zwłaszcza, że u podstaw nowelizacji leżała kwestia ładu przestrzennego, który to stanowi wartość samą w sobie, jak i potrzeba wyeliminowania nagannych czy też niekorzystnych praktyk (vide: zjawisko tzw. rozlewania się miast). W przypadku opisanej powyżej nowelizacji u.p.z.p. nie sposób pominąć faktu, iż skala nowelizacji jest olbrzymia i dopiero systematyczne jej wdrażanie w praktyce da możliwość jej oceny. Zwrócić przy tym należy uwagę na stopniowe, zważywszy brzmienie norm przejściowych, wchodzenie w życie całej ustawy nowelizującej, co w przypadku postępowań o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ma szczególne znaczenie (vide: art. 59, art. 79 ustawy nowelizującej). Ustawodawca w art. 59 ustawy nowelizującej wprowadził dotychczas niestosowane często rozwiązanie, bowiem w odniesieniu do postępowań administracyjnych wszczętych przed wejściem w życie ustawy (co do zasady: 24 września 2023 roku), stosuje się normy w brzmieniu dotychczasowym (co nie jest żadnym ewenementem), ale w odniesieniu do postępowań wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy („od dnia” a nie „po dniu”), a przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 roku), stosuje się część norm w brzmieniu dotychczasowym, a części norm się nie

stosuje. A zatem w określonym czasie stosuje się część norm w starym brzmieniu, a części norm nie stosuje się wcale i to norm w brzmieniu nadanym nowelizacją. Tak więc nowelizacja u.p.z.p., w szczególności w zakresie postępowań administracyjnych zmierzających do ustalenia warunków zabudowy, wchodzi w życie niejednolicie, wręcz kaskadowo.

Nowelizację u.p.z.p. dokonaną ustawą z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1688) mimo wielu wątpliwości, zastrzeżeń (vide: nowelizacja nie dostrzega nagannej praktyki niektórych inwestorów, w tym powiązanych kapitałowo, dzielenia inwestycji, dzielenia zamiaru inwestycyjnego, tzw. salami slicing, która to praktyka zresztą nie odnosi się tylko do kwestii warunków zabudowy), zwłaszcza przez pryzmat wprowadzania nowych rozwiązań i szeregu wyjątków, a także wskazanego chociażby powyżej mankamentu, należy generalnie ocenić pozytywnie. Ocena ta może w praktyce ulec zmianie, ale nie można pominąć jednej zasadniczej kwestii, iż ustawodawca dostrzegł po wielu latach, po wielu nieudolnych nowelizacjach, popadaniu w skrajności, że ład przestrzenny jest wartością istotną dla państwa, istotną dla ogółu społeczeństwa i wspólnot lokalnych. Można mieć jedynie nadzieję, że w tym przypadku ustawodawca będzie konsekwentny, a stan prawny zostanie zachowany w sposób niezmienny przez wiele lat, bowiem planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wymaga trwałości. Koniecznym przy tym jest dodanie, że nowelizacją objęto nie tylko u.p.z.p., lecz także szereg innych ustaw (49 ustaw), w tym ustawę z dnia 20 maja 2021 roku o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. poz. 1177 z późniejszymi zmianami). Nowelizując powyższą ustawę ustawodawca zmienił zakres prospektu informacyjnego, który to winien być sporządzony przez dewelopera. Niezamierzonym skutkiem tej nowelizacji jest w przypadku Kolegium „rozszerzenie” jego właściwości, bowiem niektórzy deweloperzy z powołaniem na normę zawartą w art. 20 ustawy z dnia 20 maja 2021 roku o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. poz. 1177 z późniejszymi zmianami) w związku art. 217 K.p.a. żądali wydania przez organ administracji publicznej zaświadczenia, którego treść w istocie swej by odpowiadała nowemu zakresowi prospektu informacyjnego.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 roku o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429 z późniejszymi zmianami), która to weszła w życie w części z dniem 26 lipca 2023 roku, aczkolwiek co do zasady wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku, dokonano obszernej nowelizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 390 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: u.ś.r. Istota nowelizacji u.ś.r. sprowadza się do zupełnie odmiennego niż dotychczas ukształtowania świadczenia pielęgnacyjnego.

W corocznych sprawozdaniach Kolegium świadczenie pielęgnacyjne, a więc świadczenie uregulowane w art. 17 u.ś.r., występowało jako przykład świadczenia, którego przyznanie (ustalenie prawa) budziło szereg wątpliwości interpretacyjnych, a praktyka orzecznicza organów administracji, w tym samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i sądów administracyjnych (w pewnym okresie czasu trzy linie orzecznicze), była częstokroć rozbieżna. Sama zaś norma zawarta w art. 17 u.ś.r. była przedmiotem wielokrotnej oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 18 lipca 2008 roku, sygn. P 27/07, wyrok z dnia 22 lipca 2008 roku, sygn. P 41/07, wyrok z dnia 8 lipca 2014 roku, sygn. P 33/13, wyrok z dnia 21 października 2014 roku, sygn. K 38/13, wyrok z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. SK 7/11, wyrok z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. SK 2/17). Nie sposób przy tym pominąć, iż Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 14 listopada 2022 roku, sygn. I OPS 2/22, o której to nadmieniono już w sprawozdaniu za 2022 rok, wyraził pogląd korespondujący z praktyką orzeczniczą Kolegium. Notabene pośrednim skutkiem tej uchwały było uwzględnianie przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg kasacyjnych wnoszonych przez tut. Kolegium których przedmiotem było zagadnienie objęte tą uchwałą (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2023 roku, sygn. I OSK 1366/22). W przypadku spraw związanych z przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego w 2023 roku Kolegium nie odstępowało od swej dotychczasowej praktyki i realizowało w pełni wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku, sygn. K 38/13, uchylając decyzje organu I instancji o odmowie przyznania tego świadczenia i przyznając to świadczenie. W przypadku zaś posiadania przez osobę ubiegającą się o to świadczenie prawa do emerytury (lub renty), orzekano o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego od momentu zawieszenia prawa do tych świadczeń (wstrzymania wypłaty). A zatem świadczenie pielęgnacyjne stanowiło przykład sytuacji, w której to organ II instancji w pełni korzystał ze swych uprawnień reformatoryjnych (art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a.), niezależnie zresztą czy przeprowadzono w koniecznym zakresie postępowanie uzupełniające czy też nie. Taka możliwość ma miejsce jedynie w sytuacji, gdy ustawodawca nie ogranicza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (podatkowego) lub jej nie eliminuje z systemu prawnego. W tabeli 1.1. sprawozdania w rubryce L.p. 2 widnieje liczba 796 rozstrzygnięć podjętych przez Kolegium i na liczbę tę w większości przypadków, składają się rozstrzygnięcia reformatoryjne wydane właśnie w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego. Taka postawa Kolegium pozwoliła z jednej strony na przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom spełniającym przesłanki ustawowe w miarę szybko i bez ponoszenia dodatkowych kosztów, z drugiej strony zrealizowano między innymi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy ustawodawca zwlekał z jego wdrożeniem, zwłaszcza, że w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych było ustabilizowane. Nowelizacja u.ś.r. powoduje, że świadczenie pielęgnacyjne zmienia swój charakter przy czym normy ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji mają zastosowanie w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne (i specjalny zasiłek opiekuńczy) do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 roku (art. 63 ust. 1 nowelizacji). Konsekwencją nowelizacji u.ś.r. był znaczący

wpływ wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego (a także, aczkolwiek nie w takim zakresie, wniosków o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego) i wydanie przez organy I instancji równie znaczącej liczby decyzji o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Skutkiem takiego działania był duży wpływ tego rodzaju spraw w III i IV kwartale 2023 roku, a także konieczność ustalania przez Kolegium czy prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powstałoby przed dniem 31 grudnia 2023 roku czy też nie. Zwrócić należy uwagę na rozbudowanie przez ustawodawcę przepisów przejściowych - art. 63 nowelizacji - jak i na niezbyt fortunne sformułowanie szczególnie ust. 1 tej normy. Uzależnienie możliwości stosowania norm u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym od „powstania prawa do dnia 31 grudnia 2023 roku” w sytuacji, gdy prawo to kształtuje decyzja administracyjna nie wydaje się poprawne pod względem sztuki legislacyjnej. Lepszym byłoby sformułowanie przepisu przejściowego w taki sposób, że np. „w sprawach wszczętych przed dniem 31 grudnia 2023 roku mają zastosowanie normy u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym”. Praktyka orzecznicza wykaże, czy takie a nie inne ukształtowanie norm przejściowych było prawidłowe, czytelne i ostatecznie słuszne. Liczyć się przy tym należy, iż orzecznictwo sądów administracyjnych może być w tym przypadku niejednolite.

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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami), jak już wskazano powyżej, nadal obowiązuje, a jej skutki są wręcz daleko idące. W praktyce orzeczniczej Kolegium w 2023 roku zwrócić należy uwagę jedynie na dwa aspekty stosowania norm zawartych w tej ustawie. Jeden aspekt związany jest z postępowaniem podatkowym i przedawnieniem zobowiązań podatkowych, a drugi ze zwrotem udzielonej przedsiębiorcy pomocy.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 27 marca 2023 roku, sygn. I FPS 2/22, stwierdził, iż art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 568 z późniejszymi zmianami) nie dotyczy wstrzymania, rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Uchwała powyższa została podjęta z uwagi na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle stosowania art. 15zrr ust. 1 pkt 3 powołanej powyżej ustawy, bowiem sądy administracyjne raz przyjmowały, że pod „pojęciem prawa administracyjnego” należy również

rozumieć „przepisy prawa podatkowego”, co przenosi się między innymi na zawieszenie biegu przedawnienia zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2022 roku, sygn. III FSK 5032/21, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2022 roku, sygn. III FSK 4798/21), a raz, że termin przedawnienia zobowiązania podatkowego nie jest „terminem przedawnienia przewidzianym przepisami prawa administracyjnego” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 maja 2022 roku, sygn. I SA/Łd 204/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2022 roku, sygn. III SA/Wa 1747/21). Skutkiem podjętej przez Naczelnego Sąd Administracyjny uchwały w odniesieniu do praktyki orzeczniczej Kolegium, jest w wielu przypadkach przedawnienie zobowiązania podatkowego, a konkretnie zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, bowiem nie miało miejsca wstrzymanie, rozpoczęcie i ostatecznie zawieszenie biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania podatkowego.

Ustawodawca przewidział w odpowiednich normach 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami) możliwości dofinansowania do wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, jak i możliwość zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, w odniesieniu do danych pracowników i w danym konkretnym okresie czasu. Jednocześnie przewidziano możliwość określenia kwoty i nakazania zwrotu udzielonych świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy i środków na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników. Istota sporu w tym przypadku, a w szczególności na tle art. 15gg powołanej powyżej ustawy, sprowadza się do kwestii, czy przedsiębiorca który otrzymał pomoc w kilku formach w oparciu o różne normy zawarte w tej ustawie na tych samych pracowników i na okres przekraczający łącznie 3 miesiące, bowiem pomoc z założenia miała być przyznana na maksymalnie 3 miesiące, winien taką pomoc zwrócić czy też nie. Zdaniem Kolegium niezrozumiała jest wykładnia art. 15gg ust. 1 w związku z ust. 7 tej normy dokonywana przez sądy administracyjne, w tym również przez Naczelnego Sąd Administracyjny, zwłaszcza na tle zwrotu użytego przez ustawodawcę w postaci „tych samych wypłat”, „tych samych kosztów”. Dokonywana przez sądy administracyjne wykładnia powołanych powyżej norm prawa powoduje, że przedsiębiorca korzystając z różnych źródeł pomocy określonych 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami) uzyskuje pomoc na tych samych pracowników, co najmniej w podwójnej wysokości. Trudno również podzielić wyrażany w orzecznictwie na tle art. 15gg powołanej powyżej ustawy pogląd, że określenie i nakazanie zwrotu świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy i środków na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników należnych od pracodawcy przez organy

administracji, w tym przez Kolegium, stanowi o naruszeniu art. 2 Konstytucji RP. Wydaje się, że w tym przypadku koniecznym byłoby podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny stosownej uchwały, bowiem istotnym jest, aby środki publiczne były przeznaczone na rzeczywistą ochronę miejsc pracy, a nie zaś na nieuzasadnione wspieranie przedsiębiorców wykorzystujących pewną nieprecyzyjność ustawodawcy. Powyższe jest o tyle istotne, że wielu przedsiębiorców nie otrzymało pomocy w sytuacji, gdy ujawniało składając kolejne wnioski o przyznanie pomocy, że taką pomoc na określonych pracowników, na okres 3 miesięcy, już otrzymało. Wątpliwym jest więc przyjmowanie, że żądanie zwrotu określonych kwot pomocy narusza art. 2 Konstytucji RP w sytuacji, gdy można z dużą dozą prawdopodobieństwa twierdzić o naruszeniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w tego rodzaju sprawach.

Zauważyć należy także, nawiązując do ustawy 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 2023 r. poz. 1327 z późniejszymi zmianami), iż ustawodawca stosuje nadal, mimo, że jak się wydaje obecnie nie zachodzi taka konieczność, bowiem stan zagrożenia epidemicznego, jak i stan epidemii, ustały czy też przestały obowiązywać, rozwiązania szczególne podobne do tych które były zawarte w tej ustawie. Przykładem takiego działania ustawodawcy jest ustawa z dnia 19 grudnia 2023 roku o szczególnych rozwiązaniach służących zachowaniu ważności niektórych orzeczeń o niepełnosprawności oraz orzeczeń o stopniu niepełnosprawności (Dz. U. poz. 2768). Nie kwestionując samej idei przedłużenia terminu ważności orzeczeń o niepełnosprawności (orzeczeń o stopniu niepełnosprawności) stosowanie rozwiązań szczególnych, wyjątkowych, okresowych etc. etc., nie stanowi o tym, że system prawny jest stabilny. Tworzenie ad hoc norm prawa w celu doraźnego rozwiązania danej sytuacji nie powoduje wzrostu zaufania do systemu prawnego jako takiego. Nadto trudno w takich przypadkach twierdzić o stabilności tego systemu. Wprowadzanie kolejnych „rozwiązań szczególnych” nakładających się częstokroć na uprzednio już zastosowane, tworzy chaos prawny, niepewność dla stron, jak i organów administracji (lub innych organów stosujących prawo), mnożąc także trudności interpretacyjne. Ustawodawca nie dostrzega, że stabilność systemu prawnego czy też jego przewidywalność stanowią wartość samą w sobie, a która to w najpełniejszy sposób wyraża czy też dopełnia zasadę zawartą w art. 2 Konstytucji RP.

W 2023 roku w sposób znaczący, i to niezależnie od zmian w prawie, czego przykładem w roku 2022 były dwie ustawy – ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 roku o dodatku węglowym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 1630) oraz ustawa z dnia 7 października 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku (obecnie także w 2024 roku) w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 1704 z późniejszymi zmianami), wzrosła liczba spraw związanych z zarachowaniem wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dotychczas w praktyce orzeczniczej Kolegium sprawy

z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wpływały w sposób istotny na ogólną liczbę spraw podlegających rozpoznaniu w danym roku. Najczęściej tego rodzaju spraw było około kilkudziesięciu. Rok 2023 był w tym przypadku wręcz precedensowy, bowiem wpłynęło z tego zakresu kilkaset spraw (ponad 700 spraw) i to w przeważającej części będących wynikiem wniesienia zażalenia na postanowienie o zarachowaniu wpłat z tytułu tej opłaty przez ten sam podmiot, który to jest zarządcą kilkunastu łódzkich nieruchomości. Wpływ takiej liczby spraw nie spowodował perturbacji w funkcjonowaniu Kolegium. Nie mniej należało zwrócić baczniejszą uwagę na relacje między odpowiednimi normami zawartymi w O.p. i normami zawartymi w ustawie z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 1469 z późniejszymi zmianami) celem wydania rozstrzygnięć odpowiadających prawu. Wydanie przez organ I instancji w odniesieniu tylko do jednego podmiotu kilkuset postanowień i to w skali jednego miasta, jest o tyle niepokojące, że kwestia zarachowania wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi może stanowić przykład takiej kategorii spraw, która może spowodować wręcz lawinowy wzrost liczby spraw podlegających rozpoznaniu przez Kolegium, co wymykało się dotychczas spod kontroli instancyjnej (i statystyki). Skala wpływu tego rodzaju spraw w 2023 roku może być symptomatyczna zważywszy fakt, że wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i zasady ich kształtowania wielokrotnie się zmieniają, opłaty dotyczą wszystkich gospodarstw domowych (i oczywiście nie tylko), a wszelkie wątpliwości, co do zarachowania tych opłat, ich przedawnienia, mogą być rozstrzygane jedynie przez wydanie stosownego postanowienia. Należy mieć przy tym na uwadze, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnosi się na podstawie złożonych deklaracji, złożonych korekt deklaracji, zawiadomień o zmianie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami bądź decyzji określających wysokość opłaty. W przypadku, gdy podmiot zobowiązany nie uiszcza opłat w pełnej wysokości, powstają zaległości, mimo dokonywanych wpłat, koniecznym jest odpowiednie stosowanie norm zawartych w O.p. Nie można więc wykluczyć, iż wpływ tego rodzaju spraw w 2023 roku to jedynie sygnalizacja problemu przed którym możliwe, że Kolegium stanie w latach przyszłych. Przyszłość pokaże, czy organy I instancji podejmą wyzwanie uporządkowania, nomen omen, kwestii związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Nie sposób przy tym pominąć przez pryzmat wpływu spraw, aczkolwiek ze skutkiem już w roku 2024, iż nowelizacja ustawy z dnia 15 grudnia 2022 roku o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 roku (po nowelizacji „oraz w 2024 roku”) w związku z sytuacją na rynku gazu (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 1704 z późniejszymi zmianami) dokonana ustawą z dnia 7 grudnia 2023 roku o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła (Dz. U. poz. 2760), może spowodować, skutek w postaci znaczącego zwiększenia liczby spraw pozostających w zakresie właściwości Kolegium.

W 2023 roku wyzwaniem dla Kolegium było nie tylko terminowe i merytorycznie prawidłowe wydawanie koniecznych rozstrzygnięć w sprawach będących w zakresie jego właściwości, lecz także dostosowanie możliwości organizacyjnych oraz technicznych do realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 285 z późniejszymi zmianami). Ustawodawca nowelizując art. 39 i dalsze K.p.a. wprowadził zasadnicze zmiany w sposobie doręczeń pism przez organy administracji publicznej. Przyjmując jako zasadę doręczanie pism na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu bądź w siedzibie organu. Wprowadzono również możliwość doręczania pism za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Obowiązek doręczania pism w formie elektronicznej, w uproszczeniu, z jednej strony określono w powołanym art. 39 i dalszych K.p.a., lecz jednocześnie w art. 155 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 285 z późniejszymi zmianami), zdefiniowano podmioty które to winny w określonych w tej normie terminach maksymalnych, przygotować się do wdrożenia systemu tych tzw. e-doręczeń. Dodatkowo sędowano na Ministra Cyfryzacji ogłoszenie komunikatu określającego termin wdrożenia rozwiązań umożliwiających wprowadzenie e-doręczeń. W przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych wobec niejednoznaczności brzmienia art. 155 powołanej powyżej ustawy przyjmowano, że termin maksymalny wdrożenia tego systemu będzie powiązany z terminem wyznaczonym dla jednostek samorządu terytorialnego, a więc w przypadku usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 roku, zaś w przypadku publicznej usługi doręczenia elektronicznego od dnia określonego w komunikacie Ministra Cyfryzacji. Wyrażano także pogląd, że z uwagi na charakter samorządowych kolegiów odwoławczych, termin ten będzie tożsamy z terminem określonym dla sądów i trybunałów, a więc od dnia 1 października 2029 roku w zakresie obejmującym te dwie postacie doręczeń elektronicznych. Ostatecznie w jednym ze swych stanowisk Minister Cyfryzacji wyraził pogląd zgodnie z którym samorządowe kolegia odwoławcze winny wprowadzić system e-doręczeń w terminie określonym w art. 155 ust. 2 powołanej powyżej ustawy, a więc w terminie określonym dla „organów władzy publicznej, w tym organów kontroli państwowej i ochrony prawa”. Konsekwencją takiego stanowiska Ministra Cyfryzacji oraz komunikatu z dnia 29 maja 2023 roku, opublikowanego w Dzienniku Ustaw z dnia 7 czerwca 2023 roku poz. 1077, termin wdrożenia tych dwóch form doręczeń elektronicznych także w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych określono na dzień **10 grudnia 2023 roku**. W związku z powyższym Kolegium podjęło szereg działań zmierzających do dostosowania swych systemów informatycznych dla potrzeb e-doręczeń (w tym zakup koniecznych modułów), założono, aczkolwiek nie została uaktywniona, w sierpniu 2023 roku skrzynka elektroniczna dla potrzeb wdrożenia systemu, jak i przeprowadzono szkolenia pracowników. Z uwagi na niedostosowanie szeregu podmiotów do wprowadzenia systemu e-doręczeń, a w szczególności Poczty Polskiej, która to jako operator wyznaczony, winna doręczać korespondencję z wykorzystaniem usługi

hybrydowej, Minister Cyfryzacji zmienił w dniu 22 listopada 2023 roku swój komunikat i określił nową datę wdrożenia systemu e-doręczeń na dzień 30 grudnia 2023 roku. Następnie ustawodawca ustawą z dnia 12 grudnia 2023 roku o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2699) zmienił brzmienie art. 155 ust. 11 ustawy o doręczeniach elektronicznych i określił, że termin ten nie może być wcześniejszy niż dzień 30 marca 2024 roku i późniejszy niż dzień 1 stycznia 2025 roku. Obecnie Minister Cyfryzacji w komunikacie z dnia 21 grudnia 2023 roku, opublikowanym w Dzienniku Ustaw z dnia 22 grudnia 2023 roku poz. 2764, dokonał kolejnej zmiany swego komunikatu i data wdrożenia systemu została określona na dzień **1 października 2024 roku**.

Zmiany w zakresie doręczeń pism w oparciu o rozwiązania przewidziane w art. 39 i dalszych K.p.a. należy ocenić negatywnie. Zrozumiała jest wola ustawodawcy wprowadzania nowych rozwiązań technicznych do działania organów administracji (i oczywiście nie tylko), bowiem może to spowodować ograniczenie kosztów, jak i szybszą realizację obowiązków nałożonych na te organy. Ale każda taka zmiana winna być dostosowana do możliwości organizacyjnych, technicznych i finansowych organów zobowiązanych do jej wdrożenia. Nadto winna być zrozumiała dla przeciętnej strony postępowania, w przypadku Kolegium, administracyjnego czy też podatkowego, co ma szczególne znaczenie w przypadku tzw. usługi hybrydowej. W przypadku tej usługi zwrócić należy uwagę, że jej koszt nie jest mniejszy niż przesyłki pocztowej dotychczas realizowanej przez Poczta Polską. Warunki techniczne zaś jej zastosowania są takie, że Kolegium winno dostosować parametry techniczne swych rozstrzygnięć do warunków narzucanych przez tego operatora. Takie wdrożenie systemu e-doręczeń trudno uznać za satysfakcjonujące. Błędem jest także odstępowanie, w konsekwencji wdrażania e-doręczeń, od istniejącego i funkcjonującego od wielu lat systemu e-PUAP, w przypadku którego usunięto istniejące uprzednio wady i system ten działa. Nie sposób przy tym pominąć, iż nieprecyzyjność norm zawartych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 285 z późniejszymi zmianami) pogłębiała zaistniały chaos spowodowany datą zawartą w komunikacie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 roku. Zasadnym wydaje się rozważenie w tym przypadku istotnego znowelizowanie ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 roku poz. 285 z późniejszymi zmianami), aby wprowadzenie nowych technologii do postępowania administracyjnego (podatkowego) mimo wszystko nie było obarczone tyloma wadami i niewiadomymi, jak ma to miejsce obecnie, pomijając znaną już datę 1 października 2024 roku.

Jak wskazano na wstępie, rok 2023 w swym zasadniczym zrębie nie odbiegał w praktyce orzeczniczej Kolegium od lat ubiegłych, szczególnie tych sprzed 2021 roku. W roku 2023 nie weszły w życie takie nowelizacje obowiązujących norm prawa, jak i nie doszło to takich zmian w orzecznictwie sądów administracyjnych, które to by spowodowały takie zmiany w praktyce orzeczniczej Kolegium, że uprzednio prezentowane w sprawozdaniach zagadnienia całkowicie

straciłyby na aktualności. Nie zachodzi zatem konieczność ich ponownego artykułowania. Nadal ma miejsce wielokrotnie eksponowana w sprawozdaniu (sprawozdaniach) rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i doraźna, często chaotyczna, działalność ustawodawcy, który nie dostrzega faktu, iż stabilność prawa i jego przewidywalność, stanowią wartości godne uwagi i ochrony, co jest zarówno w interesie obywateli, jak i państwa.

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

Powtórzyć należy jak w latach ubiegłych - niezmiennie, mimo znacznej liczby spraw, które wpłynęły do rozpatrzenia w 2023 roku - że przypadki zaległości nie są liczne, są wręcz incydentalne i nie stanowią znaczącego procentu spraw w stosunku do liczby spraw, które wpłynęły do załatwienia. Mimo wpływu 6384 spraw w roku 2023 roku liczba spraw przeniesionych do rozpatrzenia w 2024 roku to 414 sprawy, dla porównania z 2021 roku przy znacznie mniejszym wpływie - 5504 sprawy - przeniesiono do rozpatrzenia w 2022 roku 437 spraw.

Na słuszność powyższego poglądu wskazuje również fakt, iż w 2023 roku wpłynęły tylko 2 ponaglenia na bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania) Kolegium.

Główną przyczyną zaległości są: zmiany w obowiązujących normach prawa, niespójne orzecznictwo sądów administracyjnych, wielokrotnie konieczność przeprowadzania postępowania uzupełniającego, mnożenie wniosków dowodowych przez strony postępowania tylko w celu jego przedłużenia czy też zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny określonych norm prawa.

Drugą z przyczyn stanowi fakt, iż znacząca część zaległych spraw, poza incydentalnymi, to w istocie swej sprawy, które wpłynęły w grudniu 2023 roku. Dostrzegalny jest bowiem od wielu lat zwiększony wpływ spraw pod koniec danego roku, zwłaszcza, że częstokroć jest on spowodowany zmianami przepisów, a zatem nie było możliwym ich rozpoznanie do końca roku kalendarzowego.

Trzecim elementem w przypadku zaległości jest wielokrotnie konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, uzyskania stanowiska biegłych, w tym rzeczoznawców majątkowych, konieczność uzyskania zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji oraz długotrwałe postępowanie reklamacyjne w przypadku wątpliwości, co do doręczenia przesyłek.

Czwartą przyczyną i to narastającą od wielu lat jest znaczące zwiększenie się stopnia skomplikowania spraw, które wpływają do rozpatrzenia, niezależnie zresztą od przedmiotu rozstrzygnięcia. Postulować należy, co już miało miejsce wielokrotnie, aby chociażby w przypadku części spraw sporządzenie uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć było na wniosek a samo postępowanie administracyjne (postępowanie podatkowe) było w niektórych przypadkach odpłatne

czy też podlegające opłacie. Nadto wartym byłoby rozważenie przez ustawodawcę w niektórych kategoriach spraw wprowadzenie prekluzji dowodowej (vide: zwrot dotacji, kary pieniężne za usunięcie drzew).

Piątą przyczyną jest brak dostatecznej liczby etatów biurowych, bowiem wpływ spraw podlegających rozpatrzeniu przez Kolegium to nie tylko zagadnienie orzecznicze, lecz również, często nie dostrzegane, zagadnienie zapewnienia możliwości obsługi w sferze czysto kancelaryjno-technicznej.

Nie mniej należy stwierdzić, iż dzięki systematyczności, determinacji i zaangażowaniu całego Kolegium - członków etatowych, pracowników Biura, odpowiedniej liczbie członków pozaetatowych i posiadaniu koniecznych środków finansowych, możliwym było opanowanie wpływu spraw, wydanie koniecznych rozstrzygnięć i przeniesienie na rok 2024 rok tylko 414 spraw. Nie ma więc miejsca w przypadku Kolegium, zarówno w roku 2023, jak i w latach poprzednich, problemu narastających zaległości.

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

W roku 2023 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wniosło do Naczelnego Sądu Administracyjnego 79 skarg kasacyjnych.

Według danych wynikających z repertorium spraw prowadzonym w formie elektronicznej jedną ze skarg kasacyjnych wniesionych w 2023 roku przez Kolegium, aczkolwiek wyrok sądu administracyjnego zapadł w dniu 2 grudnia 2022 roku, Naczelny Sąd Administracyjny w tym roku już rozpoznał – wyrok z dnia 13 grudnia 2023 roku, sygn. III FSK 296/23. Skarga kasacyjna została uwzględniona.

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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi w roku 2023 roku nie było objęte kontrolą uprawnionych podmiotów.

5. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w 2023 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.

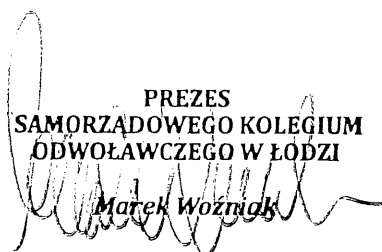
7. Wykonanie budżetu.

Wykonanie wydatków:

6.151.518,86 zł, co stanowi – 95,00 % planu po zmianach na 2023 roku w tym:

wykonanie płac: tj. § 4010 - 3.446.713,41 zł.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników Kolegium, według stanu na dzień 31 grudnia 2023 roku, zostało przedstawione w Części I pkt 2 niniejszej informacji.


PREZES
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM
ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI
Marek Wozniak