

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI ZA OKRES OD 1 STYCZNIA 2025 ROKU DO 31 GRUDNIA 2025 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 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 roku 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 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku poz. 1691), 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 2025 roku poz. 111 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 beczynność 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 (art. 26 § 2 K.p.a., art. 132 O.p.).

Samorządowe kolegium odwoławcze orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach, co pozostaje w zgodzie z art. 1 ust. 2 u.s.k.o.

Analogicznie do lat ubiegłych stwierdzić należy, że niezmiennie przykładem takich spraw jest rozstrzyganie 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 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku poz. 1145 z późniejszymi

zmianami] uregulowano bowiem w art. 78-81 postępowanie szczególne, postępowanie przedsądowe, którego istotą jest rozstrzygnięcie sporu cywilnoprawnego między wymienionymi uprzednio 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, a więc normy zawartej w przepisach przejściowych). Podkreślić w tym miejscu należy, co zresztą miało już miejsce w sprawozdaniach z lat ubiegłych, 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, co jest o tyle niezrozumiałe, że ustawodawca od wielu lat zmierza do „odciążenia” sądów powszechnych. W tym przypadku miało (i ma) więc miejsce działanie przeciwne.

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, 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 – Marszałka Województwa Łódzkiego, Zarządu 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 i równie niezmiennie, tak jak w latach ubiegłych, w okresie przejściowym od dnia 1 sierpnia 2017 roku, ale jedynie już w formie szczątkowej, wręcz jednostkowej, Kolegium 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 tym przedmiocie 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 więc organ administracji

rządowej, który to, notabene zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku poz. 428) jest z zasady organem wyższego stopnia w rozumieniu K.p.a. Opisana powyżej zmiana jest konsekwencją przeniesienia zadań, w tym przedmiocie, z samorządu województwa (marszałek województwa) na administrację rządową (wojewoda). Nie sposób przy tym pominąć, iż mimo upływu lat, postępowania bowiem dotyczą przecież wniosków złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 roku, wojewoda nadal wydaje decyzje objęte właściwością Kolegium, co wydawałoby się, że nie powinno mieć już miejsca.

Jak już sygnalizowano w uprzednich sprawozdaniach, docelowy model w tym zakresie to: wojewoda jako organ I instancji, właściwy minister jako organ wyższego stopnia, i został on obecnie niewątpliwie osiągnięty.

Właściwość tut. Kolegium, w przypadku decyzji wydawanych przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak już podkreślano wielokrotnie, nie budzi obecnie 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 nadal właściwe do rozpoznawania środków przewidzianych prawem, gdy postępowanie prowadzi Wojewoda Łódzki, a tym samym wydaje stosowne postanowienia lub decyzje administracyjne. Zakres właściwości obejmuje również rozpatrywanie składanych przez strony ponagieł na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Łódzkiego.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż w świetle znanego i nadal zachowującego aktualność orzecnictwa sądów administracyjnych (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2023 roku, sygn. I OSK 1866/21, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2023 roku, sygn. I OSK 560/22, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2023 roku, sygn. I OSK 559/22, sygn. I OSK 556/22) zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów wyższego stopnia nad wojewodami jest wąski, bowiem ograniczony 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, umorzenia 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 (obecnie: Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Przyjmując taki pogląd sądy administracyjne w tym konkretnym przypadku akcentowały literalne brzmienie normy, jak i wykładnię systemową wewnętrzną.

Nie sposób przy tym pominąć, iż tego rodzaju sprawy były przedmiotem sporów kompetencyjnych zachodzących między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i właściwym ministrem (vide: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2023 roku, sygn. I OW 225/23).

Obecnie należy przyjąć, iż wobec zapadłych orzeczeń sądów administracyjnych, nie zachodzą już żadne wątpliwości na tle stosowania norm zawartych w art. 23 ust. 2 i 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) przez samorządowe kolegia odwoławcze i wojewodów. Można jedynie wyrazić zaskoczenie, że nadal normy w niej zawarte są stosowane, bowiem do chwili obecnej nie rozstrzygnięto wszystkich wniosków złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 roku o świadczenia rodzinne i świadczenia wychowawcze w sytuacji zachodzącej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Aktualność w okresie sprawozdawczym, analogicznie do lat ubiegłych, 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 2025 roku poz. 764 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 30 członków – 19 etatowych i 11 pozaetatowych.

Liczba etatowych członków posiadających wykształcenie		
Wyższe prawnicze: 13	Wyższe administracyjne: 6	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
Wyższe prawnicze: 6	Wyższe administracyjne: 2	Wyższe inne 3

Wśród członków Kolegium są osoby posiadające stopień naukowy: doktora nauk prawnych – 4 osoby. Ponadto 9 osób posiada uprawnienia radcy prawnego.

Zauważalna, opisana powyżej, istotna zmiana w zakresie liczby członków Kolegium z 45 członków, w tym 19 etatowych i 26 pozaetatowych na dzień 31 grudnia 2024 roku, a obecnie 30 członków, w tym 19 etatowych i 11 pozaetatowych na dzień 31 grudnia 2025 roku, jest spowodowana upływem z dniem 16 grudnia 2025 roku kadencji części członków pozaetatowych.

Konsekwencją tego było ogłoszenie przez p.o. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w dniu 29 grudnia 2025 roku konkursu celem uzupełnienia składu pozaetatowych członków Kolegium.

Na dzień 31 grudnia 2025 roku Biuro Kolegium składało się z 16 osób (zatrudnionych na 13,9 etatach), w tym 1 osoba zatrudniona na umowę na zastępstwo. Spośród zatrudnionych 10 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 – 3 osoby, Inspektor – 7 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 zarówno w liczbie etatów, jak i zwiększeniu atrakcyjności wynagrodzeń, co zresztą odnosi się także do wynagrodzeń członków etatowych Kolegium.

Dodatkowo wskazać należy, iż Kolegium w porozumieniu z Powiatowym Urzędem Pracy w Łodzi jest organizatorem stażu dla osób bezrobotnych.

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 2025 roku poza bieżącymi naprawami w siedzibie nie dokonywano prac budowlanych zmieniających strukturę pomieszczeń czy też zmierzających do znaczącej ich modernizacji.

Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery, drukarki, kserokopiarki, skanery wraz z niezbędnymi 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 zapewnienie możliwości działania Kolegium w okresie przejściowym to jest do dnia 31 grudnia 2025 roku - w trakcie, którego korzystano zarówno z dotychczasowych form doręczania rozstrzygnięć, jak i z form elektronicznych, to jest tzw. doręczeń elektronicznych, w tym również przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (vide: art. 39 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku poz. 1691).

CZĘŚĆ II. WPŁYW SPRAW.

- 1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją** - 5503
w tym spraw:
- 1.1 Pozostałych w ewidencji z roku poprzedzającego okres objęty informacją - 404
1.2 Wpływ spraw w roku objętym informacją - 5099
- 2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją.**
- 2.1 Liczba spraw administracyjnych, ogółem: - 4345

L.p.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1	Objęte proceduralnie przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa	376
2	Działalność gospodarcza	53
3	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	803

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	841
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	453
7	Ustawa – Prawo wodne	45
8	Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	20
9	Handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	49
10	Ustawa – Prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy, ustawa o kierujących pojazdami	222
11	Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze	1
12	Egzekucja administracyjna	75
13	Inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII K.p.a.	1142

2.2 Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku poz. 935 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej: p.p.s.a. - 661

2.3 Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 93

2.4 Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III. ZAŁATWIENIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 4800

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:	3229

	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 K.p.a. oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej	19	
2	Akty wydane przez SKO jako organ I instancji (sposób rozstrzygnięcia – tabela z pkt 1.2.)		763
3	Postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponaglenia (zażaleń na bezczynność organu lub przewlekłość), w tym:		135
	uznające ponaglenie (zażalenie) za uzasadnione	58	
4	Akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie p.p.s.a.		665
5	Pozostałe		8

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.)	1705
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.)	338
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.)	592
4	Decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 O.p.)	15
5	Pozostałe	579

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.)	26

3	Postanowienia lub decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a § 1 K.p.a. oraz art. 249 § 3 O.p.)	18
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.)	80
5	Decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 K.p.a. oraz art. 248 § 3 O.p.)	20
6	Decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 K.p.a. oraz art. 245 O.p.)	1
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.)	1
8	Decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 K.p.a. oraz art. 208 O.p.)	4
9	Pozostałe	613

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją. - 604

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: - 73**
- w tym ugody: - 0
- 1.1 Liczba wniesionych sprzeciwów do orzeczeń SKO - 15
- 1.2 Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO - 26

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 2024 roku poz. 935 z późniejszymi zmianami):**
- Liczba spraw w roku objętym informacją, ogółem - 661
- w tym:

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

- 580

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

- 10

wskaźnik „zaskarżalności”

- 12,29 %

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

- 0

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

- 2

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

- 563

w tym:

L.p.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd,		563
	w tym:		
	uznające skargi za uzasadnione	132	
2	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd,		0
	w tym:		
	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 %, 2023 rok – 19,65 %, 2024 rok – 21,13 %) wskaźnik stabilności orzecznictwa w **2025** roku wynosi **23,44 %**.

Dla porównania, zgodnie z Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku (str. 33), w tym roku sprawozdawczym, bowiem informacja za rok 2025 nie została jeszcze sporządzona i tylko te dane są obecnie dostępne, wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały średnio z obrotu prawnego **26,03 %** decyzji lub czynności organów administracji publicznej, dla porównania w 2023 roku procent ten wynosił 30,61, a najlepszy wskaźnik dla organów administracji osiągnięto w 2016 roku – 19,78 %, zaś w 2021 roku wskaźnik ten wynosił 31,07 %.

Powtórzyć więc należy, analogicznie, jak w przypadku lat ubiegłych, że mimo obecnie w miarę stabilnej liczby spraw – zmniejszenie w porównaniu do 2024 roku, a szczególnie do roku 2022, lecz wzrost w porównaniu do lat ubiegłych 2020-2021, nakładającego się na tę liczbę wysokiego stopnia skomplikowania (vide: przykładowo sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań realizacji danego przedsięwzięcia) - notoryjnej niestabilności orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i zmienności prawa, udało się zachować nie odbiegający w sposób zasadniczy od lat ubiegłych poziom tego wskaźnika. Dostrzegalne obniżenie stabilności orzecznictwa w porównaniu do roku 2024 - z 21,13 % na 23,44 %, a więc o 2,31 % - nie może mimo tego zmienić tej oceny. Podkreślić w tym miejscu należy, iż wskaźnik ten ulega częstym zmianom, zarówno w górę, jak i w dół, co wielokrotnie jest spowodowane zaistnieniem czynników leżących poza Kolegium. Uzyskanie relatywnie niskiego poziomu tego wskaźnika, jak już to wskazywano wielokrotnie w corocznych sprawozdaniach, 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, nieprecyzyjne przepisy przejściowe, rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: orzecznictwo na tle uznania za nienależnie pobrane i zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego, wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia pielęgnacyjnego; zmiany decyzji ostatecznej w sprawach szeroko pojętych świadczeń socjalnych z mocą wsteczną; na tle ustalenia kosztów przechowywania pojazdów) lub podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały, która stabilizując orzecznictwo powoduje w konsekwencji utrwalenie niekorzystnych dla organów administracji (organów podatkowych) poglądów bądź też odstępowanie w niektórych przypadkach przez sąd administracyjny od utrwalonego poglądu prezentowanego w danych sprawach lub powrót wręcz do stanowiska prezentowanego uprzednio (vide: przesłanki warunkujące przywrócenie/odmowę przywrócenie terminu; braki formalne wniosku o przywrócenie terminu), jak i brak podjęcia, mimo wielokrotnie artykułowanych w skargach kasacyjnych wniosków w tym zakresie, przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwał ukierunkowujących rozchwiane orzecznictwo (vide: sprawy z zakresu ustalenia kosztów przechowywania pojazdów), obniżenie poziomu orzecznictwa sądów administracyjnych (vide:

zastępowanie ustawodawcy, dowolność prezentowanych poglądów, schematyzm uzasadnień podejmowanych wyroków), jak i częste zmiany ustawodawstwa. Podkreślić przy tym należy, analogicznie jak w latach ubiegłych – 2022-2024, iż wskaźnik zaskarżalności podejmowanych przez Kolegium rozstrzygnięć w 2025 roku jest nadal w miarę stabilny i wynosi tylko **12,29 %** (dla porównania: w 2022 roku wynosił – 11,54 %, w 2023 roku wynosił – 11,22 %, w 2024 roku – 13,26 %). A zatem w roku 2025 ma miejsce w tym zakresie niewielki spadek – o 0,97 % - aczkolwiek należy go traktować in plus i wskaźnik ten nie odbiega zasadniczo od średniego wskaźnika wynoszącego w **ostatnich 5 latach** około 13,13 % (przykładowo: 2021 rok – 17,32 %, 2020 rok – 17,32 %, 2019 rok – 16,60 %, 2018 rok – 16,99 %). Niewielki, aczkolwiek dostrzegalny spadek wskaźnika zaskarżalności przy jednoczesnym wręcz niezmiennym wskaźniku stabilności orzecznictwa, zmiana niestety o 2,31 % in minus w porównaniu do roku 2024, nie ma mimo wszystko istotnego znaczenia, wskazuje, iż mimo istniejących barier, poziom orzecznictwa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi jest, niezależnie od pewnych fluktuacji, niezmiennie w miarę stabilny i równie niezmiennie 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, przy czym w przypadku tego środka odwoławczego nader rzadko występującego, wręcz jednostkowo i w 2025 roku nie miało miejsca skorzystanie z niego przez Kolegium) 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), gdyż takie sytuacje nadal obecnie mają charakter wyjątkowy, aczkolwiek występują już częściej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2025 roku, sygn. II OSK 500/25, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2025 roku, sygn. II GSK 346/25), lecz niejednokrotnie po 2-4 latach (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2025 roku, sygn. II GSK 1150/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2025 roku, sygn. I OSK 137/22 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2025 roku, sygn. II OSK 1659/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2025 roku, sygn. I OSK 1701/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2025 roku, sygn. I OSK 1702/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2025 roku, sygn. I GSK 1148/21) i są w swej znaczącej części zgodne z poglądami prezentowanymi przez Kolegium (vide: przykładowo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2025 roku, sygn. I OSK 1024/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2025 roku, sygn. I OSK 1549/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2025 roku, sygn. I OSK 2229/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2025 roku, sygn. I OSK 550/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2025 roku, sygn. I

OSK 969/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2025 roku, sygn. I OSK 968/24, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2025 roku, sygn. II OSK 437/23). Nie sposób także pominąć faktu, jak już na to wskazywano wielokrotnie, że oddalając skargę kasacyjną Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 (vide: art. 153 p.p.s.a.). Dostrzec należy, że przewidziana zarówno w ustawodawstwie szczególnym, jak i w samej p.p.s.a., możliwość rozpoznawania skarg kasacyjnych na posiedzeniu niejawnym, zaczyna mieć wpływ na okres rozpoznawania tego środka zaskarżenia i niewątpliwie powoduje, że okres ten jednak ulega skróceniu (vide: powołane przykładowo powyżej wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłe w 2025 roku w związku z wniesionymi skargami kasacyjnymi w tym samym roku), co szczególnie jest widoczne w przypadku skarg kasacyjnych wnoszonych w sprawach podatkowych lub w sprawach z zakresu szeroko pojętych świadczeń społecznych. Zwrócić przy tym kolejny raz należy uwagę na fakt, iż w przypadku wnoszenia skarg kasacyjnych, składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie w analogicznych sprawach, przy wręcz analogicznie sformułowanych zarzutach kasacyjnych częstokroć wyrażają skrajne poglądy, od akceptacji i tym samym uwzględnienia skargi do całkowitej negacji i w konsekwencji oddaleniu skargi (vide: sprawy z zakresu ustalania kosztów usuwania pojazdów, jak i sprawy z zakresu ustalenia opłaty adiacenckiej). Powyższe odnosi się szczególnie do formułowania zarzutu kasacyjnego na tle naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 w związku z art. 153 p.p.s.a.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że wskaźnik zaskarżalności rozstrzygnięć podejmowanych przez tut. Kolegium, sygnalizowany już powyżej, jest na relatywnie niskim poziomie – **12,29 %**. Dla porównania w powołanej już Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku (str. 33) wskaźnik ten dla wojewódzkich sądów administracyjnych wynosił **28,18 %**, 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 jest więc znacząca i wskazuje, że artykułowana powyżej teza o wysokim poziomie orzecznictwa tut. Kolegium jest obiektywna a nie zaś subiektywna, jak również wskazuje na zastosowanie wprost zasady przekonywania.

Stabilność przy tym orzecznictwa tut. Kolegium nie odbiega w żaden sposób czy też w zasadniczy sposób od stabilności orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych in corpore. W przypadku Kolegium wskaźnik ten, jak już wskazano powyżej, wynosi w 2025 roku –

23,44 %, zaś w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych, wynosił w 2024 roku – **18,11 %** (Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku – Tabela VIII, str. 182). Nie sposób przy tym pominąć, iż w odniesieniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który to sprawuje kontrolę w przypadku Kolegium wskaźnik ten wynosił **18,10 %** (powołana powyżej Tabela VIII, str. 182, poz. 10). W przypadku tego wskaźnika dostrzec należy, że nastąpiła niewątpliwie w porównaniu do danych na 2023 rok zmiana in plus (25,42 % w 2023 roku).

CZĘŚĆ VI. INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

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

Rok 2025, analogicznie, jak w przypadku roku 2024 i poprzedzającego go roku 2023, w swym zasadniczym zrębie nie odbiegał w praktyce orzeczniczej Kolegium od stanu sprzed stanu epidemii (lub stanu zagrożenia epidemicznego) COVID-19, i tym samym sygnalizowane oraz artykułowane w tych sprawozdaniach kwestie i zagadnienia nie straciły na aktualności, aczkolwiek dostrzec należy pewne istotne różnice.

Analiza pod względem przedmiotowym spraw, które wpłynęły w 2025 roku, wskazuje, że nastąpiła zmiana ich struktury, bowiem dotychczas przeważająca (czy też dominująca) liczbowo kategoria spraw z zakresu szeroko pojętych spraw socjalnych – pomoc społeczna, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia rodzinne etc. etc. – traci na znaczeniu, w ujęciu liczbowym i w to miejsce stopniowo wstępuje inna kategoria spraw, a więc sprawy z zakresu równie szeroko pojętego planowania i zagospodarowania przestrzennego (vide: decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Zmiana ta jest spowodowana w istocie swjej dwoma czynnikami, z jednej strony, wobec dokonanych zmian w obowiązujących normach prawa i objęcia zakresem właściwości Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych spraw dotyczących świadczenia wspierającego przy jednoczesnym nowym zdefiniowaniu świadczenia pielęgnacyjnego, a także pozostawieniem kryteriów dochodowych w przypadku świadczeń z zakresu pomocy społecznej na dotychczasowym poziomie, a z drugiej strony wpływem nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku poz. 1130 z późniejszymi zmianami) dokonanych art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1688 z późniejszymi zmianami).

Powyższe dwie kwestie były już sygnalizowane w informacji o działalności Kolegium za rok 2024, ale dopiero wpływ spraw w 2025 roku dał możliwość ustalenia czy dostrzegalny uprzednio trend utrwalił się czy też miał jedynie charakter krótkotrwały.

Obecnie można, z dużą dozą prawdopodobieństwa, stwierdzić, że sprawy z zakresu szeroko pojętych świadczeń socjalnych nie stanowią już takiej dominanty w sprawach rozpoznawanych przez Kolegium, jak miało to miejsce praktycznie od początku funkcjonowania Kolegium (i poprzedzającego go Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Województwa Łódzkiego).

Zmiana powyższa jest o tyle istotna, że koniecznym jest (i będzie) uwzględnienie jej w wyznaczaniu składów orzekających Kolegium, bowiem dotychczasowa ich specjalizacja – sprawy z zakresu szeroko pojętych spraw socjalnych – będzie musiała ulec zmianie i koniecznym będzie dostosowanie się do tej zmiany, zachowując przy tym należyty poziom orzecznictwa.

Nie sposób przy tym pominąć, iż w 2025 roku w porównaniu do 2024 roku zwiększeniu uległa liczba spraw w kategorii ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach, co należy wiązać z jednej strony ze zmianą aktywności społeczności lokalnych w zakresie ochrony środowiska i przyrody, a z drugiej ze stopniowym uszczelnianiem przez gminy systemu opłat za odbiór i wywóz odpadów komunalnych.

W dniu 13 lipca 2025 roku weszła w życie ustawa z dnia 21 maja 2025 roku o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz. U. poz. 769), zwana dalej ustawą deregulacyjną. Ustawą tą oprócz dokonania szeregu nowelizacji prawa materialnego wprowadzono istotne zmiany w K.p.a., jak i w p.p.s.a., w części zmierzających zresztą do „poprawienia” efektów (czy też efektywności) wiekopomnej nowelizacji tych ustaw dokonanej w 2017 rok. Ustawę tę będącą jeszcze w fazie projektu Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zaopiniowała negatywnie w zakresie części zmian, wskazując, iż planowane wówczas zmiany, z jednej strony utrwalają instytucje wprowadzone do postępowania administracyjnego (lub postępowania sądowoadministracyjnego) w 2017 roku, które to zupełnie się nie sprawdziły, a z drugiej rozszerzając ich zakres nie powodują, że postępowanie to staje się prostsze, czytelniejsze czy też mniej skomplikowane. Wręcz przeciwnie. Ustawodawca uchwalając ustawę deregulacyjną tradycyjnie pominął całkowicie stanowisko praktyków, a skupił się wyłącznie na efekcie „nowości”.

Założeniem ustawy deregulacyjnej było cyt. „... *przeprowadzenie deregulacji w zakresie prawa gospodarczego i administracyjnego, w tym w szczególności w kierunku poprawy środowiska*

prawnego i instytucjonalnego, w którym działają polskie firmy ...”, skutkiem czego jest między innymi znówelizowanie Rozdziału 5a K.p.a., a więc rozdziału regulującego mediację w postępowaniu administracyjnym. Do art. 96a K.p.a. dodano § 1a, w którym to ustawodawca wyraźnie zdefiniował sprawę, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji. Przez taką sprawę obecnie ustawodawca rozumie sprawę rozstrzyganą w ramach uznania administracyjnego lub dotyczącą 9 innych dziedzin prawa administracyjnego w tym zagospodarowania przestrzennego, nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody, leśnictwa czy też koncesji albo zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, albo wpisu do rejestru działalności regulowanej. Przy tak sformułowanej normie prawa dopuszczalnym jest przyjęcie poglądu, iż ustawodawca „pozwała” na przeprowadzenie mediacji w sprawach, w których wydawane są decyzje związane (przykładowo: decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej czy też o podziale nieruchomości lub nałożeniu kary pieniężnej na usunięcie drzew bez zezwolenia, a idąc dalej decyzji nakazującej usunięcie samowoli budowlanej). Dopuszczenie mediacji jako formy wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy w sprawach, które mogą zakończyć się jedynie wydaniem decyzji związanej jest niezrozumiałe i nadto może spowodować przekonanie stron, że w każdej sprawie pozostawiony jest organowi administracji luz decyzyjny. Konsekwencją powstania takiego przekonania może być w ostateczności zmierzanie strony postępowania do przedłużania postępowania, a także podważenia przesłanek ustawowych warunkujących rozstrzygnięcie danej sprawy. Mediacja, wprowadzona do postępowania administracyjnej „reformą” K.p.a. w 2017 roku w praktyce Kolegium, jak i zresztą innych organów administracji, nie ma żadnego znaczenia. Żadna sprawa w Kolegium w 2025 roku nie została rozstrzygnięta w wyniku przeprowadzenia mediacji. Pomijając sprawy jako takie mogące być objęte mediacją, strony postępowań dążą do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organy administracji, a nie zaś do jej załatwienia na drodze mediacji przez wydanie decyzji administracyjnej odpowiadającej stronom (i organowi). Nawet w sytuacji, gdy istnieje możliwość faktycznego przeprowadzenia mediacji (vide: sprawy z zakresu naruszenia stosunków wodnych) to strony takich postępowań pozostają na ogół w takim stopniu konfliktu, że nie jest to możliwe. Błędny jest przekonanie ustawodawcy, czego przykładem jest ustawa deregulacyjna, że rozszerzenie możliwości przeprowadzenia mediacji na kolejne kategorie spraw wpłynie w sposób znaczący na liczbę spraw administracyjnych jako takich, przyspieszy ich załatwienie lub też sprawi, że nastąpi odciążenie organów administracji lub sądów administracyjnych. Wręcz przeciwnie. Na słuszność takiego stanowiska wskazuje nie tylko fakt, iż od nowelizacji K.p.a. w 2017 roku do 31 grudnia 2025 roku Kolegium nie przeprowadziło żadnej mediacji w toku postępowania administracyjnego, lecz również dane wynikające z powołanej uprzednio Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku (str. 34) z których wynika, że w latach 2012-2024 liczba spraw załatwionych w postępowaniu mediacyjnym to łącznie 22 (2012

- 4 sprawy, 2013 – 5 spraw, 2014 – 4 sprawy, 2015 – 1 sprawa, 2016 – 0 spraw, 2017 – 0 spraw, 2018 – 1 sprawa, 2019 – 1 sprawa, 2020 – 2 sprawy, 2021 – 1 sprawa, 2022 – 1 sprawa, 2023 – 1 sprawa, 2024 – 1 sprawa).

Ustawą deregulacyjną rozszerzono możliwość stosowania sprzeciwu w rozumieniu art. 64a p.p.s.a. na postanowienia wydawane przez organ II instancji w oparciu o normę zawartą w art. 138 § 2 w związku z art. 144 K.p.a. Sprzeciw jako szczególny środek zaskarżenia w przypadku wydania decyzji przez organ II instancji w postępowaniu administracyjnym (a nie postępowaniu podatkowym) jest z założenia środkiem zmierzającym do ograniczania stosowania przez organy II instancji możliwości uchylania decyzji organów I instancji i przekazywania im sprawy do ponownego rozpatrzenia (tzw. ping pong administracyjny), i ma w przypadku Kolegium marginalne znaczenie (vide: str 11 sprawozdania), bowiem liczba wniesionych sprzeciwów to 10 i stanowi 1,72 % zaskarżeń wniesionych na rozstrzygnięcie podjęte przez Kolegium. Dla porównania w 2024 roku liczba sprzeciwów wynosiła 6. Niezależnie od wpływu sprzeciwów wnoszonych na decyzje i postanowienia (od 13 lipca 2025 roku, a więc od dnia wejścia w życie ustawy deregulacyjnej) podejmowane przez Kolegium w trybie art. 138 § 2 K.p.a. to praktyka wskazuje, że środek ten niejednokrotnie służy stronom postępowania do przedłużenia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, a nadto z uwagi na zakres uprawnień strony która go wniosła czy też z niego skorzystała, ogranicza prawa innych stron postępowania administracyjnego, które sprzeciwu nie wniosły. Strony takie są bowiem pozbawione statusu uczestników postępowania sądownoadministracyjnego, a tym samym nie mają możliwości kwestionowania skargą kasacyjną wyroku sądu administracyjnego zapadłego w wyniku jego rozpatrzenia. Dodać w tym miejscu należy, iż organ administracji, w tym Kolegium, w przypadku uwzględnienia sprzeciwu przez sąd administracyjny jest pozbawiony możliwości zaskarżenia zapadłego w wyniku jego wniesienia wyroku sądu administracyjnego. Nie sposób przy tym pominąć, iż praktyka wskazuje, że wielokrotnie sąd administracyjny, w tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, wykracza poza zakres normy zawartej w art. 64c p.p.s.a. i w wyroku zapadłym w wyniku sprzeciwu wyraża pogląd (poglądy) na tle stosowania norm prawa materialnego i procesowego innych niż art. 138 § 2 k.p.a., co powoduje istotne wątpliwości na tle związania tymi poglądami na podstawie art. 153 p.p.s.a.

Dostrzec przy czym należy, iż w części zmiany w obowiązujących normach prawa dokonane ustawą deregulacyjną w swej istocie zmierzają do ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jak i przenoszenia „sporu” na grunt postępowania sądownoadministracyjnego, co automatycznie powoduje znaczące podwyższenie kosztów postępowania, przedłużenie postępowania przy jednoczesnym braku możliwości wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny (w rozumieniu: załatwienia sprawy

administracyjnej) i zbędnego obciążania sądownictwa administracyjnego. Praktyka ostatecznie wykaże czy zamiar ustawodawcy wyartykułowany w ustawie deregulacyjnej ziści się, czy jej cel zostanie osiągnięty. Mając na uwadze fakt, iż analogiczne założenia legły u podstaw nowelizacji K.p.a. i p.p.s.a. dokonanej w 2017 rok, wątpić należy, że założenia ustawodawcy leżące u podstaw uchwalenia ustawy deregulacyjnej zostaną faktycznie osiągnięte czy też zrealizowane. Praktyka, bowiem wskazuje, że część dokonanych zmian w K.p.a., jak i w p.p.s.a. była chybiona, zbędna, a dodatkowo już po kilku latach wymagała kolejnej nowelizacji z uwagi na ich niedoskonałość.

Pomijając powyższe, istotną zmianą dokonaną ustawą deregulacyjną jest, w przypadku Kolegium, dodanie art. 139a K.p.a., który to stanowi o związaniu organu I instancji wskazaniem zawartym w decyzji organu II instancji. Norma ta jest pewnym przeniesieniem na grunt postępowania administracyjnego rozwiązania przewidzianego w p.p.s.a. – związania wskazaniem zawartym w wyroku sądu administracyjnego - a konkretnie w art. 153 tej ustawy. Przy czym kształt normy zawartej w art. 139a K.p.a. wskazuje, że ustawodawca tworzy iluzję „związania”, bowiem zarządzenie wyjaśnienia przyczyn naruszenia itp. itd. tylko przedłuży postępowanie, bez żadnego efektu. Nie dając przy tym organom II instancji faktycznej możliwości „wyegzekwowania” tego związania. Nadto organy jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu przez samorządowe kolegia odwoławcze wskazanej normy będą mogły zmierzać wprost do zniesienia nadzoru instancyjnego prowadzonego przez kolegia i zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wskazując między innymi na „ograniczenie samodzielności” jednostek samorządu terytorialnego. Praktyka wykaże, czy norma zawarta w art. 139a K.p.a. faktycznie sprawdzi się, będzie skuteczna i tym samym efektywność postępowania administracyjnego się zwiększy, czy też nie ulegnie ona żadnej zmianie.

W ustawie deregulacyjnej pominięto szereg istotnych postulatów praktyki np. odnoszących się do znowelizowania norm zawartych w K.p.a., a dotyczących kosztów postępowania administracyjnego czy też rozpatrywania skarg i wniosków.

Ustawa deregulacyjna nie zawiera uregulowań, które to by faktycznie np. odciążyły sądownictwo powszechne, gdyż zatory w sądach powszechnych powodują obciążenie dla przedsiębiorców czy też stron prowadzonych postępowań. Zamiast złudnego rozbudowania instytucji mediacji ustawodawca nie wprowadził takich rozwiązań, które mogą spowodować rzeczywiste „przyśpieszenie” postępowań bez pogorszenia poziomu orzecznictwa, a to przez proste skierowanie części spornych spraw np. cywilnych lub o wykroczenia, na grunt postępowań przedsądowych (vide: spory cywilne rozpatrywane przez samorządowe kolegia odwoławcze).

Jak już stwierdzono powyżej praktyka i wpływ czasu dopiero skonfrontuje oczekiwania ustawodawcy i zweryfikuje przyjęte przez niego założenia z praktyką orzecniczą organów

administracji, jak i sądów administracyjnych. Doświadczenie wskazuje, a to przez pryzmat chociażby nowelizacji dokonanej w 2017 roku, że pokładane w ustawie deregulacyjnej nadzieje są płonne.

Stosując normy zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku poz. 1747 z późniejszymi zmianami) nie sposób pominąć dostrzegalnego wpływu na wydawane przez organy administracji, a w szczególności Prezydenta Miasta Łodzi, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania oraz o zawieszeniu postępowania, norm zawartych w ustawie z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku poz. 1747 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej u.CPK. W ustawie tej zawarto szereg norm, które to w sposób szczególny kształtują zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego i realizacji inwestycji w związku ze stopniowym faktycznym, realizowaniem tej wyjątkowej inwestycji. Przykładowo w art. 29 ust. 1 pkt 4 u.CPK ustawodawca stwierdził, że wymienione powyżej zasady obejmują zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla wszystkich lub wybranych zmian sposobu zagospodarowania terenu. Nadto w art. 120a i w art. 120b u.CPK, notabene zresztą nowelizowanych przez ustawodawcę wręcz na bieżąco (vide: ustawa z dnia 24 września 2025 roku o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1531), która weszła w życie z dniem 8 listopada 2025 roku), wprowadzono szereg ograniczeń w możliwościach skutecznego wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla innych inwestorów w sytuacji, gdy Inwestor (w rozumieniu CPK Spółka Celowa) złożył wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji swego przedsięwzięcia, co skutkuje np. koniecznością zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lub wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W sytuacji wydania zaś na wniosek Inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji swego przedsięwzięcia organ administracji ma obowiązek w przypadku złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dla terenu który to chociażby w części (część nieruchomości) objęty jest decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach odmowy wszczęcia postępowania. W przypadku prowadzenia takiego postępowania organ administracji ma obowiązek umorzenia tego postępowania jako bezprzedmiotowego. Istotnym jest także, że uprzednio wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z mocy samego prawa tracą moc (vide: art. 120b ust. 1 pkt 3 i ust. 4 u.CPK). Unormowania zawarte w u.CPK spowodowały z jednej strony wpływ szeregu zażaleń na postanowienia organu I instancji o zawieszeniu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a z drugiej szeregu wniosków o stwierdzenie nieważności uprzednio wydanych decyzji o

ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustawodawca kształtując normy zawarte w u.CPK faktycznie nadał tej inwestycji wymiar priorytetowy, ograniczając lub wręcz uniemożliwiając realizowanie innych inwestycji na terenie objętym czy to decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tej inwestycji czy też określonym w wykazie Wojewody Łódzkiego.

Ustawą z dnia 12 września 2025 roku o bonie ciepłowniczym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia wysokości cen energii elektrycznej (Dz. U. poz. 1302) ustawodawca wprowadził do systemu prawnego kolejne świadczenie pieniężne w postaci bonu ciepłowniczego, którego celem była pomoc osobom korzystającym, z ciepła dostarczanego przez system ciepłowniczy, a których dochód ustala się na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku poz. 1208). Organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o wypłatę (przyznanie) bonu ciepłowniczego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta i samo przyznanie, analogicznie jak w przypadku dodatku węglowego, nie ma miejsca w drodze decyzji administracyjnej, co jest obecnym standardem przyjętym przez ustawodawcę, jako swoiste remedium na wszelkie bolączki lub trudności w postępowaniu administracyjnym. Decyzję administracyjną wydaje się jedynie w sytuacji, gdy odmawia się przyznania bonu ciepłowniczego; uchyla się lub zmienia prawo do bonu ciepłowniczego; dokonuje się korekty lub odmowy korekty wysokości przyznanego bonu ciepłowniczego lub też orzeka, w uproszczeniu, o zwrocie bonu ciepłowniczego przyznanego lub pobranego nienależnie (vide: art. 4ust. 9 ustawy). Organem odwoławczym w tych sprawach wobec braku wskazania innego organu przez ustawodawcę i wobec brzmienia art. 1 ust. 1 u.s.k.o. jest Kolegium. Organy I instancji pozostające w zakresie właściwości Kolegium, w szczególności Prezydent Miasta Łodzi (a konkretnie działający z Jego upoważnienia pracownicy Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi), przeprowadziły szeroką akcję informacyjną o warunkach przyznania bonu ciepłowniczego, co skutkowało w konsekwencji niewielką liczbą wniosków o przyznanie tego świadczenia. Do dnia 31 grudnia 2025 roku nie wpłynęło żadne odwołanie od decyzji o odmowie przyznania bonu ciepłowniczego. Podkreślić w tym miejscu należy, iż powyższa ustawa jest kolejnym przykładem, co już zresztą sygnalizowano w informacji na 2024 rok, utrwalania przez ustawodawcę zauważalnego od pewnego czasu trendu odstępowania od wydawania decyzji administracyjnej o przyznaniu danego świadczenia (ustalania prawa do danego świadczenia).

Znaczącym i istotnym w praktyce Kolegium w 2025 roku było ostateczne, zważywszy brzmienie norm zawartych w ustawie o doręczeniach elektronicznych (w uproszczeniu), praktyczne zastosowanie doręczeń podejmowanych rozstrzygnięć w formie e-doręczeń w tym również przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której

mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych (vide: art. 39 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku poz. 1691)). Tym samym w 2025 roku zakończony został proces dostosowania doręczeń rozstrzygnięć wydawanych przez Kolegium do unormowań zawartych w ustawie o doręczeniach elektronicznych i tym samym praktyczne odstąpienie od doręczania rozstrzygnięć w formie tradycyjnej, czyli papierowej. Wdrożenie tego systemu było poprzedzone praktycznymi szkoleniami dla wszystkich pracowników Kolegium, obejmującymi między innymi konieczność takiego formatowania podejmowanych rozstrzygnięć, aby spełniały one wymogi operatora publicznego. Praktyka wykazała, iż dosłownie jednostkowe rozstrzygnięcia Kolegium były zwracane w przypadku stosowania formy PUH przez operatora publicznego i co zostało ostatecznie konwalidowane. Równocześnie praktyka wykazała, że rozstrzygnięcia Kolegium doręczane stronom za pośrednictwem e-doręczeń (PUH) mimo prawidłowego podpisu elektronicznego składu orzekającego nie miały uwidocznienia tego podpisu, co powodowało, że strony lub ich pełnomocnicy twierdzili, że Kolegium doręczyło im niepodpisane rozstrzygnięcia. Zarzuty w tym zakresie spowodowały, że Kolegium umieszcza w swych rozstrzygnięciach dodatkową klauzulę, wskazującą na fakt stosownego podpisania rozstrzygnięcia z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Równocześnie należy wyrazić nadzieję, że orzecznictwo sądów administracyjnych definitywnie odniesienie się w zapadłych wyrokach do zarzutów stron dotyczących tej kwestii formalnej. Postulować przy tym należy, aby ustawodawca dokonując stosownej zmiany w K.p.a. czy też O.p. (jak i w p.p.s.a.), definitywnie wskazać, które środki komunikacji elektronicznej są dopuszczalne, a które nie, bowiem dualizm systemowy, a więc inny w K.p.a. i O.p. w porównaniu do p.p.s.a. nie znajduje uzasadnienia, a nadto budzi wątpliwości natury praktycznej. Należy przy tym dodać, iż przejście praktycznie całkowite na system e-doręczeń spowodowało, co jak się wydaje jest wręcz irracjonalne, że doręczenie rozstrzygnięć przez operatora publicznego uległo „wydłużeniu”, a system, śledzenia przesyłek nie zawsze odzwierciedla rzeczywisty stan.

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 2025 roku - że przypadki zaległości jako takich nie są liczne, są wręcz nieznaczące czy też incydentalne i nie stanowią istotnego procentu spraw w stosunku do liczby spraw, które wpłynęły do załatwienia. Liczba spraw przeniesionych do rozpatrzenia w 2026 roku to **630 spraw** (z 2024 roku pozostało do rozpatrzenia w 2025 roku – **404 sprawy**). Przy czym koniecznym w tym miejscu jest dodanie i podkreślenie, że liczba 630 spraw jest konsekwencją

znacznej liczby spraw, które wpłynęły w grudniu 2025 roku i które dotyczyły dużej liczby stron postępowania.

Na słuszność powyższego poglądu wskazuje również fakt, iż w 2025 roku nie wpłynęło do sądu administracyjnego żadne ponaglenie na bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania) Kolegium. W 2024 roku było to 1 ponaglenie, zaś w 2023 roku były to 2 ponaglenia.

Główną przyczyną zaległości są niezmiennie: 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 bądź też mnożenie wniosków przez strony, które nie odróżniają poszczególnych instytucji procesowych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym (postępowaniu podatkowym) czy też zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny określonych norm prawa.

Drugą z przyczyn stanowi fakt, iż tradycyjnie znacząca część zaległych spraw, poza incydentalnymi, to w istocie swej sprawy, które wpłynęły w grudniu 2025 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. Każdorazowo przy tym **uwypuklić należy**, iż, mimo że dana sprawa (dane sprawy) zostały przeniesione do rozpoznania na następny rok to wielokrotnie trudno twierdzić o jakiegokolwiek zaległości, bowiem terminy postępowania zostają zachowane i sprawa w terminie przewidzianym prawem zostaje rozpoznana w kolejnym roku. Trudno przyjmować, iż sprawa (sprawy) która do Kolegium wpłynie przykładowo w dniu 31 grudnia 2025 roku zostanie do końca roku rozpoznana.

Trzecim elementem w przypadku faktycznych zaległości jest wielokrotnie konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, uzyskania stanowiska biegłych, w tym rzeczoznawców majątkowych lub organizacji zawodowej 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, aczkolwiek podkreślenia wymaga stopnień ten w przypadku prowadzenia postępowania w sprawach: środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, zwrotu dotacji, ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. 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, ustalenie opłaty adiacenckiej czy też opłaty planistycznej).

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, jak już to miało miejsce wielokrotnie, iż dzięki systematyczności, determinacji i zaangażowaniu całego Kolegium - członków etatowych, członków pozaetatowych, pracowników Biura, a także odpowiedniej liczbie członków pozaetatowych i posiadaniu koniecznych środków finansowych, możliwym było opanowanie wpływu spraw, wydanie koniecznych rozstrzygnięć i przeniesienie na rok 2026 rok tylko 630 spraw. Nie ma więc miejsca w przypadku Kolegium, zarówno w roku 2025, jak i w latach poprzednich, problem narastających zaległości.

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

W roku 2025 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wniosło do Naczelnego Sądu Administracyjnego 79 skarg kasacyjnych.

Według danych wynikających z repertorium spraw prowadzonym w formie elektronicznej 10 skarg kasacyjnych wniesionych w 2025 roku przez Kolegium Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w roku jej wniesienia, np. wymieniony już uprzednio wyrok tego Sądu z dnia 13 sierpnia 2025 roku, sygn. II GSK 346/25, przy czym skargi te dotyczą wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, ale zapadłych na tle decyzji/postanowień Kolegium z 2024 roku.

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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi w roku 2025 roku było objęte kontrolą uprawnionych podmiotów w postaci: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (kontrola w okresie od grudnia 2025 roku do stycznia 2026 roku), Archiwum Państwowego w Łodzi.

5. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w 2025 roku nie występował z postanowieniami sygnalizacyjnymi.

6. Działalność pozaorzecznicza SKO.

Członkowie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi oprócz spraw związanych z orzecnictwem, prowadzili między innymi: szkolenia dla radców prawnych, zajęcia i szkolenia aplikantów radcowskich, studentów Uniwersytetu Łódzkiego i innych uczelni, a także szkolenia pracowników administracji publicznej.

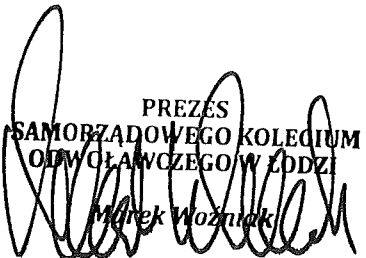
7. Wykonanie budżetu.

Wykonanie wydatków:

8.051.645,00 zł, co stanowi – 89,54 % planu po zmianach na 2025 roku w tym:

wykonanie płac: tj. § 4010 - 4.206.404,64 zł.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników Kolegium, według stanu na dzień 31 grudnia 2025 roku, zostało przedstawione w Części I pkt 2 niniejszej informacji.


PREZES
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM
ODWOŁAWCZEGO W ŁODZI
Marek Wozniak *