

**Informacja o działalności**  
**Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu**  
**za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 roku**

## **CZĘŚĆ I**

### **OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM**

#### **1. Podstawa i zakres działania Kolegium**

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu (dalej: SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570) oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową.

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm. - dalej jako Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 z późn. zm.- dalej jako Op). Kolegium orzeka również w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. Nr 198, poz. 1925), następujące powiaty na terenie województwa łódzkiego: łaski, pączękański, poddębicki, sieradzki, wieluński, wierszowski i zduńskowolski, wraz z 51 gminami leżącymi na ich obszarze.

Rozstrzygając sprawy indywidualne w składach trzyosobowych, Kolegium związane jest wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

## CZEŚĆ II

### WPŁYW SPRAW

**1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją** 2719

w tym spraw:

**1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego - sprawy administracyjne**  
i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych<sup>1</sup> 154

**1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją** 2565

**2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją<sup>2</sup>:**

**2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem** 2361

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Op	392
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	510
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, oświata (stypendia, pomoc materialna itp.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	866
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	90
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	208
7.	prawo wodne	15
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	32
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	15
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	196
11.	prawo górnicze i geologiczne	4
12.	egzekucja administracyjna	4
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	29

**2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1369 z późn. zm. - dalej jako Ppsa)<sup>3</sup>**

183

**2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste** 21

**2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych** 0

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art. 150 § 2 Kpa oraz art. 244 § 2 Op) <sup>9</sup>	0
2.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 243 § 3 Op) <sup>9</sup>	3
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op) <sup>9</sup>	0
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 – 158 Kpa oraz art. 247 – 248 Op) <sup>9</sup>	22
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) <sup>9</sup>	17
6.	decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 245 Op) <sup>9</sup>	0
7.	decyzje uchylające i rozstrzygające o istocie sprawy oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa wydane po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 § 1 pkt 2 i 3 Op) <sup>9</sup>	5
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	0
9.	pozostałe	18

<b>2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją<sup>10</sup></b>	<b>209</b>
w tym wpływ w grudniu 2021 r.	143

## CZĘŚĆ IV

### ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPLAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYZSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

<b>1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem</b>	<b>22</b>
w tym ugody	0
<b>2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO</b>	<b>0</b>
<b>3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO<sup>10</sup></b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> - sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych; dot. spraw, które wpłynęły do SKO w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez SKO,

<sup>2</sup> - patrz pkt 1 ppkt 1.2.,

<sup>3</sup> - dot. spraw, które wpłynęły do SKO w roku objętym informacją, a do których zastosowanie mają przepisy Ppsa, tj. m.in. skargi, skargi kasacyjne, zażalenia i inne, wykonywane w trybie tej ustawy - patrz m.in. przyp. 11;

<sup>4</sup> - decyzje (postanowienia) kończące postępowanie odwoławcze (zażaleniowe) prowadzone przed SKO jako organem II instancji (w tym art. 134 Kpa) oraz inne wydane w tym postępowaniu, np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i art. 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op;

<sup>5</sup> - decyzje (postanowienia) kończące postępowanie prowadzone po wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz decyzje (postanowienia) kończące postępowanie odwoławcze (zażaleniowe) prowadzone przed SKO jako organem II instancji w trybie art. 221 Op;

<sup>6</sup> - decyzje (postanowienia) wydane przez SKO jako organ I instancji, np. w postępowaniu dot. stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa oraz art. 247 § 3 Op) lub wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa oraz art. 240 § 1 Op), postanowienia wydane w trybie art. 65 § 1, art. 66 § 1 i 3 Kpa, art. 169 § 4 Op oraz inne wydane w tych postępowaniach np. zawieszenie postępowania – art. 97 § 1 i art. 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op;

<sup>7</sup> - np. postanowienia dot. sporów kompetencyjnych (art. 22 § 1 pkt 1 Kpa), wyznaczenia organu wskutek wyłączenia (art. 25-27 Kpa oraz art. 130 i 132 Op), dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2 Kpa, art. 133a § 2 Op), odmowy przywrócenia terminu (art. 59 § 1 i 2 Kpa, art. 163 § 2 Op), odmowy udostępnienia akt (art. 74 § 2 Kpa oraz art. 179 § 2 Op), wnioski o wyjaśnienie, uzupełnienie oraz sprostowanie (art. 113 Kpa oraz art. 213 i art. 215 Op), opłat i kosztów postępowania (dział IX Kpa, dział IV rozdział 23 Op);

<sup>8</sup> - dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;

<sup>9</sup> - dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;

<sup>10</sup> - dot. spraw, które nie zostały załatwione przez SKO w roku objętym informacją;

<sup>11</sup> - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;

<sup>12</sup> - obejmuje inne sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie przepisów Ppsa, np. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3), wniosek o sprostowanie omyłki pisarskiej (art. 156), wniosek o uzupełnienie wyroku (art. 157), wystąpienie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4), wniosek o zawieszenie postępowania przed sądem i o podjęcie zawieszono postępowania (art. 123-131), czy wznowienie postępowania (art. 270) itd.;

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wnuk (wnuczka), nie jest spokrewniony z osobą wymagającą opieki w pierwszym stopniu, ma zatem do niego zastosowanie przepis art. 17 ust. 1a ustawy. W najnowszym orzecznictwie NSA (patrz wyroki NSA: z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 475/21; z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 371/21; z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt I OSK 2608/20; z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2392/20; publ. CBOSA), wyrażono poglądy, które tutaj Kolegium w pełni popiera. Wskazuje się w nich, że warunki wprowadzone w art. 17 ust. 1a ustawy uzależniają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od tego, czy są inne osoby spokrewnione w pierwszym stopniu mogące sprawować opiekę.

Osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, jako zobowiązane na gruncie k.r.o. do alimentacji w pierwszej kolejności, wyprzedzają w prawie do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osoby spokrewnione w stopniu dalszym, chyba że są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przedstawiona regulacja, jak podnosi się w uzasadnieniach przytoczonych wyżej wyroków NSA, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych pod względem językowym. Nie budzi także wątpliwości ze względów systemowych. Jak powyżej przedstawiono, pozostaje w korelacji z zasadami określającymi pierwszeństwo obowiązku alimentacyjnego przyjętymi w k.r.o. Podobnie, jak w przypadku art. 132 k.r.o., osoby zobowiązane do alimentacji w dalszej kolejności, mają prawo do świadczenia, gdy nie ma osób spokrewnionych w pierwszym stopniu. Również w przypadku drugiej przesłanki z art. 132 k.r.o. istnieje zbieżność, k.r.o. przewiduje powstanie obowiązku alimentacyjnego, gdy osoba zobowiązana w bliższej kolejności nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi. Należy przy tym zwrócić uwagę na odmienną naturę obowiązku alimentacyjnego, a sprawowaniem osobistej opieki. Przepis art. 132 k.r.o. jest przepisem Tytułu II, Działu III k.r.o., dotyczącego obowiązku alimentacyjnego. W art. 128 k.r.o. ustawodawca definiuje ten obowiązek jako obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Co do zasady obowiązek alimentacyjny ma zatem wymiar finansowy i materialny.

Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom podejmującym faktyczną i osobistą opiekę, wobec czego w tym przypadku ustawodawca uzależnił prawo do niego dla osób spokrewnionych w dalszym stopniu od tego, czy osoby spokrewnione w pierwszym stopniu legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Niepełnosprawność jest niewątpliwie okolicznością mogącą wyłączać możliwość sprawowania opieki nad inną osobą niepełnosprawną, co czyni tę przesłankę zbieżną z przesłanką z art. 132 k.r.o. dotyczącą sytuacji, gdy osoba zobowiązana nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi (dostarczania środków utrzymania).

Regulując kryteria przyznawania świadczenia pieniężnego ze środków publicznych w trybie administracyjnym ustawodawca był przy tym uprawniony do takiego skonstruowania przesłanek, które zapewniają ich konkretność i ograniczają sferę uznaniowości organu, co sprzyja zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby spokrewnione w stopniu dalszym, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą.

Po wydaniu powyższego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny część z wojewódzkich sądów administracyjnych wyraziło stanowisko, że również pozostałe określone w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy świadczenia nie mogą stanowić podstawy odmowy ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a wysokość świadczenia pielęgnacyjnego należy ustalić w wysokości różnicy pomiędzy np. świadczeniem emerytalnym a świadczeniem pielęgnacyjnym. W ocenie Kolegium w ustawie o świadczeniach rodzinnych nie ma jednak mechanizmów w obrębie regulacji odnoszących się do świadczenia pielęgnacyjnego, które pozwalałyby na dokonanie kompensacji świadczeń. Brak jest w związku z tym możliwości, aby osobie mającej ustalone prawo do emerytury rolniczej i pobierającej to świadczenie przyznać świadczenie pielęgnacyjne w kwocie uzupełniającej różnicę pomiędzy wysokością otrzymywanej emerytury a świadczeniem pielęgnacyjnym. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego została przez ustawodawcę określona w art. 17 ust. 3 ustawy kwotowo, a poza wyjątkiem określonym w art. 17 ust. 4 ustawy, nie ma możliwości przyznania go i wypłaty w części.

Jednakże w orzecznictwie administracyjnym pojawił się także pogląd, który tut. Kolegium popiera, w myśl którego osoba pobierająca jedno ze świadczeń wyłączających może zrezygnować z jego pobierania i wówczas skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (w celu wyboru świadczenia korzystniejszego) (vide: wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 764/20; wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 254/20, LEX nr 3021475; wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 2375/19, LEX Nr 3036769; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Po 827/19, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1265/19, CBOSA). Są to bowiem wprawdzie prawa niezbywalne, lecz należy przyjąć, że ich zawieszenie i wstrzymanie wypłaty skutkuje odpadnięciem negatywnej przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, tj. posiadania prawa do świadczeń, które w tym wypadku związane być muszą nie tylko z samym prawem, ale i z realizacją tego prawa w postaci wypłaty świadczenia. Takie rozwiązanie pozwoli na zachowanie rezultatów wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, który nie dopuszcza równoległego pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i emerytury, czy renty, przy jednoczesnym zagwarantowaniu osobie uprawnionej możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia.

Kolejnym problemem orzeczniczym pojawiającym się na tle regulacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych było stosowanie przesłanki negatywnej wynikającej z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy. Mianowicie, zgodnie z cyt. przepisem, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Istnieje stanowisko sądów administracyjnych, które można uznać za utrwalone, zgodnie z którym cyt. wyżej przepis powinien być rozumiany w ten sposób, że normuje on przypadki, gdy o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowanej opieki nad osobą niepełnosprawną, pozostającą w związku małżeńskim ubiega się osoba spełniająca kryteria wskazane w ust. 1 (lub w ust. 1a), niebędąca małżonkiem zobowiązanym w pierwszej kolejności do alimentacji.

Kolegium podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (patrz wyroki NSA: z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt I OSK 575/21, niepublikowany; z dnia 19 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 229/21; z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2391/20; z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2422/20; z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 599/20; publ. CBOSA; por. także wyroki NSA dotyczące wykładni art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych: z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 475/21; z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 371/21; z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt I OSK 2608/20; z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2392/20; publ. CBO-SA;), że rygoryzm wprowadzony w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy odpowiada celom ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ograniczenie ustawowego prawa do otrzymania świadczenia

---

**4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez MSWiA, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy (np. ZUS) – wyniki, wystąpienia pokontrolne i ich wykonanie.**

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu w 2021 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli.

**5. Omówienie wydanych przez Prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych.**

W 2021 r. Kolegium nie wydało postanowień sygnalizacyjnych.

**6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium – opiniowanie aktów prawnych, zgromadzenia krajowe i regionalne SKO, szkolenia, wydawnictwa, współpraca z innymi organami państwa i instytucjami.**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu zgłaszało uwagi do przekazywanych przez KRSKO projektów aktów prawnych w formie pisemnej. W 2021 r. Kolegium współpracowało z Ministerstwem Finansów w tworzeniu budżetu zadaniowego.

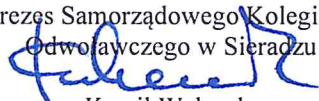
Pracownicy Biura i członkowie etatowi Kolegium w 2021 r. uczestniczyli w 12 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium. Prezes Kolegium w 2021 r. uczestniczył w obchodach 30-lecia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zorganizowanych przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

**7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie, płace i kwalifikacje osób zatrudnionych.**

Wykonanie planu finansowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2021 r. nastąpiło w 99,99%.

Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników przedstawione zostały w Części I pkt 2 niniejszej informacji.

Sieradz, dnia 24 marca 2022 r.

Prezes Samorządowego Kolegium  
Odwoławczego w Sieradzu  
  
Kamil Walczak