

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, wieruszowski 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.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. W skład Kolegium wchodzi 17 członków: 6 etatowych i 11 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 0	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie:		
wyższe prawnicze: 7	wyższe administracyjne: 2	wyższe inne: 2

Spośród 19 członków Kolegium 9 spełnia ustawowe kryteria pozwalające ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (w tym 5 członków etatowych i 4 członków pozaetatowych) oraz 12 o stanowisko referendarza sądowego (6 etatowych członków i 6 pozaetatowych). Uprawnienia radcy prawnego posiada 7 członków (3 etatowych i 4 pozaetatowych), a 1 członek pozaetatowy posiada uprawnienia adwokata.

2.2. W Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu w 2021 r. zatrudnionych było 6 osób: kierownik Biura, główny księgowy, 2 starszych inspektorów oraz 2 inspektorów. Spośród 6 zatrudnionych osób 5 posiada wykształcenie wyższe.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu mieści się w Sieradzu przy Placu Wojewódzkim 3. W 2021 r. Kolegium zajmowało 12 pomieszczeń biurowych oraz salę rozpraw o łącznej pow. 267,60 m² na I i II piętrze w budynku „A” Starostwa Powiatowego w Sieradzu przy Placu Wojewódzkim 3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu posiada obecnie w trwałym zarządzie udział w wysokości $\frac{29}{1000}$ w zabudowanej nieruchomości, w której ma siedzibę. Pozostałe pomieszczenia biurowe Kolegium zajmuje na podstawie umowy użyczenia zawartej z Urzędem Marszałkowskim w Łodzi oraz umowy użyczenia zawartej ze Starostwem Powiatowym w Sieradzu. W stosunku do obsady kadrowej i zadań Kolegium stan wyposażenia w sprzęt biurowy i elektroniczny należy uznać za dobry, natomiast powierzchnię biurową za odpowiadającą potrzebom Kolegium.

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/¹ **154**
- 1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją** **2565**

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

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)/³

183

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

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych **0**

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

2499

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji ^{/4} , w tym : <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}</td><td>11</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.1.)	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	11	1560
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Op ^{/5}	11			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji ^{/6} - sposób rozstrzygnięcia (patrz tabela z pkt 1.2.)	65		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym: <table><tr><td>uznające zażalenia za uzasadnione</td><td>20</td></tr></table>	uznające zażalenia za uzasadnione	20	38
uznające zażalenia za uzasadnione	20			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie Ppsa	179		
5.	pozostałe ^{/7}	657		

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

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 1 Op) ^{/8}	416
2.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i orzekające co do istoty sprawy oraz uchylające decyzje organu I instancji i umarzające postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 2 lit. a Op) ^{/8}	522
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) ^{/8}	481
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) ^{/8}	55
5.	pozostałe	86

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)/ ⁹	0
2.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 243 § 3 Op)/ ⁹	3
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 61a Kpa oraz art. 249 § 1 Op)/ ⁹	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)/ ⁹	22
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op)/ ⁹	17
6.	decyzje odmawiające uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 245 Op)/ ⁹	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)/ ⁹	5
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	0
9.	pozostałe	18

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

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPLAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

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

CZĘŚĆ V**SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO****1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie Ppsa**

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem	183
w tym:	
1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem	139
• wskaźnik „zaskarżalności” / ¹¹	8,91%
1.2. Liczba sprzeciwów od decyzji Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją	8
1.3. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją, ogółem	1
1.4. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem	0
1.5. 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	21
1.6. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/ ¹²	0

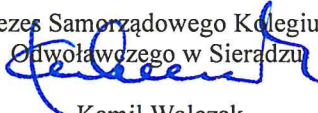
2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją:

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją ogółem	100
w tym:	

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skargi	100 28
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym : uznające skargi za uzasadnione	0 0

Sieradz, dnia 24 marca 2022 r.

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Sieradzu


Kamil Walczak

¹ - 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,

² - patrz pkt 1 ppkt 1.2.,

³ - 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;

⁴ - 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;

⁵ - 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;

⁶ - 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;

⁷ - 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);

⁸ - dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;

⁹ - dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;

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

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

¹² - 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 zawieszonego postępowania (art. 123-131), czy wznowienie postępowania (art. 270) itd.;

CZĘŚĆ VI INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium.

W 2021 r. wątpliwości interpretacyjne budził nadal art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w sytuacji, gdy o to świadczenie ubiegał się opiekun dorosłej osoby niepełnosprawnej, której niepełnosprawność powstała później niż przed ukończeniem 18. roku życia (lub 25 roku życia w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej). Podobnie jak w latach ubiegłych organy pierwszej instancji dokonywały błędnej wykładni cyt. przepisu i nie respektowały wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w którym orzekł niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Ponadto istotnym uchybieniem organów pierwszej instancji w tego typu sprawach było niewyjaśnienie, czy w realiach danej sprawy wystąpił niebudzący wątpliwości wyraźny i bezpośredni związek między rezygnacją przez wnioskodawcę z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, bądź jej niepodejmowaniem, a koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną, uzasadnioną konkretnymi okolicznościami.

Kwestią budzącą problemy orzecznicze na tle art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych było także ustalenie kręgu osób mogących ubiegać się o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. O świadczenie pielęgnacyjne skutecznie może ubiegać się tylko taka osoba, na której ciąży obowiązek alimentacyjny wobec osoby wymagającej stałej opieki z uwagi na niepełnosprawność. Krąg osób obowiązanych do alimentacji - czyli w tym wypadku dostarczania środków utrzymania bądź osobistych starań o utrzymanie - obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Kolejność wykonywania tego obowiązku określa art. 129 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359; przytaczana dalej jako *k.r.o.*). Stanowi on, że obowiązek alimentacyjny obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem. Jeżeli zaś jest kilku zstępnych lub wstępnych - obciąża bliższych stopniem przed dalszymi. Z kolei przepis art. 132 *k.r.o.* wskazuje okoliczności warunkujące powstanie obowiązku alimentacyjnego osób potencjalnie zobowiązanych do alimentacji. W myśl tego przepisu, obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Zgodnie zaś z art. 135 § 1 *k.r.o.*, zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. Natomiast § 2 tego przepisu stanowi, że wykonanie obowiązku alimentacyjnego wobec osoby niepełnosprawnej może polegać w całości lub w części na osobistych staraniach o utrzymanie uprawnionego; w takim wypadku świadczenie alimentacyjne pozostałych zobowiązanych polega na pokrywaniu w całości lub w części kosztów utrzymania uprawnionego.

Badając czy osobie wymienionej w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, niespokrewnionej w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego, należy mieć na uwadze treść art. 17 ust. 1a ustawy, zgodnie z którym osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- 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 tut. 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 odmiennność pomiędzy obowiązkiem alimentacyjnym, 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.

Przeciwko przyjętemu rozwiązaniu nie przemawiają też względy celowościowe i aksjologiczne, w tym wzgląd na wartości i zasady konstytucyjne. Jak wyżej wskazano, limitowanie dostępu do świadczenia w oparciu o kryteria zobiektywizowane nie może zostać uznane za naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Zapewniają one dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, kryteria te nie mają także charakteru dyskryminującego i nie są niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest oparte o uznanie organu. Przepis art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do obowiązków Państwa wobec rodziny, w tym obowiązku szczególnej pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Świadczenie pielęgnacyjne jest niewątpliwie instrumentem wspierania rodzin będących w takiej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Obowiązek wsparcia rodziny jako wspólnoty nie oznacza jednak obowiązku wspierania każdego z jej członków w taki sam sposób. Dla charakteru uprawnień wynikających z art. 71 Konstytucji nie bez znaczenia jest, że zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych w tym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Również prawo podmiotowe rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, o jakim mowa w art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Regulacja ustawowa nie jest pod tym względem przeciwna wobec konstytucyjnych zadań Państwa wobec rodzin.

Nadal także, podobnie jak w latach wcześniejszych, problemy orzecznicze występowały na tle art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, a związane były z przyznawaniem świadczenia pielęgnacyjnego osobom posiadającym prawo do jednego ze świadczeń, o którym mowa w powołanym przepisie. Stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauuczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. W zakresie stosowania powyższego przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżne stanowiska i to zarówno na gruncie orzeczeń Naczelnego Sadu Administracyjnego jak i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Mając na uwadze literalne brzmienie cytowanego przepisu uznać należy, że wprost wyłącza on prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób wymienionych w art. 17 ust. 1 i 1a tej ustawy w sytuacji, w której osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do wskazanych w cyt. wyżej przepisie świadczeń. Zwrócić należy uwagę także na fakt, że przepisy ustawy nie umożliwiają przy ustalaniu prawa do świadczeń opiekuńczych dokonywania miarkowania, czy też uwzględniania szczególnej sytuacji finansowej bądź rodzinnej osoby sprawującej opiekę nad osobą niepełnosprawną.

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17 (Dz. U. z 2019 r., poz. 1257) art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy został uznany częściowo za niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Przepis ten, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny, utracił moc obowiązującą po upływie 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 9 stycznia 2020 r. (sentencja ogłoszona została dnia 8 lipca 2019 r.).

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 wiązane 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

pielęgnacyjnego przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 ustawy ze względu na sprawowanie opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim wyłącznie do sytuacji, w której współmałżonek takiej osoby legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności stanowi wyjątek, którego nie można poddawać wykładni rozszerzającej, skoro wyjątek ten wynika z nadania przez ustawodawcę szczególnego charakteru istniejącym między małżonkami relacjom i więzom prawnym. Wykładnia językowa spornego przepisu pozwala, zdaniem NSA, stwierdzić, że ustawodawca uznał za konieczne, aby ocena czy osoba uprawniona w pierwszej kolejności nie jest w stanie wypełnić we właściwy sposób obowiązku alimentacyjnego z uwagi na stan zdrowia rozstrzygana była orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Ani bowiem organy administracyjne, ani sąd nie mają wiadomości specjalnych, które pozwoliłyby jednoznacznie i w pełni wyważyć, czy stan zdrowia danej osoby zobowiązanej do alimentacji rzeczywiście uniemożliwia sprawowanie opieki. W ocenie NSA, przeciwko przyjętemu w ustawie o świadczeniach rodzinnych rozwiązaniu nie przemawia też wykładnia systemowa, względy celowościowe i aksjologiczne, w tym wzgląd na wartości i zasady konstytucyjne.

Uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego dla krewnych podopiecznego przysługuje zatem dopiero wówczas, gdy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, przez co nie jest możliwe wypełnianie przez niego ustawowego obowiązku alimentacyjnego w sposób właściwy dla okoliczności faktycznych sprawy. Podkreślić przy tym należy, że realizacja tego obowiązku może przybrać formę świadczeń osobistych, sprawowania opieki lub też może mieć wymiar finansowy, np. poprzez pokrycie kosztów opieki sprawowanej przez inną osobę w miejsce małżonka i w ramach jego obowiązku alimentacyjnego.

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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu nie ma zaległości w załatwianiu spraw. Sprawy, które pozostały do rozpatrzenia na rok następny wpłynęły do Kolegium pod koniec 2021 r., wobec czego terminy do ich załatwienia upływały w styczniu 2022 r. i zostały zachowane. W przypadkach, w których konieczne było przeprowadzenie postępowania uzupełniającego, strony były informowane o nowym terminie rozpatrzenia sprawy.

3. Informacja nt. skarg kasacyjnych - liczba uwzględnionych skarg złożonych przez Kolegium.

W 2021 r. SKO w Sieradzu wniosło 21 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchylających decyzję SKO w Sieradzu.

W 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał 7 wyroków w sprawach ze skarg kasacyjnych strony przeciwnej, w tym 6 wyroków uwzględniające skargę i 1 wyrok umarzający postępowanie kasacyjne.

W sprawach ze skarg kasacyjnych SKO w Sieradzu od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Naczelny Sąd Administracyjny w 2021 r. wydał 11 wyroków uchylających decyzje SKO w Sieradzu, w tym 10 uwzględniających skargę Kolegium i 1 odwołujący skargę.

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.

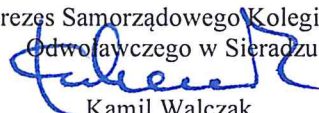
Pracownicy Biura i członkowie etatowi Kolegium w 2021 r. uczestniczyli w 12 szkoleniach z zakresu zarówno orzecznictwa, jak i spraw związanych z funkcjonowaniem Kolegium. Prezes Kolegium w 2021 r. uczestniczył w obchodach 30-lecia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zorganizowanych przez Krajową Reprezentację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

