Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu

za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku

CZĘŚĆ I
OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu (dalej: SKO) stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 ze zm.) 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, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 dalej jako – Kpa) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r, poz. 749 ze 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 roku w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz.1925), powiaty: braniewski, elbląski, iławski, nowomiejski, ostródzki oraz miasto na prawach powiatu - Elbląg wraz z gminami objętymi tym obszarem.

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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest państwową jednostką budżetową.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Kolegium składa się z 18 członków : 8 etatowych i 10 pozaetatowych.

<table>
<tr><td colspan="3">Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie :</td></tr>
<tr><td colspan="2">wyższe prawnicze :
6</td><td>wyższe administracyjne :
2</td></tr>
<tr><td colspan="3">Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie :</td></tr>
<tr><td>wyższe prawnicze :
6</td><td>wyższe administracyjne :
4</td><td>wyższe inne :
-</td></tr>
</table>

Wśród członków Kolegium jest 3 radców prawnych, 1 adwokat, 8 osób mogących ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i 10 osób mogących ubiegać się o stanowisko referendarza sądowego.

2.2. Biuro Kolegium składa się z 7 osób, z których 6 posiada wyższe wykształcenie – są to: kierownik biura, główna księgowa, jedna osoba na stanowisku inspektora, dwie na stanowisku referenta oraz informatyk.

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu mieści się w Elblągu, przy ul. Związku Jaszczurczego Nr 14A, w budynku należącym do Skarbu Państwa.
Stan wyposażenia Kolegium w sprzęt biurowy i elektroniczny (komputery) ocenić należy jako zadowalający – na obecnym etapie. W roku bieżącym przeprowadzono remont pomieszczeń biurowych siedziby Kolegium (malowanie ścian, uzupełnianie ubytków). W związku z przyjętym Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz nowelizacją procedury administracyjnej i podatkowej zachodzić będzie potrzeba systematycznego uzupełniania sprzętu elektronicznego oraz programów dostosowanych do nowych rozwiązań.

CZĘŚĆ II

WPŁYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 2633

w tym spraw:

1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości) /[i] - 399

1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 2234

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją[ii] :

2.1. Liczba spraw administracyjnych - ogółem 1959

Lp.	Określenie rodzaju sprawy → patrz załącznik do Informacji	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej	294
2.	działalność gospodarcza	-
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	77
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne	1144
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie) , przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	35
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach	193
7.	prawo wodne	14
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	1
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	14
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	88
11.	prawo górnicze i geologiczne	2
12.	egzekucja administracyjna	9
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa	88

2.2.Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r, poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa)/[iii] - - 201

2.3.Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 74

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją - 2248

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji /[iv], w tym : akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 Kpa oraz jako organ II instancji zgodnie z art. 221 Ordynacji podatkowej /[v] — 29 - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	1350
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji /[vi] - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	358
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia zażaleń na bezczynność organu, w tym : uznające zażalenia za uzasadnione — 14	27
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270)	210
5.	pozostałe /[vii]	303

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) /[viii]	665
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 2a Op) /[7]	213
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 Kpa oraz art. 233 § 2 Op) /[7]	315
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa oraz art. 233 § 1 pkt 3 Op) /[7]	64
5.	pozostałe	93

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) /[ix]	0
2.	decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa oraz art. 242 § 3 Op) /[8]	0
3.	decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 Kpa oraz art. 249 § 3 Op) /[8]	4
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 – 251 Op) /[8]	285
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 Kpa oraz art. 248 § 3 Op) /[8]	30
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 Kpa oraz art. 245 Op) /[8]	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 Op) /[8]	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 Kpa oraz art. 208 Op)	0
9.	pozostałe	39

2**. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO w roku objętym informacją/[10] - 255**

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

1. **Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem - 111**

   w tym ugody - **38**
2. **Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO - 7**
3. **Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO/[9] - 19**

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. **Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r, poz. 270 ze zm. – dalej jako Ppsa) :**

   Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 210

   w tym :

   1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 203

   - wskaźnik „zaskarżalności” /[x] - 15,00 %

   1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem - 0

   1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 Ppsa, ogółem - 6

   1.4. Liczba skarg kasacyjnych na orzeczenia WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie , ogółem - 7

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami Ppsa, skierowanych do WSA, ogółem/[xi] - 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 - 205

w tym :

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia		Liczba spraw
1.	Skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym :		205
	uwzględnienie skargi	52	
2.	Skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym :		0
	uznające skargi za uzasadnione	0	

1. <u>Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium</u>

W 2014 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wpłynęły ogółem 2234 sprawy (w tym 1959 spraw administracyjnych), co łącznie z 399 sprawami pozostałymi do załatwienia z okresu poprzedniego stanowiło 2633 sprawy.

W stosunku do roku 2013 nastąpił spadek spraw - o 346 spraw (tj. 13,4%). Mimo wskazanego wyżej spadku ogólnej liczby spraw – ich wpływ był wyższy niż w roku 2012; nadto spadek ten był w określony sposób „pozorny", bowiem już w okresie miesiąca stycznia 2015 r. do Kolegium wpłynęło **756 spraw** (co **znacznie** wykracza poza przeciętny średniomiesięczny wpływ spraw).

Spośród 1959 spraw administracyjnych, które wpłynęły w analizowanym okresie roku 2014 przeważająca część – 58,4% (1144 sprawy) – to (podobnie jak w latach ubiegłych) tzw. sprawy socjalne: z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomocy uczniom, dodatków

mieszkaniowych. Odsetek tego rodzaju spraw utrzymuje się na prawie niezmienionym poziomie w stosunku do roku 2013 (w którym wynosił 58,5% ogółu spraw administracyjnych).

Stosunkowo wysoki wskaźnik – 15% (294 sprawy) stanowiły sprawy objęte proceduralnie przepisami Ordynacji podatkowej. W tej liczbie spraw nie zostały uwzględnione sprawy z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do których – na mocy art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399; ze zm.) – stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Sprawy te zostały wykazane w pozycji „ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach".

W informacji o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2013 r. zostały przedstawione główne problemy występujące w orzecznictwie **po** nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonanej na mocy ustawy z dnia 01 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 157, poz. 897). Wydaje się, że orzecznictwo sądowoadministarcyjne potwierdziło przyjęte przez Kolegium stanowisko w kwestiach: organu właściwego do wydawania decyzji w trybie art. 6 o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: „Pucg"), podmiotów zobowiązanych, przedmiotu postępowania, zasad postępowania. Potwierdzone zostało zwłaszcza stanowisko, że obowiązek złożenia deklaracji o której mowa w art. 6 m Upcg obciąża (m.in.) **spółdzielnie mieszkaniowe** oraz **zarządców nieruchomości**, a w konsekwencji również to, że w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji – **te podmioty** są adresatami decyzji wydanych w trybie art. 6 o Ucpg[1].

Znaczną część wątpliwości interpretacyjnych usunęła kolejna (przedostatnia) nowelizacja Upcg – dokonana na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), która weszła w życie z dniem 01 lutego 2015 r. Nadal

[1] Dotychczas jednak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie nie rozpatrzył skargi kasacyjnej wniesionej przez jedną ze Spółdzielni Mieszkaniowych, ani też skargi kasacyjnej wniesionej przez Kolegium.

jednak występują problemy orzecznicze związane ze stosowaniem Upcg – w realiach rzeczywistych uwarunkowań faktycznych (np. dotyczące możliwości **realnego** nadzoru spółdzielni mieszkaniowych nad realizacją przez mieszkańców wybranego sposobu zbierania i odbierania odpadów komunalnych – selektywnego bądź „nieselektywnego", co wiąże się z określoną stawką opłaty).

Określone wątpliwości interpretacyjne nasuwa stosowanie ustawy z dnia 04 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2014 r. poz. 567). Mimo dość precyzyjnego określenia zakresu przedmiotowego ustawy (art. 1) oraz podmiotów uprawnionych do zasiłków dla opiekunów (art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy) wątpliwości rodzi zasadność odmowy przyznania zasiłku dla opiekuna rolnikowi - **za okres od dnia 01 lipca 2013 r. do dnia 14 maja 2014 r.** – w sytuacji, gdy rolnik nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów – za ów „wsteczny" okres (sprzed wejścia w życie ustawy).

W pierwszej kolejności rozważenia tu wymaga zagadnienie niezwiązane bezpośrednio z regulacją zawartą w wyżej cytowanej ustawie. Zagadnienie to dotyczy możliwości uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jako warunku nabycia następnie zasiłku dla opiekuna – przez osoby będące rolnikami. Prawo to na skutek różnych poglądów prezentowanych przez orzecznictwo sądowe było różnie interpretowane przez organy administracyjne – do chwili podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uchwały w składzie 7 Sędziów z dnia 11 grudnia 2012r. sygn. akt I OPS 5/12. W myśl przywołanej uchwały prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę do przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Wskazana uchwała ujednoliciła - co do zasady - sposób orzekania o świadczeniach pielęgnacyjnych dla rolników i spowodowała, że po dacie 11 grudnia 2012 r. świadczenia te były przyznawane rolnikom niezwykle rzadko. Jednak przed datą z jakiej pochodzi uchwała organy (zwłaszcza pierwszej instancji) nie miały raczej wątpliwości co do przyznawania rolnikom świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli spełnione zostały przesłanki podmiotowe i przedmiotowe do jego przyznania. Efektem takiego

stanowiska wielu organów było podjęcie (przed datą 11 grudnia 2012 r.) wielu decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne – na czas nieokreślony.

Z uzasadnienia wyżej wskazanej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że prowadzenie działalności rolniczej wiąże się ściśle z normalnymi działaniami koniecznymi dla prowadzenia gospodarstwa rolnego, to jest z wykonywaniem pracy w tym gospodarstwie lub wykonywaniem innych zwykłych czynności związanych z prowadzeniem takiej działalności.

Praca ta jednak lub czynności nie muszą mieć charakteru pracy fizycznej. Jak wyjaśnił bowiem Sąd Najwyższy w uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 30 maja 1988 r. sygn. akt III UZP 8/88, wpisanej do księgi zasad prawnych (OSNCP 1988, nr 12, poz. 166), prowadzenie gospodarstwa rolnego może polegać na przykład tylko na zarządzaniu nim a nie na pracy fizycznej. Powyższe rozważania prowadzą do tego stwierdzenia sformułowanego przez orzecznictwo sądowe, że prowadzenie gospodarstwa rolnego oznacza stałą i osobistą działalność rolnika, mającą charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzanie gospodarstwem. Przy właściwej organizacji pracy rolnik może prowadzić gospodarstwo rolne – zarządzać nim i jednocześnie sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną. Jest bowiem organizatorem własnej pracy; ma możliwość jej zaplanowania, dostosowania rozkładu zajęć do potrzeb rodziny, w tym swobodnego wyznaczania czasu niezbędnego na czynności opiekuńcze nad osobą niepełnosprawną.

Powyższe – ma istotne znaczenie dla wagi oświadczenia, które winna złożyć osoba posiadająca i prowadząca gospodarstwo rolne. Oświadczenie o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstwa rolnego jest zatem deklaracją złożoną przez posiadacza tego gospodarstwa, mówiącą nie tylko o zaprzestaniu pracy fizycznej w tym gospodarstwie, ale także o zaprzestaniu zarządzania nim i podejmowania wszelkich decyzji (związanych z tym gospodarstwem). Taki stan rzeczy może dotyczyć w zasadzie tylko sytuacji wyzbycia się posiadania tego gospodarstwa; np. na skutek oddania w posiadanie zależne (użyczenie, dzierżawę itp.) bądź wyzbycia się własności gospodarstwa rolnego (np. poprzez sprzedaż). Dopiero bowiem takie okoliczności uwalniają od konieczności prowadzenia gospodarstwa rolnego (w wyżej wskazanym rozumieniu) i powodują sytuację (faktyczną i prawną) pozwalającą na uzyskanie

statusu opiekuna osoby niepełnosprawnej w rozumieniu art. 3 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Odrębną kwestią jest waga powyższego oświadczenia, jak też sama możliwość jego skutecznego żądania od rolnika w **okresie poprzedzającym** wejście w życie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, tj. w okresie od dnia 01 lipca 2013 r. do dnia 14 maja 2014 r.

Wydaje się, że nie jest możliwa do oceny przesłanka zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego w okresie (bądź **za** okres), w którym przesłanka ta nie została jeszcze sformułowana przez prawo. Dopiero w ustawie z dnia 04 kwietnia 2014 r. ustawodawca określił to, kim – na potrzeby tej ustawy – jest rolnik ubiegający się o zasiłek dla opiekuna, odwołując się w tym zakresie do pojęć obowiązujących na gruncie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403; ze zm.). Ustawa z dnia 04 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów określiła zatem, że prawo do zasiłku dla opiekuna może przysługiwać rolnikowi (czyli zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników – pełnoletniej osobie fizycznej zamieszkującej i prowadzącej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, a także osobie, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia) – jeżeli osoba ta zaprzestała prowadzenia gospodarstwa.

Oczekiwanie tego, że po prawie 10 miesiącach jakie upłynęły od dnia 01 lipca 2013 r. (tj. od daty w której z mocy prawa wygasły decyzję przyznające świadczenia pielęgnacyjne) do dnia 15 maja 2014 r. (czyli do dnia wejścia w życie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów) określony wnioskodawca (rolnik) oświadczy (wstecz), że zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego – nie wydaje się być racjonalne. Nie można przecież oczekiwać, że ktoś będzie wiedział, iż jego zachowanie w przyszłości zostanie uregulowane prawem i odpowiednio do tego zachowywał się „w przeszłości”.

W konsekwencji – uzależnianie prawa do zasiłku dla opiekuna za czas **nieobowiązywania** wymogu określonego w art. 3 ustawy (w okresie sprzed wejścia w życie tej ustawy) – rodzi – co najmniej **poważne** – wątpliwości. Wskazać przy tym

należy, że stosownie do treści art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego spowodowałoby, że osoba taka przestałaby być rolnikiem a zatem przestałaby podlegać obowiązkowi ubezpieczenia rolniczego.

Stosowanie art. 3 ustawy z dnia 04 kwietnia 2014 r. – do zdarzeń przeszłych i oczekiwanie od rolników oświadczenia o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstwa rolnego za okres co najmniej 10 miesięcy **wstecz** wyłączyłoby również tego rolnika z emerytalno – rentowego ubezpieczenia rolniczego (nawet bez możliwości wypowiedzenia się w tym przedmiocie przez ubezpieczonego). Rozważeniu winno podlegać również to, że opisana wyżej kwestia nie dotyczy każdego rolnika ubiegającego się o świadczenie z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – a tylko osób uprawnionych wcześniej do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, które świadczenie pielęgnacyjne uzyskały niezależnie od faktu bycia rolnikiem i prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Powyższe wątpliwości interpretacyjne spowodowały niejednolitość orzecznictwa Kolegium w zakresie przyznawania – w takich sytuacjach – zasiłku dla opiekunów za okres od 01 lipca 2013 r. do 14 maja 2014 r.[2]

Rozważając kwestie związane z przyznaniem prawa do świadczeń z tytułu opieki nad osobami niepełnosprawnymi rolnikom należy też wskazać na określony brak spójności między przepisami ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów a przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych. Do dnia 15 maja 2014 r. nie budziło wątpliwości to, że rolnik ubezpieczony obowiązkowo w KRUS nie mógł otrzymać specjalnego zasiłku opiekuńczego ponieważ wykluczała to przesłanka wskazana w art. 16 a ust. 8 pkt 1 lit. b) ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis ten został uchylony w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. W tej ostatniej ustawie nowelizującej specjalny zasiłek opiekuńczy wprowadzono natomiast zapis art. 17 b, który stanowi, że :

[2] Aktualnie orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie również nie jest już jednolite.

1. W przypadku, gdy o świadczenia, o których mowa w art. 16a i art. 17 ubiegają się rolnicy, małżonkowie rolników bądź domownicy, świadczenia te przysługują odpowiednio:

1) rolnikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego;

2) małżonkom rolników lub domownikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego albo wykonywania przez nich pracy w gospodarstwie rolnym.

2. Zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego lub zaprzestanie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, o których mowa w ust. 1, potwierdza się stosownym oświadczeniem złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Uprawnienie rolników do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego zostało ukształtowane nieco inaczej niż w przypadku osób ubiegających się o zasiłek dla opiekuna.

W przeciwieństwie do art. 3 ust 1. ustawy o ustaleniu i wypłacie świadczeń dla opiekunów – w art. 17 b ustawy o świadczeniach rodzinnych brak jest wyraźnego odesłania do definicji rolnika zawartej w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Powoduje to większą „swobodę” organu kwalifikującego wnioskodawcę do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego niż ma to miejsce w przypadku zasiłku dla opiekuna. Trudno powiedzieć czym kierował się ustawodawca przyznając uprawnienie do poszczególnych świadczeń opiekuńczych rolnikom i dlaczego w jednym przypadku zdecydował się na zdefiniowanie używanego w ustawie pojęcia rolnika, w drugim zaś nie.

Następnym zagadnieniem, w zakresie którego orzecznictwo Kolegium (a także aktualnie – orzecznictwo WSA w Olsztynie) **nie jest jednolite** – jest kwestia przyznawania zasiłków dla opiekunów współmałżonkom (a więc osobom wchodzącym w skład rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach

rodzinnych), którzy byli uprawnieni (równolegle) do świadczeń pielęgnacyjnych (każdy z małżonków np. na **swojego** rodzica) i którym ostateczne decyzje przyznające świadczenia pielęgnacyjne wygasły z mocy prawa. Decyzje przyznające obojgu małżonkom świadczenia pielęgnacyjne były wydane **przed** datą 14 października 2011r.

Od dnia 14 października 2011 r. po nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych - na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1212) art. 17 ust. 5 pkt 4 tej ustawy stanowił, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną. Nowe brzmienie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych określającego przesłankę negatywną do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wyklucza możliwość uzyskania tego prawa przez drugiego z małżonków, w sytuacji gdy pierwszy z nich już takie prawo posiada. Jednym więc z warunków do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, określonego w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r. było nieposiadanie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną.

Krąg podmiotów uprawnionych - co do zasady - do zasiłku dla opiekuna normuje art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Przepis ten stanowi, iż zasiłek dla opiekuna przysługuje osobie, jeżeli decyzja o przyznaniu jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasła z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1548 i poz. 1557) z dniem 01 lipca 2013 r.

Niemniej - zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy - zasiłek dla opiekuna przysługuje:

1) za okresy od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, w których osoba spełniła warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach

rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992; z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r.;

2) od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli osoba spełnia warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r.

Z uwagi na wyraźne odniesienie się przez ustawodawcę (w art. 2 ust. 2 – zarówno w punkcie 1 jak i w punkcie 2 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów) do wymogu spełnienia warunków do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych **w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r.** należałoby stwierdzić, że warunki te mógł spełniać tylko jeden z małżonków, co w konsekwencji winno skutkować przyznaniem zasiłku dla opiekuna tylko jednemu z małżonków.

Niemniej należy też rozważyć kwestię ciągłości uprawnień obojga małżonków, a więc to, że przecież w dacie 31 grudnia 2012 r. obie decyzje przyznające prawo do świadczeń pielęgnacyjnych były decyzjami ostatecznymi. Decyzje te nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego (po dniu 14 października 2011 r.); nie było zresztą możliwości ich zmiany w trybie art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który nie przewiduje uchylenia decyzji z uwagi na zmianę przepisów prawa.

Określone kontrowersje budzi znaczenie dla orzecznictwa wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. w sprawie K 38/13 (Dz. U. z 21.10.2014 r. poz. 1443).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Bezpośrednie odczytanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wiodłoby do wniosku, że skoro art. 17 ust. 1b jest niezgodny z Konstytucją, to prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w jego kształcie obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. ma osoba sprawująca opiekę nad osobą niepełnosprawną bez względu na to w jakim wieku powstała niepełnosprawność - z uwzględnieniem kolejności w nabyciu tego

prawa określonej w art. 17 ust. 1 ustawy w jej brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r.

W odniesieniu do powyższego poglądu znamienny będzie jednak komunikat jaki ukazał się po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie K 38/13, które to stanowisko następnie przedstawione zostało przez TK w uzasadnieniu wyroku.

Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku (w sprawie K 38/13) - jak stwierdził Trybunał - nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.

Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który - biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii - powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki.

Orzeczenia TK o niekonstytucyjności części normy prawnej zdarzały się już wcześniej jednak Trybunał nie czynił w takich orzeczeniach zastrzeżenia podobnego do wyżej opisanego. Dotychczasowa praktyka stosowania norm prawnych niezgodnych z Konstytucją wskazuje raczej na to, że przepis niegodny z Konstytucją przestaje obowiązywać, przy czym nieobowiązywanie określonej normy może dotyczyć zarówno jej całości, jak i części. Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP - orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Wobec powyższego unormowania zawartego w Konstytucji RP uszczegółowionego w przypadku procedury administracyjnej w art. 145 a) kpa - przywołany w uzasadnieniu wyroku TK fakt skierowania rozstrzygnięcia w sprawie K

38/13 jedynie do ustawodawcy, nie może przeszkodzić wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na powstanie niepełnosprawności u osoby wymagającej opieki w okresie późniejszym niż wiek wskazany w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ten sposób rozumienia art. 145 a) kpa został zaprezentowany także w orzecznictwie sądowym a między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Ol 1191/14, w którym Sąd stwierdził, że "Wprawdzie Trybunał orzekł jedynie o częściowej niekonstytucyjności wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzależniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, co nie oznacza przesądzenia o zasadności samego żądania w przypadku, gdy niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18 roku życia, to zaznaczyć należy, że według art. 145a § 1 k.p.a. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, z umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie której została wydana decyzja, stanowi przesłankę do wznowienia postępowania”.

Podobny wyrok z niemal identycznym uzasadnieniem wydany został przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w dniu 10 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Łd 1034/14. W wyroku tym Sąd zobowiązał organ rozpatrujący sprawę ponownie aby ten uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, rozważył czy skarżącej przysługiwać będzie wnioskowane świadczenie.

Wykonanie tak sformułowanego "zalecenia" Sądu - odsyłającego wprost do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego - ma w istocie znaczenie jedynie formalne i nie przyczyni się do uzyskania przez osobę skarżącą wnioskowanego prawa. Wyrok ma jedynie wymowę formalną bowiem odesłanie organu do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż organ ten powinien nadal odmówić prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie opiekującej się osobą u której niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie skoro w uzasadnieniu TK wyraźnie zaznaczono (co warto przytoczyć jeszcze raz), że skutkiem wejścia w życie wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani

uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.

Najdalej idące wnioski co do konsekwencji spowodowanych wskazanym wyżej wyrokiem TK wysnuł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Go 819/14 stwierdził, że uzasadnienie wyroku nie ma wpływu na niezgodność z Konstytucją i utratę mocy obowiązującej art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W konsekwencji wyrażonego poglądu Sąd uznał, że zapis zawarty w uzasadnieniu wyroku (pkt 8 uzasadnienia) przeczy sentencji wyroku, należy zatem uzasadnienie to potraktować jako wskazówkę interpretacyjną nie zaś element rozstrzygający o zakresie derogacji i jej skutku dla obowiązywania prawa. Skoro wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. odniósł bezpośredni skutek poprzez derogowanie fragmentu przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych to zadaniem sądu administracyjnego, realizującego ustrojową funkcję gwaranta praw i wolności obywatelskich jest ustalenie możliwości jego zastosowania zgodnie z wzorcem konstytucyjnym. Wskazano wyżej, że zawarta w sentencji wyroku Trybunału derogacja nie powoduje powstania luki konstrukcyjnej. Zmodyfikowany przepis 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w dopełnieniu z ust. 1 tego artykułu może być stosowany.

Analizując przedstawione wyżej wyroki sądów administracyjnych stwierdzić należy, że przypisały one sobie rolę (szczególnie WSA w Gorzowie Wielkopolskim) aktywizującą ustawodawcę do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz do stosowania w tym zakresie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych z pominięciem niekonstytucyjnego zakresu art. 17 ust. 1 b ustawy. Takiego stanowiska wprost nie wyraził WSA w Olsztynie, który to w uzasadnieniu stwierdził, że nie zachodzą na rozpatrywanym przez Sąd etapie sprawy okoliczności przesądzające o słuszności żądania skarżącego co do przysługiwania mu prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Wobec przedstawionej sytuacji w najtrudniejszym położeniu pozostają organy administracyjne związane treścią przepisu, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - nie został ani uchylony, ani też nie przestał obowiązywać. W przypadku odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego

żądanego przez opiekuna osoby niepełnosprawnej, której niepełnosprawność powstała później niż przed 18 (25) rokiem życia - uzasadnieniem podjętego rozstrzygnięcia będzie niewątpliwie stanowisko TK.

Należy przyjąć, że WSA w Gorzowie Wielkopolskim przynajmniej w składzie, który wydał zaskarżony wyrok - rozstrzygał będzie o prawie do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o art. 17 ust. 1 b ustawy z pominięciem niekonstytucyjnego zapisu dotyczącego wieku powstania niepełnosprawności. Na obecnym etapie nie można ocenić tego, czy wskazaną regułę interpretacyjną przyjmą inne sądy administracyjne, należy jednak stanąć na stanowisku, że organy administracyjne stosujące prawo powinny raczej akceptować stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nawet wtedy, gdy jest ono wyrażone jedynie w uzasadnieniu tego wyroku.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

1) matce albo ojcu,

2) opiekunowi faktycznemu dziecka,

3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,

4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Na podstawie art. 17 ust. la 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.

Poza kolejnością wskazaną w art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1 a u.ś.r. pozostaje jednak prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jakie może uzyskać małżonek na drugiego małżonka niepełnosprawnego w stopniu znacznym - o czym z całym przekonaniem stwierdzają wyroki sądów administracyjnych. Na takim stanowisku stoi między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który w wyroku z dnia 3 czerwca 2014r. sygn. akt II SA/Ol 428/14 (z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem http://orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że językowa wykładnia brzmienia art. 17 ust. la ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazuje, iż wprowadzony zapis dotyczy gradacji osób spokrewnionych z osobą wymagającą opieki i w takiej sytuacji nie budzi wątpliwości, że pierwszeństwo do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje osobom spokrewnionych w pierwszym stopniu nad zobowiązanymi w dalszej kolejności. Reguła ta jest spójna z wynikającym z art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem alimentacyjnym zobowiązanego w dalszej kolejności, który powstaje dopiero wtedy gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności. W przypadku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego została przeniesiona ta sama zasada, że osoba spokrewniona w stopniu bliższym jest w pierwszej kolejności uprawniona do tego świadczenia przed osobą spokrewnioną w stopniu dalszym.

Jednakże w ocenie Sądu reguła powyższa nie dotyczy współmałżonka osoby wymagającej opieki, bowiem nie jest on ani osobą spokrewnioną z osobą wymagającą opieki w pierwszym stopniu czy też w stopniu dalszym.

Jak wskazał w swoim wyroku z dnia 20 września 2013 r. sygn. akt I OSK 2623/12 Naczelny Sąd Administracyjny "okoliczność że obowiązki małżeńskie są w szczególny sposób regulowane przez prawo (szerszy) nie oznacza, że pomiędzy współmałżonkami nie występuje obowiązek o charakterze alimentacyjnym".

Analiza przepisów zawartych w art. 27 i art. 23 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788) wskazuje, że wśród obowiązków małżeńskich istnieje obowiązek wzajemnej alimentacji (przyczyniania się do zaspokajania potrzeb, wzajemna pomoc i współdziałanie dla m.in. wzajemnego dobra). W tej sytuacji - kategoria innych osób, na których zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. ciąży obowiązek alimentacyjny, zgodnie z przepisami ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy obejmuje przede wszystkim współmałżonka osoby wymagającej opieki. Ponieważ jednak w ust. la pkt 2 mowa jest jedynie o osobach spokrewnionych w pierwszym i dalszym stopniu to regulacja powyższa nie obejmuje małżonka osoby wymagającej opieki, gdyż kategoria współmałżonka nie została objęta uregulowaniem art. 17 ust. 1a u.ś.r. Zdaniem Sądu - literalne odczytywanie art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r. polegające na przyjęciu, że 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 m.in. nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a zatem małżonek uzyska prawo do świadczenia li tylko w przypadku, gdy nie posiada dzieci osoba wymagająca opieki oraz rodzica, który taką opiekę może sprawować nie jest do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony małżeństwa i rodziny wyrażoną w art. 18 Konstytucji RP.

W kontekście powyższego stanowiska orzecznictwa sądowego w kwestii prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w stosunkach miedzy małżonkami oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 38/13 orzekającego o niezgodności art. 17 ust. 1b u.ś.r. z Konstytucją należałoby uznać, że małżonek legitymujący się prawem do świadczenia pielęgnacyjnego na drugiego małżonka w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r. jest uprawniony także do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 12 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

W informacjach dotyczących okresów ubiegłych Kolegium niejednokrotnie wskazywało na problemy wynikające ze stosowania ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (na różnych etapach jej obowiązywania). Aktualnie Kolegium pragnie podnieść, że w toku stosowania ustawy o pomocy społecznej wiele wątpliwości nasuwa tryb postępowania dotyczący nałożenia obowiązku ponoszenia przez członków rodziny opłaty za pobyt podopiecznego w domu pomocy społecznej. W tej materii wyłoniły się dwa poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowym Pierwszy z nich zakłada, że "konkretyzacja dotycząca ponoszenia opłaty powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Zastępcze ponoszenie opłaty przez gminę, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której osoby, na które obowiązek ponoszenia opłaty został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy, nie wywiązują się z tego obowiązku. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy powinien zatem zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i o ustaleniu opłaty za pobyt. Zatem nawet udokumentowana okoliczność odmowy zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (…) nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji o obowiązku zwrotu na rzecz gminy części opłaty przez nią ponoszonej za taką osobę."[3] Zgodnie z drugim poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych zawarcie umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, służy jedynie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, natomiast sam obowiązek uiszczenia opłaty wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Skoro więc obowiązek członków rodziny osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, polegający na wnoszeniu związanych z tym opłat wynika wprost z ustawy o pomocy społecznej (art. 61 ust. 1 pkt 2), to w sytuacji uchylania się od tego obowiązku przez osoby zobowiązane gmina, która zastępczo poniosła wydatki, może egzekwować ich zwrot w drodze administracyjnej. Właściwą drogą wyegzekwowania

[3] Powyższy cytat pochodzi z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 05 czerwca 2014r. sygn. akt IV SA/Gl 877/13, w którym to Sąd odwołuje się do tak prezentowanego stanowiska m.in. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013r. sygn. akt I OSK 2726/12 oraz z dnia 30 września 2012r. sygn. akt I OSK 653/12 i z dnia 9 czerwca 2010r. sygn. akt I OSK 204/10.

takich należności przez gminę, jest wydanie decyzji na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ustawy."[4]

Należy wskazać, że orzecznictwo administracyjne przychyla się obecnie (w przeważającej większości) do pierwszego z poglądów i preferuje ten sposób postępowania w którym osoby zobowiązane do ponoszenia opłaty są wskazane jako zobowiązane w decyzji o skierowaniu i o opłacie wydawanej na podstawie art. 59 ustawy.

Akceptowanie tego stanowiska powoduje, że nie w każdym przypadku będzie istniała faktyczna możliwość nałożenia opłaty.

Wynika to między innymi z tego, że na decyzję obejmującą przyznanie pomocy poprzez umieszczenie w domu pomocy społecznej składają się trzy elementy:

- pierwszy element obejmuje skierowanie do domu pomocy społecznej,
- drugi z elementów zawiera rozstrzygnięcie o umieszczeniu w konkretnej placówce,
- w trzecim rozstrzygane są kwestie odpłatności.

W sytuacji, w której decyzję o skierowaniu i o umieszczeniu wydaje ten sam organ możliwe jest jednoczesne wydanie decyzji o odpłatności, która to decyzja jest związana z kosztem pobytu w konkretnym domu pomocy społecznej. W pozostałych przypadkach organowi nie zawsze znane są koszty pobytu w DPS-ie przed wydaniem przez właściwy organ decyzji o umieszczeniu.

Stosowanie reguł wynikających z praktyki orzeczniczej może doprowadzić także do sytuacji, w której osoba wymagająca niezwłocznie opieki nie zostanie skierowana do domu pomocy społecznej bowiem „poszukiwanie " członków rodziny w celu nałożenia na nich obowiązku ponoszenia opłaty może okazać się wyjątkowo czasochłonne i przez to uniemożliwiające zakończenie postępowania o skierowaniu i o odpłatności.

W sytuacji zatem, w której osoba skierowana posiada członków rodziny zobowiązanych do ponoszenia opłaty należałoby już w chwili skierowania

[4] wyrok jak w przyp. 1 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2010r. sygn. akt 1 OSK 1171/09 i z dnia 14 września 2011 r. sygn. akt I OSK 666/11).

rozstrzygnąć o powstaniu takiego obowiązku, jego adresatach (tj. zobowiązanych do ponoszenia opłaty członków rodziny) oraz o wysokości opłaty. W praktyce może okazać się to niezwykłe trudne a czasem wręcz niemożliwe do zastosowania. Pomijając już niekiedy długotrwałe oczekiwania na kontakt z członkami rodziny zobowiązanymi do ponoszenia opłaty, to same przepisy rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej przewidują w niektórych sytuacjach obowiązek gromadzenia dokumentacji w terminie późniejszym, już po wydaniu decyzji o skierowaniu. Dotyczy to np. skierowania do domu pomocy społecznej w trybie nagłym lub umieszczenia w domu pomocy społecznej na podstawie zgody sądu. Ścisłe stosowanie wniosków formułowanych w orzecznictwie sądowym prowadziłoby w takich sytuacjach do całkowitego braku możliwości ustalenia opłaty wobec osób zobowiązanych do jej ponoszenia. Kolejny pogląd akceptowany przez większość sądów administracyjnych a wyrażony między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Po 627/13 podkreśla, że decyzja w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej stanowi decyzję zaliczaną do decyzji konstytutywnych. Jest to tym samym decyzja, która tworzy, zmienia łub uchyla stosunki prawne, przy czym zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje z mocy samej decyzji. Ustanowienie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej nie tylko na przyszłość (od dnia wydania decyzji), lecz i wstecz (od dnia skierowania skarżącego do domu pomocy społecznej) stanowi - w ocenie sądów - działanie wadliwe.

W konsekwencji tak przyjętego stanowiska odpada możliwość jakiegokolwiek odzyskania opłat poniesionych zastępczo przez gminę w stosunku do wszystkich tych osób, które opłaty takie powinny ponosić, jednak uniemożliwiły przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego i nie podejmowały jakiejkolwiek chęci współpracy z organem prowadzącym postępowanie o skierowanie członka ich rodziny do domu pomocy społecznej i o odpłatność. Stosowanie reguł ustalania odpłatności zgodnie z preferowanym przez sądy administracyjne poglądem pozwała na skuteczne uniknięcie obowiązku ponoszenia opłaty przez członków rodziny osoby skierowanej a przynajmniej skuteczne przesunięcie powstania tego obowiązku w czasie. Oznacza to, że w wielu przypadkach ciężar utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy

społecznej spocznie na całej wspólnocie samorządowej (na budżecie gminy), co chyba nie do końca było zamysłem ustawodawcy.

Zagadnienie dotyczące daty od jakiej powstaje obowiązek ponoszenia opłaty dotyczy także stosowania przepisów art. 193 i nast. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z roku 2015 poz. 332). Także i w tym przypadku orzecznictwo sądowe stoi na tym stanowisku, że opłata może być nałożona jedynie od daty wydania decyzji skierowanej do rodziców biologicznych dziecka. Warto zauważyć, że w wyniku nowelizacji zawartej w ustawie z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014r. poz. 1188) od dnia 19 września 2014 r. obowiązuje regulacja zawarta w art. 193 ust. 1 a ustawy, która stanowi że opłatę, rodzice ponoszą od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Przepis ten wydaje się być niezauważany w orzecznictwie sądowym, które nadal za początkową datę ustalenia opłaty przyjmuje datę wydania decyzji o opłacie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 października 2014 r. w sprawie sygn. akt III SA/Kr 479/14), choć w tym miejscu warto odnotować rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2015r. sygn. akt I SA/Wa 3170/14, w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji organu odwoławczego z powodu rażącego naruszenia przez ten organ przepisu zawartego w art. 193 ust. 1 a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Problemy orzecznicze dotyczą także stosowania przepisów o solidarnej odpowiedzialności rodziców biologicznych za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Ten rodzaj odpowiedzialności wynikał już z ustawy o pomocy społecznej, wówczas to m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2008 r, sygn. akt I OSK 168/08, Sąd stwierdził, że solidarna odpowiedzialność rodziców nie oznacza, że obowiązek opłaty musi być egzekwowany od obojga, zwłaszcza gdy jedno z rodziców pozostaje bez pracy i nie posiada żadnego dochodu. Pojęcie odpowiedzialności solidarnej jest przede wszystkim instytucją prawa cywilnego i wynika z niej zasada, że prawo wyboru dłużnika należy wyłącznie do wierzyciela, który w sposób nie podlegający żadnym ograniczeniom ma możliwość egzekwowania należności od wybranego przez siebie dłużnika. Inaczej natomiast tryb

odpowiedzialności solidarnej kształtują ustawy podatkowe. Brak umocowania pojęcia odpowiedzialności solidarnej w konkretnym porządku prawnym (cywilnym, podatkowym) rodzi wiele problemów orzeczniczych i odsyła często, w sposób wydaje się nieuprawniony do konstrukcji podatkowych. To w ustawach podatkowych, inaczej niż w prawie cywilnym znaleźć można uregulowania wskazujące na konieczność skierowania decyzji do wszystkich zobowiązanych solidarnie.

Wobec braku takiego wymogu w ustawodawstwie cywilnym, niektóre z wyroków sądów administracyjnych wskazują na konieczność stosowania przez organy administracyjne - w toku postępowania oraz orzekania - zasady tak zwanego współuczestnictwa materialnego wynikającej z art. 62 kpa.

Tak między innymi wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który sformułował poniższe tezy:

1. Stroną postępowania dotyczącego ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej są rodzice dziecka, a decyzja administracyjna winna regulować prawa i obowiązki obojga rodziców dziecka. Współudział rodziców w takim postępowaniu jest oparty na tzw. współuczestnictwie materialnym. Wszczęcie postępowania i jego prowadzenie winno nastąpić w odniesieniu do obojga rodziców, a rozstrzygnięcie także winno być skierowane do obojga rodziców. Konstrukcja solidarnej odpowiedzialności obojga rodziców za opłatę, o której mowa w art. 192 ustawy z 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wymaga, aby postępowanie dotyczące ustalenia odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, było przeprowadzone z udziałem wszystkich osób, których ono dotyczy, a zatem obojga rodziców.

2. Ponoszenie przez rodziców opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy z 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zapada w postaci decyzji ustalającej - art. 194 ust. 1 tej ustawy, natomiast decyzja odstępująca od ustalenia opłaty jest decyzją uznaniową - art. 194 ust. 3 tej ustawy. Obie materie ustawodawca jednoznacznie rozgraniczył (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 marca 2014r. sygn. akt III SA/Kr 1464/13).

Odnosząc się do tak przedstawionej kwestii stosowania art. 62 kpa wskazać należy na płynące stąd uprawnienia dla organu, który „ może " połączyć sprawy do

wspólnego rozpoznania ale nie stanowi to o powinności tego organu. Za takim połączeniem przemawiać powinny zatem określone względy, wynikające z oceny danej konkretnej sprawy przez organ, który jest wyłącznie władny uznać, że w danej konkretnej sytuacji faktycznej połączenie jest celowe. W sprawach dotyczących rodziców biologicznych dziecka połączenie w jednym postępowaniu oceny sytuacji nie tylko materialnej ale także często życiowej niektórych z tych osób może okazać się nie tylko niecelowe ale działać także wyraźnie na niekorzyść niektórych z nich. Dlatego też zastosowanie w postępowaniu w sprawie o ustalenie opłaty przepisu art. 62 kpa nie może być powinnością organu a winno w każdej sytuacji opierać się na indywidualnym podejściu do problemu, na co organ powinien wskazać w uzasadnieniu decyzji. Stosowanie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zakresie dotyczącym ulg w nakładaniu na rodziców biologicznych obowiązku opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej wymaga stosowania przepisów prawa miejscowego, którymi to - co należy przypomnieć - organy administracyjne (w tym kolegium) pozostają związane. Uchwały rad powiatów nie w każdym przypadku pozostają w zgodzie z kompetencją ustawową dla stanowienia prawa miejscowego określoną w art. 194 ust. 2 ustawy.

Kontrowersyjną regulacją jest dodany w wyniku nowelizacji ustawy przepis art. 191 ust. 16 ustawy, który stanowi że w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość powiatów oraz gmin obowiązanych do ponoszenia wydatków za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

Wskazana regulacja pozostaje w absolutnej sprzeczności z istniejącym utrwalonym orzecznictwem sądowym, które stanowi że art. 22 k.p.a może mieć zastosowanie jedynie do spraw zdefiniowanych w art. 1 pkt 1 k.p.a, czyli do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. W tym tonie wypowiada się także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r. I OW4/14 stwierdzając (aczkolwiek jeszcze przed nowelizacją ustawy), że sprawa dotycząca ustalenia powiatu właściwego do ponoszenia kosztów pobytu dziecka w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego nie ma charakteru indywidualnej sprawy administracyjnej. Tym samym w tego typu sprawach nie może powstać spór o właściwość w rozumieniu art. 4 ustawy

p.p.s.a. w zw. z art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a. Już po dacie wejścia w życie art. 191 ust. 16 ustawy - Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 23 października 2014r. sygn. akt I OW185/14 - odrzucił wniosek organu o rozstrzygnięcie sporu o właściwość.

Wskazując na niektóre problemy orzecznictwa należy podnieść, że nadal występuje (a nawet narasta) swoista „konfliktogenność" towarzysząca orzecznictwu w niektórych sprawach, zwłaszcza z zakresu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z zakresu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Pomijając kwestie (podnoszone w informacjach za rok 2012 i rok 2013); takie jak: wielość stron postępowania (dochodząca niekiedy do kilkudziesięciu a nawet kilkuset podmiotów), przystępowanie (na różnych etapach postępowania) organizacji ekologicznych, długotrwałość postępowań, zaskarżanie znacznej części decyzji (przez strony o spornych interesach) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego), liczne sprzeciwy i protesty mieszkańców lokalnych społeczności – stwierdza się wyraźne trendy do kwestionowania decyzji (i to nawet w sprawach, które były już poddane kontroli sądów administracyjnych) w trybach nadzwyczajnych (tj. w trybie stwierdzenia nieważności decyzji bądź wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną). Owo kwestionowanie decyzji powoduje uruchomianie kolejnych czasochłonnych (i pracochłonnych) postępowań **w tych samych sprawach.**

Na odrębne wskazanie zasługuje jeszcze jeden problem, który wyłonił się na bazie przepisów ustawy z dnia 09 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Problem ten jest związany ze stosowaniem art. 23 ust. 2a pkt 1 (**przed dniem 01 stycznia 2015 r.** była to regulacja zamieszczona w art. 23 ust. 2 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego). Otóż zgodnie z tym przepisem – w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej: (1) udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie dwutlenku węgla – wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania działalności; kryterium uzgodnienia jest

nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości w sposób przewidziany w art. 7.

Stosownie do art. 208 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego – obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i które nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie później niż w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy **wprowadza się** do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Po upływie terminu określonego w ust. 1 wojewoda **wprowadza** udokumentowany obszar kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i **wydaje** w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Sporządzone w tym trybie studium wywołuje skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 208 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego).

Sytuacja, którą można nazwać „patową" występuje wówczas, gdy udokumentowany obszar złóż kopaliny (dla którego przed wejściem w życie ustawy Prawo geologiczne i górnicze Marszałek Województwa przyjął bez zastrzeżeń dokumentację geologiczną) nie został wprowadzony do studium do końca **roku 2013** tj. w terminie 2 lat od wejścia w życie Prawa geologicznego i górniczego. Ze studium (które jest już – z tego względu częściowo nieaktualne) wynika np. że teren udokumentowanego złoża jest przeznaczony (przynajmniej w części) na usytuowanie tam … elektrowni wiatrowych. Na tej podstawie wójt określonej gminy odmawia uzgodnienia – według kryterium wynikającego z art. 7 Pgg (brak planu; jest jedynie owo studium, do którego nie zostało wprowadzone udokumentowane złoże). Przed Wojewodą nie toczy się postępowanie w trybie art. 208 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego (z przekazanych Kolegium informacji wynika, że nie będzie to postępowanie prowadzone z uwagi na brak środków finansowych na ten cel i braki kadrowe). Rada gminy podjęła co prawda (w maju **2014 r.**) uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium lecz realny, przewidywany termin uchwalenia zmiany studium – to np. I kwartał 2016 roku.

Oczywiście – poza kompetencjami Kolegium (które rozpatrywało zażalenie na postanowienie wójta o odmowie uzgodnienia) pozostaje ocena jakie działania w tym zakresie są **prawnie** możliwe do podjęcia **po dniu 01 stycznia 2014 r.** oraz ocena tego – jaki organ i w jakim terminie działania te winien podjąć (choć „wydaje się", że przepisy Praw geologicznego i górniczego nakładają **określone ustawowe obowiązki** na **określone podmioty**). Kolegium nie posiada też jakichkolwiek władczych kompetencji w zakresie wynikającym z przepisów art. 208 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, a swój brak akceptacji takiego stanu rzeczy mogło wyrazić jedynie poprzez trzykrotne (dotychczas) uchylanie zażalonego postanowienia w trybie art. 138 § 2 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Struktura rozstrzygnięć Kolegium w roku 2014 w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości orzecznictwa organów pierwszej instancji wyraża się następującymi wskaźnikami (w porównaniu z rokiem 2013):

- decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje pierwszoinstancyjne stanowiły 49,3% ogółu decyzji wydanych w drugiej instancji (w roku 2013 – 48,0%);

- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i orzekające co do istoty sprawy (bądź umarzające postępowanie) stanowiły – 15,8% (w roku 2013 – 21,4%);

- decyzje uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ stanowiły – 23,3% (w roku 2013 – 28,6%);

- decyzje umarzające postępowanie odwoławcze stanowiły – 4,7% (w roku 2013 – 2,0%).

Nadto Kolegium stwierdziło nieważność 285 decyzji organów pierwszej instancji, z tym jednakże zastrzeżeniem, iż przeważający udział w tej liczbie spraw miały stwierdzenia nieważności decyzji w związku z wydaniem jej przez organ niewłaściwy (z uwagi na stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego).

Część decyzji utrzymujących w mocy decyzje pierwszoinstancyjne została wydana przez Kolegium po przeprowadzeniu dodatkowego postępowania wyjaśniającego (w trybie art. 136 K.p.a. bądź w trybie art. 229 ustawy Ordynacja podatkowa). Te same uwarunkowania dotyczyły spraw, w których Kolegium wydało decyzje reformatoryjne.

Niemniej przy prowadzeniu postępowań w trybie art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego i w trybie art. 229 ustawy Ordynacja podatkowa Kolegium było zobligowane do uwzględnienia tego, że są to (z woli ustawodawcy) postępowania – co do zasady – dodatkowe prowadzone w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Takie postępowania nie mogą w żadnym przypadku „zastępować" w całości postępowań organów pierwszej instancji; byłoby to bowiem rażącym naruszeniem zasady dwuinstancyjności.

Kolegium podejmuje starania, aby uzasadnienia wydanych przez nie rozstrzygnięć spełniały rolę instruktażową dla orzecznictwa pierwszoinstancyjnego, zwłaszcza w sprawach o bardziej skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym.

Zbliżonemu celowi służy organizacja rozpraw administracyjnych w toku postępowania administracyjnego, które Kolegium przeprowadziło w analizowanym okresie w 9 sprawach (nie licząc spraw przeprowadzonych w sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

W ocenie Kolegium wpływ na jakość orzecznictwa organów pierwszej instancji mają następujące uwarunkowania:

- poziom umiejętności prawidłowego posługiwania się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w zakresie procedur administracyjnych, który na ogół jest niższy niż znajomość przepisów prawa materialnego z poszczególnych dziedzin;

- nie zawsze wystarczające umiejętności dokumentowania prowadzonych postępowań dowodowych oraz uzasadniania podjętych rozstrzygnięć (zwłaszcza gdy są to rozstrzygnięcia o charakterze uznaniowym);

- wysokie obciążenie pracowników organów pierwszej instancji ilością spraw, niekiedy o różnym charakterze oraz różnym stopniu złożoności;

- różnorodność interpretacji przepisów prawa procesowego i materialnego, związana w znacznej mierze z akceptowaniem rozbieżnych stanowisk, jakie w określonych kwestiach wynikają z orzecznictwa sądów administracyjnych.

Z wieloletnich obserwacji orzecznictwa wynika, że większość pracowników organów pierwszej instancji podnosi kwalifikacje (m.in. przez uczestnictwo w szkoleniach), śledzi orzecznictwo sądowoadministracyjne, interpretacje i wyjaśnienia ministerstw.

Owe rozbieżne stanowiska prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym mają też niewątpliwy wpływ na orzecznictwo Kolegium (w niektórych sprawach „przewidywalność", jakie rozstrzygnięcie zostanie wydane przez sądy administracyjne w podobnych rodzajowo sprawach – jest niewielka).

W analizowanym okresie roku 2014 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało zaskarżonych 203 decyzji i postanowień Kolegium. Wskaźnik zaskarżalności wynosił 15,0% (był wyższy niż w roku 2013 – 13,28%).

Sąd rozpoznał łącznie 205 skarg, w tym uwzględnił 52 skargi (co stanowi 25,36% ogółu rozpoznanych spraw).

Nie były wnoszone skargi na bezczynność Kolegium.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw.

Spośród ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w 2014 r. – tj. 2234 spraw oraz 399 spraw, jakie pozostały do załatwienia z okresu ubiegłego – Kolegium załatwiło w analizowanym okresie (według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) 2359 spraw, co stanowi 89,6 %. Wskaźnik ten jest znacznie korzystniejszy niż uzyskany w roku 2013.

Korzystniejszy był też wskaźnik, jaki Kolegium uzyskało w zakresie załatwiania spraw dotyczących aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego: spośród spraw, które wpłynęły w roku 2014 (74 sprawy) oraz pozostałych do załatwienia z okresu ubiegłego (56 spraw) - załatwiono (w roku 2014) – 111 spraw, co stanowi 85,4% (wskaźnik ten za rok 2013 wynosił 71,4 %).

Wskaźnik załatwiania spraw pozostałych – (tzw. spraw administracyjnych - w tej liczbie uwzględniono sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ukształtował się w analizowanym okresie na poziomie – 89,8 % (w roku 2013 wskaźnik wynosił 80,7 %). Kolegium (w wyniku orzecznictwa w analizowanym okresie roku 2014) uzyskało zmniejszenie **ogólnej** liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia (z 399 – na koniec 2013 r. – do 274 spraw na koniec 2014 r.).

Kolegium, w miarę swoich możliwość kadrowych, podejmuje działania, aby nie dopuścić do powstania zaległości w rozpoznawaniu spraw. W roku 2014 (podobnie jak w roku 2013) Kolegium orzekało przy długotrwałej nieobecności (spowodowanej ponad sześciomiesięcznym zwolnieniem lekarskim) jednego członka etatowego.
Sprawy nadal są kierowane (na pierwsze posiedzenie) przeciętnie w okresie 14-21 dni od ich wpływu do Kolegium.

Na wydłużenie okresów postępowań odwoławczych istotny wpływ miały takie okoliczności jak:
- spora liczba odwołań i zażaleń, która jest składana – bezpośrednio do organu odwoławczego z pominięciem organu pierwszej instancji;
- konieczność uzupełniania akt spraw w związku z przekazaniem Kolegium akt niekompletnych, zarówno przed wszczęciem postępowania odwoławczego jak też w toku tego postępowania;
- prowadzenie w stosunkowo dużej liczbie spraw postępowań w trybie art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego albo w trybie art. 229 Ordynacji podatkowej, przy większej aktywności procesowej stron postępowania.

3. Informacja dotycząca skarg kasacyjnych.

W roku 2014 Kolegium zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 7 wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

NSA rozpoznał w tym okresie 1 skargę kasacyjną (skarga wniesiona przez stronę, która została oddalona).

4. Kontrole przeprowadzone w Kolegium.

W analizowanym okresie działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu nie była poddawana kontroli.

5. Postanowienia sygnalizacyjne wydane przez Prezesa SKO.

Prezes Kolegium nie wydawał postanowień sygnalizacyjnych w trybie art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium.

Okres roku 2014 był w działalności Kolegium dalszym etapem doskonalenia własnego orzecznictwa oraz rozszerzania funkcji instruktażowej tego orzecznictwa w stosunku do organów I instancji.
Członkowie Kolegium uczestniczyli w jednym szkoleniu tematycznym zorganizowanym przez Kolegium białostockie wraz z Uniwersytetem w Białymstoku.

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

Plan jak i wykonanie wydatków w 2013 r. wyniosło 1.596.376,40 zł, co dało 100% wykonania budżetu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu w 2013 r.
Według stanu na 31.12.2014 r. w Kolegium zatrudnionych było 15 osób z tego:
- 8 etatowych członków Kolegium – osób objętych mnożnikowym systemem wynagradzania,
- 7 pracowników biura Kolegium - osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagradzania.

Limity wydatków na wynagrodzenia pracowników SKO, ujęte w ustawie budżetowej na 2014 rok oraz wykonanie wydatków na wynagrodzenia przedstawia poniższa tabela:

Wyszczególnienie	**Limit wg. ustawy budżetowej**	**Wykonanie w zł**
1.	**2.**	**3.**
Zatrudnienie	8	8
Ogółem	1.049.000	1.087.381,71
Wynagrodzenia osobowe	967.000	1.006.808,75
Dodatkowe wynagrodzenia roczne	82.000	80.572,96

[i] - dot. spraw, które wpłynęły do SKO w latach poprzedzających okres objęty informacją, ale nie zostały załatwione przez SKO,

[ii] - patrz pkt 1. ppkt 1.2. ,

[iii] - 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;

[iv] - 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 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op ;

[v] - 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 ;

[vi] - 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 98 Kpa lub art. 201 § 1 i art. 204 § 1 Op ;

[vii] - 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), odmowy przywrócenia terminu (art. 59 § 1 i 2 Kpa), odmowy udostępnienia akt (art. 74 § 2 Kpa oraz art. 179 § 2 Op), wniosku o wyjaśnienie, uzupełnienie oraz sprostowanie (art.113 Kpa oraz art.213 i 215 Op), wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji (art.224 § 3 pkt 2 Op), opłat i kosztów postępowania (dział IX Kpa);

[viii] - dot. również postanowień zgodnie z art. 144 Kpa oraz art. 239 Op;

[ix] - dot. również postanowień zgodnie z art. 126 Kpa oraz art. 219 Op;

[x] - liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez Kolegium w roku objętym informacją rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu;

[xi] - 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. ;

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

Informacje dodatkowe – ich zamieszczenie staje się obowiązkowe w egzemplarzu skierowanym do KR SKO w celu sporządzenia zbiorczej informacji rocznej

Informacje dodatkowe powinny zawierać :

1. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium – wg rodzaju spraw (wg układu z części II pkt 2. - Rodzaje spraw ujętych w ewidencji w roku objętym informacją);
2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie, itp.;
3. Informację nt. skarg kasacyjnych – liczba uwzględnionych skarg złożonych przez Kolegium itd.
4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez MSWiA, Kancelarię Premiera, NIK i inne uprawnione organy (np. ZUS) – wyniki, wystąpienia pokontrolne i ich wykonanie;
5. Omówienie wydanych przez prezesa SKO postanowień sygnalizacyjnych;
6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium – opiniowanie aktów prawnych, zgromadzenia krajowe i regionalne SKO, szkolenia, wydawnictwa, współpraca z innymi organami państwa i instytucjami;
7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie, płace i kwalifikacje osób zatrudnionych.