

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Rzeszowie w 2017r.**

/do użytku wewnętrznego/

Rzeszów – styczeń 2018r.

Spis treści

I.	UWAGI OGÓLNE	5
II.	INNE FORMY DZIAŁANIA	9
III.	ORZECZNICTWO	10
1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	10
2.	Podatek dochodowy od osób prawnych	15
3.	Podatek od towarów i usług	16
4.	Podatek akcyzowy	24
5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	26
6.	Podatki i opłaty lokalne.	29
7.	Podatek rolny oraz od nieruchomości	30
8.	Podatek od spadków i darowizn	35
9.	Sprawy celne	35
10.	Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa	38
11.	Polityka rozwoju	39
12.	Budownictwo	45
13.	Sprawy z zakresu dróg	49
14.	Sprawy gospodarcze	55
15.	Sprawy obywatelskie	64
16.	Gospodarka nieruchomościami	65
17.	Stosunki wodne	69
18.	Geodezja i kartografia	71
19.	Ochrona środowiska	75
20.	Edukacja	78
21.	Zagospodarowanie przestrzenne	86
22.	Rolnictwo i leśnictwo	91
23.	Wywłaszczenia	95
24.	Stosunki pracy i służbowe	102
25.	Choroby zawodowe i nadzór sanitarny	106
26.	Sprawy mieszkaniowe	108
27.	Pomoc społeczna	109
28.	Ubezpieczenie społeczne	114
29.	Zatrudnienie i bezrobocie	116
30.	Kombatanci	119
31.	Egzekucja należności niepieniężnych	120
32.	Egzekucja świadczeń pieniężnych	122
33.	Sprawy samorządowe	123
34.	Grzywny	127
35.	Informacja publiczna	129
36.	Sprawy różne	133
37.	Prawo pomocy	135
IV.	WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ	138

I. UWAGI OGÓLNE

W 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (zwanym dalej WSA lub Sądem) funkcjonował w niezmienionej strukturze dwóch wydziałów orzecznich oraz Wydziału Informacji Sądowej i oddziałów: finansowo-budżetowego, spraw ogólnych i osobowych oraz administracyjno-gospodarczego. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2017r. w WSA zatrudnionych było 19 sędziów: 15 sędziów WSA i 4 sędziów NSA oraz jeden asesor. Ponadto zatrudnionych było 3 referendarzy sądowych i 11 asystentów sędziego. W dniu 5 kwietnia 2017r. Prezydent RP powołał Jacka Boratyna na stanowisko asesora Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, który uprzednio był referendarzem sądowym w tut. Sądzie i został przydzielony do orzekania w Wydziale I.

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2017 r. nie uległa zmianie. Nadal funkcje tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia NSA Jacek Surmacz, będący także wiceprezesem Sądu, w Wydziale II – sędzia NSA Jerzy Solarski, będący prezesem Sądu i w Wydziale Informacji Sądowej – sędzia NSA Stanisław Śliwa.

Funkcję Dyrektora Sądu pełnił, jak dotychczas, Pan Mariusz Drozdowski.

Siedmiu sędziów orzekało w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

- dwóch sędziów przez cały rok w wymiarze 1 sesji w miesiącu,
- jeden sędzia w okresie od 1 do 31 maja w pełnym wymiarze oraz od 1 do 15 czerwca - 2 sesje,
- jeden sędzia orzekał od 1 maja do 30 czerwca oraz od 1 września do 31 grudnia w pełnym wymiarze,
- jeden sędzia orzekał w czerwcu i w lipcu – 2 sesje w miesiącu,
- jeden sędzia orzekał w listopadzie w pełnym wymiarze,
- jeden sędzia orzekał od 1 do 31 grudnia – 2 sesje w miesiącu.

I WPŁYW SKARG I WYNIKI POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

1. Wpływ skarg i sposób ich załatwienia

W 2017 r. do WSA wpłynęło ogółem 2511 skarg (w tym 222 skargi na bezczynność). W 2016 r. wpłynęło do Sądu 3002 skargi. Tym samym w 2017 r. wpłynęło o 491 skarg mniej niż w roku poprzednim (spadek o 16,35%). Do dnia

31 grudnia 2017 r. na rozprawach załatwiono 1966 spraw wpisanych do repertorium SA. Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 847 spraw SA i 144 sprawy SAB. Ogółem w 2017 r. załatwiono 2813 spraw.

Na dzień 1 stycznia 2018 r. do załatwienia pozostało ogółem 584 sprawy, w tym: z repertorium SA 486 i z repertorium SAB 98. Zaległość na dzień 1 stycznia 2017 r. wynosiła 1055 spraw. W okresie sprawozdawczym nastąpiło zmniejszenie zaległości w porównaniu do roku poprzedniego o 471 spraw (tj. 55,36 %).

Wpływ skarg objętych właściwością Sądu był następujący:

Administracja rządowa	613 skarg
Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	42 skargi
Dyrektor Izby Administracji Skarbowej	584 skargi
Minister Finansów	9 skarg
Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	56 skarg
Prezes KRUS	7 skarg
Prezes ZUS	23 skargi
Główny Inspektor Transportu Drogowego	50 skarg
Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	5 skarg
Szef Krajowej Administracji Skarbowej	22 skargi
Samorządowe Kolegia Odwoławcze	
Krosno	112 skarg
Przemyśl	162 skargi
Rzeszów	275 skarg
Tarnobrzeg	173 skargi
Inne organy	44 skargi

W 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 1 skargę, a Rzecznik Praw Dziecka wniósł 2 skargi.

Skargi według kryterium najliczniejszych wpływów wynosiły:

Lp	2016 r.		2017 r.	
	liczba	%	liczba	%
1. Podatki	844	28,11	611	24,33
2. Budownictwo	188	6,26	255	10,16
3. Pomoc społeczna	204	6,8	223	8,9
4. Działalność gospodarcza	494	16,46	206	8,2

W okresie sprawozdawczym największy wpływ odnotowano w sprawach podatkowych (611 skarg), co stanowi 24,33% ogólnego wpływu skarg.

Ogółem w sprawach samorządowych wpłynęło 84 skargi: 15 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzorczych, zaś 54 skargi wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Na akty prawa miejscowego wnoszone w trybie art.44 ust.1 i art.45 ust.1 nie wniesiono skarg.

Na ogólną ilość skarg tj. 2511 zdecydowana większość skarg wniesiona została przez osoby fizyczne.

- osoby fizyczne	1830
- osoby prawne	603
- organizacje społeczne i stowarzyszenia	41
- prokuratora	30

Osobisty udział pełnomocników w postępowaniu przedstawiał się następująco:

- pełnomocnicy administracji państwowej	- 45
- adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	- 258
- radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	- 350
- doradcy podatkowi	- 0
- rzecznicy patentowi	0
- prokuratorzy	25

2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2017 r. nie przeprowadzono żadnego postępowania mediacyjnego.

W 2017 r. w trybie uproszczonym rozpoznano łącznie 435 spraw. W trybie tym w 69 sprawach uwzględniono skargę, a w 249 sprawach oddalono skargi, 44 sprawy załatwiono w inny sposób.

3. Grzywny

W 2017 roku Sąd na podstawie art. 55 § 1, art. 149 § 2 i art. 154 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wymierzył grzywnę w 12 sprawach.

W trybie art. 55 § 1 p.p.s.a, na ogólną liczbę 9 wniosków, grzywnę wymierzono w 5 sprawach, w 2 sprawach oddalono wnioski, a 3 sprawy załatwiono w inny sposób;

W trybie art. 149 § 2 p.p.s.a, wpłynęło 41 wniosków, w 7 sprawach wymierzono grzywnę, w 17 wniosek oddalono, w inny sposób załatwiono 21 spraw;

W trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. rozpoznano 3 skargi, w 1 sprawie oddalono wniosek oraz 2 sprawy załatwiono w inny sposób.

W 2017 r. wpłynęło 20 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 15 spraw.

II. INNE FORMY DZIAŁANIA

W 2017 r. sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie uczestniczyli w następujących wydarzeniach:

- 15-17 maja – Łańcut – konferencja zorganizowana przez WSA w Rzeszowie i WSA w Lublinie – wszyscy sędziowie;
- 5-7 czerwca – Jachranka – konferencja szkoleniowa dla sędziów, zorganizowana przez WSA w Warszawie – 2 sędziów;
- 26-27 września – Warszawa – spotkanie konferencyjno – szkoleniowe, zorganizowane przez Izbę Finansową NSA – 1 sędzia i 1 asesor;
- 23-25 października – Józefów – konferencja Prezesów WSA, zorganizowana przez NSA – Prezes WSA w Rzeszowie;
- 14 listopada – Warszawa – konferencja „Wyzwania dla polskiego sądownictwa w 100-lecie jego odrodzenia” zorganizowana przez KRS – 1 sędzia;
- 4 grudnia – Warszawa – konferencja „W 95 rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego” zorganizowana przez NSA – 1 sędzia.

Narady wydziałowe w Wydziale I odbywały się jeden raz w tygodniu, a w Wydziale II jeden raz w miesiącu. Na naradach omawiane były problemy orzecznicze w aspekcie wyroków i postanowień wydawanych przez NSA w postępowaniu kasacyjnym i zażaleniowym oraz inne bieżące zagadnienia związane z rozpoznawaniem spraw, w tym przedstawianych przez Biuro Orzecznictwa NSA, projektowanymi zmianami przepisów prawa, zagadnieniami podnoszonymi w doktrynie.

Dwóch sędziów było egzaminatorami komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego oraz dwóch sędziów było egzaminatorami komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego. Dwóch sędziów przeprowadzało zajęcia w ramach szkolenia aplikantów adwokackich i radcowskich.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie skierował żadnego pytania do Trybunału Konstytucyjnego ani do Trybunału Sprawiedliwości UE.

III. ORZECZNICTWO

1. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W sprawie I SA/Rz 136/17 Sąd orzekł, że zwolnieniu o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 50 ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2012r. poz. 361 ze zm.) – dalej w skrócie: u.p.d.o.f. podlega wyłącznie udział kapitałowy stanowiący wartość rzeczywiście wniesionego przez wspólnika wkładu, powiększonego o pozostawiony w spółce zysk. Zwolnieniem tym nie są objęte przychody otrzymane w związku ze zwrotem wkładów do spółki osobowej przewyższające wniesiony wkład. Brak jest także podstaw prawnych do waloryzowania wartości wniesionego do spółki wkładu ze względu na wzrost jego wartości w trakcie prowadzenia działalności przez spółkę. Ponadto Sąd stwierdził, że z mocy art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f. przychody otrzymane w związku z likwidacją spółki osobowej należy zaliczyć do źródła w postaci pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), a nie do przychodów z praw majątkowych (art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 18 u.p.d.o.f.).

Uchylając zaskarżoną interpretację w sprawie I SA/Rz 510/17, Sąd wywiódł, że skarżąca nie powinna być obciążona obowiązkiem w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu otrzymanej w drodze darowizny wierzytelności wynikającej z umowy sprzedaży nieruchomości, jednakże nie z samego faktu nabycia darowizny wyłączonej z zakresu działania przepisów u.p.d.o.f., ale z uwagi na szczególny przypadek otrzymania w drodze darowizny wierzytelności nieobciążonej obowiązkiem podatkowym darczyńcy. Z przedstawianego we wniosku o udzielenie interpretacji zdarzenia przyszłego wynikało bowiem, że skarżąca ma otrzymać wierzytelność z tytułu niezapłaconej ceny zakupu nieruchomości czyli wierzytelność „czystą”. Sąd uznał, że obowiązek podatkowy powstał już u darczyńcy w chwili zawarcia umowy sprzedaży, zatem obciążanie nim obdarowanego nie znajduje podstawy prawnej.

Sporną w sprawie I SA/Rz 338/17 kwestię, czy wykonane przez skarżącego prace miały charakter prac remontowych, czy prac modernizacyjnych, Sąd wyjaśnił poprzez wskazanie, że zasadnicza różnica pomiędzy remontem, a ulepszeniem środków trwałych polega na tym, że remont zmierza do podtrzymania, odtworzenia wartości użytkowej środka trwałego i jest rodzajem naprawy, wymiany zużytych

elementów, natomiast w wyniku ulepszenia środek trwały zostaje unowocześniony lub przystosowany do spełnienia innych, nowych funkcji, zyskuje istotną zmianę cech użytkowych. Charakter prac, rodzaj materiałów i zamontowane urządzenia wskazują, że skarżący dokonał modernizacji obiektów, a nie remontu, a ponieważ skarżący nie był właścicielem obiektów, organy słusznie potraktowały jego nakłady jako inwestycję na obcy środek trwały. W rezultacie, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 lit.c u.p.d.o.f., skarżący nie mógł zaliczyć bezpośrednio wydatków poniesionych na modernizację do kosztów uzyskania przychodów.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 515/17 spór dotyczył wykładni pojęcia eksploatacji statku morskiego w transporcie międzynarodowym, o którym mowa w art. 14 ust. 3 Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Norwegii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobieganiu uchylania się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu (Dz. U. z 2010 r. Nr 134 poz. 899). Sąd wyłożył, że transport morski oznacza przewóz statkami w celach zarobkowych, pasażerów i ładunków przez wody morskie i stwierdził, że statek badawczy, na którym skarżący był zatrudniony, nie był eksploatowany w transporcie międzynarodowym w rozumieniu art. 14 ust. 3 powołanej wyżej Konwencji, a w konsekwencji do dochodów z pracy najemnej wykonywanej za granicą na pokładzie tego statku nie ma zastosowania regulacja zawarta w tym przepisie, przewidująca opodatkowanie dochodów tam wskazanych w Norwegii.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 317/17 Sąd stwierdził, że przyjęte przez ustawodawcę reguły kwalifikowania przychodów i łączonych z nimi zasad rozliczania kosztów uzyskania przychodów odnoszą się nie tylko do literalnie wymienionego w art. 14 ust. 2 pkt 16 u.p.d.o.f. otrzymania przez wspólnika spółki niebędącej osobą prawną środków pieniężnych z tytułu wystąpienia z takiej spółki, ale też do otrzymania takich środków w związku ze zmniejszeniem jego wkładu w spółce. Skoro przepis ustawy kwalifikuje do przychodów z działalności gospodarczej całość środków pieniężnych związanych z wystąpieniem ze spółki i zwrotem całości wkładów, to uprawnione jest twierdzenie, że dopuszczają stosowanie tych samych zasad (w odpowiedniej proporcji) do środków otrzymanych w związku z częściowym wycofaniem tych wkładów.

W sprawie I SA/Rz 135/17 Sąd orzekł, że skoro środki otrzymanej dotacji są neutralne podatkowo, to nie powinny rzutować na wysokość kosztów uzyskania

przychodów. W przeciwnym razie doszłoby do sytuacji nieuzasadnionego premiowania podatników pobierających dotacje ze środków samorządowych, które nie podlegałyby opodatkowaniu, natomiast zwiększałyby, w odpowiednim zakresie, koszty uzyskania przychodów. Ponadto Sąd stwierdził, że cechą bezpośredniości, wskazaną w art. 23 ust. 1 pkt 56 u.p.d.o.f. należy rozumieć jako bezpośredniość pochodzenia środków (uzyskanych ze środków budżetu państwa, bądź budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez jakiegokolwiek pośrednictwa), a nie bezpośredniość czasową, rozumianą jako czasową konsekwencję zdarzeń, w zakresie realizowanych wydatków. Tak rozumianą bezpośredniość należy również odnosić do wydatków i kosztów, które zostały poniesione, a następnie zwrócone, zrefundowane podatnikowi w formie dotacji.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 493/16 Sąd stwierdził, że przychody z kapitałów pieniężnych, także wtedy gdy przedmiotem aportu są nieruchomości (części, udziały), podlegają opodatkowaniu niezależnie od daty nabycia tych składników majątkowych. W przepisach podatkowych dotyczących objęcia udziałów (akcji) w spółkach kapitałowych w zamian za aport ustawodawca nie zawarł żadnych zastrzeżeń, co do ograniczenia opodatkowania dochodu w zależności od upływu czasu następującego od nabycia przedmiotu aportu, należy zatem przyjąć, że ten upływ czasu nie ma znaczenia na opodatkowanie dochodu jaki uzyskał skarżący z tytułu objęcia udziałów w nowoutworzonych spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością w zamian za wniesiony wkład niepieniężny nabyty przed laty.

W sprawie I SA/Rz 271/17 Sąd orzekł, że podatnik który po raz pierwszy skorzystał z tzw. „ulgi internetowej” w 2012 r. może skorzystać z tej ulgi tylko w kolejnym jednym roku podatkowym - 2013, natomiast podatnik który skorzystałby z ulgi przez kolejne 3 lata przed 1 stycznia 2013 r. - mógłby skorzystać z takiej ulgi przez kolejne 2 lata podatkowe. Zdaniem Sądu, ustawodawca odwołując się w art. 26 ust. 6h u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym od 1 marca 2013 r. i mającym zastosowanie do podatku dochodowego od osób fizycznych za 2015 r., do warunku polegającego na niekorzystaniu z odliczenia (ulgi) w okresie poprzedzającym zalicza się okres sprzed 1 stycznia 2013 r., gdyż jest to wynik wykładni literalnej, która wyłącza przyjęcie, że to uprzednie skorzystanie może nastąpić dopiero po 1 stycznia 2013r.

Sprawa I SA/Rz 1016/16 dotyczyła zagadnienia braku możliwości ustalenia kosztu wytworzenia środków trwałych. Sąd podkreślił, że ustawodawca nie wiąże niemożności ustalenia kosztu wytworzenia środków trwałych w sposób, o którym mowa w art. 22g ust. 4 u.p.d.o.f. tylko z takimi sytuacjami, kiedy brak możliwości zastosowania ww. przepisu spowodowany był uregulowaniami prawnymi - brakiem obowiązku gromadzenia dokumentów potwierdzających wydatki na wytworzenie środka trwałego. Użycie formuły „podatnik nie może ustalić” obejmuje również takie stany faktyczne, że z przyczyn niezawinionych przez podatnika, od niego niezależnych, w szczególności w sytuacji siły wyższej nie może on ustalić kosztu wytworzenia środka trwałego według normy zawartej w art. 22g ust. 4 u.p.d.o.f. Muszą to być okoliczności wyjątkowe, obiektywnie szczególne, np. wystąpienie niespodziewanej, wyjątkowo dynamicznej i intensywnej siły przyrody, powodującej, niezależnie od podatnika i przez niego niezawinionej utraty gromadzonych dokumentów, przy jednoczesnym braku możliwości odtworzenia tych dokumentów lub uzyskania ich duplikatów.

W sprawie I SA/Rz 188/17 Sąd uznał, że decydujące znaczenie dla oceny zasadności zastosowania zwolnienia podatkowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f., ma ustalenie, czy następstwem zmiany właściciela nieruchomości będzie wyłączenie jej z produkcji rolnej. Samo oddanie nieruchomości w posiadanie zależne przez jej nabywcę, bez uwzględnienia sposobu faktycznego jej użytkowania przez podmiot władający nią, na podstawie wiążącego go z nabywcą stosunku zobowiązaniowego, nie może świadczyć o tym, że nieruchomość utraciła rolny charakter. Zastosowanie zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f. nie jest powiązane w sposób bezpośredni z tytułem władania nieruchomością i jego przyszłą zmianą.

Zdaniem Sądu rozstrzygającego sprawę I SA/Rz 136/17 zwolnieniu podatkowemu określonymu w art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f. podlega wyłącznie udział kapitałowy stanowiący wartość rzeczywiście wniesionego przez wspólnika wkładu, powiększonego o pozostawiony w spółce zysk. Nie są nim objęte przychody, otrzymane w związku ze zwrotem wkładów do spółki osobowej przewyższające wniesiony wkład oraz brak jest podstaw prawnych do waloryzowania wartości wniesionego do spółki wkładu ze względu na wzrost jego wartości w trakcie prowadzenia działalności przez spółkę.

W sprawie I SA/Rz 115/17 Sąd stwierdził, że wybór opodatkowania według jednolitej stawki 19% skutkuje opodatkowaniem według tego sposobu tak długo, aż podatnik skutecznie złoży oświadczenie o rezygnacji z tego sposobu opodatkowania.

Przedmiotem sporu interpretacyjnego w sprawie I SA/Rz 103/17 była kwestia możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów straty z tytułu likwidacji niezamortyzowanej części inwestycji w obcym środku trwałym. Zdaniem Sądu, strata odpowiadająca niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcym środku trwałym, niespełniająca przesłanek z art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f., może zostać zaliczona do kosztów uzyskania przychodów, jeżeli jej powstanie wynika z działań podatnika podjętych dla realizacji celu określonego w art. 15 ust. 1 tej ustawy. Sąd podzielił stanowisko skarżącego, że likwidacja nie w pełni umorzonego środka trwałego spowodowana była dążeniem do ograniczenia strat z prowadzonej działalności gospodarczej, tj. wynikała z uzasadnionych ekonomicznie działań podatnika, mających na celu zachowanie lub zabezpieczenie źródła przychodów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., dlatego strata powstała w wyniku likwidacji nie w pełni umorzonego środka trwałego podlega zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodów.

W sprawie I SA/Rz 588/17 Sąd uznał, że dla kwalifikowania przychodów z udziału w spółkach niemających osobowości prawnej do źródła w postaci pozarolniczej działalności gospodarczej przesądzające znaczenie ma treść art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f. Zdaniem Sądu, przychody z udziału w spółce jawnej, także w tej części która nie pochodzi z działalności operacyjnej spółki, ale z podziału majątku w następstwie jej likwidacji, należy przyporządkować do źródła w postaci pozarolniczej działalności gospodarczej.

Kwestią sporną w sprawie I SA/Rz 1013/16 była ocena charakteru świadczenia zasądzonego w wyroku sądu hiszpańskiego. Sąd uznał, że dokonana przez organ interpretacyjny wykładnia art. 21 ust. 1 pkt 3 i 3b u.p.d.o.f., poprzez przyjęcie, że dyspozycje tych norm obejmują tylko takie świadczenia, które muszą być nazwane odszkodowaniem lub zadośćuczynieniem, jest błędna. Zdaniem Sądu, poprzestanie na nazwie danego świadczenia, przy uwzględnieniu tłumaczenia treści orzeczenia z języka obcego na język polski, może doprowadzić do błędnej kwalifikacji istoty i charakteru danego świadczenia - rzeczą organu było rozważenie

charakteru przedmiotowego świadczenia w celu dokonania właściwej (kompleksowej) oceny, co do zastosowania przepisu prawa materialnego..

2. Podatek dochodowy od osób prawnych

Przedmiotem sporu w sprawie I SA/Rz 264/17 była wykładnia przepisów art. 20 ust. 1 w zw. z art. 22b ustawy z dnia 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 1888 ze zm.) – dalej w skrócie: u.p.d.o.p. Sąd orzekł, że brak jest argumentów, które pozwalałyby na odstępnie od rezultatów wykładni językowej powołanych powyżej przepisów. Wykładnia ta prowadzi bowiem do jednoznacznych wyników, że zastosowanie zwolnień i odliczeń określonych w art. 20, 21 oraz 22 u.p.d.o.p. uzależnione jest od istnienia podstawy prawnej wynikającej z odpowiedniej umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania zawartej pomiędzy Polską, a krajem siedziby podmiotu uzyskującego dochody (przychody) podlegające tym przepisom lub z innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Polska, do uzyskania informacji podatkowych przez organ podatkowy od organu podatkowego innego państwa, gdzie podatnik zagraniczny uzyskujący te dochody (przychody) ma swoją siedzibę.

W sprawie I SA/Rz 236/17 oddalając skargę spółki - prowadzącej działalność gospodarczą na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej: „SSE”, „strefa”) – Sąd podzielił stanowisko organu interpretacyjnego, że przechowywanie w magazynie zlokalizowanym poza SSE nie tylko wyrobów wytworzonych na terenie strefy, w zakresie objętym zezwoleniem, ale także towarów handlowych stanowiących uzupełnienie asortymentu spółki, które następnie są z tego magazynu wydawane, oznacza, że część działalności spółki będzie prowadzona poza terenem SSE i w konsekwencji spowoduje obowiązek organizacyjnego wyodrębnienia działalności prowadzonej na terenie strefy, o którym mowa w § 5 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia 2008r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (t.j. Dz.U. 2015 r., poz. 465 ze zm.).

Z kolei w sprawie I SA/Rz 272/17 Sąd podzielił stanowisko organu interpretacyjnego, że przepis art. 17 ust.1 pkt 34 u.p.d.o.p. nie będzie miał zastosowania w przypadku przychodu w postaci wartości umorzonych odsetek od

zobowiązania z tytułu pożyczki udzielonej przedsiębiorcy na potrzeby działalności gospodarczej prowadzonej na terenie SSE. Sąd orzekł, że podstawa prawna powstania powyższego przychodu została zdefiniowana w art. 12 ust.1 pkt 3 lit.a u.p.d.o.p. i podkreślił, że przychód ten nie jest rezultatem działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę na terenie SSE, lecz skutkiem decyzji podjętych przez jego kontrahenta.

Rozstrzygając sprawę I SA/Rz 341/17 Sąd orzekł, że podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych z tytułu przychodów otrzymanych z dywidend jest podmiot, który ten przychód otrzymał od podmiotu wypłacającego dywidendę. Dlatego późniejsze rozporządzenie w określony sposób pieniędzmi otrzymanymi z tytułu dywidendy nie ma już znaczenia dla powstania obowiązku podatkowego. Sąd uznał, że przepisy art.12 i 14 u.p.d.o.p. nie przewidują wyjątku dla sytuacji, w której po stronie podmiotu któremu wypłacono środki finansowe z tytułu dywidendy nie nastąpił przychód, z takiego powodu, że wypłacone środki zostały następnie przekazane innemu podmiotowi.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 273/17 dokonując kontroli legalności decyzji kwestionującej m.in. możliwość uznania za koszt uzyskania przychodu wydatków skarżącej z tytułu przedterminowego zamknięcia transakcji opcji walutowych typu „put” i „call”, Sąd orzekł że straty z tytułu nierozliczonych kontraktów opcyjnych nie spełniały kryteriów określonych w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., ponad zaakceptowany poziom, gdyż odrywały się od prowadzonej przez skarżącą działalności gospodarczej, która w zakwestionowanym przez organy zakresie zawierała wyłącznie transakcje o charakterze spekulacyjnym, niemające związku z prowadzoną działalnością gospodarczą..

3. Podatek od towarów i usług

Wpływ spraw z tej kategorii, podobnie jak w latach poprzednich, był znaczny.

Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące wykładni przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.) - określanej dalej zamiennie jako „ustawa o VAT”, dokonywanej w indywidualnych interpretacjach podatkowych.

W sprawie I SA/Rz 590/17 rozstrzygnięty został spór interpretacyjny dotyczący kwestii, czy powiat jest podatnikiem VAT z tytułu odpłatnych świadczeń przeznaczonych dla osób przebywających w domu pomocy społecznej (DPS). Sąd nie podzielił stanowiska organu, że w przypadku wykonywania przez powiat czynności z zakresu pomocy społecznej w ramach DPS działa on jako podatnik VAT z uwagi na to, że wykonuje działalność gospodarczą objętą zakresem ustawy o VAT. W ocenie Sądu działalność powiatu oparta na ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.) nie ma charakteru działalności podatnika VAT, gdyż nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku charakteryzującego obrót gospodarczy i nie prowadzi do istotnego zakłócenia konkurencji w zakresie usług polegających na umieszczaniu i sprawowaniu opieki nad pensjonariuszami w DPS. Zdaniem Sądu pobierane opłaty za pobyt w DPS mają charakter daniny publicznej, a dochód uzyskiwany z ich poboru służy celom publicznym. Wykonywane przez DPS w ramach realizacji zadań ustawowych świadczenia pomocy społecznej są formą sprawowania przez powiat władztwa publicznego, a nie działaniem na podstawie czynności cywilnoprawnych, co wyłącza tę działalność ze sfery VAT.

Podobnie w sprawie I SA/Rz 356/17 Sąd uznał, że powiat działa jako podmiot prawa publicznego - jednostka samorządu terytorialnego, w celu sprawowania władzy publicznej - realizacji nałożonych przepisami prawa zadań z zakresu pomocy społecznej, która nie ma charakteru działalności gospodarczej i nie prowadzi do zakłócenia zasad konkurencji, co przemawia za tym że świadczenia pomocy społecznej przez DPS w ramach realizacji zadań ustawowych nie podlegają opodatkowaniu VAT.

Przedmiotem sporu w sprawie I SA/Rz 566/17 była kwestia, czy świadczenie pieniężne, określone we wniosku o wydanie pisemnej interpretacji prawa podatkowego jako odszkodowanie, wypłacone skarżącemu, z tytułu wcześniejszego wypowiedzenia umowy przez franczyzobiorcę podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, czy też nie, gdyż nie stanowi ono wynagrodzenia za świadczenie usług.

Zdaniem Sądu kwota wypłacona na podstawie zapisu umowy stanowi w swojej istocie rozliczenie z tytułu umowy franczyzowej, rodzaj „odstępnego”, zapłatę za zgodę kontrahenta na prawo do wcześniejszego wycofania się z umowy. Objęta zatem jest podatkiem od towarów i usług i powinna być dokumentowana

fakturą VAT. O tym, że nie mamy do czynienia z odszkodowaniem, które ma na celu naprawienie szkody, przemawia to, że sam fakt wcześniejszego rozwiązania umowy nie daje jeszcze podstaw do twierdzenia o wystąpieniu szkody. Zawarte pomiędzy stronami porozumienie zamieszczone w umowie jest wzajemnym porozumieniem z elementem ekwiwalentności. Skarżący bowiem zawierając porozumienie godzi się na wcześniejsze rozwiązanie umowy, a w zamian otrzymuje wynagrodzenie w postaci kwoty równej sumie comiesięcznych opłat franczyzowych za cały okres pozostały od dnia wypowiedzenia umowy do końca okresu na jaki została ona zawarta, czyli dokonuje czynności wprost wymienionej w art. 8 ust. 1 ustawy o VAT, która podlega opodatkowaniu. Sąd podkreślił, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy dokonaniem świadczeniem a otrzymanym wynagrodzeniem. Zgodę na zaniechanie określonej czynności (odstąpienie od umowy), za którą skarżący otrzymuje określoną kwotę pieniężną, należy traktować jako określone świadczenie usług podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, ponieważ spełniona jest przesłanka istnienia związku pomiędzy wypłatą wynagrodzenia, a otrzymaniem świadczenia wzajemnego, w postaci zgody na tolerowanie takiej sytuacji, co jest warunkiem koniecznym do uznania, że wypłata tej kwoty podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Zatem czynność skarżącego, w postaci wyrażenia zgody na wcześniejsze rozwiązanie zawartej umowy, stanowi odpłatne świadczenie usług przez skarżącego na rzecz kontrahenta, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy VAT. Istnieje zatem bezpośredni związek pomiędzy dokonaniem świadczeniem a otrzymanym wynagrodzeniem; kwota ustalona na mocy zawartej umowy, w zamian za odstąpienie od umowy (a więc tolerowanie tej sytuacji) stanowi wynagrodzenie za te usługi i na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

W sprawie I SA/Rz 14/17 Sąd badał kwestię prawa do odliczenia przez gminę, która jest podatnikiem podatku od towarów i usług (zarejestrowanym jako czynny podatnik VAT), całości VAT od wydatków na budowę hali sportowo-rekreacyjnej w latach 2009-2011, braku opodatkowania nieodpłatnego udostępniania hali na cele publiczne (cele dydaktyczne i oświatowe) oraz prawa do odliczenia części VAT naliczonego od wydatków na budowę hali w rozliczeniu za okres, w którym otrzymała faktury od wykonawcy robót (dostawcy towarów lub usług). Kwestią budzącą spór pomiędzy gminą a organem interpretującym był zakres przysługującego skarżącej prawa do odliczenia podatku naliczonego z tytułu faktur zakupowych,

dokumentujących wydatki poniesione na budowę hali do końca 2010 r. Istotnym był fakt, że ww. wydatki były związane zarówno z wykonywaniem czynności opodatkowanych, jak i nieopodatkowanych – pozostających poza zakresem ustawy o VAT. Sąd nie podzielił stanowiska organu o braku prawa do odliczenia podatku w sytuacji wystąpienia wydatków związanych z czynnościami niepodlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług i wskazał, że w sytuacji, gdy gmina wykonuje czynności uprawniające do odliczenia podatku od towarów i usług i nieuprawniające do tego odliczenia, a ponadto gdy nie jest możliwe wyodrębnienie całości lub części kwot podatku naliczonego związanego z czynnościami, w związku z którymi takie prawo nie przysługuje, gminie będzie przysługiwać prawo do pełnego odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktur zakupowych na budowę hali względem okresu przypadającego do końca 2010 r.

W ocenie Sądu organ interpretujący błędnie przyjął w zaskarżonej interpretacji, że skarżąca gmina ma obowiązek zastosowania bliżej nieokreślonej metody celem ustalenia, z jakim rodzajem działalności będzie związany podatek wynikający z otrzymanych faktur zakupu, czyli dokonania tzw. alokacji podatku do czynności wykonywanych w ramach działalności gospodarczej i działalności niemającej charakteru gospodarczego.

W ocenie Sądu skarżąca gmina nie miała obowiązku rozdziału wydatków związanych z czynnościami opodatkowanymi i niepodlegającymi VAT. Brak możliwości dokonania takiego rozdziału (jako element stanu faktycznego przedstawionego we wniosku), wobec braku odpowiednich instrumentów prawnych, nie może z kolei prowadzić do pozbawiania jej, jako podatnika VAT, prawa do odliczenia tej części podatku naliczonego, która pozostaje w związku z czynnościami opodatkowanymi. Byłoby to bowiem sprzeczne z naczelną zasadą systemu VAT, tj. zasadą neutralności.

Sąd zwrócił uwagę, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym istnieje już art. 86 ust. 7b ustawy o VAT, który przewiduje zasady określania proporcji, dającej podstawę do odliczenia podatku naliczonego od wydatków służących zarówno działalności gospodarczej podatnika, jak i służących działalności niemającej charakteru gospodarczego, a więc niepodlegającej opodatkowaniu. Jednakże stan faktyczny będący przedmiotem zaskarżonej interpretacji dotyczył wydatków poniesionych do końca 2010 r., kiedy to art. 86 ust. 7b ustawy o VAT jeszcze nie obowiązywał, zatem przy określeniu zakresu prawa do odliczenia podatku

naliczonego w przedmiotowej sprawie regulacje zawarte w tym przepisie nie mogły zostać wzięte pod uwagę.

Przedmiotem sporu w sprawie I SA/Rz 511/17 była kwestia rozstrzygnięcia, czy do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług, opisanej we wniosku usługi wykonania i dostarczenia instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii wykonanej przez gminę na rzecz poszczególnego mieszkańca, wchodzi wyłącznie kwota stanowiąca wpłatę własną tego mieszkańca, czy także odpowiednia część środków otrzymanych przez gminę od podmiotu trzeciego na realizację projektu (dotacja). W ocenie Sądu, jeżeli podatnik otrzymuje dofinansowanie w postaci dotacji w celu sfinansowania świadczenia usługi, z której pokrywa jakąś część ceny świadczenia, to tego rodzaju dopłata stanowi element podstawy opodatkowania. Natomiast, jeśli dofinansowanie w postaci dotacji przeznaczone jest na pokrycie ogólnych kosztów działalności, związek bezpośredni między przyznanymi środkami finansowymi a ceną usługi nie występuje. Taka dotacja zostaje bowiem przeznaczona na ogólną działalność podmiotu, nie stanowi natomiast dofinansowania dostawy konkretnych towarów czy świadczenia konkretnych usług. Okoliczność, że przyznana dotacja może wpływać w jakiś sposób, a więc pośrednio, na cenę, nie powinna prowadzić do wniosku, że taka dotacja podlega opodatkowaniu. Sąd wskazał, że w przedmiotowej sprawie dotacja miała charakter przedmiotowy. Stanowiła ona dofinansowanie projektu polegającego na dostarczeniu i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, służących do wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej. Nie dotyczyła więc ogólnych kosztów działalności skarżącej gminy, ale konkretnie świadczonych usług. Jej uzyskanie niewątpliwie pozwala gminie na świadczenie usług na rzecz mieszkańców w ramach zawartych z nimi umów cywilnoprawnych, przy określonym, stosunkowo niewysokim (30 %) poziomie partycypacji mieszkańca w kosztach usługi. Bez takiego dofinansowania gmina nie mogłaby sobie pozwolić na taki, korzystny dla mieszkańców, sposób rozliczenia usługi.

Sąd uznał za trafne stanowisko organu, że odpowiednia część dotacji powinna zostać uwzględniana jako element podstawy opodatkowania czynności gminy opisanych we wniosku o wydanie interpretacji, które stanowią odpłatne świadczenie usług w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT.

Znaczącą ilościowo grupę w kategorii spraw z zakresu podatku od towarów i usług stanowiły skargi na decyzje wydane po przeprowadzeniu postępowania

w zakresie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości rozliczenia podatku, w toku których wykazano, że posiadane przez podatników dokumenty oraz prowadzone przez nich ewidencje i rejestry, jako nierzetelne, nie stanowią podstawy do odliczenia podatku naliczonego bądź też do określenia wysokości obrotu.

W przeważającej części rozpoznawanych spraw przyczyną zakwestionowania przez organy podatkowe prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego była pozornie dokonywanych transakcji sprzedaży. Faktury będące w posiadaniu podatników często nie odzwierciedlały faktycznych zdarzeń gospodarczych bądź z uwagi na wystawienie ich przez podmioty nieistniejące albo nieuprawnione do ich wystawienia, bądź to z uwagi na fikcyjność dokumentowanych czynności, zmierzających jedynie do wywołania skutków podatkowych.

W sprawach I SA/Rz 840/16, I SA/Rz 845/16, I SA/Rz 1031/16, I SA/Rz 99/17, I SA/Rz 213/17, I SA/Rz 229/17, I SA/Rz 231/17, I SA/Rz 247/17, I SA/Rz 250/17, I SA/Rz 321/17, I SA/Rz 331/17, I SA/Rz 579/17 oddalono skargi, gdyż podnoszone w skargach zarzuty nie okazały się zasadne. Materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu administracyjnym był kompletny i uzasadniał wyciągnięte na jego podstawie wnioski.

W ww. sprawach faktury, na podstawie których podatnicy dokonywali odliczenia VAT nie odzwierciedlały transakcji rzeczywiście dokonanych pomiędzy podmiotami w nich wskazanymi. W większości spraw podmioty wystawiające faktury nie prowadziły działalności gospodarczej, a stwarzając jedynie pozory prowadzenia takiej działalności zajmowały się procederem wystawiania faktur, które nie dokumentowały faktycznych zdarzeń gospodarczych.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd zwrócił uwagę, że prawo do odliczenia VAT jest uwarunkowane po pierwsze tym, aby transakcja rzeczywiście miała miejsce (warunek materialnoprawny) oraz tym, by podatnik posiadał fakturę odpowiadającą wymogom formalnym (warunek formalnoprawny). Sąd podkreślił, że spełnienie tylko jednego z tych warunków jest niewystarczające dla skorzystania z uprawnienia do zwrotu VAT. W przedmiotowych sprawach faktury nie dokumentowały rzeczywistej sprzedaży lub świadczenia usług a zatem w świetle ustawy o VAT podatnikom nie przysługiwało prawo do odliczenia VAT w nich wykazanego.

Sąd podzielił stanowisko, że skarżący odliczając podatek naliczony z faktur wystawionych przez podmioty, które pomimo formalnej rejestracji nie prowadziły

żadnej działalności gospodarczej, nie działali w dobrej wierze, a to oznacza że nie mogli skutecznie powoływać się na przepisy prawa wspólnotowego i wyjątkowo skorzystać z zasady neutralności podatku od towarów i usług. Sąd podkreślił, że w stanie dobrej wiary jest osoba, która pomimo dołożenia należytej staranności nie mogła dowiedzieć się o rzeczywistym stanie rzeczy. Sąd zwrócił uwagę, że zawodowy charakter prowadzonej przez podatników działalności uzasadnia zwiększone oczekiwania co do skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania (w tym znajomość obowiązującego prawa oraz następstw wynikających z jego nieprzestrzegania).

Sąd zauważył, że w większości rozpatrywanych spraw podatnicy nie zachowywali należytej staranności kupieckiej w kontaktach handlowych. Przemawia za tym chociażby to, że nie sprawdzali wiarygodności kontrahentów, nie sporządzali pisemnej umowy potwierdzającej fakt współpracy między kontrahentami, nie żądali od sprzedawców żadnych dokumentów związanych z pochodzeniem towarów opisanych w zakwestionowanych fakturach, ani pełnomocnictwa do reprezentowania podmiotu gospodarczego, z którym nawiązywali współpracę. Zachowania tego typu należało więc ocenić w kategoriach niedbalstwa, wykluczającego dobrą wiarę.

Sąd kilkakrotnie zajmował się sprawami, których przedmiotem była odpowiedzialność podatkowa byłego członka zarządu za zobowiązania spółki.

W sprawie I SA/Rz 462/17 Sąd oddalił skargę, nie podzielając poglądu skarżącego - byłego prezesa spółki - jakoby z chwilą złożenia rezygnacji z funkcji prezesa zarządu wygaśł mandat do reprezentowania spółki z o.o. i nie miał możliwości decydowania o jej sprawach. Oceniając odpowiedzialność konkretnej osoby za zaległości podatkowe podmiotu, którym zarządza, istotne znaczenie ma nie to, czy formalnie piastowała tę funkcję, ile to czy podejmowała ona aktywne działania z zakresu prowadzenia spraw spółki. Sąd wskazał, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdził jednoznacznie, że skarżący, już po dacie formalnego zrzeczenia się funkcji prezesa zarządu, podejmował działania mieszczące się w zakresie zarządzania spółką. Potwierdzają to przede wszystkim dokumenty, na których skarżący podpisywał się posługując się imienną pieczęcią z zaznaczeniem pełnionej funkcji - prezesa zarządu. Również z zeznań świadka, który był w tamtym czasie członkiem rady nadzorczej spółki wynikało, że skarżący wchodził w skład

zarządu do dnia ogłoszenia upadłości. Do tej pory wpis w KRS jednoznacznie wskazywał na skarżącego jako osobę piastującą tę funkcję.

W ocenie Sądu zaistniały podstawy do obciążenia skarżącego solidarną odpowiedzialnością za zobowiązania podatkowe spółki albowiem niezależnie od udowodnienia mu przez organy ogólnych przesłanek do przejścia tej odpowiedzialności, skarżący nie wykazał wystąpienia przesłanek egzoneracyjnych, tj. nie dowiódł, że we właściwym czasie wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie upadłości spółki lub tego, że niewystąpienie z tego typu wnioskiem w odpowiednim czasie nie było przez niego zawinione, ani też nie wskazał majątku spółki, z którego możliwe byłoby zaspokojenie zaległości podatkowych.

W sprawie I SA/Rz 298/17 Sąd orzekł po wyroku kasacyjnym NSA. Orzekając w warunkach związania wykładnią prawa dokonaną przez NSA - Sąd uznał, że organy nie naruszyły prawa procesowego przy prowadzeniu postępowania dowodowego, jak też przy ocenie materiału dowodowego i dokonywaniu ustaleń faktycznych, zaś wydana decyzja orzekająca o solidarnej odpowiedzialności podatkowej skarżącego jako byłego członka zarządu spółki wraz ze spółką za zaległości podatkowe tej spółki z tytułu podatku od towarów i usług wraz z odsetkami i kosztami postępowania egzekucyjnego, nie narusza prawa materialnego. Spełnione zostały wszystkie określone w art. 116 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) przesłanki warunkujące odpowiedzialność skarżącego za zaległości podatkowe spółki (przesłanki pozytywne), tj. skarżący pełnił funkcję członka (prezesa) zarządu spółki z o.o. w terminie płatności przedmiotowych zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług które następnie przekształciły się w zaległości podatkowe, a egzekucja z majątku spółki okazała się bezskuteczna, co skutkowało umorzeniem przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego. Skarżący nie uwolnił się od odpowiedzialności, ponieważ żadna z przesłanek negatywnych, nie została przez niego wykazana. Twierdzenia skarżącego na temat bardzo dobrej kondycji finansowej spółki w okresie sprawowania przez niego funkcji prezesa zarządu były gołosłowne, gdyż w toku postępowania podatkowego skarżący nie przedłożył żadnego dokumentu potwierdzającego stan finansowy spółki, a składane wnioski dowodowe nie potwierdziły prezentowanego przez niego stanowiska.

Podobnie w sprawie I SA/Rz 274/17 Sąd oddalił skargę, dzieląc stanowisko organów podatkowych, że ciężar wykazania przesłanek egzoneracyjnych obciąża skarżącego.

Kwestia możliwości pełnego odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług w przypadku nabycia samochodu osobowego była przedmiotem rozważań Sądu w sprawie I SA/RZ 550/17. Sąd wskazał, że aby skorzystać z prawa do pełnego odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług należy wykazać, że nabyty samochód osobowy został pozyskany w celu odpłatnego oddawania go w użytkowanie, na podstawie umów kreujących pomiędzy ich stronami stosunek zobowiązaniowy, a także że takie było jego wyłączone przeznaczenie, a czasookres wspomnianego nim zadysponowania wynosił co najmniej sześć miesięcy. Co do przesłanki okresu sześciu miesięcy Sąd wyjaśnił, że nie oznacza ona, że pojazd przez sześć miesięcy musiał pozostawać w użytkowaniu klienta (najemcy, leasingobiorcy itd.), ale że jego przeznaczeniem przez ten czas było takie jego udostępnianie.

4. Podatek akcyzowy

Wśród spraw rozpoznawanych w tej kategorii większość orzeczeń została wydana w sprawach ze skarg na decyzje w przedmiocie określenia zobowiązań podatkowych w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdów. W tym zakresie warto odnotować wyrok, jaki został wydany w sprawie I SA/Rz 105/17, w którym Sąd uchylił decyzję Dyrektora Izby Celnej wskazując, że klasyfikacja pojazdu do kategorii samochodów osobowych z pozycji CN 8703 musi być poprzedzona ustaleniami, co do głównej funkcji użytkowej samochodu, wskazującej że jest nią przewóz osób. Świadczą o tym cechy konstrukcyjne pojazdu, jego wyposażenie i ogólny wygląd, które są podporządkowane przede wszystkim transportowi osób, co nie wyklucza funkcji transportu towarów, jako cechy ubocznej, podrzędnej czy uzupełniającej. W sytuacji, gdy pomimo tego że dany pojazd spełnia kryteria samochodu specjalistycznego, ale posiada cechy, które nadal nie pozwalają przesądzić jego zasadniczego przeznaczenia, konieczne jest wzięcie pod uwagę zasadniczych cech pojazdu, które wymienione są w Notach Wyjaśniających w dalszym opisie pozycji CN 8703, jak i CN 8704. Cechy te są szczególnie pomocne przy określaniu klasyfikacji pojazdów mechanicznych, których masa brutto wynosi 5

ton i które posiadają pojedynczą zamkniętą przestrzeń wewnątrz dla kierowcy i zawierają inną przestrzeń dla pasażerów, którą można wykorzystać do transportu zarówno osób, jak i towarów.

W sprawie I SA/Rz 109/17 Sąd uchylił decyzje wydane przez organ I i II instancji oraz umorzył postępowanie podatkowe. Spór w sprawie sprowadzał się do rozstrzygnięcia kwestii możliwości opodatkowania papierosów wytworzonych przez konsumenta w miejscu sprzedaży legalnie opodatkowanego już tytoniu na maszynie udostępnianej przez sprzedawcę. Sąd wskazał, że pojęcie produkcji wyrobów tytoniowych zostało zdefiniowane w przepisie art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 43) – zwanej dalej: u.p.a., i wynika z niego, że jest to wytwarzanie, przetwarzanie, a także pakowanie. Z definicji tej wynikać musi, że producentem jest osoba, która dokonuje wytwarzania, pakowania lub przetwarzania wyrobu tytoniowego. Sama ustawa o podatku akcyzowym nie zawiera definicji producenta. Sąd w tym zakresie uznał, że nie może budzić wątpliwości, że przed dniem 1 stycznia 2015 r. wytwarzanie papierosów przez ich konsumenta w miejscu sprzedaży legalnie opodatkowanego już tytoniu na maszynie udostępnianej przez sprzedawcę nie wyczerpywało pojęcia produkcji w rozumieniu obowiązującego wówczas art. 99 ust. 1 u.p.a., a tym samym nie podlegało opodatkowaniu na mocy wskazanych wyżej przepisów z ustaleniem sprzedawcy jako podatnika.

Przedmiotem interpretacji w sprawie I SA/Rz 561/17 była kwestia uznania za susz tytoniowy – tytoniu, który pozyskiwany jest z różnych źródeł, m. in. ze śmietników, czy też publicznie ustawionych popielniczek, a następnie przetwarzanego jako wywar na szkodniki roślin. Sąd wyjaśnił, że tytoń - elementy rośliny tytoniowej, które spadły na drogę podczas transportu z pola do miejsca ich składowania lub punktu skupu nie mogą być uznane za susz tytoniowy, w znaczeniu jakie nadaje temu pojęciu art. 99a ust. 1 u.p.a. W myśl bowiem tego przepisu za susz tytoniowy uznaje się, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Ustawodawca w zacytowanej definicji użył zwrotu „jeszcze nie jest wyrobem tytoniowym”, co wyraźnie wskazuje że miał na uwadze tytoń, którego przeznaczeniem będzie wytworzenie z niego wyrobów tytoniowych. Aktualnie jednak jest on na wcześniejszym etapie przetworzenia, tj. etapie, na którym jest on przygotowywany do wytworzenia z niego wyrobów akcyzowych. Sąd podkreślił również, że uznanie niedopałków za wybory tytoniowe

nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, niezależnie od tego czy te niedopałki spełniają definicję odpadów, wynikającą z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.). Definicja ta bowiem opracowana na gruncie innych przepisów, służy zupełnie innym celom niż te przyświecające regulacjom ustawy o podatku akcyzowym.

W sprawie I SA/Rz 627/16 Sąd rozstrzygnął kwestię dotyczącą obowiązku znakowania towaru znakami akcyzy, stosownie do treści art. 116 ust. 1a u.p.a. w przypadku, kiedy podmiot dokonuje transakcji zbycia suszu tytoniowego na rzecz podmiotu innego niż prowadzący skład podatkowy lub pośredniczący podmiot tytoniowy. Sąd uznał, że jeżeli nabywca nie prowadził rzeczywistego składu podatkowego, ani też nie był pośredniczącym podmiotem tytoniowym, to istnieje obowiązek znakowania towaru znakami akcyzy. W tym przypadku brak jest podstaw do sprzedaży suszu tytoniowego po cenie nieuwzględniającej akcyzy. Naruszenie powyższych obowiązków spowoduje utratę ważności wydanego pisemnego potwierdzenia przyjęcia powiadomienia o zamiarze rozpoczęcia działalności gospodarczej jako pośredniczący podmiot tytoniowy oraz skreślenie z listy, o której mowa w art. 16 ust. 3c u.p.a. W związku z powyższym zasadne jest określenie zobowiązania w podatku akcyzowym na podstawie art. 9b ust. 1 pkt 2 i art. 99a ust. 4 pkt 2 u.p.a..

5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Liczba spraw z tego zakresu, które były rozpoznawane w 2017 r. przez WSA w Rzeszowie, była znikoma.

Warte odnotowania są sprawy I SA/Rz 468/17 i I SA/Rz 469/17, objęte wyrokiem z dnia 12 września 2017 r., którym Sąd oddalił skargi. Obie dotyczyły nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych. Z przedstawionych w uzasadnieniu wyroku stanów faktycznych wynika, że skarżąca Spółka zapłaciła podatek od czynności cywilnoprawnych w związku ze zmianą umowy spółki polegającą na przekształceniu spółki kapitałowej - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę osobową - spółkę komandytową. Następnie Spółka złożyła korektę deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych, nie wykazując w niej podatku do zapłaty, wystąpiła równocześnie z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty. Spółka twierdziła, że w związku z przekształceniem spółki

akcyjnej w spółkę komandytową nie doszło do wzrostu majątku spółki przekształconej, a przekształcenie dotyczyło tylko formy prawnej prowadzonej działalności. Twierdziła również, że jako spółka komandytowa na gruncie dyrektywy 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, a przez to także ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych powinna być traktowana jako spółka kapitałowa. Organ podatkowy nie podzielił tego stanowiska i odmówił stwierdzenia nadpłaty. Stwierdził, że spółka komandytowa nie jest spółką kapitałową. Nie zgodził się z tym, że w wyniku przekształcenia nie doszło do zwiększenia majątku spółki komandytowej ponieważ poza kapitałem zakładowym spółka komandytowa nabyła także kapitał zapasowy przekształconej spółki z o.o., która to wartość – jako wcześniej nieopodatkowana, weszła w zakres podstawy opodatkowania podatku od czynności cywilnoprawnych. Zapłacony podatek nie stanowi więc nadpłaty. W okolicznościach spraw doszło do zwiększenia majątku spółki komandytowej ponieważ jej majątek był większy niż wartość kapitału zakładowego spółki z o.o., a zwolnieniem określonym w art. 9 ust. 11 lit. a) ustawy objęta była ta część wkładu do spółki komandytowej, która odpowiadała opodatkowanemu wcześniej kapitałowi zakładowemu w spółce z o.o. Prawdliwość stanowiska organów została podzielona przez Sąd. Przypomniawszy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k) i pkt 2 ustawy podatkowej od czynności cywilnoprawnych podlegają umowy spółki oraz ich zmiany, jeżeli powodują podwyższenie podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Za zmianę umowy uważa się, zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 3 ustawy, przekształcenie lub łączenie spółek, jeżeli ich wynikiem jest zwiększenie majątku spółki osobowej lub podwyższenie kapitału zakładowego. Z kolei art. 9 pkt 11 lit. a) ustawy, który przewiduje zwolnienie podatkowe stanowi, że opodatkowaniu przy przekształceniu spółek podlegają wkłady do spółki ponad tę ich część, która podlegała już opodatkowaniu, a więc nadwyżka wkładów do spółki ponad ich wartość, która podlegała już opodatkowaniu tym podatkiem. Uzyskany przez spółkę komandytową w wyniku przekształcenia ze spółki z o.o., obok środków kapitału zakładowego, m. in. kapitał zapasowy (niepodzielonego zysku spółki kapitałowej) wszedł w zakres podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

Nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych dotyczyła również sprawa I SA/Rz 389/17. Ze stanu faktycznego wynikało, że notariusz pobrał, jako płatnik,

podatek w związku ze sporządzoną przed nim zmianą umowy spółki komandytowej, na podstawie której wspólnik wniósł tytułem wkładu aport stanowiący zorganizowaną część przedsiębiorstwa. Zdaniem Spółki, krajowe przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, na podstawie których pobrano podatek, są niezgodne z Dyrektywą Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącą podatków pośrednich od gromadzenia kapitału. Organy odmówiły stronie stwierdzenia nadpłaty twierdząc, że zmiana umowy spółki komandytowej podlegała opodatkowaniu. Spółki komandytowej nie można traktować jako spółki kapitałowej w rozumieniu Dyrektywy, a zatem jej przepisy nie znajdują do niej zastosowania. Oddalając skargę Sąd podzielił stanowisko organów. Stwierdził, że z punktu widzenia przepisów podatkowych zmiany umowy spółki nie można oddzielać od jej przedmiotu. Wniesienie aportu do Spółki było elementem i skutkiem zmiany umowy, a obowiązek podatkowy powstał z chwilą dokonania tej czynności. Nie było podstawy do skorzystania przez Spółkę ze zwolnienia określonego w art. 2 pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Wprowadzenie do niej art. 1a było wyrazem skorzystania z opcji przewidzianej w art. 9 Dyrektywy 2008/7/WE, a wcześniej art. 3 ust. 2 Dyrektywy 69/335/EWG. Wyraźnie zdefiniowano zaś w polskiej ustawie pojęcie spółki osobowej. Brak było też podstaw do utożsamiania spółki komandytowo-akcyjnej ze spółką komandytową.

W sprawie I SA/Rz 245/17 skarżący na etapie postępowania podatkowego ubiegał się o udzielenie ulgi w podatku od czynności cywilnoprawnych poprzez umorzenie zaległości powstałej w związku ze zniesieniem współwłasności nabytego w spadku gospodarstwa rolnego. Organ odwoławczy stwierdził istnienie określonej w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej przesłanki ważnego interesu podatnika (skarżący dysponował skromnym dochodem, był niepełnosprawny i niezdolny do pracy, korzystał z pomocy społecznej), jak i interesu publicznego, ponieważ wnioskodawca nie dysponował dochodem pozwalającym na uregulowanie zaległości podatkowej. Na przyznanie ulgi nie wyraził jednak zgody organ gminy będącej beneficjentem podatku. Uchylając obie zaskarżone decyzje i postanowienie organu gminy (które uznano jako wydane w granicach sprawy w rozumieniu art. 135 P.p.s.a.) Sąd stwierdził, że odmawiając zgody na przyznanie ulgi wójt nie zaprezentował żadnych rozważań w kwestii uzasadnionych przesłanek ważnego interesu podatnika i interesu publicznego, a rozstrzygnięcie tego organu miało przecież wiążący charakter dla organów podatkowych rozpoznających wnioski strony o udzielenie ulgi.

Decyzja uznaniowa, jaka podejmowana jest w sprawie ulgi, musi być poprzedzona dokładnym ustaleniem stanu faktycznego sprawy. Wymaga to od organu wskazania przesłanek, jakimi się kierował decydując o udzieleniu albo odmowie udzielenia ulgi. Postanowienie organu gminy, które nie uwzględnia wniosku strony, powinno być uzasadnione w sposób pozwalający na poznanie motywów, jakimi kierował się ten organ jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem uzasadnienie kontrolowanego postanowienia wójta nie wskazywało, aby organ ten rozważył wniosek o umorzenie zaległości w kontekście przesłanek „interesu publicznego” i „ważnego interesu podatnika”. Było to o tyle istotne, że organy rozpoznające wniosek podatnika stwierdziły istnienie obu tych przesłanek, a swoją odmowę uzasadniły wiążącym stanowiskiem organu jednostki samorządu terytorialnego.

6. Podatki i opłaty lokalne.

W sprawie I SA/Rz 396/17 dotyczącej kwestii stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za poszczególne miesiące Sąd wyjaśnił, że decyzja wydana w trybie art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) nie jest odpowiednikiem deklaracji składanych w trybie art. 6m ust. 1 i 2 tej ustawy, a określenie wysokości opłaty możliwe jest jedynie za okresy, w których powstał i uległ konkretyzacji obowiązek jej uiszczenia. Oznacza to, że decyzja ta nie może określać wysokości opłaty "na przyszłość", przy czym dopuszczalne jest określenie tej opłaty "wstecz" za okresy, co do których potwierdziły się wątpliwości organu odnośnie danych zawartych w złożonej deklaracji. W ocenie Sądu wykładnia przepisu art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości nie daje podstaw do przyjęcia stanowiska skarżącego o niedopuszczalności określenia w drodze decyzji wydanej na podstawie tego przepisu opłaty za okres wsteczny, a co za tym idzie brak podstaw do przyjęcia, że w wyniku jej wydania doszło do rażącego naruszenia prawa.

Kwestią umorzenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Sąd zajmował się w sprawie I SA/Rz 710/16, w której uchylił zaskarżoną decyzję samorządowego kolegium odwoławczego i podkreślił, że istotnie w doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przyznanie ulgi podatkowej na podstawie

art. 67a ustawy dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm. dalej: O.p.) odbywa się w ramach swobodnego uznania organu rozpatrującego stosowny wniosek. Oznacza to, że nawet w przypadku zaistnienia pozytywnych przesłanek umożliwiających umorzenie zaległości podatkowej (tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego) organ podatkowy nie ma obowiązku uwzględnienia wniosku podatnika i przyznania ulgi w spłacie zaległości. Sąd w tym zakresie podkreślił, że uznanie administracyjne nie zwalnia organu podatkowego z obowiązku zebrania w sposób dokładny i wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie dokonania na jego podstawie oceny sytuacji skarżącego pod względem spełnienia przesłanek umożliwiających udzielenie ulgi podatkowej.

7. Podatek rolny oraz od nieruchomości .

Wśród rozpoznawanych w 2017r. spraw dotyczących wymiaru podatku rolnego na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1892.) oraz podatku od nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016, poz. 716 ze zm.) - zwanej dalej u.p.o.l., pobieranych najczęściej w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, przeważały spory na tle opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, dotyczące zarówno przedmiotu, podmiotu jak i zakresu opodatkowania, w tym wyłączeń i zwolnień podatkowych.

W przeważającej części rozpoznanych spraw sądowa kontrola zaskarżonych rozstrzygnięć wykazała prawidłowość prowadzonego przez organy postępowania podatkowego, jak również brak zarzucanych naruszeń prawa materialnego. Stwierdzone nieliczne uchybienia dotyczyły: braków w ustaleniach faktycznych niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy (I SA/Rz 912/16, I SA/Rz 179/17); braku rzetelnej analizy zgromadzonych dowodów (I SA/Rz 67/17); pominięcia ustaleń w zakresie terminów przedawnienia należności (I SA/Rz 893/16, I SA/Rz 256/17); sporządzenia uzasadnienia decyzji w sposób uniemożliwiający poznanie motywów rozstrzygnięcia (I SA/Rz 471/17, I SA/Rz 503/17) oraz naruszenia zasad postępowania - poprzez dwukrotne rozstrzygnięcie tej samej sprawy bez wzruszenia poprzednio wydanej decyzji - skutkującego wydaniem decyzji w warunkach nieważności (I SA/Rz 140/17).

Oddalając wniesione skargi Sąd, najczęściej wskazywał na wiążący charakter danych wynikających z ewidencji gruntów, uniemożliwiający organom ustalającym wysokość zobowiązania w podatku od nieruchomości przyjęcie innej podstawy wymiaru podatku, aniżeli wynikająca z danych wskazanych w ewidencji (I SA/Rz 1064/16, I SA/Rz 153/17), jak również innego przeznaczenia budynku. W sprawie I SA/Rz 142/17 uznano za możliwe opodatkowanie budynku letniskowego stawką właściwą dla budynku mieszkalnego tylko w sytuacji, gdy w ewidencji gruntów i budynków został on sklasyfikowany jako budynek mieszkalny.

Spory w zakresie podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku od nieruchomości wzbudziło uznanie Agencji Mienia Wojskowego za podatnika, a także za podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Rozpoznając skargi w sprawach I SA/Rz 373/17, I SA/Rz 141/17, I SA/Rz 38/17 Sąd zaakceptował pogląd, że w wyniku przekazania mienia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2015r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2015r., poz. 1322 ze zm.) na Agencję nie przeszły jakiegokolwiek prawa rzeczowe, przysługujące Skarbowi Państwa, lecz tylko kompetencja do ich wykonywania w zastępstwie Skarbu Państwa. Zauważył jednak, że stosunek powiernictwa, na który powołuje się Agencja tworzy specyficzne relacje pomiędzy powiernikiem a powierzającym oraz, że występowanie przez powiernika w stosunkach zewnętrznych jako wyłącznego podmiotu powierzonych mu praw, w tym wykonywanie prawa własności we własnym imieniu, przemawia za przyjęciem, że Agencja jest posiadaczem samoistnym przekazanych jej nieruchomości. Takie postrzeganie w stosunkach zewnętrznych, tj. jak właściciela, determinuje status Agencji w stosunkach publicznoprawnych. Wobec tego Sąd uznał Agencję za wyspecjalizowaną jednostkę realizującą prawo własności Skarbu Państwa w stosunku do wydzielonej części mienia państwowego na mocy art. 6 powołanej ustawy i przesądził o jej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Analizując zaś zakres ustawowych kompetencji Agencji w kwestii gospodarowania i obrotu mieniem, obejmujący również upoważnienie do prowadzenia działalności gospodarczej, Sąd podkreślił że działania Agencji charakteryzują się ciągłością, stałością i racjonalnością ekonomiczną, czyli posiadają wszystkie cechy jakimi charakteryzuje się działalność gospodarcza. Przesądziło to o opodatkowaniu nieruchomości Agencji jako związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Spór w kwestii podatnika, na tle spornego charakteru władztwa nad gruntem, został rozstrzygnięty w sprawach I SA/Rz 15/17, I SA/Rz 423/17, I SA/Rz 427/17.

Dotyczył opodatkowania nieruchomości, pod powierzchnią których posadowiono linię sieci gazowej. Skarżący postulowali, że z uwagi na zajęcie gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej przez zakład górniczy – zakład ten, jako posiadacz samoistny terenu, winien być uznany za podatnika podatku od nieruchomości. Sąd nie podzielił tego stanowiska, stwierdzając że fakt położenia pod powierzchnią gruntów sieci gazowej nie można utożsamiać z jego samoistnym posiadaniem oraz zajęciem na poczet prowadzonej działalności gospodarczej. Zaznaczając, że linie przesyłowe – gazowe, elektryczne, telekomunikacyjne czy wodno - kanalizacyjne - występują na każdej niemal nieruchomości podkreślił, że przedsiębiorca przesyłowy nie korzysta z działki jak właściciel, ale jedynie jako osoba posiadająca służebność przesyłu, czyli typowy posiadacz zależny. Tym samym przesądził, że posadowienie na nieruchomości urządzeń liniowych nie pozwala na uznanie zakładu przesyłowego za posiadacza samoistnego gruntu. Podatnikiem jest zatem właściciel nieruchomości.

Wiele sporów wzbudziła kwestia uznania za przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów i budowli o nietypowym przeznaczeniu. W sprawie I SA/Rz 382/17 przesądzono o opodatkowaniu gruntów stanowiących strefę bezpieczeństwa wokół pasa startowego, wskazując że w przypadku podatnika prowadzącego działalność gospodarczą w postaci działalności lotniczej poprzez prowadzenie lądowiska, gruntami zajętymi na prowadzenie działalności gospodarczej są nie tylko grunty stanowiące drogę startową, po której poruszają się statki powietrzne, ale także wszystkie grunty stanowiące strefy służące zapewnieniu bezpieczeństwa w trakcie lądowania np.: w sytuacji zjechania poruszającego się samolotu z drogi startowej. Wszystkie te grunty służą bezpiecznemu prowadzeniu operacji lotniczych, wobec czego są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Bez ich utrzymania w należyтым stanie nie byłoby możliwe bezpieczne prowadzenie działalności lotniczej. Są zatem opodatkowywane jako grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na mocy art. 2 ust.2 zd. 2 u.p.o.l.

Sporna była również klasyfikacja na gruncie u.p.o.l. obiektu budowlanego - silosu na cukier, który w ocenie Sądu, organy słusznie zaklasyfikowały jako budowlę, gdyż silos ten, jak ustalono na podstawie pozwolenia na budowę oraz dokumentacji projektowej, stanowił część instalacji technologicznej przesyłu i magazynowania cukru. Dlatego, mimo że sporny obiekt posiada nominalnie cechy konstrukcyjne budynku, Sąd uznał za zasadne zaklasyfikowanie go jako rodzaju budowli

wymienionej w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)- zwanej dalej upb.

Wystąpiła kwestia opodatkowania banerów reklamowych. W sprawie I SA/Rz 239/17 Sąd podtrzymał prezentowane w latach ubiegłych stanowisko o zakwalifikowaniu banerów reklamowych do zakresu budowli ujętych w art. 3 pkt 3 upb., wyjaśniając szczegółowo kwestię prawidłowej - na gruncie prawa podatkowego – wykładni, ujętej w przepisie przesłanki, trwałego związania z gruntem.

Problematyczne były również kwestie związane z wyłączeniami i zwolnieniami podatkowymi. Znaczną liczbę spraw stanowiły spory na tle wykładni przepisu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2016 r. Sąd wielokrotnie wskazywał, że pod pojęciem "względów technicznych", o których mowa w powołanym przepisie nie można rozumieć okoliczności ani zdarzeń faktycznych czy prawnych, prowadzących do faktycznego niewykorzystywania nieruchomości, na skutek świadomego, zamierzonego działania przedsiębiorcy, który z różnych względów - innych aniżeli techniczne - zaprzestał czasowo lub trwale użytkowania danej nieruchomości w celach gospodarczych. Do wspomnianych względów technicznych nie można zatem zaliczyć zaniechania wykończenia czy też remontu powierzchni budynku – względy finansowe, ekonomiczne czy technologiczne nie są bowiem względami technicznymi i nie mają znaczenia dla zastosowania wspomnianego wyłączenia. Jeśli zatem podatnik dysponujący budynkiem w złym stanie technicznym chce uniknąć opodatkowania winien przedsięwziąć czynności prowadzące do fizycznej jego likwidacji. Dla przyjęcia stanu technicznego wyłączającego budynek z działalności gospodarczej konieczne jest również ustalenie, że chodzi o stan trwały i nieodwracalny. Przejściowa niemożność gospodarczego wykorzystania nieruchomości nie spełnia bowiem omawianej przesłanki wyłączenia (I SA/Rz 874/16, I SA/Rz 8/17, I SA/Rz 72/17, I SA/Rz 295/17, I SA/Rz 472/17).

W zakresie wyłączeń podatkowych problematyczne było również zastosowanie przepisu art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. w kontekście opodatkowania powierzchni pod szybem suwnicy. Skarżący wskazując, że przepis ten nakazuje wyłączenie z powierzchni użytkowej budynku powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych, postulował analogiczne zastosowanie tej normy do wyłączenia z opodatkowania powierzchni pod szybem suwnicy. Sąd nie zaakceptował takiej argumentacji podkreślając, że powierzchni pod suwnicą nie sposób utożsamiać

z powierzchnią szybów dźwigowych. Ustawodawca, nakazuje bowiem zmniejszenie przyjętej do opodatkowania powierzchni budynku o tę część, która obejmuje klatki schodowe i odpowiadające im funkcją szyby dźwigów, służące przemieszczaniu się wewnątrz budynku. Warunku takiego nie spełnia umiejscowiona w hali produkcyjnej suwnica, które zastosowanie jest diametralnie różne, jako że pełni ona rolę w procesie produkcji.

Przedmiot sporu stanowiło też zwolnienie podatkowe wynikające z uchwały jednostki samorządu terytorialnego dotyczące nowo nabytych gruntów, budynków i budowli „nie wykorzystywanych dotychczas w prowadzeniu działalności gospodarczej” (I SA/Rz 143/17). Wykładnia językowa powołanego fragmentu przepisu nie prowadziła do jednoznacznego rezultatu, nie dając odpowiedzi na pytanie, czy zwolnienie to dotyczy nieruchomości nowo nabytych przez konkretnego przedsiębiorcę, które były już wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej przez poprzedniego właściciela, czy też jedynie nieruchomości nie wykorzystywanych nigdy do prowadzenia działalności gospodarczej. Opierając się na wykładni systemowej i celowościowej zmierzającej do odczytania intencji uchwałodawcy stojącej za wprowadzeniem regulacji oraz funkcji przepisu w systemie prawa miejscowego, Sąd podkreślił że celem działania uchwałodawcy gminnego była chęć aktywizacji przedsiębiorczości na terenie gminy poprzez odpowiedni system zachęt podatkowych. Wobec tego analizowany przepis, odczytywany w kategoriach aktywizacji przedsiębiorczości ma sens jedynie wtedy, gdy dotyczy nowych, nie wykorzystywanych dotychczas do takiej działalności nieruchomości, niezależnie od tego czy były one już posiadaniu przedsiębiorcy, czy dokonał on ich zakupu. Jednocześnie Sąd dostrzegł rozróżnienie pomiędzy użytymi w uchwale definicjami „pozostającej w związku z działalnością gospodarczą nieruchomości” czyli związanej w rozumieniu u.p.o.l oraz nieruchomości „wykorzystywanej do takiej działalności”, podkreślając że w warstwie znaczeniowej drugie z pojęć będzie odpowiadało ustawowemu pojęciu nieruchomości zajętej na działalność gospodarczą.

Liczna grupa skarg dotyczyła pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza w kwestii zakresu przedmiotowego opodatkowania turbin wiatrowych, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017r. Oddalając skargi w sprawach I SA/Rz 172/17, I SA/Rz 233/17, I SA/Rz 236/17, I SA/Rz 470/17, I SA/Rz 502/17 Sąd przesądził o opodatkowaniu całości turbiny wiatrowej tj. zarówno

jej części budowlanych (fundamentu oraz wieży), jak również urządzenia technicznego zwanego gondolą, będącego ruchomą częścią turbiny.

Za nieprawidłowe uznano natomiast indywidualne interpretacje podatkowe w sprawach I SA/Rz 494/17 i I SA/Rz 495/17 dotyczących opodatkowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji arkuszy fornirowanych i płyt wykonanych na bazie drewna. Mimo, że dokonując kontroli uchwały rady miejskiej w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2017 r., Sąd - odnosząc się do samych zapisów uchwały - stwierdził że wyższa stawka podatku dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności w zakresie produkcji arkuszy fornirowanych i płyt na bazie drewna, ustalona z uwagi na szczególne zanieczyszczenie środowiska powodowane tym rodzajem działalności, nie narusza prawa (I SA/Rz 165/17), to jednak w odniesieniu do zaskarżonych indywidualnych interpretacji wyraźnie wskazał, że wyższe stawki podatku od nieruchomości znajdują uzasadnienie jedynie w przypadku faktycznego prowadzenia takiej działalności przez podatnika. Tym samym za nieprawidłowe uznał stanowisko organu, że zastosowanie kwalifikowanych stawek podatku od nieruchomości, uzasadnia sam przedmiot działalności spółki wynikający z rejestru, bez konieczności badania kwestii faktycznego prowadzenia przez podatnika działalności w wyszczególnionym sektorze produkcji.

8. Podatek od spadków i darowizn

W tej kategorii spraw odnotowano jedną sprawę I SA/Rz 505/17, w której skarga została oddalona i nie złożono wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku.

9. Sprawy celne

Przedmiotem rozważań Sądu w sprawie I SA/Rz 97/17 była ocena zasadności odmowy wstrzymania decyzji ustalającej wysokość kosztów związanych z przechowywaniem w depozycie celnym towaru zajętego w celu uregulowania jego sytuacji w postępowaniu celnym. Sąd wyjaśnił, że przesłanki wstrzymania wykonania decyzji ustanowione w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013r., str. 1 ze zm.) – dalej: UKC to „uzasadnione

powody, aby sądzić, że zaskarżona decyzja jest sprzeczna z przepisami prawa celnego" oraz „obawa spowodowania nieodwracalnej szkody dla osoby zainteresowanej" mają charakter rozłączny, o czym świadczy użycie w art. 45 UKC spójnika "lub", a zatem spełnienie jednej z w/w przesłanek obliguje organ celny do wstrzymania wykonania decyzji. Decyzja celna podlega wykonaniu nawet wtedy, gdy wniesiono od niej odwołanie. Ustanowienie bowiem tej reguły miało na celu ochronę interesu fiskalnego Wspólnoty Europejskiej. Sąd zważył, że adresat decyzji celnej jest przede wszystkim zainteresowany we wstrzymaniu jej wykonania wówczas, gdy nakłada ona na niego obowiązek zapłaty należności przywózowych lub wywózowych. Właśnie wtedy organ celny zobowiązany jest do uzależnienia wstrzymania wykonania decyzji od złożenia zabezpieczenia. Sąd uznał również, że w myśl przywołanej już treści art. 45 ust. 3 UKC obowiązek złożenia zabezpieczenia nie ma jednak charakteru absolutnego. Nie wymaga się bowiem złożenia zabezpieczenia, jeżeli na podstawie udokumentowanej oceny zostanie stwierdzone, że złożenie takiego zabezpieczenia mogłoby spowodować poważne gospodarcze lub społeczne trudności dłużnika.

W omawianej kategorii zwraca uwagę sprawa I SA/Rz 138/17, w którym Sąd odniósł się do kwestii określenia kosztów związanych z przechowywaniem towaru w depozycie celnym. Sąd uznał, że przepis art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1880 ze zm.) jednoznacznie wskazuje, że przechowywanie towaru w depozycie celnym jest czynnością odpłatną. Ustalając opłatę za przechowanie towaru w depozycie celnym organ jest związany przepisami prawa, które nie pozostawiają mu swobody w tym zakresie, nie opierają się na uznaniowości, nie przewidują także miarkowania wysokości opłaty w oparciu o takie kryteria jak sytuacja ekonomiczna strony, czy też ewentualna opieszałość innych organów czy sądów.

W sprawach I SA/Rz 189/17, I SA/Rz 195/17, I SA/Rz 200/17, I SA/Rz 217/17, I SA/Rz 221/17, I SA/Rz 570/17 spór sprowadzał się do rozstrzygnięcia kwestii ustalenia wartości celnej towarów. Sąd orzekł, że zgodnie z art. 29 ust. 1 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. U. UE. L. z 1992 r. Nr 302, str. 1 ze zm.) wartością celną towaru jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, wtedy gdy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty. Sąd uznał, że organy administracji nie są bezwzględnie

związane wartością transakcyjną towaru deklarowaną przez podmiot dokonujący jego importu (zgłoszenia), mogą ją odrzucić, gdy z uzasadnionych przyczyn zakwestionują wiarygodność i dokładność informacji składanych przez stronę. Występujący w tym przepisie zwrot "uzasadnione wątpliwości" nie został bliżej zdefiniowany przez prawodawcę, jest to zatem zwrot niedookreślony, któremu właściwe znaczenie, w każdej konkretnej sprawie, nadaje organ celny na gruncie objętego nią stanu faktycznego. Nie ma bowiem jednego, jednolitego "wzoru" wymagań dotyczących zgłoszenia celnego. Stosownie do okoliczności każdego indywidualnego przypadku zgłaszający powinien przedstawić i ujawnić wszystkie dokumenty oraz informacje odnoszące się do importowanego towaru, niezbędne do przeprowadzenia procedury celnej, w tym do prawidłowego ustalenia jego wartości celnej. Postępowanie w zakresie badania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towarów jest dwuetapowe. Pierwszy etap ma na celu ustalenie, czy cena wynikająca z dokumentu zakupu jest ceną faktycznie zapłaconą lub należną za towar. Drugi etap - w przypadku odrzucenia wartości transakcyjnej, ma na celu ustalenie rzeczywistej wartości celnej, w oparciu o metody przewidziane w WKC. Sąd oddalając skargi w tych sprawach zaakceptował stanowisko organów, że argumentem za uwiarygodnieniem wartości transakcyjnej zadeklarowanej w zgłoszeniach celnych nie może być także fakt dokonania przelewów bankowych opiewających na kwoty odpowiadające wartości towaru, jaka została zadeklarowana.

W sprawie I SA/Rz 83/17 Sąd odniósł się do możliwości sprostowania zgłoszenia celnego. Sąd wyłożył, że przepis art. 173 UKC przewiduje możliwość sprostowania zgłoszenia celnego już po jego przyjęciu przez organy celne. Nie jest jednak możliwe dokonanie takiego sprostowania, jeżeli stosowne żądanie zgłoszone jest już po zwolnieniu towaru do procedury celnej. Nie ulega wątpliwości, że osoba dokonująca zgłoszenia ponosi odpowiedzialność za jego treść, a możliwość jego zmiany kończy się, co do zasady, najpóźniej w dacie zwolnienia towarów.

Sąd zważył, że opisana wyżej instytucja zmiany treści zgłoszenia celnego dotyczyć powinna jedynie sytuacji, gdy w ten sposób przywrócona zostanie obiektywna zgodność pomiędzy treścią zgłoszenia a rzeczywistością istniejącą w chwili dokonywania zgłoszenia. Chodzi więc o rozbieżności, które powstały w chwili dokonania zgłoszenia, a nie jakiegokolwiek zmiany faktyczne lub prawne, które powstały po jego przyjęciu.

10. Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa

W tej kategorii odnotowano sprawy dotyczące przyznania płatności w pomniejszonej wysokości, ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności, a także przyznania płatności i odmowy przyznania płatności.

Na uwagę zasługuje problem przejęcia zobowiązania rolnośrodowiskowego od poprzednika prawnego.

W sprawie I SA/Rz 63/17 Sąd uchylił decyzje wydane przez organy I i II instancji w przedmiocie pomocy finansowej z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w przypadku śmierci rolnika, który ubiegał się o płatności. Wskazał, że w stanie faktycznym sprawy organ I instancji w dniu 29 lipca 2013 r. powziął wiadomość, że mąż skarżącej zmarł w dniu 24 lipca 2013 r., gdyż skarżąca w tym dniu zgłosiła się w biurze powiatowym agencji restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa i przedłożyła skrócony odpis zgony swojego męża. Sąd podkreślił, że w tym dniu w biurze agencji skarżąca złożyła również wniosek o wpisanie jej do ewidencji producentów oraz wniosek o zarejestrowanie siedziby stada. W ocenie Sądu podjęcie przez skarżącą ww. czynności należało odczytać jako chęć wstąpienia w prawa zmarłego męża i kontynuowania zobowiązania, aby uzyskać płatności za 2013 r. o które zmarły mąż się ubiegał. WSA uznał, że z zachowania organu, który poinformował ją o konieczności uzyskania postanowienia o nabyciu spadku – nie wynika by wprowadził skarżącą do postępowania w sprawie przyznania płatności i nadał jakiegokolwiek znaczenie prawne dokonany przez nią w dniu 29 lipca 2013 r. w biurze agencji czynnościom. Nie przedstawił jej bowiem wniosku transferowego, jak również nie odebrał oświadczenia o kontynuowaniu podjętego przez męża zobowiązania ONW, w sposób prawem przewidziany. Sąd stwierdził, że błędne jest stanowisko organów agencji, które nie podjęły należytych działań celem wyjaśnienia rzeczywistej sytuacji w jakiej znalazła się skarżąca, jako spadkobierczyni zmarłego wnioskodawcy. Organy dokonały błędnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, gdyż w sytuacji niewłaściwego pouczenia skarżącej o jej prawach i obowiązkach w kontekście jej zachowań z dnia 29 lipca 2013 r. - powinny ocenić te

zachowania jako wolę wstąpienia ww. w prawa zmarłego i kontynuowania zobowiązania, aby uzyskać płatności, o które ubiegał się jej zmarły mąż.

Warta uwagi jest również sprawa I SA/Rz 900/16, dotycząca przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, w której Sąd wyeliminował z obrotu prawnego zaskarżoną decyzję. Spór dotyczył wyłączenia z jednolitej płatności obszarowej działki, z uwagi na to, że znajduje się na niej lądowisko. Sąd wskazał, że organ bezpodstawnie utożsamia lotnisko z lądowiskiem, uznając je za obszar wykorzystywany głównie do prowadzenia działalności pozarolniczej. Podstawę prawną wykluczenia stanowił § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. z 2015 r., poz. 351). Zgodnie z tą regulacją lotniska, boiska sportowe i pola golfowe uznaje się za obszary, które są wykorzystywane głównie do prowadzenia działalności pozarolniczej, o której mowa w art. 32 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1307/2013. Stosownie natomiast do treści art. 32 ust. 3 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2, państwa członkowskie mogą sporządzić wykaz obszarów, które są wykorzystywane głównie do prowadzenia działalności pozarolniczej. Sąd wyjaśnił, że treść definicji pojęć "lądowiska" i "lotniska" oraz regulacje dotyczące zasad ich funkcjonowania wskazują, że są to zupełnie różne obszary. W odróżnieniu od lotniska, które jest przeznaczone do wykonywania startów i lądowań, posiada w swoich granicach obiekty i urządzenia budowlane o charakterze trwałym, lądowisko jest obszarem, które może być wykorzystywane do startów i lądowań, co nie wyklucza możliwości wykorzystywania tego samego obszaru do innych celów. Z powyższych względów Sąd uznał, że brak jest podstaw do uznania lądowiska za część lotniska, a tym samym brak podstaw do wykluczenia z jednolitej płatności obszarowej przedmiotowej działki.

11. Polityka rozwoju

Kognicja sądu administracyjnego w tej kategorii spraw określona jest nie tylko w P.p.s.a., ale przede wszystkim – w nawiązaniu do art. 3 § 3 P.p.s.a., w ustawach

szczególnych, jak ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, jak również wielu aktach prawnych Unii Europejskiej.

Powołane ustawy przewidują szczególny tryb odwoławczy i skargowy, w tym odmienne od określonych w P.p.s.a. wymagania związane z wnoszeniem skargi do sądu administracyjnego. Uzasadnione jest to głównie tym, że postępowania pomocowe nie mają w zasadzie charakteru postępowania administracyjnego i na ogół nie kończą się wydaniem decyzji albo innego aktu z zakresu administracji publicznej. Stąd m.in. częściowo odmiennie niż w P.p.s.a. uregulowano w nich zakres sprawowanej przez Sąd kontroli i określono rodzaje możliwych do zastosowania przez Sąd środków prawnych w razie stwierdzenia naruszenia prawa. Cechą charakterystyczną orzekania w tej kategorii spraw jest to, że Sąd ocenia nie tylko legalność działania właściwych instytucji rozumianą jako zgodność z prawem, ale także prawidłowość prowadzenia określonych procedur (wyboru wniosków o przyznanie pomocy, konkursów o przyznanie dofinansowania) pod kątem treści regulaminów naboru wniosków, określanych samodzielnie przez właściwe instytucje, które nie zawierają przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu Konstytucji RP. W sprawach tej kategorii podejmowane są jednak czasem także rozstrzygnięcia w formie decyzji, choć i w takich przypadkach stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego jest w ustawach szczególnych zazwyczaj ograniczane.

Sąd w uzasadnieniach orzeczeń podkreślał, że postępowanie w zakresie ubiegania się o dofinansowanie jest prowadzone w oparciu o pewne uniwersalne zasady i reguły, które są zapisane np. w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Z jej art. 37 ust. 1 wynika, że właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych przez komitet monitorujący. Merytoryczna weryfikacja projektu według kryteriów wartościujących opiera się zaś na swobodnej ocenie, zbliżonej w swej istocie do uznania administracyjnego. Przypomnienie tych ogólnych reguł zawarto m.in. w wyroku z dnia 28 listopada

2017 r. I SA/Rz 680/17, wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. I SA/Rz 675/17, wyrokach z dnia 26 października 2017 r. I SA/Rz 527/17 oraz I SA/Rz 547/17, wyroku z dnia 12 września 2017 r. I SA/Rz 377/17, wyroku z dnia 5 września 2017 r. I SA/Rz 375/17 (w którym, podobnie jak w sprawach I SA/Rz 366/17 i I SA/Rz 376/17, dodatkowo zawarto wyjaśnienie kryteriów przejrzystości i rzetelności) oraz wyrokach z dnia 25 lipca 2017 r. I SA/Rz 388/17 i z dnia 18 maja 2017 r. I SA/Rz 187/17. Sąd wskazywał również, m.in. w wyrokach z dnia 26 października 2017 r. I SA/Rz 531/17 oraz z dnia 14 września 2017 r. I SA/Rz 407/17, że jego rola ograniczona jest do oceny konkretnych zindywidualizowanych rozstrzygnięć (ocen projektów), a nie aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, na podstawie których przeprowadzane są postępowania konkursowe, takich jak regulaminy. Przedmiotem kontroli sądu może być jedynie zgodność przeprowadzonego konkursu z ustawą wdrożeniową i regulaminem konkursu (wraz z załącznikami), natomiast poza tą oceną jest realizacja celów założonych do osiągnięcia w konkursie (tak m.in. w sprawie I SA/Rz 406/17, od której skargę kasacyjną NSA oddalił wyrokiem z dnia 19 października 2017 r. II GSK 3230/17 oraz w sprawie I SA/Rz 388/17).

Sąd uznawał również, że uchybienie terminu rozpoznania protestu nie ma zasadniczo wpływu na wynik sprawy (tak w sprawach I SA/Rz 559/17, I SA/Rz 381/17, I SA/Rz 180/17).

Sąd uwzględniając skargi podkreślał, że ocena projektów została przez właściwe instytucje dokonana z naruszeniem ww. zasad i postanowień regulaminów bądź innych dokumentów określających kryteria wyboru projektów. W sprawie I SA/Rz 680/17 Sąd wytknął instytucji zarządzającej (występującej w sprawie sądowej w charakterze strony przeciwnej do strony skarżącej) błędną interpretację przez ekspertów działających w jej imieniu jednego z kryteriów oceny (postanowienia regulaminu konkursu) oraz wskazał, że wyciągnięto wobec wnioskodawcy negatywne konsekwencje braku wymaganej dokumentacji pomimo, że w skierowanym do niego wezwaniu o uzupełnienie dokumentacji tego braku nie wskazano, czym postąpiono w sposób nielojalny, nielogiczny i nieprzejrzysty. Także w sprawie I SA/Rz 375/17 oraz I SA/Rz 366/17 za nierzetelną uznano negatywną ocenę projektu, w której wykorzystano jako argument - braki w dokumentacji, przy czym, jak ustalił Sąd, nie wezwano wnioskodawcy o ich uzupełnienie, co uznano jako działanie niezgodne z prawem. Skarga kasacyjna od wyroku z dnia 29 sierpnia 2017 r. I SA/Rz 366/17

została oddalona przez Naczelną Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 grudnia 2017 r. II GSK 3501/17.

Zwrócono także uwagę, np. w sprawie I SA/Rz 473/17, że w przepisach regulujących prowadzenie konkursu brak jest postanowień o związaniu organu dokonującego ponownej oceny wniosku stanowiskiem organu rozpatrującego protest i przekazującego sprawę w celu przeprowadzenia ponownej oceny projektu. W sprawie tej instytucja zarządzająca uwzględniła bowiem protest wskazując na uchybienia popełnione przez instytucję pośredniczącą dokonującą oceny wniosku. Ponownie oceniając tę aplikację Lokalna Grupa Działania w zasadzie wyraziła taką samą ocenę, jak wcześniej, a więc pomijając argumenty podniesione przez instytucję zarządzającą. Sąd uznał, że czyniąc tak nie naruszyła wprowadzić z tego tylko powodu prawa, ale naruszyła je z powodów wcześniej podniesionych przez instytucję zarządzającą, ponieważ po raz drugi wadliwie oceniła jedno z kryteriów naboru wniosku, co oznacza, że ocenę projektu przeprowadzono w sposób naruszający prawo.

Sąd oddalając skargi, podkreślał m.in., że obowiązkiem wnioskodawcy ubiegającego się o pomoc było rzetelne i wyczerpujące wypełnienie wniosku, przy uwzględnieniu ogłoszonych kryteriów naboru, a nie przerzucanie odpowiedzialności za swoje zaniechania, błędy czy niespójności na właściwą instytucję. Udział w naborze wniosków jest bowiem prawem aplikującego, a nie obowiązkiem (wyrok z dnia 21 listopada 2017 r. I SA/Rz 675/17, wyrok z dnia 26 października 2017 r. I SA/Rz 527/17 oraz I SA/Rz 547/17).

Warte odnotowania są jeszcze sprawy dotyczące zagadnienia wyczerpania środków w toku procedury oraz nałożenia na beneficjenta obowiązku zwrotu środków w związku ze stwierdzonymi niezgodnościami na etapie realizacji projektu.

W sprawie I SA/Rz 671/17, Lokalna Grupa Działania poinformowała wnioskodawczynię o niewybraniu zgłoszonej przez nią operacji do dofinansowania. Informacja ta została przez nią zaskarżona w drodze protestu, który został przekazany do rozpoznania instytucji zarządzającej – Zarządowi Województwa. Ten jednak powiadomił stronę o pozostawieniu go bez rozpoznania z powodu wyczerpania kwoty środków przewidzianych w umowie ramowej na realizację celu. Stwierdzając, że pozostawienie protestu bez rozpatrzenia było nieuzasadnione i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia Zarządowi Sąd uznał, że na podstawie zestawienia wydatkowania środków załączonego do przekazanej stronie

informacji o pozostawieniu protestu bez rozpoznania nie można było stwierdzić (skontrolować), czy rzeczywiście doszło o wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania, tj. zweryfikować przesłanki określonej w art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Podkreślono, że okoliczność, że po sporządzeniu listy wybranych do dofinansowania w konkursie projektów brak jest już dostępnych środków na dofinansowanie innych projektów, nie jest wyznacznikiem dostępności środków na dofinansowanie innych projektów. Pojęcia "wyczerpania" kwoty na dofinansowanie nie można wiązać jedynie z przeznaczeniem tych środków na wybrane projekty. Pojęcie to wskazuje na konieczność faktycznego wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie, nie zaś jedynie przeznaczenia jej do zużycia. Rzeczywiste wyczerpanie środków musi nastąpić w formie prawnej przewidzianej w art. 52 ust. 1 ustawy, czyli zawartej umowy, kiedy to dochodzi do wydatkowania środków. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadzić mogłoby do iluzoryczności ochrony sądowej w każdym przypadku sporządzenia listy projektów przeznaczonych do dofinansowania z wykorzystaniem pełnej kwoty środków finansowych przeznaczonych na określone zadanie.

Z kolei sprawa I SA/Rz 576/17 dotyczyła określenia przez instytucję zarządzającą kwoty dofinansowania ze środków unijnych przypadających do zwrotu i zobowiązania do jej zwrotu. Z okoliczności faktycznych wynikało, że w związku z wynikami kontroli realizacji projektu beneficjent programu został zobowiązany do zwrotu części należności, czego dokonał. Na skutek czynności audytowych instytucja zarządzająca, kierując się wskazaniem instytucji audytowej, poinformowała beneficjenta o ponownym wszczęciu postępowania wyjaśniającego w formie kontroli ex-post dokumentów i procedur w zakresie stwierdzonych naruszeń ustawy - Prawo zamówień publicznych, po czym wezwała go w trybie art. 207 ust. 1 i 8 ustawy o finansach publicznych do zwrotu dodatkowej korekty finansowej, a wobec odmowy jej zwrócenia, wydano decyzję administracyjną. Beneficjent zakwestionował taką praktykę podnosząc, że instytucja zarządzająca przeprowadziła ponowne postępowanie w tej samej sprawie. Po zwrocie środków w pierwotnie określonej wysokości procedura dochodzenia zwrotu środków została zamknięta i prowadzenie kolejnego postępowania było w jego ocenie niedopuszczalne. Uwzględniając skargę Sąd podzielił stanowisko skarżącego beneficjenta.

Uznał, że prowadzenie postępowania w sprawie zwrotu środków dopuszczalne jest tylko raz. Fakt dokonania zwrotu żądanej przez instytucję zarządzającą kwoty w trybie i z zachowaniem warunków określonych w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych w każdym przypadku stanowi przeszkodę do wydania decyzji w tym przedmiocie na podstawie tego przepisu, co wynika wprost z art. 207 ust. 10 tej ustawy. Wskazano w nim, że decyzji, o której mowa w ust. 9, nie wydaje się, jeżeli dokonano zwrotu środków przed jej wydaniem. Na uwadze należało mieć także art. 67 tej ustawy, który w kwestiach nieuregulowanych w niej nakazuje stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio działu III Ordynacji podatkowej. W ocenie Sądu, do okoliczności, jakie wystąpiły w rozpoznawanej sprawie, nie znajdowała zastosowania natomiast uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r. II GPS 2/14.

Ze stanu faktycznego w sprawie I SA/Rz 350/17 zakończonej wyrokiem z dnia 1 sierpnia 2017 r. uwzględniającym skargę i umarzającym postępowanie administracyjne wynika, że instytucja zarządzająca po przeprowadzonej kontroli wskazała beneficjentowi stwierdzone nieprawidłowości (płatności kontrahentowi dokonano gotówką zamiast przelewem bankowym), a ten przedstawił propozycję działań naprawczych, które zostały zaakceptowane (ponowiono płatność z zachowaniem wymogu przelewu bankowego). W związku jednak ze stanowiskiem instytucji audytowej, instytucja zarządzająca przesłała beneficjentowi kolejną informację pokontrolną, w której ostatecznie nie uznała przeprowadzonych przez niego działań naprawczych. Przekazane następnie zalecenia pokontrolne i określona kwota do zwrotu nie zostały jednak przez beneficjenta zaakceptowane. Wobec niedokonania zwrotu środków wydana została decyzja określająca ten obowiązek. Sprawa ta była dwukrotnie poddawana kontroli sądu administracyjnego, przy czym w omawianej sprawie o obecnej sygn. I SA/Rz 350/17 stwierdzono, że nie uwzględniono zaleceń i wskazań poprzednio wydanego wyroku I SA/Rz 911/14 oraz NSA z 27 września 2016 r. II GSK 562/15, którą NSA oddalił skargę kasacyjną instytucji zarządzającej. Sądy poleciły wówczas uwzględnić w postępowaniu fakt wcześniejszego wyrażenia przez organ zgody na działania naprawcze (dokonano powtórnej zapłaty, tym razem przelewem bankowym) w kontekście zasady zaufania obywatela do organów państwa, udzielania niezbędnych pouczeń i słusznego interesu strony. W ocenie Sądu, późniejsza zmiana stanowiska organu na skutek wymiany poglądów z Ministerstwem Rozwoju

Regionalnego nie mogła pozbawiać beneficjenta prawa do uznania, że czynność ta skutecznie konwalidowała pierwotną, błędną (zrealizowaną wbrew przepisom) płatność. Zrealizowanie programu naprawczego musiało zatem być uwzględnione przy rozstrzyganiu sprawy z korzyścią dla skarżącego. Skoro zatem stwierdzona nieprawidłowość nie naraziła budżetu Unii na straty, to prowadzone postępowanie administracyjne okazało się bezprzedmiotowe.

12. Budownictwo

W wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 59/17, Sąd uznał, że w przypadku, gdy inwestor wykonał określone roboty bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę i deklaruje już na etapie postępowania legalizacyjnego konkretne przeznaczenie części obiektu na cele usługowe, taki wyraźny zamiar przeznaczenia części budynku na inne cele niż to było wcześniej nie może być przez organy pomijany. Zdaniem Sądu, przedłożenie przez inwestora decyzji o ustaleniu warunków zabudowy terenu dla inwestycji w budynku, którego przeznaczenie zostało wyraźnie w tej decyzji określone wpływa na postępowanie legalizacyjne, choćby w zakresie opłaty legalizacyjnej. Określona treść decyzji o warunkach zabudowy terenu przekłada się na zakres kontroli organu nadzoru budowlanego określony w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (u.p.b.), bo to nie organ nadzoru ustalił te warunki zabudowy, określił w oparciu o przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszczalne w aspekcie ładu przestrzennego parametry konkretnego budynku – po wykonaniu określonych robót budowlanych. Sąd wskazał, że kontrola organu nadzoru budowlanego określona w ww. przepisie w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może abstrahować od art. 48 ust. 3 pkt 1 u.p.b. Jeśli na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i inwestor w wykonaniu obowiązku z tego przepisu, przedkłada decyzję ustalającą warunki zabudowy dla danej inwestycji, to kontrola w zakresie, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 u.p.b. obejmuje badanie zgodności wykonanych robót z decyzją o warunkach zabudowy. Jeśli więc wykonanie określonych robót zgodnie z deklaracją inwestora na potrzeby ustalenia warunków zabudowy dla konkretnej inwestycji miało służyć dostosowaniu części budynku do działalności usługowej, to okoliczności tej organy

nie mogą pomijać tym bardziej, że wiąże się to z wysokością opłaty legalizacyjnej, którą należy uiścić przed wydaniem decyzji opartej na art. 49 ust. 4 u.p.b.

Oddalając skargę, wyrokiem z dnia 14 czerwca 2017 r., w sprawie II SA/Rz 174/17, Sąd stwierdził, że u.p.b. nie daje podstaw do stwierdzenia, że organy naruszyły prawo nie informując skarżących w toku postępowania o wysokości opłaty legalizacyjnej. Zdaniem Sądu, analiza przepisów art. 48 i art. 49 u.p.b. daje podstawy do stwierdzenia, że opłatę legalizacyjną ustala się dopiero na końcowym etapie, po przedłożeniu wymaganych dokumentów, w tym projektu budowlanego. W oparciu o ten projekt dokonuje się bowiem kwalifikacji obiektu pod względem jego kategorii, zaś wysokość opłaty legalizacyjnej jest ustalana postanowieniem, które strona może kwestionować zażaleniem. Wcześniejsze określenie tej opłaty miałoby wyłącznie charakter nieformalny a podstawą uchylecia zaskarżonych decyzji przez Sąd mogą być wyłącznie naruszenia prawa i to tylko takie wymienione w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 P.p.s.a. Zdaniem Sądu, twierdzenia skarżących, że brak tej informacji nie pozwalał im ocenić swych możliwości finansowych i podjąć decyzji czy "stać ich" na zalegalizowanie obiektu nie mogły mieć wpływu na ocenę legalności działań organów nadzoru budowlanego.

Warto wskazać dwa orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wydane na tle zagadnienia odnoszącego się do zasadności i legalności nakładania na strony postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego obowiązku sporządzenia ekspertyzy wykonanych robót budowlanych.

Oddalając skargę wniesioną na postanowienie organu nadzoru budowlanego wydane w przedmiocie obowiązku dostarczenia ekspertyzy dotyczącej robót budowlanych, oparte na art. 81c ust. 2 u.p.b., w wyroku z dnia 10 sierpnia 2017 r. II SA/Rz 494/17, Sąd uznał, że organy uzasadniając podstawy nałożonego na skarżącego obowiązku wyjaśniły przekonująco, iż sporna przebudowa została wykonana bez wymaganego prawem zgłoszenia. Wskazały również, w kontekście przesłanek stosowania art. 81c ust. 2 u.p.b., że zastosowana konstrukcja wymaga specjalistycznego rozeznania inżynierskiego, w tym zbadania rozkładu, ilości oraz średnic stali zbrojeniowej, a także zbadania klasy betonu użytego do wykonania ram (poprzez zastosowanie metody sklerometrycznej lub zamodelowania obciążenia stałego i użytkowego przypadającego na ramy i sprawdzenia ich wytrzymałości). Niewątpliwie dla pełnego wyjaśnienia tych specjalistycznych zagadnień jest wymagana fachowa ekspertyza oceniająca wykonane roboty. Sąd stwierdził, że

wobec wyczerpującego wyjaśnienia podstaw do zastosowania art. 81c ust. 2 u.p.b., należało potwierdzić opinię organów o tym, iż istnieją uzasadnione wątpliwości co do stanu technicznego zrealizowanej przebudowy, stąd nałożenie obowiązku dostarczenia ekspertyzy było konieczne a tym samym zasadne.

Z kolei w wyroku z dnia 7 września 2017 r. II SA/Rz 691/17 Sąd, wskazując, że dla oceny legalności zaskarżonej decyzji (wydanej na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 u.p.b.) istotne jest między innymi to, że rozstrzygnięcie zarówno organu I instancji, jak i organu odwoławczego, zostały podjęte przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, a zatem posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu budownictwa. Zdaniem Sądu brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy nadzoru budowlanego w przedmiocie wykonania robót budowlanych, czy to niezgodnie z dokumentacją projektową, czy też w warunkach samowoli budowlanej, oraz niezależnie od okoliczności sprawy, organ winien swoje rozstrzygnięcie oprzeć na ekspertyzie biegłego. Organ nadzoru budowlanego kierując się zasadami wynikającymi z k.p.a., w tym zasadą szybkości postępowania oraz ekonomiki procesowej, winien zasięgać opinii biegłych tylko wtedy, gdy nie jest w stanie samodzielnie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić stanu faktycznego sprawy, w tym ocenić przedmiot postępowania – obiekt budowlany lub roboty budowlane.

W sprawie II SA/Rz 1017/16 przedmiotem kontroli sądu skarżący uczynił decyzję organu nadzoru budowlanego umarzającą postępowanie administracyjne prowadzone w odniesieniu do sieci energetycznej napowietrznej wraz ze słupem oraz stacją transformatorową. Bezprzedmiotowość postępowania w sprawie legalności sieci była następstwem ujawnienia w jego toku dokumentów potwierdzających legalność budowy obiektu będącego przedmiotem postępowania.

Uwzględniając skargę, wyrokiem z dnia 9 marca 2017 r. Sąd stwierdził, że ze względu na bliskie i odpowiadające wskazanym wyżej przepisom usytuowanie dwóch obiektów budowlanych względem spornej linii energetycznej, należało z góry założyć istnienie zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi przebywających w otoczeniu tych budynków. Zagrożenia wynikającego z niezachowania bezpiecznej odległości, nie można było zawężyć tylko do stanowisk pracy przy wykonywaniu robót budowlanych w przestrzeni strefy wyznaczonej mocą przepisów rozporządzenia. Istnienie obiektów budowlanych w odległości 5 m od linii, świadczy o wysokim prawdopodobieństwie przebywania tam ludzi, a to z kolei przekonuje o istnieniu zagrożenia dla ich zdrowia

i życia, zarówno przy wykonywaniu robót jak i poza nimi. Dlatego – zdaniem Sądu – w opisywanej sprawie do wykazania podstaw umorzenia postępowania prowadzonego w sprawie napowietrznej linii energetycznej, nie mogła wystarczyć ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę oraz protokół okresowej kontroli stanu technicznego linii. Te dokumenty pozwalały jedynie na stwierdzenie, że budowa linii energetycznej odbyła się legalnie na podstawie zgody właściwego organu administracji a jej stan techniczny, w myśl art. 66 ust. 1 pkt 3 u.p.b., jest odpowiedni. Sąd wskazał, że bliskie usytuowanie obiektów budowlanych wobec linii energetycznej nakazywało organom zbadać wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 66 ust. 1 pkt 1 u.p.b., czyli zbadać ewentualność zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

W wyroku z dnia 23 marca 2017 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 1027/16, Sąd wyraził pogląd, że skoro budowa rowu nie wymagała pozwolenia na budowę, to nie można przyjąć, iż stanowiła ona samowolę budowlaną w rozumieniu art. 37 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, niezależnie od tego, czy rów powstał naturalnie, czy w wyniku celowego działania człowieka. W kwestii oceny prawnej prac polegających na umocnieniu ścian rowu poprzez ułożenie płyt betonowych typu "jumbo", pogłębienia rowu i ułożeniu korytek w dnie na odcinku od przepustu pod drogą, Sąd podzielił stanowisko organów, że prace te miały charakter zabezpieczający i zarazem konserwacyjny. Zdaniem Sądu, doświadczenie życiowe nakazuje przyjąć, że konstrukcja rowu ziemnego jest podatna na działania "erozyjne" płynącej w nim wody, w szczególności w okresach wzmożonych opadów. Rów zbiera wody roztopowo-opadowe z terenów położonych powyżej, jak również wody z drogi wojewódzkiej. Płynąc woda nanosi osady na dno rowu, spływając jego głębokość i w konsekwencji powoduje, że obmywa brzegi rowu na wyższych poziomach jego ścian, do czasu aż namulenie nie zostanie usunięte. W ten sposób rów ulega systematycznemu naturalnemu poszerzaniu. Sąd nie zgodził się z twierdzeniami skarżących, że rów został celowo pogłębiony i poszerzony, wskazując, że położenie płyt "jumbo" i korytek nie zmieniło faktu, iż uczyniono to w celu utrzymania dotychczasowych parametrów rowu, jego głębokości oraz szerokości.

Oddalając skargę wniesioną na decyzję wydaną w przedmiocie nakazu rozbiórki budynku letniskowego, wydaną na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r., w wyroku z dnia 16 listopada 2017 r. II SA/Rz 936/17 Sąd wskazał, że w przypadku samowoli budowlanej, organy winny poczynić ustalenia

w kontekście przeznaczenia terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących od daty jego budowy. Oczywiście, ustaleń takich winny dokonać przede wszystkim aby wykluczyć, że obowiązujące później przepisy planów miejscowych dopuszczały lub dopuszczają lokalizację spornego obiektu budowlanego na objętym postępowaniem terenie, gdyż zaistnienie takiej okoliczności może być przesłanką do uznania zgodności obiektu z przepisami. Niemniej – zdaniem Sądu – nie sposób uznać, że realizacja samowoli budowlanej polegającej na budowie budynku na terenie, który w dacie realizacji obiektu nie był objęty ustaleniami jakiegokolwiek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyklucza dokonanie ustaleń odnośnie wystąpienia przesłanki, o której mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. w świetle obowiązujących później planów miejscowych. Sąd podkreślił, że inwestor realizujący obiekt budowlany w warunkach samowoli budowlanej czyni to bowiem na własne ryzyko. Fakt, że zakaz zabudowy na danym terenie wprowadzono już po zakończeniu budowy obiektu nie może być okolicznością co do zasady wykluczającą dokonanie oceny zgodności tej samowoli z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalonymi później, a w konsekwencji okolicznością przemawiającą za uznaniem a priori, że w sprawie nie zachodzi przesłanka określona w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r.

13. Sprawy z zakresu dróg

W grupie spraw z zakresu szeroko rozumianych dróg przeważały sprawy z dziedziny transportu drogowego i przewozów oraz uprawnień do kierowania pojazdami. Mniej liczne skargi dotyczyły problematyki zajęcia pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane), czy opłat i kar za przejazd pojazdem nienormatywnym. Z pozostałych obszarów w omawianej grupie spraw odnotowano pojedyncze skargi.

W sprawie II SA/Rz 1256/16 Sąd uwzględnił skargę na decyzję starosty zakazującą skarżącemu przedsiębiorcy prowadzenia działalności stacji kontroli pojazdów i orzekającą skreślenie go z rejestru działalności gospodarczej. W uzasadnieniu wskazał, że z art. 83 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (aktualnie: t.j.:Dz.U. z 2017 r., poz.1260 ze zm., dalej: P.r.d.) wynika, że działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia stacji kontroli

pojazdów jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów. Może ją prowadzić przedsiębiorca, który spełnia łącznie określone w przepisach warunki, w tym m.in. oświadczenie, że nie był prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko dokumentom. Starosta skreślając skarżącego z rejestru działalności gospodarczej wskazał na art. 83b ust. 2 pkt 3a P.r.d. Z powołanego przepisu wynika, że „starosta wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę stacji kontroli pojazdów, skreślając przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej”. Tylko prowadzenie działalności regulowanej, którą jest prowadzenie stacji kontroli pojazdów wymaga złożenia oświadczenia, a jego wadliwość może skutkować skreśleniem przedsiębiorcy z rejestru prowadzenia działalności regulowanej, a nie z rejestru działalności gospodarczej w ogóle.

W sprawie II SA/Rz 969/17 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że nie ma racji skarżący twierdząc, że organy administracji powinny przeprowadzić postępowanie wyjaśniające/dowodowe w celu ustalenia, czy skarżący istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość w terenie zabudowanym o więcej niż 50 km/h; na skarżącego nałożony został mandat karny, a wraz z zawiadomieniem o zatrzymaniu skarżącemu dokumentu prawa jazdy w związku z naruszeniem przez niego przepisu ruchu drogowego, polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość jazdy o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, przesłano dokument zatrzymanego prawa jazdy. W takiej sytuacji obligatoryjne było wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. To z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 541 ze zm. – zwana dalej "ustawą z dnia 20 marca 2015 r."), wynika źródło ustalenia stanu faktycznego w zakresie stwierdzenia okoliczności przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o 50 km/h, a mianowicie informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 P.r.d. Stąd też nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń odnośnie faktu przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przesłanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy i jest to dowód wystarczający. Nie może więc powoływać z urzędu, ani na wniosek

dowodów na okoliczność potwierdzenia bądź weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy z dnia 20 marca 2015 r.

W sprawie II SA/Rz 981/17 przedmiotem kontroli Sądu była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego, utrzymująca w mocy decyzję o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kat. B w związku z przekroczeniem 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega osoba posiadająca uprawnienie do kierowania pojazdem, na wniosek komendanta wojewódzkiego policji, w razie przekroczenia 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 P.r.d. Prawidłowo zatem organy przyjęły, że rozpatrując wniosek komendanta Policji są związane danymi zawartymi w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i ani organ I instancji, ani organ odwoławczy, ani wreszcie sąd administracyjny, nie mogą ingerować w tę kwestię w sprawie wszczętej wnioskiem komendanta wojewódzkiego policji na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b P.r.d. Kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy stanowi obligatoryjną, administracyjnoprawną konsekwencję przekroczenia w określonym czasie ustalonej przez ustawodawcę liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Orzekając w sprawie kontroli legalności rozstrzygnięć o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w sprawie II SA/Rz 832/17 Sąd stwierdził, że założenia w zakresie polityki sankcjonowania naruszeń prawa w zakresie prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości opierają się na modelu dwutorowości sankcjonowania naruszenia obowiązku prowadzenia pojazdu w stanie trzeźwości; z jednej strony ustawodawca przewidział stosowanie sankcji karnej za czyn polegający na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości (kara oraz środek karny za popełnienie przestępstwa z art. 178a K.k.), z drugiej zaś zdecydował o poszerzeniu sankcjonowania powyższego czynu poprzez sankcję na drodze administracyjnej, której przejawem są przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tj.: Dz.U. z 2017 r., poz. 978, dalej: „u.k.p.”). Sankcja w postaci decyzji o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii, co do której sąd karnej nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów, wykracza poza treść orzeczonego w wyroku karnym środka karnego i nie pozostaje z nim w bezpośrednim związku. Skonkretyzowany decyzją o odmowie zwrotu zatrzymanego dokumentu prawa jazdy ustawowy zakaz zwrotu dokumentu

prawa jazdy został bowiem rozciągnięty na te kategorie, które nie zostały objęte orzeczoną w wyroku środkiem karnym zakaz prowadzenia pojazdów. Przepis art. 12 ust. 2 pkt 1 u.k.p. w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. implikuje wniosek, że właściwy organ nie może uwzględnić wniosku o zwrot dokumentu prawa jazdy kategorii B w okresie obowiązywania orzeczonego przez sąd karny w wyroku zakazu prowadzenia pojazdów w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A. Ponieważ względem skarżącego w wyroku karnym orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych wszystkich kategorii z wyjątkiem kategorii B, dlatego należy uznać, że zakaz ten rozciąga się również na kategorie AM, A1, A2 lub A, a zatem zwrot dokumentu prawa jazdy w zakresie kategorii B nie jest dopuszczalny. Sąd wyjaśnił, że zaskarżona decyzja nie narusza prawomocnego wyroku karnego, skoro nie odbiera skarżącemu uprawnień do prowadzenia pojazdów powyższej kategorii i nie wprowadza zakazu korzystania z tego uprawnienia. Kwestionowane rozstrzygnięcia administracyjne konkretyzują natomiast względem skarżącego wynikający z ustawy o kierujących pojazdami zakaz zwrotu dokumentu potwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi kategorii B. Oznacza to, że skarżący nie utracił na podstawie zaskarżonej decyzji uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii B. Powyższa decyzja rozstrzyga jedynie negatywnie wniosek skarżącego o fizyczny zwrot zatrzymanego dokumentu prawa jazdy obejmującego kategorię B. Oczywiście pomimo braku utraty materialnego prawa do kierowania pojazdami kategorii B skarżący musi mieć świadomość, że kierowanie pojazdem mechanicznym kategorii B bez posiadania wymaganego prawem dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania w powyższym zakresie stanowi czyn zabroniony podlegający sankcjonowaniu karnoprawnemu (art. 94 § 1 i art. 95 Kodeksu wykroczeń). Oznacza to, że decyzja o odmowie zwrotu prawa jazdy samodzielnie nie nakłada na skarżącego ograniczenia w zakresie uprawnienia, lecz stanowi przesłankę do ograniczenia skarżącego w zakresie wykonywania tego prawa. Skarżący chcąc bowiem zachować się zgodnie z prawem i uniknąć sankcji karnej, musi zaniechać wykonywania uprawnienia do prowadzenia pojazdów kategorii B.

Zbieżne stanowisko zajął Sąd w sprawie II SA/Rz 655/17, argumentując w uzasadnieniu, że ratio legis zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli uczynili to znajdując się w stanie

nietrzeźwości. Trudno sobie wyobrazić by racjonalny ustawodawca pozbawiając prawa do kierowania pojazdami osobowymi (kat. B) zezwolił na prowadzenie pojazdów ciężarowych lub ciężarowych z przyczepą (kat. C i C+E).

W sprawie II SA/Rz 1413/16 w ocenie Sądu, nie wystąpiła bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a. z uwagi na to, że w dniu rozpatrywania sprawy upłynął już okres, na który decyzją starosty prawo jazdy zostało zatrzymane skarżącemu za przekroczenie na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h. Nie było przeszkód, aby organ II instancji rozpoznał odwołanie i orzekł merytorycznie, co do istoty sprawy. Termin na rozpatrzenie odwołania od decyzji organu I instancji nie jest uzależniony od upływu terminu, na który zostało zatrzymane prawo jazdy. Upływ terminu, na który zatrzymano prawo jazdy nie może bowiem pozbawiać osoby wobec której je orzeczono, prawa do zakwestionowania tej decyzji w postępowaniu odwoławczym. Nierozpoznanie odwołania w tej sytuacji powoduje, że wydana decyzja, z uwagi na przewidziany w ustawie rygor natychmiastowej wykonalności, pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą.

W sprawie II SA/Rz 1651/16 Sąd uznał słuszność stanowiska organów, że art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. a u.k.p. nie pozostawia organowi administracyjnemu swobody w zakresie orzekania o skierowaniu na badania lekarskie. Zaistnienie przesłanki polegającej na kierowaniu pojazdem w stanie po użyciu alkoholu obliguje organ do skierowania takiej osoby na badania lekarskie. Świadczy o tym sposób sformułowania art. 99 ust. 1 u.k.p., w którym ustawodawca wskazał, że „starosta wydaje decyzję administracyjną”. Zatem wydanie decyzji we wskazanym wyżej przypadku ma charakter obligatoryjny. Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie terminu końcowego, do którego organ mógłby wydać decyzję w tym przedmiocie. Z tego względu dla oceny prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia istotnym jest, czy organ wszczynając postępowanie w przedmiocie skierowania na badania lekarskie dysponował odpisem prawomocnego wyroku orzekającego o winie strony w popełnieniu czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu oraz orzekającego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Z kolei w wyroku wydanym w sprawie II SA/Rz 1258/16 Sąd wyjaśnił, że do dnia 31 grudnia 2016 r. podstawą do orzeczenia o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4) u.k.p. mogła być tylko przekazana właściwemu

staroście informacja o fizycznym zatrzymaniu prawa jazdy przez policjanta w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a) lit. a) P.r.d. Jeżeli zatem w związku z ujawnieniem popełnienia wykroczenia polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym policjant nie dokonał fizycznego zatrzymania prawa jazdy (np. w związku z oświadczeniem zatrzymanego kierowcy o nieposiadaniu w trakcie kontroli dokumentu prawa jazdy), nie dochodziło do spełnienia przesłanki ustawowej z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r., która do dnia 31 grudnia 2016 r. wyraźnie przewidywała, że warunkiem wydania na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja o faktycznym zatrzymaniu prawa jazdy przez policjanta w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a) P.r.d. Bez fizycznego zatrzymania dokumentu prawa jazdy przez policjanta w toku czynności, o których mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a) P.r.d., nie było zatem dopuszczalne wydawanie przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Lukę prawną ustawodawca usunął dopiero ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw, którą w art. 4 dokonano zmiany ustawy z dnia 20 marca 2015 r. poprzez nadanie nowego brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2. Zmiana miała wyeliminować omijanie przepisów o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące, poprzez nieokazanie tego dokumentu podczas kontroli drogowej. Skoro w przedmiotowej sprawie przesłanka materialnoprawna w postaci otrzymania przez starostę informacji o zatrzymaniu przez policjanta dokumentu prawa jazdy w związku z popełnieniem wykroczenia drogowego, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a) lit. a) P.r.d., nie została spełniona, Sąd po uchyleniu decyzji organów obydwu instancji umorzył postępowanie administracyjne.

Do opisywanej kategorii należą też sprawy ze skargi na akty odmawiające zwrotu nadpłaty za wydanie karty pojazdu. We wszystkich sprawach: II SA/Rz 772/16, II SA/Rz 766/16, II SA/Rz 768/16, II SA/Rz 771/16, II SA/Rz 770/16, II SA/Rz 769/16, II SA/Rz 773/16, II SA/Rz 971/16, II SA/Rz 829/16 Sąd skargi uwzględnił, uchylając akt odmowy i stwierdzając, że skarżącym przysługuje uprawnienie do zwrotu części opłaty za kartę pojazdu. W uzasadnieniach tych orzeczeń naprowadzono, że obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu został wprost określony w treści art. 77 ust. 1 P.r.d. Przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) stanowił, że za wydanie karty pojazdu przy

pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium RP organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność wskazanego unormowania z przepisem art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 P.r.d. z uwagi na wykroczenie poza zakres upoważnienia zawartego w tych przepisach i w konsekwencji zawyżenie wysokości opłaty za wydanie karty pojazdu. Kwestionowany przepis rozporządzenia niezgodnie ze wskazaniami zawartymi w art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 P.r.d., dotyczącymi nakazu uwzględnienia rzeczywistego znaczenia karty pojazdu dla rejestracji pojazdu oraz kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdów, ustalił opłatę uwzględniającą dodatkowe koszty innych zadań administracji publicznej, których ustawodawca nie przewidział. Z tych przyczyn Trybunał uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który nakazuje wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustawy i wyklucza przejmowanie przez organ wydający rozporządzenia uprawnień ustawodawcy. Podwyższenie opłaty za wydanie karty pojazdu do wysokości 500 zł, nie pozostaje w związku z kosztami świadczonej usługi i dlatego Trybunał uznał to za sprzeczne także z art. 217 Konstytucji. Uwzględniając naprowadzone okoliczności Sąd uznał, że wymienione rozporządzenie z 2003 r., jako naruszające przepisy ustawy i Konstytucji RP, nie mogło stanowić podstawy do nałożenia obowiązku świadczenia w wysokości 500 zł. Opłata w takiej wysokości, wynikającej z niekonstytucyjnego rozporządzenia z 2003 r., przekraczająca rzeczywiste koszty wytworzenia i dystrybucji kart, została pobrana bez podstawy prawnej. W konsekwencji Sąd przyjął, że opłata pobrana w oparciu o ww. przepis rozporządzenia stanowi w istocie opłatę nienależną. Na podmiocie, który pobrał opłatę w wysokości zawyżonej ciąży obowiązek określenia właściwej jej wysokości i zwrotu nadpłaconej części.

14. Sprawy gospodarcze

W tej kategorii odnotowano sprawy z zakresu wyrobu, rozlewu i obrotu alkoholami, w których w większości skargi zostały odrzucone z powodu nieuzupełnienia braków fiskalnych (np. II SA/Rz 546-549/17). W dwóch sprawach z powodu cofnięcia skargi postępowanie sądowe zostało umorzone (II SA/Rz 623/17 i II SA/Rz 624/17).

Rozpoznano także sprawę (II SA/Rz 1765/16), w której skarga dotyczyła decyzji odmawiającej wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych.

Sąd oddalając skargę wskazał, że prowadzenie działalności gospodarczej jako pośredniczący podmiot tytoniowy wymaga wpisu do rejestru. Decyzję o dokonaniu wpisu do rejestru wydaje się na wniosek złożony według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie wniosków dotyczących rejestracji pośredniczących podmiotów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2349). Warunki wpisu do rejestru określa art. 20e ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 2349). Jednym z nich jest złożenie zabezpieczenia akcyzowego przez podmiot, który złożył wniosek o wpis. W okolicznościach sprawy jako proponowane zabezpieczenie wskazano złożenie weksla własnego. W tej sytuacji organ wezwał do wskazania maksymalnej kwoty miesięcznego zobowiązania podatkowego oraz podania dodatkowych danych, znajdujących oparcie w treści § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2015 r. w sprawie zabezpieczeń akcyzowych oraz w art. 65 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym. Jak wywiódł Sąd w świetle zaproponowanej formy zabezpieczenia w postaci weksla własnego żądanie organu przedstawienia dokumentów było uprawnione. Było to konieczne dla oceny, czy złożone zabezpieczenie w formie weksla zapewni pokrycie należnej wysokości zobowiązania podatkowego. Na organie spoczywał obowiązek zbadania czy zaproponowany weksel spełnia warunki określone w ustawie Prawo wekslowe, oraz czy zapewni pokrycie w sposób pełny kwoty wynikającej z powstałego lub mogącego powstać zobowiązania podatkowego. W tym zakresie twierdzenia skarżącego o braku podstawy prawnej do żądania dodatkowych danych, Sąd uznał za niezasadne.

Najliczniejszą grupę spraw stanowiły te z zakresu gier losowych i zakładów wzajemnych. Wśród nich można wyróżnić kilka podgrup tematycznych; z uwagi na objęty skargą przedmiot zaskarżenia były to m. in. rozstrzygnięcia dotyczące obciążenia kosztami badania sprawdzającego (np. II SA/Rz 1042/16, II SA/Rz 1096/16, II SA/Rz 1567/16); z zakresu cofnięcia rejestracji automatu do gier o niskich wygranych (np. II SA/Rz 471/17, II SA/Rz 472/17, II SA/Rz 473/17, II SA/Rz 465/17); z zakresu odmowy uchylecia decyzji w sprawie zmiany zezwolenia na urządzenie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych (np. II SA/Rz 133/17, II SA/Rz 133/17). W zdecydowanej większości skargi zostały oddalone a składy orzekające podtrzymały dotychczasową linię orzeczniczą i poglądy wyrażone w wyrokach wydanych w poprzednim roku sprawozdawczym.

Odnotowano także sprawy, w których przedmiotem kontroli były postanowienia organu odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (m. in. II SA/Rz 421/17, II SA/Rz 427/17, II SA/Rz 430/17, II SA/Rz 431/17) oraz stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania (m. in. II SA/Rz 411-418/17, II SA/Rz 432/17 w ostatnio wymienionej sprawie zgłoszono zdanie odrębne). Kwestią podlegającą badaniu przez Sąd w tych sprawach była okoliczność prawidłowego doręczenia decyzji organu I instancji fachowemu pełnomocnikowi za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Sąd oddalając skargi powołał się na unormowania zawarte w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613) a dotyczące tych kwestii. Wyjaśnił, że w aktach sprawy znajdowało się poświadczone za zgodność z oryginałem przez adwokata pełnomocnictwo szczególne przedłożone przez tegoż adwokata (pełnomocnika skarżących). Dokument ten złożony został na druku PPS-1, określonym w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie wzorów pełnomocnictwa szczególnego i pełnomocnictwa do doręczeń oraz wzorów zawiadomienia o zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu tych pełnomocnictw (Dz. U. z 2015 r., poz. 2330). W dokumencie tym w części dotyczącej danych identyfikacyjnych pełnomocnika wskazano adres elektroniczny. Strona skarżąca kwestionując rozstrzygnięcia podnosiła, że ww. adres elektroniczny był nieprawidłowy, został wpisany omyłkowo. Nadto nie spełnia wymogu adresu elektronicznego w rozumieniu art. 138c § 1 in fine O.p., podana błędnie skrzynka pocztowa, która w chwili składania pełnomocnictwa nie istniała, organ zaś winien wezwać pełnomocnika będącego adwokatem o uzupełnienie braku złożonego pełnomocnictwa poprzez wskazanie adresu elektronicznego, tj. adresu konta na platformie e-PUAP. Sąd rozstrzygając sprawę wyjaśnił, że brak adresu elektronicznego w pełnomocnictwie udzielonym pełnomocnikowi profesjonalnemu nie stanowi przeszkody w prowadzeniu postępowania, gdyż tego typu brak w żadnej mierze nie niweczy skuteczności udzielonego pełnomocnictwa. Wymóg wskazania w pełnomocnictwie adresu elektronicznego nie dotyczy istoty stosunku prawnego pełnomocnictwa, lecz wiąże się z przewidzianą w art. 144 § 5 O.p. zasadą doręczania pism pełnomocnikom profesjonalnym za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Brak takiego adresu nie stanowi naruszenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Sąd zwrócił także uwagę na podjęte przez organ próby wyjaśnienia błędnego wskazania przez adwokata adresu poczty elektronicznej

i umożliwienie stronie podjęcia ewentualnych działań naprawczych – wezwanie o potwierdzenie właściwego adresu elektronicznego lub poinformowanie o istnieniu ewentualnych przeszkód w możliwości niezakłóconego odbioru pism przekazywanych przez e-PUAP, rozmowę telefoniczną z pracownikiem kancelarii w której poinformowano, że wskazany w pełnomocnictwie adres elektroniczny jest prawidłowy. Sąd zgodził się z poglądem organu o dopuszczalności wysłania na „zwykły” adres poczty elektronicznej linku, aktywowanego przez podatnika podpisem elektronicznym. W ten sposób udostępniana jest treść decyzji w formie dokumentu elektronicznego. Jednocześnie zaznaczono, że pełnomocnictwo nie jest podaniem w rozumieniu art. 168 O.p., dlatego też art. 169 O.p. umożliwiający wezwanie do uzupełnienia braków podania, nie mógł mieć zastosowania. Sąd stwierdził, że decyzja organu I instancji została skutecznie doręczona, a złożenie odwołania po czternastodniowym terminie przewidzianym na jego wniesienie, skutkowało stwierdzeniem przez organ odwoławczy uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Natomiast pełnomocnik strony poprzez wprowadzenie do urzędowego formularza adresu nieprawidłowego i - jak twierdzi - nieistniejącego w chwili sporządzania pełnomocnictwa, dopuścił się nieusprawiedliwionego niedbalstwa w wykonywaniu swych obowiązków. Tak samo Sąd ocenił brak reakcji pełnomocnika na jasno sformułowane wezwanie organu I instancji do wyjaśnienia kwestii adresu elektronicznego. W ocenie Sądu skoro wykazano skuteczność doręczenia decyzji organu I instancji, to jej kwestionowanie przez skarżących nie przekonywało o braku winy w niedochowaniu terminu, zatem prawidłowo odmówiono przywrócenia uchybionego terminu, co znajdowało oparcie w przepisach O.p.

Wspomnieć wypada także o sprawach, w których przedmiotem kontroli WSA były postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania oraz o odmowie przywrócenia terminu, wydane w takich samych jak wyżej opisane okolicznościach, w których jednakże wyrażono odmienny pogląd co do skuteczności doręczenia decyzji organu I instancji (II SA/Rz 430/17), a tym samym stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania (II SA/Rz 432/17 – w sprawie tej zgłoszone zostało zdanie odrębne). W uzasadnieniu wyroku II SA/Rz 430/17 i argumentacji zawartej w zdaniu odrębnym, wyjaśniono, że zgodnie z treścią art. 144 § 2 i § 5 O.p., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. (nadanym przez ustawę z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw) doręczanie pism pełnomocnikowi będącemu

adwokatem, radcą prawnym lub doradcą podatkowym oraz organom administracji publicznej następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej (przez portal podatkowy lub przez elektroniczną skrzynkę podawczą) albo w siedzibie organu podatkowego. W przepisach tych określona została obligatoryjna kolejność oraz kategoryzacja sposobów doręczania pism urzędowych kwalifikowanym pełnomocnikom. Wskazano, że przepisy prawa regulujące kwestie wymierzania kar pieniężnych za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry, nie przewidują możliwości zastosowania portalu podatkowego, dlatego doręczenie winno nastąpić przez elektroniczną skrzynkę podawczą, której definicja zawarta została w art. 3 pkt 17 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Wyrażono pogląd, że jeżeli adresat będący pełnomocnikiem, o którym mowa w art. 144 § 5 O.p., nie utworzy adresu elektronicznej skrzynki podawczej obsługującej organ podatkowy na platformie ePUAP lub nie wskaże tego rodzaju adresu na formularzu pełnomocnictwa szczególnego (PPS-1) w polu nr 44, to zastosowanie przez organ podatkowy procedury doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego nie jest dopuszczalne. Powołując się na art. 152a § 1 pkt 3 w zw. z art. 152a § 2 O.p. wyjaśniono, że właściwy odbiór pisma przez pełnomocnika jest prawnie skuteczny jedynie pod wskazanym przez tego pełnomocnika adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu podatkowego (spełniającym określone wyżej kryteria techniczno-organizacyjne i funkcjonalne), a nie pod jakimkolwiek adresem elektronicznym. Reasumując wskazano, że jeżeli kwalifikowany pełnomocnik (art. 144 § 5 O.p.) nie utworzy i nie wskaże adresu elektronicznego utworzonego na platformie ePUAP albo wskaże na formularzu adres elektroniczny spoza tej platformy (tak jak w omawianych sprawach), wtedy konieczne jest doręczenie pisma w siedzibie organu albo zastosowanie dyspozycji art. 144 § 3 O.p. i doręczenie pisma za pośrednictwem doręczyciela (art. 144 § 1 pkt 1 O.p.). To oznacza, że nieposiadanie lub niewskazanie właściwego adresu elektronicznego jest równoważne sytuacji, w której doręczenie pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie jest możliwe z przyczyn technicznych.

Zdecydowanie najliczniejszą podgrupę spraw w tej kategorii stanowiły te, w których organy wydawały decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry.

W większości tych spraw skargi zostały oddalone (m. in. II SA/Rz 172/17, II SA/Rz 315/17, II SA/Rz 1015/17, II SA/Rz 978/16, II SA/Rz 560/16) a składy orzekające podtrzymały dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą wykładni przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 471 - zwana dalej „u.g.h.”). Nie budziła także wątpliwości składów orzekających kwalifikacja spornych urządzeń, jako automatów, na których urządzane były gry w rozumieniu art. 2 ust. 3, 4 i 5 u.g.h., jako że zawierały w sobie element losowości (przebieg i wynik gry był niezależny od gracza), umożliwiały uzyskanie wygranej rzeczowej w postaci możliwości rozegrania kolejnej gry poprzez wykorzystanie wygranych wcześniej punktów lub/i wygranej pieniężnej, gry urządzane były w celach komercyjnych. Te ustalenia potwierdzone były wynikami eksperymentów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej a także opiniami biegłych sądowych z zakresu informatyki bądź/oraz opiniami Wydziału Laboratorium Celnego Izby Celnej. Organy celne nakładały na skarżących (osoby fizyczne, osoby prawne) rzeczowe kary pieniężne po ustaleniu, że podmioty te były „urządzającym gry”.

W kwestii wymierzania kar pieniężnych za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry osobom fizycznym i osobom prawnym, w wyrokach wsparto się stanowiskiem zawartym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2016 r. sygn. II GPS 1/16, w tym dotyczącym tzw. „techniczności” zawartych w ustawie u.g.h. konkretnych przepisów. W uchwale tej bowiem w sposób wiążący stwierdzono, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny - w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE - charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy.

W uzasadnieniach wyroków wskazywano, że powyższa uchwała przesądziła wątpliwości, co do tego, czy podmiotem omawianego deliktu administracyjnego może być każdy, czy też tylko podmioty, które na gruncie u.g.h. mogą ubiegać się o prowadzenie koncesjonowanej działalności hazardowej, a więc spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. NSA udzielił bowiem wiążącej odpowiedzi, że podmiotem tego deliktu mogą być także osoby fizyczne.

Jeśli chodzi o zagadnienie odnoszące się do podmiotu, wobec którego mogła być egzekwowana odpowiedzialność administracyjna za popełnienie ww. deliktu, istotne było ustalenie znaczenia pojęcia „urządzającego gry”. To ten właśnie czynnik decydował o wydawanych przez Sąd rozstrzygnięciach, a mianowicie czy skarga została oddalona czy też uwzględniona. W orzeczeniach jednolicie przyjmowano, że urządzanie gier na automatach obejmuje działania podmiotów zaangażowanych w tego rodzaju proces, polegające przede wszystkim na organizowaniu i pozyskaniu odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowaniu go do danego rodzaju działalności, umożliwieniu dostępu do takiego miejsca nieograniczonej ilości graczy, utrzymywaniu automatów w stanie stałej aktywności poprzez umożliwienie ich sprawnego funkcjonowania, wypłacaniu wygranych pieniężnych oraz czynności związane z obsługą urządzeń czy zatrudnieniem odpowiedniego przeszkolonego personelu, ewentualnie jego szkoleniem. Chodziło zatem o aktywny i istotny udział danego podmiotu w procesie urządzania gier na automatach, a dotyczący stworzenia technicznych, ekonomicznych czy organizacyjnych warunków umożliwiających sprawne i niezakłócone funkcjonowanie urządzenia. Podkreślano, że dla uznania danego podmiotu za „urządzającego gry hazardowe” wystarczające było przypisanie temu podmiotowi nawet niewielkiego wycinka z opisanej aktywności, bowiem zakres pojęcia „urządzanie gier” nie jest tożsamy z pojęciem „prowadzenie działalności” gospodarczej, gdyż jest od niego węższe. W sytuacji, gdy poszczególne, opisane wyżej warunki zapewniały odrębne podmioty, to jak zauważały składy orzekające, można było mówić o ich współudziale w procederze nielegalnego urządzania gier na automatach. Do przypisania określonemu podmiotowi przymiotu urządzającego grę na automacie poza kasynem gry konieczne było wówczas ustalenie istnienia porozumienia i podziału ról pomiędzy współuczestnikami przedmiotowego procederu. Ustalenia w tym zakresie musiały wskazywać na istnienie takiego porozumienia, przy czym mogło ono mieć charakter dorozumiany tzn. można było wywnioskować o tym fakcie w oparciu o konkretne okoliczności na niego wskazujące.

W sprawach, w których Sąd oddalał skargi (m. in. II SA/Rz 215/17, II SA/Rz 234/17, II SA/Rz 8/17) kary pieniężne nakładane były bądź na właściciela automatu, bądź na wynajmującego lokal, w którym urządzano gry. Według Sadu w sprawach tych zgromadzony materiał dowodowy jednoznacznie wskazywał, że skarżący byli „urządzającymi gry”. Z zawartych umów wynikało, że część powierzchni użytkowej lokali wynajmowana była celem prowadzenia przez dany

podmiot gier, w tym gier na automatach losowych w rozumieniu art. 2 ust. 3-5 u.g.h. Umowy miały charakter odpłatny, a wynajmujący lokal byli nie tylko uprawnieni, ale i obowiązani do dbałości o wstawione do lokalu urządzenie, jak również do jego prawidłowej obsługi. Posiadali klucz do urządzeń, szczegółową instrukcję postępowania w przypadku bezprawnej ingerencji osób trzecich lub wskazanych w tej instrukcji czynności w razie kontroli organów administracji publicznej w stosunku do zainstalowanych w lokalu urządzeń. Nie budziło wątpliwości, że zobowiązywali się oni także odpłatnie do ich obsługi i zapewnienia prawidłowego przebiegu gry. Swoim zachowaniem zarówno udostępniali lokal do zainstalowania urządzeń, przystosowania go do tego rodzaju działalności, następnie umożliwiali dostęp do automatów nieograniczonej liczbie graczy, zobowiązując się do utrzymania automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiającej ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, ewentualnie obsługi urządzeń. Tym samym wyczerpywali desygnaty pojęcia „urządza”. Podmioty te aktywnie uczestniczyły w procesie urządzania nielegalnych gier hazardowych, podejmowały określone czynności nie tylko związane z procesem udostępniania automatów, lecz także z ich obsługą oraz stwarzaniem technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków umożliwiających sprawne i niezakłócone funkcjonowanie samego urządzania oraz jego używanie do celów związanych z komercyjnym procesem organizowania gier hazardowych. Jak zauważano nie wykluczało to także możliwości współdziałania wielu podmiotów w nielegalnym procederze urządzania gier, a więc np. właściciela automatu i wynajmującego lokal, którzy na podstawie zawartej umowy (porozumienia, niekoniecznie pisemnego) dokonywali podziału zadań i funkcji związanych z procesem organizacji gier, nawet jeżeli można im było przypisać jedynie niewielki wycinek z opisanej wyżej aktywności.

Natomiast w sprawach, w których Sąd uchylał zaskarżone decyzje organu odwoławczego i organu I instancji (m. in. II SA/Rz 218/17, II SA/Rz1527/16) podkreślono, że w ustalonych stanach faktycznych brak było wystarczających podstaw do przyjęcia, że właściciele lokalu byli podmiotami urządzającymi gry. Przykładowo z zawartej umowy dzierżawy wynikało jedynie zobowiązanie do wydzierżawienia powierzchni lokalu, nie można było uznać, że uczestniczyli oni aktywnie w procesie urządzania gier. Działalność gospodarczą w tym zakresie miał prowadzić właściciel automatów. W ustalonych w tych sprawach okolicznościach faktycznych brak było cech współdziałania, które mogłyby świadczyć o aktywnym

zaangażowaniu skarżących w proces urządzania gier. Wynikające z umowy obowiązki nie wykraczały poza rzetelne i zgodne z obyczajem kupieckim wykonywanie samej umowy dzierżawy. Również obowiązek ogólnej pieczy nad automatami, czy też obowiązek informowania dzierżawcy o ewentualnej wadliwości działania jego mienia, w ocenie Sądu, mieściły się w zakresie rzetelnego wykonywania wiążącej stronę umowy dzierżawy. Wyzdierżawienie lokalu podmiotowi będącemu właścicielem automatów do gry, za określoną kwotowo stawkę, bez żadnych dodatkowych obowiązków związanych z procesem gry, nie mogło świadczyć o tym, że wydzierżawiający był osobą urządzającą grę.

W sprawie II SA/Rz 1466/16 Sąd także nie aprobuje stanowiska organu co do uznania skarżącego za urządzającego gry uchylił decyzje organów obu instancji i umorzył postępowanie administracyjne przesądzając, że w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie było podstaw do wymierzenia skarżącemu kary, a samo postępowanie jako bezprzedmiotowe powinno zostać umorzone.

Odnotowania wymagają także sprawy, w których podmiotem, na który nałożono kary pieniężne za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry byli wspólnicy spółki cywilnej. W zdecydowanej większości skargi zostały oddalone (m. in. II SA/Rz 93/17, II SA/Rz 52/17, II SA/Rz 1278/16, II SA/Rz 1281/16) a Sąd wskazał, że organy prawidłowo zaadresowały zaskarżone decyzje, bowiem skierowanie decyzji do wspólników spółki cywilnej wynika z zasady ponoszenia przez wspólników takiej spółki solidarnej odpowiedzialności za jej zobowiązania. Regułę powyższą wyraża art. 864 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), a jest ona rezultatem wspólności celu i interesów wspólników połączonych stosunkiem prawnym spółki oraz brakiem odrębnej podmiotowości prawnej spółki cywilnej. Natomiast w sprawach m. in. II SA/Rz 413/17, II SA/Rz 418/17, II SA/Rz 420/17 odnosząc się do zarzutu kierowania decyzji o nałożeniu kar pieniężnych do niewłaściwego podmiotu (byłych wspólników spółki cywilnej), a to z uwagi na fakt przekształcenia ww. spółki cywilnej w spółkę jawną, Sąd uznał, że przekształcenia te nie skutkowały uznaniem o błędnym przypisaniu im odpowiedzialności z tytułu nałożonej kary czy zmianą podmiotu skarżącego. Wyjaśnił bowiem, że skarżący na podstawie udzielonego pełnomocnictwa, tak w toku postępowania administracyjnego jak i sądowego reprezentowani byli przez adwokata i to do niego kierowana była dotycząca ich korespondencja. Jak wynikało z akt sprawy informował on organ o przekształceniach

spółki już po wydaniu decyzji o nałożeniu kary. Organ odwoławczy oznaczył w swym rozstrzygnięciu, że dotyczy ona wspólników spółki cywilnej istniejącej do dnia, w którym dokonano przekształcenia.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 950/17 uchylając zaskarżoną decyzję, a w sprawie II SA/Rz 1038/17 także i poprzedzając ją decyzję organu I instancji (w tej sprawie na dzień opracowywania sprawozdania uzasadnienie wyroku nie było jeszcze sporządzone), Sąd zwrócił uwagę, że organy przed wydaniem decyzji poinformowane zostały o fakcie przekształcenia spółki cywilnej w spółkę jawną. Ta okoliczność, decydująca o uwzględnieniu skargi, determinowała w ocenie Sądu podmiotowy zakres postępowania. Powołując się na unormowania zawarte w art. 26 § 4 i § 5 Kodeksu spółek handlowych Sąd nie miał wątpliwości, że spółka jawna powstała w następstwie przekształcenia spółki cywilnej (art. 26 § 3 i 4 Ksh) jest jej kontynuatorem w sferze prawa publicznego – o ile nie ma przepisu szczególnego, który by tę kontynuację wyłączał. Jeżeli do przekształcenia doszło w toku postępowania administracyjnego, jeszcze przed wydaniem decyzji przez organ I instancji, to nowopowstała spółka jawna powinna być stroną tego postępowania i to ona powinna być adresatem rozstrzygnięcia w sprawie wymierzenia kary za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry. Skierowanie decyzji do skarżących, jako wspólników nieistniejącej już spółki cywilnej, powodowało, że Sąd uwzględnił skargę.

15. Sprawy obywatelskie

Odnotowano trzy sprawy tej kategorii. Dwie z nich dotyczyły kwestii proceduralnych. I tak: wyrokiem z dnia 7 września 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 605/17 Sąd uchylił postanowienie Wojewody Podkarpackiego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. Sąd nie zgodził się z zajętym przez ten organ stanowiskiem, że udzielenie pełnomocnictwa z datą późniejszą niż data wniesienia odwołania musi skutkować uznaniem, że w chwili wniesienia odwołania pełnomocnik nie był należycie umocowany. Sąd wyjaśnił, że Skarżący poprzez udzielenie pełnomocnictwa dokonał konwalidacji wadliwej czynności prawnej dokonanej przez pełnomocnika – wniesienia odwołania pomimo braku pełnomocnictwa.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 283/17 Sąd oddalając skargę na postanowienie Wojewody w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania,

w sprawie zmiany nazwiska, zaakceptował stanowisko organów, że zachodzi tożsamość podmiotu i przedmiotu rozstrzygnięcia, a ponowne rozpoznanie sprawy powodowałoby, że wydane rozstrzygnięcie dotknięte byłoby wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 K.p.a.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 1747/16 Sąd oddalił skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy wydania odpisu skróconego aktu małżeństwa. W sprawie nie został złożony wniosek o sporządzenie uzasadnienia.

16. Gospodarka nieruchomościami

W tej kategorii spraw większość skarg oddalono. Nie doszło do zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu.

W sprawie II SA/Rz 764/16 Sąd stwierdził nieważność zarządzenia Prezydenta Miasta, w którym organ ten w § 1 ust. 1 zobowiązał do nieudostępniania na cele związane z organizowaniem i przeprowadzaniem objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt, w formie płatnej bądź nieodpłatnej nieruchomości stanowiących mienie gminne i wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości znajdujących się na terenie Miasta lub nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent Miasta; w § 1 ust. 2 zobowiązał kierowników jednostek organizacyjnych Miasta, dysponujących nieruchomościami stanowiącymi mienie Miasta i wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości lub nieruchomościami Skarbu Państwa do nieudostępniania tych nieruchomości na cele określone w ust. 1, a w § 1 ust. 3 zakazał dystrybucji biletów za pośrednictwem jednostek organizacyjnych Miasta na przedstawienia cyrkowe z udziałem zwierząt, a także ich promocji. W § 2 wykonanie zarządzenia powierzył Naczelnikowi Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta. Sąd wyjaśnił w uzasadnieniu, że przedmiotem skargi było zarządzenie Prezydenta Miasta w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym – u.s.g. Zarządzenie to ma charakter władczy, jest kierowane do podmiotów znajdujących się w ramach struktur aparatu gminy jak również podmiotów pozostających na zewnątrz tego aparatu, tj. każdego przedsiębiorcy zajmującego się organizowaniem i prowadzeniem działalności cyrkowej z udziałem zwierząt. Jednocześnie akt ten stanowi o wykonywaniu zadań

z zakresu administracji publicznej, gdyż odnosi się wprost do sposobu gospodarowania mieniem publicznym jakim jest niewątpliwie mienie gminy; ponadto wyraża władczy zakaz przekazywania tego mienia do korzystania określonym kategoriom przedsiębiorców jak również wydany został przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym – Prezydenta Miasta.

Sąd doszedł do przekonania, że wszystkie wynikające z jego treści unormowania, bez wymaganej w tych okolicznościach podstawy prawnej pozbawiają skarżących możliwości zarobkowania przy wykorzystaniu nieruchomości należących do Miasta czy Skarbu Państwa mimo, że w aktualnym porządku prawnym brak jest normy prawnej, która pozwalałaby organom jednostek samorządu terytorialnego na bezwzględne nieudostępnianie w celu prowadzenia działalności gospodarczej mienia tych jednostek oraz znajdującego się w ich pieczy mienia Skarbu Państwa określonym kategoriom przedsiębiorców czy przedsiębiorcom zajmujących się oznaczonym rodzajem działalności gospodarczej, w tym prowadzeniem tej działalności z wykorzystaniem zwierząt. Dlatego też w sposób oczywisty doszło do obrazy art. 22 Konstytucji RP, który pozwala na wprowadzanie przez władze publiczne ograniczeń wolności gospodarczej (prawa do swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej) tylko mocą ustawy i tylko w celu ochrony interesu publicznego. Skutki zaskarżonej uchwały, niosą także istotne zagrożenie dla konstytucyjnej zasady równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Jej mocą doszło bowiem do nieuzasadnionego prawnie zróżnicowania sytuacji prawnej określonych przedsiębiorców cyrkowych w stosunku do innych podmiotów w zakresie udostępniania nieruchomości Gminy oraz Skarbu Państwa. Tymczasem brak jest podstaw prawnych do pozbawienia możliwości korzystania z mienia publicznego taką grupę przedsiębiorców, która organizuje przedstawienia cyrkowe z udziałem zwierząt. Sytuacja prawna skarżących jak również pozostałych przedsiębiorców cyrkowych bez istotnego powodu uległa znacznemu pogorszeniu w stosunku do pozostałych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Mienie, którego dotyczy zaskarżone zarządzenie, nie jest mieniem prywatnym lecz publicznym, stąd jego funkcje muszą uwzględniać potrzeby społeczne, a przede wszystkim normy prawne dotyczące zasad gospodarowania. Nie można w drodze analogii stosować wobec tej postaci mienia reguł jakie obowiązują podmioty prywatne. Innymi słowy, organy gminy nie dysponują taką swobodą zarządzania prawami majątkowymi jaka dotyczy mienia prywatnego.

Zaskarżone zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego, gdyż czyni takie wrażenie i wywołuje skutki prawne takie jak akt prawa miejscowego, istotnie negatywnie oddziałując na sferę praw i wolności podmiotów znajdujących się poza aparatem administracyjnym gminy. Został też spełniony wymóg zaadresowania aktu prawa miejscowego do podmiotów niezależnych organizacyjnie od organu wydającego ów akt.

W sprawie II SA/Rz 869/17 Sąd uchylając decyzję Wojewody i utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta Miasta w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie ustalenia wysokości odsetek za opóźnienie w wypłacie odszkodowania za przejęcie na rzecz Gminy prawa własności nieruchomości gruntowych, podkreślił, że zawarte w art. 132 ust. 2 u.g.n. odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia. Pozwala ono jedynie na odpowiednie posługiwanie się regulacjami zawartymi w tym kodeksie na użytek rozpoznawanej sprawy administracyjnej. Wywłaszczenie nieruchomości stwarza stosunek prawny o cechach wyrażnie administracyjnych, bowiem polega na odjęciu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 1 u.g.n.), a co za tym idzie jest przykładem braku równości stron stosunku prawnego i działania władczego organu administracji. Wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem, którego ustalenie jest elementem koniecznym decyzji o wywłaszczeniu. Roszczenie o odsetki za zwłokę lub opóźnienie w wypłacaniu tego odszkodowania jest oczywiście roszczeniem akcesoryjnym, bowiem obowiązek zapłaty odsetek jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Skoro zatem obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Brak było zatem podstaw do uznania, że postępowanie to jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu.

W sprawie II SA/Rz 249/17 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję SKO oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Burmistrza w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek jej podziału oraz umarzając postępowanie administracyjne odwołując się do uchwały 7 Sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r. sygn. akt I OPS 6/13 wskazał, że zgodnie z art. 98 a u.g.n. ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

W przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, decyduje data wydania (podpisania) decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy. Termin powyższy upłynął w w/w sprawie z dniem 25 listopada 2016 r., zaś decyzja organu odwoławczego została wydana w dniu 22 grudnia 2016 r. SKO wydało więc decyzję z naruszeniem 3 letniego terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98 a ust. 1 u.g.n. Skutkiem upływu tego trzyletniego terminu, który rozpoczął bieg z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna, jest niemożność orzekania w przedmiocie opłaty adiacenckiej. Wobec powyższego postępowanie w sprawie wymierzenia skarżącej opłaty adiacenckiej stało się bezprzedmiotowe.

W sprawie II SA/Rz 768/17 Sąd stwierdzając, że uchwała Rady Gminy w przedmiocie sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne, została podjęta z naruszeniem prawa wyjaśnił, że wprowadzie uregulowania u.s.g. nie wskazują na obowiązek uzasadniania podejmowanych przez rady gmin uchwał, jednak należy go zdaniem Sądu wywieść z wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady obligującej organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Stanowisko takie obecne jest w orzecznictwie sądowym, gdzie podkreśla się, że wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Ponadto, obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego. Organy władzy publicznej muszą więc działać tak, aby budować zaufanie do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP), a temu zaufaniu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania aktów, w tym także uchwał. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia dokonanie jej kontroli przez sąd. Uzasadnienie Rady Gminy nie spełnia powyższych wymogów, będąc sprowadzonym do trzech zdań, w oparciu o które nie sposób ocenić, czy podjęte rozstrzygnięcie jest prawidłowe. Konstatacja ta jest tym bardziej uzasadniona, że Rada oparła się na operacie szacunkowym, w którym sporządzająca go osoba opisując przedmiot wyceny podała, że z informacji uzyskanych od właściciela nieruchomości wynika, iż działka jest obciążona służebnością. Tymczasem akta sprawy wskazują, że służebność taka nie została de facto ustanowiona, a toczy się w tej sprawie postępowanie. Sąd wyeliminował z obrotu prawnego - na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g. - uchwałę Rady Gminy uznając, że przez brak należytego rozważenia przesłanek

zbycia nieruchomości gminnej w drodze bezprzetargowej, czego wyrazem jest bardzo skrótowe uzasadnienie podjętego aktu, nie można stwierdzić, czy przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości do zbycia w drodze przetargu jest zgodne z prawem.

17. Stosunki wodne

Wykładnia przepisów mających zastosowanie w sprawach z kategorii gospodarki wodnej, w zdecydowanej większości spraw nie budziła wątpliwości Sądu. W zapadłych wyrokach składy orzekające zgodnie podkreślały, za ugruntowaną w judykaturze linią orzecznictwa, że rozpatrzenie przez organ sprawy naruszenia stosunków wodnych wymaga ustalenia stanu faktycznego sprawy w sposób nie budzący wątpliwości i zgodnie z uregulowaniami k.p.a. Dla wydania zaś decyzji, na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne, niezbędne jest wykazanie zaistnienia zmian stanu wody na gruncie, realnej szkody oraz związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zmianami a szkodą.

Wskazać niemniej należy, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 września 2017 r., wydanego w sprawie II SA/Rz 449/17 Sąd wskazał, że skoro decyzja nakazująca przywrócenie stosunków wodnych, wydana na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne, ma co do zasady trwale regulować te stosunki, skutecznie zapobiegając dalszym ich naruszeniom lub powstawaniu szkód, to – poza wyjątkowymi przypadkami – nakazywane czynności nie powinny mieć charakteru jednorazowego. Zasadą powinno więc być nakładanie obowiązków powtarzalnych i ciągłych, skonkretyzowanych co do częstotliwości, czasu, miejsca i sposobu. Tymczasem – na co zwrócił uwagę Sąd – w sentencji zaskarżonej decyzji nałożono obowiązki w istocie jednorazowe ("zobowiązuję (...) do: (...) "odmulenia...", "wykoszenia trawy i porostów", "odmulenia dna rowu", "odmulenia przepustu").

Z kolei w wyroku z dnia 31 maja 2017 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 207/17, oceniając zarzut niewykonalności (w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.) decyzji nakazującej skarżącym wykonanie urządzenia wodnego zapobiegającego szkodom, Sąd uznał, że w sytuacji gdy wykonanie urządzenia – w całości lub w części - uzależnione jest od wyrażenia zgody przez inny podmiot, nie zachodzi podstawa do uznania z tego powodu trwałej niewykonalności decyzji, oznaczającej całkowitą i bezwzględną nieusuwalność przeszkody do jej wykonania, istniejącej od daty

wydania decyzji. Sąd podniósł, że przy niewątpliwym braku przeszkód natury technicznej w wykonaniu nakazanego urządzenia, trudno za przeszkodę przesądzającą o niewykonalności decyzji w znaczeniu prawnym uznać brak zgody Zarządu Dróg Wojewódzkich, która to okoliczność nie występowała w dacie wydania decyzji organu i pojawiła się dopiero na etapie podjęcia przez zobowiązanych działań zmierzających do wywiązania się z nałożonego na nich obowiązku.

W wyroku z dnia 27 stycznia 2017 r. II SA/Rz 752/17, Sąd stanął na stanowisku, że istotnym uchybieniem procesowym jest zastosowanie przez organ swoistego pozaprocesowego i "wyprzedzającego" trybu usuwania skutków naruszenia stosunków wodnych lub gruntowych w toku postępowania poprzez przyjmowanie w toku rozprawy administracyjnej oświadczeń właściciela zawierających zobowiązanie do dokonania zmiany stanu terenu i wód w celu odwrócenia niekorzystnego oddziaływania na grunty sąsiednie oraz weryfikowanie w toku dalszych rozpraw wykonania powyższych zobowiązań. W toku postępowania administracyjnego obecny na rozprawach administracyjnych właściciel spornych działek zobowiązywał się kolejno do likwidacji rowów, wyprofilowania skarpy, wykonania rowu i przesunięcia dna niecki. Powyższe "zobowiązania" zostały pozytywnie zweryfikowane przez organ pierwszej instancji, jednak nie zostały one formalnie uznane przez pozostałe strony postępowania.

W ocenie Sądu nie jest dopuszczalne regulowanie stosunków wodnych w toku wszczętego na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne postępowania za pośrednictwem nieformalnych zobowiązań jednej ze stron złożonych w toku rozprawy w terenie bez nadania tym ustaleniom prawnie uregulowanej formy ugody administracyjnej lub ugody materialnoprawnej, o której mowa w art. 30 ust. 1 tej ustawy. Organ prowadzący postępowanie powinien w takiej sytuacji, zgodnie z art. 13 § 2 w zw. z art. 114 i n. k.p.a. podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody administracyjnej, albo zwracając stronom uwagę na treść art. 30 ustawy prawo wodne powinien zachęcać strony do zawarcia poza wszczętym postępowaniem ugody regulacyjnej z art. 30 ust. 1 tej ustawy, która wymaga decyzyjnego zatwierdzenia przez organ zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Nie jest natomiast zgodne z prawem przyjmowanie do protokołu rozprawy administracyjnej zobowiązań jednej ze stron w celu uregulowania stosunków wodnych lub eliminacji istniejących wątpliwości lub sporów w tym zakresie

bez formalnej akceptacji pozostałych stron w formie ugody administracyjnej lub materialnoprawnej.

18. Geodezja i kartografia

Znaczna część spraw w tej kategorii dotyczyła odmowy wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 1044/17 Sąd stwierdził, że zmiana danych ewidencyjnych dotyczących zaliczenia gruntów do konkretnych rodzajów użytków gruntowych w trybie aktualizacji, musi wynikać z dokumentów potwierdzających istniejący na gruncie stan faktyczny.

W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 881/17 Sąd podkreślił, że organ ewidencyjny nie jest władny uwzględnić wniosku z żądaniem wprowadzenia zmian przebiegu granic działek ewidencyjnych, co do których zaistniał spór graniczny, czy tym bardziej spór o prawo własności. Nie można więc w takiej sytuacji dokonywać zmian ewidencyjnych, które nie wynikają wprost z dokumentów źródłowych wymienionych w § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.), a które powinny zostać rozstrzygnięte w drodze odpowiedniego postępowania (np. rozgraniczeniowego).

Również w sprawie o sygn. II SA/Rz 1628/16 Sąd oddalając skargę wskazał, że organy ewidencyjne nie mogą samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień do gruntu. Poprzez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji nie można dochodzić ani udowadniać praw właścicielskich, czy uprawnień do władania nieruchomością. Wątpliwości dotyczące stanu prawnego, lub tak jak w w/w sprawie - stanu faktycznego nieruchomości, nie pozwalają na prowadzenie w trybie administracyjnym postępowania służącego aktualizacji zapisów widniejących w ewidencji gruntów i budynków. W takiej sytuacji konieczne jest postępowanie przed sądem powszechnym, jako kompetentnym do rozstrzygania sporów na tym tle. Identyczne stanowisko zostało wyrażone przez Sąd w sprawie o sygn. II SA/Rz 341/17.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 297/17 Sąd wskazał, że wpis w księdze wieczystej decyduje o stanie prawnym nieruchomości i jest wiążący dla wszystkich, również dla organów prowadzących ewidencję gruntów i budynków. Wpis w księdze wieczystej dotyczący stanu prawnego nieruchomości i wynikające z niego

domniemanie może zostać obalone, ale tylko w stosownym postępowaniu przed sądem powszechnym.

Kwestia deklaratoryjnego charakteru ewidencji gruntów i budynków podkreślona również została m. in. w wyrokach wydanych w sprawach o sygn. II SA/Rz 99/16, II SA/Rz 612/17, II SA/Rz 1754/16 i II SA/Rz 1014/16.

Uzupełniając problematykę dotyczącą aktualizacji ewidencji gruntów i budynków warto odnotować stanowisko Sądu w sprawach o sygn. II SA/Rz 884/16 i II SA/Rz 982/16, w których Sąd stwierdził, że co prawda w ramach postępowania ewidencyjnego organy ewidencyjne nie są uprawnione do rozstrzygania kwestii zasięgu prawa własności, podkreślił jednak przy tym, iż na podstawie wszystkich znajdujących się w aktach dowodów, w tym oświadczeń stron, powinny one ocenić zasadność wprowadzenia zmiany wpisów w ewidencji, w szczególności dokonać kontroli zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 – dalej w skrócie: p.g. i k.).

W sprawie o sygn. II SA/Rz 199/17 Sąd uznał, że brak podstaw do wykazania w ewidencji gruntów i budynków użytkownika nieruchomości, jeśli jest ustalony jej właściciel i nie jest nim Skarb Państwa ani jednostka samorządu terytorialnego.

Warto również zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. II SA/Rz 1231/16 dotyczące procedury przeprowadzania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Oddalając skargę Sąd wyjaśnił, że złożone w trybie art. 24a ust. 6 p.g. i k. uwagi do projektu operatu oraz sposób i termin ich załatwienia nie mają wpływu na bieg terminu, po upływie którego projekt staje się z mocy prawa obowiązującym operatem ewidencji gruntów.

W wyroku w sprawie II SA/Rz 1546/16 Sąd podkreślił, że spór graniczny nie musi być przeszkodą do ujawnienia działki w modernizowanym operacie. W w/w sprawie Sąd uznał, że naniesienie na mapę działki ujętej w części opisowej operatu, a nie wykazanej w części graficznej, w granicach wynikających z dostępnych danych dostępnych organowi, umożliwi dochodzenie ustalenia jej prawidłowych granic w postępowaniu rozgraniczeniowym.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 885/16 Sąd wskazał, że zarzuty zgłaszane do danych zawartych w operacie modernizacyjnym dotyczyć mogą tylko tych kwestii, które są zmieniane czy weryfikowane w ramach modernizacji.

Modernizacja nie służy natomiast wyjaśnianiu wszystkich niejasności, niedokładności czy sprzeczności, jakie istnieją w ewidencji gruntów.

Do kwestii proceduralnej odnosił się wyrok w sprawie o sygn. II SA/Rz 609/17, w której Sąd uchylił decyzję kasacyjną organu II instancji wydaną w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a. Sprawa dotyczyła odmowy wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków. Sąd uznał, że skoro organ II instancji stwierdził w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, iż określona w aktualnie obowiązującym operacie ewidencyjnym funkcja budynku niemieszkalnego jest niezgodna z przedłożoną do akt sprawy dokumentacją architektoniczno – budowlaną, z której wynika główna funkcja tego budynku, to nie mógł jako podstawy decyzji kasacyjnej wskazać wątpliwości co do prawidłowości wykazanej głównej funkcji tego budynku. W sytuacji, gdy zasadniczy materiał wymagany do podjęcia rozstrzygnięcia został w sprawie zgromadzony, brak było podstaw do podjęcia przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

W sprawach o sygn. akt II SA/Rz 569/17 i II SA/Rz 809/16 Sąd wyjaśnił, że postępowanie dotyczące wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów może być wszczęte tylko na wniosek oznaczonego kręgu osób, wymienionych w art. 20 ust. 2 pkt. 1 p.g. i k. oraz osób władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 467/17 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków, stwierdzając niedostatki postępowania dowodowego przeprowadzonego z naruszeniem art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Żądanie skarżącej dotyczyło zmiany przebiegu granicy jej działki z powołaniem się na dokumenty sprzed scalenia. Organy obu instancji uznały, że decyzja o scaleniu określiła przebieg granicy tej działki powstałej na skutek scalenia. Sąd stwierdził jednak, że w toku postępowania scaleniowego nie uwzględniono prawomocnego postanowienia sądu powszechnego o rozgraniczeniu, co miało wpływ na treść decyzji o scaleniu, albowiem granica działki ustalona została na podstawie zapisów ewidencyjnych, które nie uwzględniały wyników w/w rozgraniczenia. Nieustalenie przez organy administracji treści postanowienia sądu powszechnego o rozgraniczeniu mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd wyjaśnił przy tym, że organ administracji jako organ prowadzący ewidencję może zażądać od sądu powszechnego przedłożenia operatu geodezyjnego będącego podstawą postanowienia o rozgraniczeniu. Dla sądu

powszechnego przekazanie operatu geodezyjnego jest elementem wykonania orzeczenia, wykonaniem obowiązków ciążących na sądzie z urzędu.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 1248/16 Sąd wskazał, że kwestia zawisłości przed sądem powszechnym sprawy dotyczącej prawa własności nie stanowi automatycznej przesłanki do zawieszenia postępowania w sprawie o wpisanie osoby samoistnego posiadacza do ewidencji gruntów. Wpisanie samoistnego posiadacza jest bowiem możliwe do czasu ustalenia właściciela przedmiotowego gruntu. Dla uwzględnienia wniosku konieczne są dwie przesłanki: nieuregulowany stan prawny tejże nieruchomości i bezsporne samoistne jej posiadanie. Postępowanie cywilne o własność mogłoby stanowić prejudykat, gdyby znajdowało się w końcowej fazie swojego trwania. Wtedy względy ekonomiki procesowej mogłyby wskazywać na potrzebę zawieszenia sprawy o wpis samoistnego posiadacza.

Osobną grupę stanowiły sprawy dotyczące rozgraniczenia nieruchomości.

Interesujący pogląd został wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. II SA/Rz 743/17, gdzie Sąd odnosząc się do treści uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r. I OPS 5/06 uznał, że nie w każdym przypadku organ, prowadząc postępowanie rozgraniczeniowe, musi jego kosztami obciążyć wszystkie osoby biorące w nim udział. W uchwale tej NSA dopuścił bowiem jedynie możliwość obciążenia właścicieli sąsiadujących nieruchomości takimi kosztami, nie stwierdzając jednak kategorycznie, że tego rodzaju rozstrzygnięcie musi w takim postępowaniu zapaść zawsze. Oddalając skargę Sąd uznał m. in., że nie powinni partycypować w kosztach postępowania właściciele działek, które graniczą z rozgraniczanymi działkami jedynie w jednym punkcie wspólnym, a ustalenie granic nie ma wpływu na zasięg prawa własności i powierzchnię ich działek.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 711/17 Sąd stwierdził, że jeżeli zostały spełnione konieczne i wystarczające warunki do uznania dokumentu rozgraniczeniowego za akt ugody granicznej w rozumieniu § 21 rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości oraz załącznika nr 3 do tego rozporządzenia, to nie jest możliwe i dopuszczalne dokonywanie na drodze administracyjnej oraz w postępowaniu sądownoadministracyjnym oceny materialnoprawnej skuteczności lub ważności aktów ugody granicznej jako czynności cywilnoprawnych mających moc ugody sądowej.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 630/17 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż skorzystanie z środka anulacyjnego w postaci żądania przekazania sprawy rozgraniczenia sądowi na podstawie art. 33 ust. 3 p.g. i k., skutkuje utratą bytu prawnego decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu. Sąd stwierdził ponadto, że niezależnie od dalszych losów postępowania rozgraniczeniowego, a więc nawet w razie zwrotu wniosku przez sąd powszechny, zawieszenia czy umorzenia postępowania, decyzja o rozgraniczeniu nie odzyskuje swojego bytu w obrocie prawnym.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 362/17 Sąd zajął stanowisko, że w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym prowadzonym z urzędu, stosowanie ogólnych (cywilnoprawnych) zasad podziału kosztów rozgraniczenia jest w ogóle wyłączone..

19.Ochrona środowiska

Spośród spraw z tej kategorii, które nie zostały merytorycznie rozpoznane na uwagę zasługuje sprawa sygn. II SA/Rz 280/17, w której Sąd odrzucił skargę na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu metodą odkrywkową kruszywa naturalnego, wydane na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353), dalej „ustawa środowiskowa”. W ocenie Sądu, na rozstrzygnięcie to stronie nie przysługuje zażalenie, o czym stanowi art. 77 ust 7 powołanej ustawy, w myśl którego do uzgodnienia i opinii, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 3, nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 k.p.a. Przepis ten stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 106 § 5 k.p.a., zgodnie z którym zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Z powyższego względu, postanowienie wydane na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 1 wskazanej wyżej ustawy nie stanowi również postanowienia kończącego postępowanie lub załatwiającego sprawę co do istoty. Ma ono potencjalne znaczenie merytoryczne

i wpływa na treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 80 w zw. z art. 71 ustawy środowiskowej, jednak nie oznacza to, że rozstrzyga sprawę co do istoty, nawet w części. Jest ono bowiem postanowieniem o charakterze uzgodnieniowym, a zatem wydanym w postępowaniu ściśle związanym z postępowaniem prowadzonym przez inny organ, które w świetle obowiązujących przepisów zostaje zakończone poprzez wydanie decyzji przy uwzględnieniu wyników uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 ww. ustawy. Postanowienie to nie jest zatem postanowieniem, które w myśl art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a. może być przedmiotem samoistnego zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Z podobną kwestią zetknął się Sąd w sprawie II SA/Rz 77/17, w której oddalił skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającą decyzję Burmistrza o odmowie ustalenia warunków realizacji określonego przedsięwzięcia oraz wydane w ramach postępowania postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) o odmowie uzgodnienia warunków realizacji tego przedsięwzięcia. Sąd podkreślił, że rozpoznając odwołanie od decyzji organu I instancji, w którym to środku zaskarżenia postawiono zarzuty dotyczące postanowienia RDOŚ, Kolegium miało obowiązek objąć kontrolą także to postanowienie. Stosownie bowiem do przepisu art. 77 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 7 ustawy środowiskowej, jest ono niezaskarżalne. Nie zostało jednak równocześnie w tym przypadku wyłączone stosowanie normy art. 142 k.p.a., co w konsekwencji oznacza, że postanowienie RDOŚ w sprawie uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia (zarówno pozytywne jak i negatywne) może zostać przez stronę zaskarżone w odwołaniu od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W ocenie Sądu, w sprawie zostały spełnione obie przesłanki, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., bowiem postępowanie przed Burmistrzem Miasta i RDOŚ prowadzone było z naruszeniem przepisów postępowania: określonych w art. 7, 77 i 80 k.p.a., a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organ odmawiając wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia nie dokonał żadnych samodzielnych ustaleń, jak też oceny raportu. Stwierdził jedynie, że wobec odmowy uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia przez RDOŚ, niemożliwe jest wydanie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania. Stanowisko to Sąd uznał za oczywiście bezzasadne. Wskazał, że choć decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia uzależniona

jest od niezaskarżalnego i istotnie kształtującego ją postanowienia RDOŚ w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, w szczególności w przypadku odmowy uzgodnienia warunków jego realizacji, to winno ono podlegać wnikliwej kontroli organu, co powinno następnie znaleźć wyraz w treści uzasadnienia. Nie można bowiem dopuścić do takiej sytuacji, że niezaskarżalne i nieweryfikowane postanowienie wydane w postępowaniu akcesoryjnym będzie bezwzględnie dyktować wynik postępowania głównego.

Wśród spraw rozpatrzonych co do meritum należy wskazać także na sprawę II SA/Rz 1718/16. Sąd uchylił w niej postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które uchylało z kolei postanowienie Burmistrza Miasta - nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla określonego przedsięwzięcia - i przekazywało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Powodem eliminacji rozstrzygnięcia organu I instancji było zauważenie przez Kolegium występowania w obrocie wcześniejszego postanowienia Burmistrza Miasta, które stwierdzało brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tego samego przedsięwzięcia. W ocenie organu II instancji, pozostawanie w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą postanowień, w sposób rażąco narusza obowiązujący ład prawny. Sąd nie zgodził się z tym stanowiskiem. Uznał, że w przypadku tak dynamicznej kwestii jaką jest ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, niezaskarżalne postanowienie o braku podstaw do przeprowadzenia tej oceny nie może przesądzać o niemożliwości późniejszego stwierdzenia istnienia tego obowiązku, bez konieczności wyeliminowania poprzednio wydanego postanowienia stwierdzającego brak podstaw do przeprowadzenia tej oceny, tym bardziej, że nie ma przepisów umożliwiających jego eliminację. Stanowisko to Sąd uznał za uzasadnione zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że konieczność wydania decyzji środowiskowej może pojawić się na różnych etapach realizacji inwestycji: warunków zabudowy czy pozwolenia na budowę. Przesądzenie o braku podstaw do przeprowadzenia tej oceny na wczesnym etapie realizacji inwestycji bez możliwości późniejszej zmiany stanowiska mogłoby wywołać niepożądane skutki z punktu widzenia ochrony środowiska, niezgodne z celem regulującej tą kwestię ustawy środowiskowej. W ocenie Sądu, skoro prawo dopuszcza możliwość zmiany postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w toku rozpoznania zwykłych środków zaskarżenia, a następnie nadzwyczajnych, wykluczenie możliwości zmiany

niezaskarżalnego postanowienia o braku obowiązku przeprowadzenia oceny, nie znajduje żadnego uzasadnienia.

20. Edukacja

W okresie sprawozdawczym wpływ w tej kategorii spraw znacząco zwiększył się, co poniekąd miało związek z wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego i kwestionowaniem uchwał organów stanowiących, opinii kuratora czy też rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez wojewodę. Odnotowano jednakowoż sprawy dotyczące skreślenia z listy doktorantów, sprawy kandydatów na studia i studentów (w tym z zakresu stypendiów), sprawy dotyczące szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, sprawy dotyczące dyrektorów szkół oraz uczniów (w tym stypendiów i pomocy materialnej dla uczniów). Dokonywano także kontroli rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w związku z podjęciem uchwał w sprawie: uchwalenia zasad przyznawania stypendium za wysokie wyniki w nauce (II SA/Rz 594/17), organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej dla niektórych jednostek oświatowych (II SA/Rz 642/17), zmiany nazwy zespołu szkół licealnych i technicznych (II SA/Rz 942/17).

W sprawach z zakresu skreślenia z listy doktorantów Sąd uchylając zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji (sprawa II SA/Rz 1523/16) wskazał, że ta sama osoba działająca z upoważnienia rektora wydała w jego imieniu zarówno decyzję w postępowaniu zwykłym, jak i w objętym skargą postępowaniu nieważnościowym, co stanowi istotne naruszenie art. 24 § 1 pkt 5 K.p.a. oraz przesłankę wznowienia postępowania.

W sprawie II SA/Rz 1230/16 powodem uchylenia decyzji obu instancji była okoliczność, że w dacie wydania decyzji o skreśleniu z listy studiów doktoranckich skarżący nie był już uczestnikiem tych studiów z powodu ich ukończenia, utracił on status doktoranta, przestał być stroną tego stosunku administracyjnego. Oznaczało to, że nie mógł on być skreślony z listy, to zaś skutkowało bezprzedmiotowością postępowania.

W sprawie II SAB/Rz 30/17, w której skarżący zarzucił rektorowi bezczynność w rozpoznaniu jego wniosku o umorzenie nienależnie pobranych jako doktorant stypendiów, Sąd oddalając skargę wskazał, że w aktualnym stanie prawnym nie istnieje norma prawna obligująca rektora uczelni wyższej do rozpoznania wniosku

o umorzenie nienależnie pobranego stypendium. Takiej normy nie zawierają przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm., dalej "u.P.os.w.") oraz regulacje wydane na jej podstawie w postaci rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich (Dz. U. z 2016 r., poz. 558). Dokonana przez Sąd analiza aktu wewnętrznego w postaci regulaminu przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów uczelni nie pozwalała także na wyprowadzenie normy mogącej stanowić podstawę zgłoszonego przez skarżącego żądania. Sąd wyjaśnił, że należności, o jakich mowa w sprawie, nie stanowią nieopodatkowanych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, nie są dochodami budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego albo przychodami państwowych funduszy celowych (art. 60 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych). Organ nie miał zatem jakichkolwiek kompetencji administracyjnoprawnych, by załatwić wniosek skarżącego poprzez wydanie decyzji administracyjnej w wyniku zastosowania przepisów K.p.a. czy O.p.

W podgrupie dotyczącej spraw kandydatów na studia i studentów - w sprawie II SA/Rz 854/17 – Sąd uchylając decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie odmowy przyznania stypendium socjalnego, wyjaśnił, że złożenie przez skarżącą wniosku po terminie wskazanym w regulaminie nie zwalniało dziekana (lub osobę przez niego upoważnioną) od jego merytorycznego rozpatrzenia. Zauważono, że przepisy obowiązującego prawa nie przewidują materialnoprawnego terminu zawitego do składania wniosków o przyznanie stypendium socjalnego, ani też nie upoważniają rektora do wprowadzenia go w regulaminie danej uczelni. Wskazanie w regulaminie takiego terminu składania wniosków ma wyłącznie charakter porządkujący, jako wprowadzenie pewnej dyscypliny w celu sprawnego przeprowadzenia postępowań w sprawach o przyznanie świadczeń.

W sprawach dotyczących dyrektorów szkół, Sąd podtrzymał prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie poglądy. Przykładowo w sprawie II SA/Rz 897/16 dotyczącej odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły wskazał, że „szczególnie uzasadnione przypadki” (odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego) oznaczają takie sytuacje, w których nie jest możliwe pełnienie przez nauczyciela funkcji kierowniczej i zachodzi konieczność

natychmiastowego przerwania jego czynności z uwagi na zagrożenie dla interesu publicznego, przy czym muszą być one na tyle istotne, iż nie pozwalają na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę. Natomiast w sprawie II SA/Rz 1730/16 dotyczącej powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat, Sąd wyraził pogląd, że zasadą jest powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres 5 lat, natomiast powierzenie na krótszy okres stanowi wyjątek i rodzi konieczność indywidualnego i precyzyjnego wskazania w uchwale „uzasadnionych przypadków”. W opisywanej sprawie Sąd nie zgodził się z uzasadnieniem rozstrzygnięcia nadzorczego (którym Wojewoda stwierdził nieważność zarządzenia w sprawie powołania na stanowisko dyrektora), że treść zarządzenia nie świadczy o istnieniu „uzasadnionego przypadku”. W jego ocenie powody podane w zarządzeniu mogły uzasadniać skrócenie okresu powierzenia stanowiska dyrektora. Jak wskazał Sąd uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia wymogów wykazania naruszenia prawa, co uzasadniało jego uchylenie.

W bieżącym roku sprawozdawczym rozpatrywano także sprawy dotyczące pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów w formie stypendium socjalnego. We wszystkich tych sprawach skargi zostały oddalone. Przy czym w sprawach II SA/Rz 693-694/17, II SA/Rz 721/17 nie uwzględniając skarg na decyzje umarzające postępowanie w sprawie ustalenia prawa do wyżej wskazanego świadczenia socjalnego Sąd wyjaśniał, że stypendium szkolne może być przyznane w danym roku szkolnym jednorazowo na ustalony okres liczony w miesiącach. Właściwy organ nie może przy tym rozstrzygać w danym roku szkolnym, kilkoma odrębnymi decyzjami w zależności od tego jak kształtuje się kryterium dochodowe dla członków rodziny ucznia. Przyznanie stypendium szkolnego w danym roku szkolnym jest jednocześnie przyznaniem tej formy pomocy materialnej dla ucznia w danym roku szkolnym. W kontrolowanych przypadkach sprawa wszczęta wnioskiem o przyznanie stypendium szkolnego zakończyła się wydaniem decyzji na okres 1 miesiąca. Jak zauważył Sąd, w sytuacji gdy ostatecznie rozstrzygnięto o żądaniu strony, wnioski w tej samej sprawie nie mógł być ponownie rozpoznawany przez organy administracji publicznej na ten sam rok szkolny, nawet gdy wniosek dotyczy okresu, na który nie przyznano pierwotnie stypendium.

W sprawie II SA/Rz 985/16 Sąd sformułował tezę, że: „Na gruncie art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, uprawnienie do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym przysługuje rodzicom do

czasu uzyskania przez dziecko (ucznia) pełnoletności. Z chwilą osiągnięcia pełnoletności, legitymację do wystąpienia z wnioskiem o świadczenie posiada wyłącznie uczeń. Skierowanie decyzji administracyjnej do osoby, która w toku postępowania przestała być przedstawicielem ustawowym strony z uwagi na uzyskanie przez nią pełnoletności, a jednocześnie sama stroną nie jest, stanowi wadę, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a.". W omawianej sprawie taka okoliczność zaistniała, to zaś skutkowało stwierdzeniem nieważności decyzji organów obu instancji.

W tej kategorii odnotowano także sprawy, w których kwestionowano legalność podjętych przez organ samorządu terytorialnego uchwał w przedmiocie utworzenia zespołu szkolno-przedszkolnego (II SA/Rz 896/16), zamiaru przekształcenia szkoły podstawowej z VI-cio klasowej na III klasową (II SA/Rz 645/17). W tych sprawach Sąd kontrolując kwestionowane uchwały uznał je za legalne i tym samym oddalił skargi. W sprawie II SA/Rz 896/16 zauważono, że przedmiotem skargi jest uchwała o utworzeniu zespołu szkolno-przedszkolnego z połączenia publicznej szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym funkcjonującym przy tej szkole oraz samorządowego przedszkola. W ocenie składu orzekającego podjęta uchwała doprowadziła do przekształcenia istniejącej szkoły i przedszkola w nowy twór instytucjonalny w postaci zespołu szkolno-przedszkolnego. W rezultacie doszło do ustanowienia nowego aktu założycielskiego oraz statutu szkoły publicznej. Dlatego przed podjęciem zaskarżonej uchwały a po podjęciu uchwały intencyjnej, konieczne było odpowiednie zastosowanie regulacji ustawy o systemie oświaty (u.s.o.) dotyczących likwidacji szkoły publicznej wyrażonych w art. 59 ust. 1-6 tej ustawy. Utworzenie zespołu szkolno-przedszkolnego poprzez połączenie publicznej szkoły podstawowej i samorządowego przedszkola stanowiło przekształcenie, o jakim mowa w art. 59 ust. 6 u.s.o., a przez to wymagało zachowania procedury informowania rodziców z art. 59 ust. 1 u.s.o. Jak zauważył Sąd zawiadomienie o zamiarze likwidacji jest dokonane skutecznie wówczas, gdy dotarło do wszystkich osób lub organów, które powinny być zostać poinformowane o zamierzonej likwidacji, najpóźniej w terminie, o którym mowa w tym przepisie. Niezachowanie przez organ prowadzący tak rozumianej procedury informowania rodziców o zamiarze przekształcenia, zakwalifikowano jako istotne naruszenie prawa, które skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały.

Ostatnią podgrupę spraw w opisywanej kategorii stanowiły te, w których zakwestionowano legalność uchwał/rozstrzygnięć nadzorczych podjętych/wydanych w związku z wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego.

W sprawach II SA/Rz 521/17, II SA/Rz 544/17, II SA/Rz 692/17 i II SA/Rz 726/17 podstawę wydawanych rozstrzygnięć stanowiły przepisy ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60 – dalej „ustawą.”). W sprawach tych wyjaśniano, że zgodnie z założeniami tzw. reformy oświaty zaistniała konieczność wprowadzenia zmian w sieciach szkolnych, co wiąże się z podjęciem przewidzianych tą ustawą czynności. W pierwszej kolejności rada gminy winna podjąć uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą (art. 206 ustawy). Następnie, zgodnie z art. 208 ustawy ww. uchwałę w sprawie projektu dostosowania przekazać właściwemu kuratorowi oświaty, który opiniuje ją w ciągu 21 dni od dnia otrzymania. Opinia ta dotyczy uchwały w zakresie, o którym mowa w art. 206 ust. 2 pkt 1-3, oraz zawiera w szczególności ocenę zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych w tej uchwale oraz ocenę w zakresie zapewnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a w przypadku, o którym mowa w art. 206 ust. 4, także możliwości realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci i młodzież zamieszkałych na terenie danej gminy. Opinia ta może wskazywać zmiany, które należy uwzględnić w uchwale, o której mowa w art. 210. Wreszcie, na podstawie art. 208 ust. 5 ustawy opinia kuratora oświaty jest wiążąca dla organów gminy i nie służy od niej zażalenie. Na opinię służy skarga do sądu administracyjnego. Następnie na podstawie art. 210 ustawy podejmowana jest uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego. Ta uchwała podlega sprawowanemu przez wojewodę nadzorowi z punktu widzenia zgodności z prawem.

W omawianych sprawach wskazano także, że jednym z głównych założeń reformy oświaty jest, by ustalając sieć szkół gmina dążyła do tego, aby szkoła podstawowa była szkołą o pełnej strukturze organizacyjnej obejmującej klasy I-VIII oraz funkcjonowała w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji. Wyjaśniono też, że w przypadku przekształceń, które nastąpią z mocy ustawy, jednostka samorządu terytorialnego będzie zobowiązana do podjęcia, do dnia 30 listopada roku, w którym nastąpi przekształcenie szkoły, uchwał deklaratoryjnych potwierdzających

nastąpienie przekształcenia i pozwalających na uporządkowanie kwestii formalno-prawnych wynikających z przekształcenia. Uchwały te stanowią jednocześnie akty założycielskie szkół przekształconych z mocy prawa. Natomiast przekształcenia szkół publicznych, podejmowane z inicjatywy organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikające z tych przekształceń zmiany w sieci szkolnej, są przeprowadzane na podstawie szczególnych uchwał dostosowujących, podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Uchwały te z jednej strony stanowią formalną podstawę dokonania zmian organizacyjnych, a z drugiej – dostosowują istniejącą sieć szkół publicznych do zmian w strukturze szkolnej.

W sprawach II SA/Rz 521/17 i II SA/Rz 544/17 przedmiotem skarg uczyniono opinie kuratora oświaty, przy czym w pierwszej ze spraw opinię warunkowo pozytywnie opiniującą uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, w drugiej zaś opinię w przedmiocie uzupełnienia warunkowo pozytywnej opinii do takiej uchwały.

W pierwszej ze spraw (II SA/Rz 521/17) Sąd oddalając skargę na opinię kuratora wskazał, że została ona zaskarżona jedynie w zakresie warunku polegającego na wskazaniu konieczności ustaleń dotyczących lokalizacji siedziby szkoły podstawowej w dotychczasowej siedzibie gimnazjum. Istota sporu sprowadzała się do różnej wykładni art. 206 ust. 5 ustawy. Według strony skarżącej przepis ten może być samodzielną podstawą wskazania w uchwale podjętej na podstawie art. 206 ustawy dodatkowej lokalizacji miejsca prowadzenia zajęć w szkole podstawowej, nawet w sytuacji, gdy szkoła ta nie jest przekształcana tą uchwałą. Stanowisko kuratora było odmienne. Jego zdaniem art. 206 ust. 5 ustawy ma zastosowanie wyłącznie do szkół przekształcanych, włączanych w ramach reformy oświaty tą uchwałą. Nie dotyczy on zaś szkoły podstawowej, która z dniem 1 września 2017 r. staje się z mocy prawa ośmioletnią szkołą podstawową posiadającą jedną lokalizację. Sąd dokonując wykładni ww. przepisu wskazał, że istotną okolicznością w sprawie było to, że szkoła podstawowa opiniowana przez kuratora oświaty nie była w ogóle przekształcana na dzień 1 września 2017 r. Oznaczało to, że mogła i powinna być ona objęta uchwałą w zakresie sieci szkół wydaną na podstawie art. 206 ust. 1 ustawy, jako publiczna szkoła podstawowa na terenie gminy, ale tylko jako element sieci szkół. Jak zauważył Sąd, przekształcenie szkoły podstawowej nastąpi z mocy prawa z dniem 1 września 2017 r. (art. 117 ust. 1

ustawy), a do dnia 30 listopada 2017 r. organ stanowiący gminy w drodze uchwały stwierdzi jej przekształcenie w 8-letnią szkołę podstawową. Uchwała ta będzie stanowić akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy prawo oświatowe (art. 117 ust. 4 i 5 ustawy). Sąd zauważył, że dokonywanie przekształcenia szkoły uchwałą z art. 206 ust. 1 jest możliwe w wypadkach przewidzianych w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe. Natomiast wskazanie innej lokalizacji miejsca prowadzenia zajęć dydaktycznych szkoły podstawowej jest przekształceniem tej szkoły.

W drugiej ze spraw (II SA/Rz 544/17) Sąd uchylając opinię kuratora oświaty wydaną w przedmiocie uzupełnienia warunkowo pozytywnej opinii do uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego wskazał na brak podstawy prawnej do uzupełnienia przez kuratora o dodatkowe warunki wcześniej wydanej opinii tego organu. Podkreślono, że w myśl art. 208 ustawy opinia kuratora jest wiążąca, co oznacza jej nieodwołalność zarówno przez organ (tj. kuratora), który ów akt wydał jak również przez inne organy sprawujące nad nim nadzór. Z chwilą wydania opinii i jej zakomunikowania adresatowi, staje się ona w pełni wykonalna, czyli wywołuje oznaczone swą treścią skutki prawne. Wyrażona w art. 208 ust. 5 ustawy moc wiążąca opinii nie dotyczy tylko organów samorządu gminnego, ale również autora aktu nadzoru, czyli kuratora. Jak zauważył Sąd, w żadnym z przepisów ustawy, jak również w u.s.g., ustawodawca nie przewidział trybu dokonywania przez kuratora takich modyfikacji jak uzupełnienie, zmiana, a nawet sprostowania opinii o projekcie uchwały organu gminy. Powyższe oznacza prawny zakaz dokonywania przez organ uzupełnień wydanej wcześniej opinii. Reasumując Sąd zauważył, że akt uzupełniający opinię kuratora o uchwale w sprawie projektu dostosowania o dodatkowe warunki, jest działaniem podjętym bez podstawy prawnej, narusza w sposób oczywisty art. 7 Konstytucji RP wobec braku podstawy prawnej dla tego typu działania, a także art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie zasady samodzielności samorządu gminnego oraz art. 208 ust. 5 ustawy przez dokonanie nieuprawnionej modyfikacji opinii o uchwale w sprawie projektu dostosowania, która z mocy tego przepisu wiązała organ nadzoru.

W sprawie II SA/Rz 726/17 przedmiotem skargi było natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, którym stwierdzono nieważność części zapisów uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju

szkolnego. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru. Wyjaśnił, że z art. 206 ust. 6 ustawy wynika, że na podstawie uchwały (w sprawie dostosowania sieci szkół), nie dokonuje się zakładania szkół, o których mowa w art. 18 ustawy – Prawo oświatowe, w tym szkół podstawowych o niepełnej strukturze organizacyjnej i szkół podstawowych filialnych, likwidacji i przekształceń szkół innych niż dokonywane na podstawie przepisów tej ustawy. Oznacza to, że dokonywanie przekształcenia szkoły uchwałą z art. 206 ust. 1 jest możliwe jedynie w wypadkach przewidzianych w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe. Zgodnie z art. 205 ust. 4 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wskazać uczniom oddziałów klasy VI szkoły podstawowej prowadzonej przez tę jednostkę, miejsce realizacji obowiązku szkolnego od klasy VII do VIII, w latach szkolnych 2017/2018-2022/2023, w publicznej szkole podstawowej, powstałej z przekształcenia gimnazjum, prowadzonej przez tę jednostkę. Jak zauważył Wojewoda szkoły wymienione w uchwale, będącej przedmiotem nadzoru nie są takimi szkołami, tj. szkołami powstałymi z przekształcenia gimnazjum. Zatem zapisy uchwały w zakwestionowanej części pozostawały w sprzeczności z uregulowaniami zawartymi w przepisach ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, tj. art. 205 ust. 4 i art. 206 ust. 6.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 692/17 Sąd oddalając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze jako zasadne ocenił stanowisko organu nadzoru stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przekształcenia publicznej szkoły podstawowej, która podjęta została bez uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Sąd wskazał, że w obecnym stanie prawnym opinia ta wydawana jest w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie i zastosowanie znajdują przepisy K.p.a. z wszystkimi tego konsekwencjami. Podkreślono, że kurator przed podjęciem uchwały o przekształceniu szkoły wydał postanowienie negatywnie opiniujące ten zamiar. Gmina natomiast wbrew brzmieniu art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, podjęła uchwałę o przekształceniu szkoły, korzystając z treści art. 89 ust. 1 u.s.g. Sąd zauważył przy tym, że nie występuje tu kolizja tych dwóch przepisów, gdyż pierwszeństwo ma regulacja ustawy o systemie oświaty, jako *lex specialis*.

21. Zagospodarowanie przestrzenne

Niezmienne najliczniejszymi w tej grupie spraw były sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy terenu. Odnotować należy dużą skuteczność wnoszonych skarg, o czym świadczy fakt, że liczba wyroków uchylających zaskarżone akty przewyższała znacznie ilość skarg oddalonych.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 606/17 wniosek inwestora obejmował zamierzenie polegające na budowie budynku hali magazynowej z zapleczem socjalno - biurowym. Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd zaakcentował, że rzeczą organów orzekających w sprawie było dokonanie szczegółowej i wnikliwej oceny czy tego rodzaju zabudowa jest możliwa do pogodzenia z zabudową już istniejącą w obszarze analizowanym. Organ musi zatem dokonać stanowczej oceny czy planowana zabudowa (także odbiegająca od zabudowy dominującej lub uzupełniającej) mieści się w granicach ładu przestrzennego obszaru analizowanego. Zachowanie tych granic jest możliwe pod warunkiem, że nowa zabudowa (także o odmiennych funkcjach lub cechach względem analizowanej zabudowy) nie zaburzy już istniejącego ładu urbanistyczno-architektonicznego, prowadząc do naruszenia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.; dalej "u.p.z.p."). Oznacza to, że odmowa ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynków o funkcjach handlowo-usługowych ze względu na to, że w obszarze analizowanym dominuje inna funkcja (np. funkcja mieszkaniowa lub produkcyjna) wymaga przekonującego i wnikliwego uzasadnienia, z którego będą wynikać racjonalne i weryfikowalne argumenty wskazujące, że wyrażenie zgody na realizację tego rodzaju inwestycji doprowadzi do nieakceptowalnej modyfikacji funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, która zaburzy istniejący ład przestrzenny. Ustalenia i oceny w tym zakresie powinny być zobiektywizowane, wyważone i szczegółowe. Tylko całościowa i odpowiednio uzasadniona ocena może być podstawą do wydania pozytywnej albo negatywnej decyzji. Nie ma podstaw, aby funkcje terenu i zabudowy interpretować zawężająco, np. jako możliwości powstania budynków tylko tego samego rodzaju co już istniejące. W podobny sposób Sąd wypowiedział się w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Rz 1597/16.

Rozpoznając sprawę o sygn. II SA/Rz 442/17 Sąd wyraził pogląd, że wszelkie interpretacje, które wprowadzają dodatkowe ograniczenia wykonywania prawa służebności także przy ustalaniu warunków zabudowy (teren objęty wnioskiem posiada dostęp do drogi publicznej poprzez ustanowioną służebność przejazdu, przechodu i przegonu poprzez inną działkę) należy uznać za niedopuszczalne. Do takiego niedopuszczalnego ograniczenia wykonywania prawa służebności prowadzi interpretacja organów, która uzależnia wydanie decyzji o warunkach zabudowy i spełnienie przesłanki dostępu do drogi publicznej od zgodności przeznaczenia działki, przez którą możliwy jest dostęp z przeznaczeniem działki inwestycyjnej. Służebność obciąża całą nieruchomość, nie może obciążać ani udziału we własności, ani tylko tej części fizycznej, na której jest wykonywana. Jest prawem związanym z nieruchomością, stanowi jej część składową i nie może być samodzielny przedmiot obrotu. Dzieli los tej nieruchomości również w zakresie ustalenia przeznaczenia gruntu. Interpretacja dokonana przez organy była niezgodna nie tylko z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych i przepisami Kodeksu cywilnego. Poparcia tej interpretacji, jak zaznaczył Sąd, nie sposób znaleźć w orzecznictwie sądów.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1456/16 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji objętej legalizacją samowoli budowlanej. Kluczowy okazał się podniesiony w skardze zarzut niedopuszczalności postępowania o ustalenie warunków zabudowy, gdy toczy się postępowanie legalizacyjne w trybie art. 50 i 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016r. poz. 290 ze zm., dalej w skrócie: „P.b.”) Sąd przyjął za własny pogląd funkcjonujący w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która podlega legalizacji w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 i art. 51 P.b. Podkreślił, że ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawo budowlane określają jeden zespół złożonych działań, które składają się na proces inwestycyjny. Nie można obu ustaw stosować rozłącznie. Trzeba mieć na uwadze różnice pomiędzy zwykłym trybem wydawania decyzji o warunkach zabudowy - w przypadku braku planu miejscowego - dla obiektu mającego powstać legalnie lub dla już istniejącego, którego użytkowanie ma ulec zmianie (art. 59 u.p.z.p.), od trybu, dotyczącego wydania tej decyzji dla obiektu budowlanego już zrealizowanego bez pozwolenia na

budowę. W tym ostatnim przypadku, zastosowanie znajdzie art. 48 P.b, który odnosi się do nakazu rozbiórki, warunków odstąpienia od przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie, jak również wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 187/17 odnosząc się do braku zgody współwłaścicieli nieruchomości (w tym skarżących) na realizację inwestycji, Sąd oddalając skargę podkreślił, że wydana w sprawie decyzja o warunkach zabudowy nie narusza prawa ich własności oraz zawiera zapisy w zakresie wymagań dotyczących ochrony osób trzecich (projektowana inwestycja nie może powodować braku dostępu do drogi publicznej, możliwości korzystania z kanalizacji, energii elektrycznej oraz środków łączności, ograniczenia dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, hałasu, wibracji, zakłóceń elektrycznych, promieniowania, zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby). Sąd wyraźnie zaznaczył, że w kontekście przysługującego zarówno inwestorowi jak i osobom trzecim prawa własności do odrębnych lokali znajdujących się w tym samym budynku, możliwość realizacji inwestycji w obiektywny sposób musi uwzględniać wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP prawo do równego traktowania przez władze publiczne, postrzegane przez wyrażone w jej art. 64 prawo do własności, równą dla wszystkich jego ochronę prawną oraz możliwość jego ograniczenia tylko w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Skoro w kontekście już funkcjonujących w budynku lokali handlowo – usługowych oraz wykazanej zgodności inwestycji z przepisami normującymi kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego projektowany lokal nie będzie kolidował z funkcją budynku i zabudową sąsiednią, a także nie będzie źródłem uciążliwości dla otoczenia, to w tej sytuacji wydanie pozytywnej dla inwestora decyzji o warunkach zabudowy stanowi na obecnym etapie postępowania wyraz należytego wyważenia interesów tegoż inwestora i innych osób, zwłaszcza że w sferze normatywnej przepisy u.p.z.p. nie przyznają prymatu w korzystaniu z prawa własności ani inwestorowi, ani innym osobom (współwłaścicielom nieruchomości, właścicielom nieruchomości sąsiednich).

Stwierdzając w części nieważność uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sprawie o sygn. II SA/Rz 14/17 Sąd podkreślił, że obywatele mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego

minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań, tym bardziej, że brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskuje prymatu w odniesieniu do interesu prywatnego jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu społecznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP. W ocenie Sądu organ poprzez pozbawione racjonalnego uzasadnienia i dowolne objęcie granicami terenu przeznaczonego pod ciągi pieszo-jezdne działki skarżących zakresie szlaku przebiegającego przez fragment budynku gospodarczego oraz bezpośrednio wzdłuż ściany budynku mieszkalnego (w sytuacji gdy działki znajdujące się po przeciwnej stronie planowanego ciągu nie są zabudowane albo nie są zabudowane w pasie o szerokości ok. 10 m), naruszył przede wszystkim konstytucyjne zasady proporcjonalności, zasady zakazu naruszania istoty prawa własności, zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne wszystkich obywateli znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej, zasady równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia. Z kolei poprzez brak wykazania wynikających z potrzeb interesu publicznego uzasadnionych przesłanek, motywów, założeń i celów związanych z tego rodzaju intensywną ingerencją w sferę prawa własności podmiotu prywatnego skarżony organ naruszył w sposób istotny przepisy art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 640/Rz Sąd uwzględniając skargę Rady Miejskiej na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność jej uchwały w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowanie Przestrzennego, wyraził pogląd, że stwierdzenie przez Wojewodę nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na istotne naruszenie zasad jego sporządzania (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), z powołaniem się na wzajemną sprzeczność treści studium i planu, powinno poprzedzać wykazanie, że postanowienia planu sprzeniewierzają się wartościom chronionym przez studium. Z tak sformułowanym wnioskiem koresponduje treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który pozwala na uchwalenie planu nie tyle po stwierdzeniu, że jest on zgodny z postanowieniami studium, ile że nie jest z nimi sprzeczny. Daje to gminom możliwość swobodniejszego kształtowania treści planu, z wykorzystaniem rozwiązań, które nie zostały wprost

przewidziane w studium, niemniej nie pozostają w sprzeczności z jego treścią. Organ nadzoru, interweniując w oparciu o art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powinien rozważyć, czy jego działanie pozostaje w pewnej racjonalnej proporcji do wartości, które ma chronić. Ingerencja czysto formalistyczna, wyrażająca się w zarzucie zastosowania w planie postanowień nieprzewidzianych w studium, może okazać się nieprawna, jeżeli jej podjęcie nie będzie uzasadnione sprzecznością tych postanowień z „wartościami planistycznymi” określonymi w studium. Zatem podanie w planie wysokości zabudowy poprzez sparametryzowanie jej wyłącznie w metrach, a nie w metrach i kondygnacjach, jak przewidziano to w studium Sąd ocenił jako dopuszczalne, a nawet zasadne, bowiem określenie wysokości w kondygnacjach odnosi się wyłącznie do budynków (§ 3 pkt 16-18 i § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. 2015r. poz. 1422 ze zm.), natomiast tak w studium, jak i w planie należy określić maksymalną wysokość zabudowy, a zatem wysokość każdego obiektu budowlanego, niekoniecznie będącego budynkiem. Z tego też względu wyznaczenie tego wskaźnika wyłącznie w metrach należy uznać za najbardziej adekwatne. Obawa, że w oparciu o postanowienia planu będzie można wznieść budynek, który wprawdzie metrażowo będzie mieścił się w przyjętych granicach wysokości, jednakże może mieć o jedną kondygnację więcej niż zastrzeżono w studium ma charakter czysto formalny.

Oddalając skargę w sprawie II SA/Rz 67/17 z zakresu dotyczącego lokalizacji inwestycji celu publicznego Sąd zaznaczył, że wiążący charakter mieć będzie rozstrzygnięcie decyzji, a nie treść jej uzasadnienia. Ta zaś mówi o przebudowie istniejącej linii napowietrznej SN 15 kV i budowie linii kablowych SN 15 kV, którą organy administracji architektoniczno-budowlanej będą rozumieć tak, jak określa to definicja zawarta w art. 3 pkt 7a P.b. Będą one bowiem związane decyzją lokalizacyjną z mocy art. 55 u.p.z.p. Realizacja innych inwestycji z powołaniem się na ww. decyzję nie będzie legalna (w szczególności rozbudowa). Decyzja lokalizacyjna nie służy zaś rozstrzygnięciu o konkretnych rozwiązaniach budowlanych, ale o określeniu miejsca jej rozmieszczenia (położeniu, przebiegu). Ponadto zakres przewidzianych do wykonania robót będzie podlegać ocenie organów administracji architektoniczno-budowlanej albo nadzoru budowlanego, a zatem inwestor nie będzie mógł w toku procesu budowlanego w legalny sposób wykroczyć poza to, co wynika z decyzji lokalizacyjnej. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę

właściwy organ będzie bowiem musiał sprawdzić zgodność projektu budowlanego z decyzją lokalizacyjną, stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 P.b. Organy planistyczne były zaś związane wnioskiem inwestora i mogły oceniać jedynie to, czy możliwe jest wydanie decyzji lokalizacyjnej dla planowanej przez inwestora przebudowy istniejącej linii.

W sprawie II SA/Rz 336/17 uwzględniając skargę związaną z budową stacji bazowej telefonii komórkowej Sąd zaakcentował, że ponieważ ustawodawca stwierdza wyraźnie, że przeznaczenie terenu na cele rolnicze, leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, to w rezultacie nie można wymagać od wnioskodawcy spełnienia warunku o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czyli badać czy teren objęty wnioskiem wymaga uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia na cele nierolne i nieleśne. Brak sprzeczności pomiędzy rolnym i leśnym przeznaczeniem terenu a zamiarem lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej, przesądza w istocie o braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Na taki sposób rozumienia prawa materialnego, pozwala też instytucja odpowiedniego stosowania przepisu odesłania wyrażona w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. Odesłanie nakazujące odpowiednie stosowanie określonego przepisu prawa, upoważnia organ do takiej wykładni i stosowania przepisów odesłania, które najpełniej uwzględnią specyfikę prowadzonego postępowania, determinowaną charakterem rozstrzyganej sprawy. Dlatego - co zaznaczył Sąd - trzeba zgodzić się z zapatrywaniem postulującym konieczność powstrzymania się od pokusy automatycznego przenoszenia pełnej treści przepisu odesłania do rozstrzyganej sprawy. Nie można też tracić z pola widzenia rzeczywistych skutków wykonania stacji bazowej; planowane działania Spółki nie spowodują niekorzystnej dla celów ochrony gruntów rolnych i leśnych zmiany przeznaczenia gruntu, bowiem mają polegać wyłącznie na posadowieniu instalacji antenowej oraz przeprowadzeniu w ziemi kabla.

22. Rolnictwo i leśnictwo

W tej kategorii najliczniejszą grupę stanowiły sprawy dotyczące scalania i wymiany gruntów oraz sprawy z zakresu weterynarii i ochrony zwierząt.

W drugiej ze wskazanych kategorii Sąd rozpoznał 11 spraw zainicjowanych skargami Prokuratora, dotyczącymi uchwał organów gminy w przedmiocie przyjęcia

programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W sprawach tych każdorazowo Sąd stwierdzał nieważność bądź całej uchwały bądź załącznika skarżonej uchwały.

W sprawie II SA/Rz 1612/16 z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych, Sąd kontrolował legalność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie czasowego wyłączenia gruntów z produkcji. Zasadniczym problemem jaki pojawił się na gruncie tej sprawy była kwestia legitymacji procesowej. Skarżący domagał się stwierdzenia nieważności w/w decyzji, podnosząc, że swój interes prawny wywodzi z prawa do nieruchomości, położonej w sąsiedztwie nieruchomości, którą wyłączono z produkcji rolnej. Organ w tym wypadku odmówił skarżącemu przymiotu strony, co w konsekwencji prowadziło do umorzenia postępowania administracyjnego. Sąd podzielił stanowisko organów, że wskazane okoliczności nie świadczą o posiadaniu przez skarżącego interesu prawnego, lecz jedynie interesu faktycznego. Ten pierwszy wynikać bowiem musi z konkretnego przepisu prawa materialnego i niewystarczająca jest w tym względzie jedynie sama wola skarżącego zainteresowanego prowadzeniem takiego postępowania. Sąd wskazał, że choć ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.) nie zawiera wyraźnego kręgu podmiotów uprawnionych do żądania wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, to jednak krąg tych osób nie może być dowolny i nieograniczony.

Oddalając skargę na decyzję w przedmiocie odmowy zmiany lasu na użytek rolny w sprawie II SA/Rz 509/17, Sąd podzielił stanowisko organów, że wskazane w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.) „szczególnie uzasadnione potrzeby”, stanowiące przesłankę do wydania decyzji o zmianie lasu na cele nieleśne, muszą mieć charakter potrzeb kwalifikowanych. Zdaniem Sądu zamiar podjęcia upraw rolniczych na działce objętej wnioskiem, w sytuacji kiedy skarżąca na potrzeby rolne niezbędne dla gospodarstwa domowego mogła wykorzystać inne działki rolne, których jest właścicielką, z całą pewnością nie mieści się w definicji „szczególnie uzasadnionych potrzeb”.

Oddaleniem skargi zakończyła się również sprawa II SA/Rz 872/16, w której Sąd kontrolował decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, dotyczącą zmiany decyzji ostatecznej w przedmiocie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i anulowanie opłat z tego tytułu. Decyzja o wyłączeniu dotyczyła

działki, która w wyniku umowy darowizny przeszła następnie na własność skarżącego, zatem jako aktualny właściciel zobowiązany on został do ponoszenia z tego tytułu opłat, mimo iż to nie on starał się o przedmiotowe wyłączenie. Skarżący podnosił, że działka ta znajduje się w obszarze terenów zabudowy usługowej, zatem nie było potrzeby uzyskania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, zaś to przesądzało o braku obowiązku uiszczania opłat rocznych z tego tytułu. Zdaniem organu w tym wypadku zmiana decyzji sprzeciwiała się przepisy szczególne, bowiem obowiązek uiszczania tych opłat wynikał z art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i nie mógł być przez organ modyfikowany. Sąd podzielił zasadność takiego stanowiska. Przejście obowiązku uiszczania opłat wynikało bowiem bezpośrednio z przepisów art. 12 ust. 3 i 4 wskazanej ustawy i nie wymagało dla swej skuteczności podejmowania jakichkolwiek innych czynności, zaś okoliczności na jakie wskazywał skarżący nie miały w tym wypadku znaczenia, ponieważ do wyłączenia z produkcji rolniczej faktycznie doszło.

W sprawie II SA/Rz 550/17 Sąd kontrolował uchwałę Sejmiku Województwa, stanowiącą akt prawa miejscowego, w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. Skarżący domagali się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej obwodu łowieckiego obejmującego działkę stanowiącą przedmiot ich własności. Uwzględniając skargę Sąd odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13, w którym Trybunał uznał przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2015 r. poz. 2168), stanowiący podstawę podjęcia w/w uchwały, za niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Sąd nawiązując do powyższego wyroku wskazał, że brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodu łowieckiego i w konsekwencji nałożenia na nich określonych obowiązków, stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności.

W dwóch sprawach II SA/Rz 270/16 oraz II SA/Rz 305/17 z kategorii scalanie i wymiany gruntów zaistniał problem proceduralny dotyczący rozpoznawania odwołań w przypadku ich wniesienia przez kilka podmiotów. W obu tych sprawach składy orzekające wskazywały, że zasadniczo organ odwoławczy ma obowiązek

równoczesnego rozpoznania wniesionych odwołań, bowiem w sytuacji gdy ograniczyć się do rozpoznania odwołania tylko jednej strony, podjęte orzeczenie definitywnie kończy postępowanie odwoławcze, a to zamyka drogę do rozpoznania pozostałych odwołań. W sprawie II SA/Rz 305/17 doszło nadto do naruszenia przez organ uprawnień autokontrolnych, bowiem organ I instancji część odwołań rozpoznał we własnym zakresie, pozostałe zaś przekazał do organu II instancji. Sąd uznał, że połączenie tych dwóch trybów stanowi rażące naruszenie prawa.

W sprawie II SA/Rz 1552/16 Sąd oddalił skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów. Oceniając rozstrzygnięcie organu Sąd wskazał, że decyzja scaleniowa ma charakter uznaniowy przy zachowaniu zasad przewidzianych ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.). Oznacza to, że przyznanie w wyniku scalenia działek gruntowych o określonej powierzchni i położeniu następuje w ramach uznania administracyjnego, zaś nawet naruszenie indywidualnego interesu uczestnika scalenia przy zachowaniu interesu społecznego nie podważa legalności decyzji scaleniowej, jeżeli zachowana została podstawowa zasada scalenia z art. 8 ust. 1 ustawy scaleniowej.

Wyrokiem II SA/Rz 1259/16 Sąd oddalił skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. W sprawie tej skarżąca wniosła odwołanie od pisma Wójta Gminy odmawiającego wyrażenia zgody na sprzedaż produktów regionalnych i płodów rolnych. W ocenie Sądu organ prawidłowo przyjął, że w/w pismo nie stanowiło władczego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach skarżącej, tj. decyzji administracyjnej, bowiem ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.) zawiera zamknięty katalog działalności gospodarczej podlegający ograniczeniom, wśród których nie ma sprzedaży produktów rolnych, zatem odwołanie było niedopuszczalne.

W sprawie II SA/Rz 793/17 dotyczącej odmowy prawa wglądu do akt uwłaszczeniowych, Sąd uchylił postanowienia organów obu instancji. W sprawie tej organ błędnie odczytał wniosek skarżącej, kwalifikując jej żądanie jako wniosek o udostępnienie danych w trybie art. 24 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r., poz. 1629), i nie przekazał sprawy organowi właściwemu do rozpoznania tego rodzaju wniosku (art. 65 K.p.a.). SKO uchyliło natomiast postanowienie organu I instancji i umorzyło postępowanie

z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. Sąd wskazał, że niedopuszczalna była wykładnia art. 73 i art. 74 K.p.a., zgodnie z którą rozpoznanie wniosku przez Starostę było niemożliwe ze względu na to, że nie był on organem prowadzącym postępowanie uwłaszczeniowe w rozumieniu art. 73 K.p.a. Ustalenie braku właściwości rzeczowej po stronie Starosty powoduje konieczność przekazania podania organowi właściwemu, który będzie władny wypowiedzieć się merytorycznie co do jego treści, także co do interesu prawnego strony skarżącej w ramach art. 73 i art. 74 K.p.a. Ustawa, na podstawie której zostały wydane akty własności ziemi, w stosunku do których strona złożyła podanie na podstawie art. 73 K.p.a. została uchylona art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy "kodeks cywilny" oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.), co spowodowało, że organy administracji publicznej utraciły właściwość do wydawania aktów własności ziemi, a w konsekwencji tego powstał brak w systemie prawa regulacji określających właściwość organów w tych sprawach. Co do zasady właściwy do rozpoznania wniosku według Sądu był jednak Wójt, a nie Starosta.

Powodem uchylenia przez Sąd decyzji organów obu instancji w sprawie II SA/Rz 1646/16 dotyczącej przyznania nieodpłatnie własności nieruchomości, było niewykazanie przez te organy w sposób pełny i przekonujący, że dla korzystania z budynków posadowionych na działce siedliskowej konieczne jest przyznanie uprawnionemu podmiotowi całej tej działki, a zatem, że nie ma żadnej innej racjonalnej możliwości przyznania własności spornej działki w mniejszym zakresie powierzchniowym. W sprawie tej Sąd zwrócił również uwagę na naruszenie przez organ I instancji zasady samozwiązania (art. 110 K.p.a.), bowiem wydawał on w kolejnych tokach instancji nieostateczne decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty, w sytuacji kiedy w istocie moc obowiązującą na skutek wyroku Sądu odzyskała inna decyzja, która powinna stać się przedmiotem weryfikacji w trybie odwoławczym.

23.Wywłaszczenia

W większości spraw rozpoznanych w powyższej kategorii skargi oddalono. Nie doszło do zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu.

W sprawie II SAB/Rz 38/17 Sąd zobowiązując organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyraził pogląd, że Starosta

kierując do skarżącego wezwanie do uzupełnienia braku formalnego podania o zwrot poprzez wykazanie następstwa prawnego po właścicielce wywłaszczonej nieruchomości, nieprawidłowo zastosował art. 64 § 2 k.p.a. Wezwanie to bowiem zostało skierowane do wnioskodawcy pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, podczas gdy kwestia następstwa prawnego po wywłączonym z nieruchomości nie stanowi braku formalnego podania, lecz wiąże się z ustalaniem materialnoprawnej podstawy zgłoszonego roszczenia o zwrot. W roszczeniu o zwrot nieruchomości wywłaszczonej ustawodawca wyposaża bowiem wyłącznie byłego właściciela lub jego spadkobiercę, co oznacza, że prawo skutecznego żądania zwrotu nie przysługuje podmiotom, którym w chwili złożenia wniosku o zwrot taki status nie przysługuje. Niewykazanie przez wnioskodawcę praw do nieruchomości oznacza zaś, że zgłoszone żądanie nie pochodzi od uprawnionego, czyli od strony postępowania. W tej sytuacji i w aktualnym stanie prawnym znaczenie decydujące odgrywa treść art. 61 § 1a k.p.a., gdzie stwierdza się: gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Pozostawienie zaś podania bez rozpoznania drogą czynności materialno-technicznej motywowane nieposiadaniem przez wnioskodawcę interesu prawnego jest z uwagi na powyższą regulację procesową nierozpoznanie sprawy w terminie.

W sprawie II SA/Rz 499/17 Sąd uchylając kasacyjną decyzję Wojewody podjętą po rozpatrzeniu odwołania od decyzji odmawiającej ustalenia na rzecz wnioskodawcy odszkodowania obejmującego szkody wyrządzone na działce oraz zmniejszenie wartości nieruchomości w związku z budową linii energetycznej wskazał, że pośrednie narzucenie nowej oceny prawnej organowi pierwszej instancji przez organ odwoławczy w ramach wykonywania kompetencji z art. 138 § 2 k.p.a., bez wykazania realizacji przesłanek z tego przepisu, jest niedopuszczalne. Dyskwalifikacja przez organ drugiej instancji wykładni prawa materialnego lub subsumpcji organu pierwszej instancji nie może odbywać się poprzez wydawanie rozstrzygnięć kasatoryjnych, o których mowa w 138 § 2 k.p.a., albowiem skutkuje to nieznanym podstaw normatywnych uchYLENIEM się przez organ wyższego stopnia od orzekania merytorycznego w sprawie, które w administracyjnym toku instancji jest ustawową zasadą. Organ drugiej instancji stwierdzając wadliwość wykładni lub subsumpcji stanu faktycznego i nie stwierdzając istnienia obydwu

przesłanek wynikających z art. 138 § 2 k.p.a., powinien orzec we własnym zakresie co do istoty sprawy, formułując odpowiednie rozstrzygnięcie merytoryczne. Nie czyniąc tego i wydając rozstrzygnięcie kasatoryjne, organ odwoławczy w sposób niedopuszczalny uchyla się od obowiązku merytorycznego orzekania, naruszając przepis art. 138 § 2 k.p.a. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 czerwca 2017 r. organ odwoławczy w razie realizacji przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. jest zobowiązany, z zastrzeżeniem art. 136 § 2 lub § 3 k.p.a., w sytuacji stwierdzenia błędnej wykładni przepisów prawa przez organ pierwszej instancji, określić w uzasadnieniu swojej decyzji także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów (art. 138 § 2a i § 2b k.p.a.).

Ponadto Sąd wyraził pogląd, że treść art. 128 u.g.n. powinna być odczytywana jako wyraz woli prawodawczej, aby roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie jako związane z aktem jednostkowej i zindywidualizowanej ingerencji w prawo własności jednostki ograniczyć podmiotowo jedynie do bezpośredniego adresata tego rodzaju aktu (podmiotu wywłaszczonego).

W sprawie II SA/Rz 988/17 Sąd uchylając decyzję Wojewody oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta wydaną w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości stanął na stanowisku, że skoro skutki ograniczające prawo własności na podstawie aktu administracyjnego wydawanego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. głęboko ingerującego w prywatnoprawne prawo rzeczowe, które zostaje poddane częściowemu wywłaszczeniu, rozciągają się nie tylko na określony obszar powierzchni ziemi, lecz także na strefy znajdujące się pod i nad tą powierzchnią, to w związku z tym konieczne jest określenie w sentencji decyzji podstawowych parametrów planowanej inwestycji, w tym parametrów w zakresie sposobu posadowienia ciągów, przewodów lub urządzeń (np. posadowienie w ziemi albo nad ziemią), wysokości lub głębokości posadowienia inwestycji liniowej (np. wysokość zawieszenia linii, wysokość słupów, głębokość posadowienia przewodów lub innych urządzeń), cech technologicznych ciągów, przewodów lub urządzeń (np. co do długości, szerokości, napięcia, natężenia, mocy). Punktem wyjścia ustaleń organów jest treść wniosku podmiotu realizującego inwestycję celu publicznego. W rozpatrywanej sprawie warunki prawidłowego określenia w rozstrzygnięciu decyzyjnym danych dotyczących pełnej powierzchni obszaru ograniczenia, szczegółowego opisu przebiegu linii granicznej powyższego obszaru oraz określonych parametrów techniczno-użytkowych planowanej inwestycji nie

zostały spełnione. Sąd zwrócił uwagę, że całkowita powierzchnia obszaru ograniczenia obejmuje nie tylko zasadniczą strefę pasa technologicznego (eksploatacyjnego), lecz także strefę pasa ochronnego (strefa kontrolowana/ochronna, w której obowiązują ograniczenia w zakresie zagospodarowania) i strefę budowlano-montażową (robót budowlanych, montażowych i konserwacyjnych). We wszystkich powyższych strefach dochodzi bowiem do ograniczenia prawa własności nieruchomości, co implikuje wniosek, że decyzja będąca prawnym tytułem publicznoprawnego ograniczenia prawa rzeczowego musi precyzyjnie określać obszar swojego obowiązywania i zastosowania.

W sprawie II SA/Rz 890/16 Sąd uchylając decyzję Wojewody i utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta w przedmiocie odszkodowania za grunt przejęty pod ulicę wyjaśnił, że z art. 18 ust. 1e w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych („u.i.d.p.”) wynika szczególne uprawnienie podmiotu, któremu odjęto prawo do nieruchomości, do uzyskania dodatkowego świadczenia odszkodowawczego (5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego) w związku z dobrowolnym i niezwłocznym lub przyspieszonym wykonaniem nieostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (polegającym na wydaniu nieruchomości lub wydaniu nieruchomości i opróżnieniu lokalu oraz innych pomieszczeń w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji). Jest to ustawowo zagwarantowana premia dla podmiotów, które poprzez dobrowolną akceptację treści nieostatecznej decyzji ułatwiają i przyspieszają realizację inwestycji drogowej poprzez eliminację konieczności przymusowego wykonania powyższej decyzji. Ustawodawca postawił przed podmiotem zobowiązanym do wydania nieruchomości (dotychczasowym właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości) alternatywę: może on dobrowolnie i niezwłocznie (lub najpóźniej w wyżej wskazanym terminie 30-dniowym) wydać nieruchomość przejętą na podstawie nieostatecznej i natychmiast wykonalnej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej albo może on nie wyrazić zgody na dobrowolne wydanie tego rodzaju nieruchomości w powyższych terminach, narażając się na wniosek zarządcy drogi o wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego w celu przymusowego wykonania nieostatecznej i wykonalnej decyzji. Jeśli więc dojdzie do wdrożenia dobrowolnego trybu wykonania

decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.i.d.p., to organy orzekające w przedmiocie przyznania odszkodowania powinny uwzględnić fakt, że w sprawie doszło do niezwłocznego lub przyśpieszonego (w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia o wydaniu decyzji z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności) wykonania decyzji poprzez wyraźne albo tylko dorozumiane wydanie przejętej nieruchomości. W świetle powyższego należy jednak przyjąć, że wydanie nieruchomości w rozumieniu art. 18 ust. 1e w zw. z art. 17 ust. 1 u.i.d.p. obejmuje wszelkie działania lub zaniechania dotychczasowego dysponenta, z których wynika wola dobrowolnego oddania władztwa nad nieruchomością inwestorowi (właściwemu zarządcy drogi). Ratio legis regulacji ustanowionej w przepisach art. 18 ust. 1e w zw. z art. 17 ust. 1, 3 i 5 u.i.d.p. opiera się na założeniu, że zakresem szczególnego uprawnienia do premii odszkodowawczej są objęte sytuacje, w których w następstwie działania (np. poprzez wyraźne złożenie oświadczenia woli, protokolarne przekazanie nieruchomości) lub zaniechania (np. poprzez zaniechanie wykonywania władztwa nad rzeczą, rezygnację z wnoszenia środków odwoławczych, tolerowania faktycznego wkroczenia inwestora na teren nieruchomości i rozpoczęcia prac budowlanych) dotychczasowy właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości manifestuje wolę dobrowolnego wydania tej nieruchomości zarządcy drogi, przez co możliwe staje się niezwłoczne objęcie nieruchomości we władanie i rozpoczęcie realizacji inwestycji bez konieczności składania wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Określenie treści znaczeniowej pojęcia wydania nieruchomości w rozumieniu art. 18 ust. 1e w zw. z art. 17 ust. 1 u.i.d.p. musi zatem uwzględniać szczególny charakter analizowanej regulacji administracyjnoprawnej i nie może ograniczać się jedynie do prostego odwołania się do pojęcia wydania rzeczy w sensie cywilnoprawnym. W tym wypadku bowiem wydanie nieruchomości nie jest związane tylko z rezygnacją z wykonywania władztwa nad rzeczą przez jej dotychczasowego dysponenta, lecz przede wszystkim służy niezwłocznemu wykonaniu nieostatecznej decyzji bez konieczności wdrażania postępowania egzekucyjnego. Dla dowiedzenia powyższej okoliczności nie jest konieczne przedłożenie protokołu przekazania nieruchomości lub pisma zawierającego formalne oświadczenie woli o przekazaniu nieruchomości. Wystarczające w tym zakresie są dowody pośrednie, z których można wywnioskować, że dotychczasowy właściciel dobrowolnie umożliwił realizację inwestycji drogowej w terminie wyznaczonym w art. 18 ust. 1e u.i.d.p. Sąd odwołał się do orzecznictwa, w którym na tle analizowanej regulacji przyjmowano, że "biernie

zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień, jakie wynikają z prawa własności oraz nieczynienie przeszkód w przejęciu nieruchomości przez nowego właściciela powinno być uznane za przekazanie władztwa faktycznego nad nieruchomością, co w konsekwencji rodzi obowiązek zwiększenia należnego odszkodowania". Jeśli więc nawet organy przyjęły niekorzystną dla skarżącego wersję wykładni art. 18 ust. 1e u.i.d.p. i uznały, że powinien on podjąć aktywne działania w celu wyraźnego zaimanifestowania woli niezwłocznego wydania nieruchomości, a jednocześnie same nie poinformowały skarżącego o możliwości podjęcia tego rodzaju działań oraz o skutkach braku ich podjęcia, to tego rodzaju zachowania organów muszą zostać ocenione w świetle zasady ogólnej informowania wynikającej z art. 9 k.p.a. Należy przyjąć, że nie jest dopuszczalne wyciąganie przez organy negatywnych dla strony konsekwencji prawnych wynikających ze stosowanej w sprawie regulacji materialnoprawnej (np. brak nabycia uprawnień do dodatkowego świadczenia), które są następstwem uchybienia obowiązkowi wynikającemu z art. 9 k.p.a.

Drugie zagadnienie istotne w przedmiotowej sprawie dotyczyło wykładni i stosowania przepisów § 36 ust. 4 w zw. z § 36 ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego oraz prawidłowości ustaleń, rozważań i uzasadnień rozstrzygnięć na tle przesłanek materialnoprawnych wynikających z powyższych przepisów. Według Sądu regulacja § 36 ust. 4 cyt. rozporządzenia znajduje zastosowanie jedynie do nieruchomości, które na dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej były już przeznaczone pod inwestycję drogową. Jeżeli natomiast nowe przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia (w rozpatrywanej sprawie – przeznaczenie pod inwestycję drogową), powoduje zwiększenie jej wartości w porównaniu z wartością wynikającą z dotychczasowego przeznaczenia (w rozpatrywanej sprawie – przeznaczenia działki pod tereny zielone), wtedy na zasadzie odstępstwa § 36 ust. 1 (który przyjmuje jako punkt wyjścia przeznaczenie dotychczasowe) wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu i ich powierzchnię,

2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni

- powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.

Dopiero gdyby okazało się, że powyższy sposób określenia wartości nieruchomości prowadzi do naruszenia zasady korzyści, organ będzie uprawniony do bezpośredniego zastosowania art. 134 ust. 4 u.g.n. i do ustalenia wartości nieruchomości według przeznaczenia pod inwestycję drogową. Trzeba bowiem przyjąć, że norma wynikająca z § 36 powyższego rozporządzenia nie może naruszać regulacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 134 ust. 4 u.g.n. Podstawą orzekania będzie w tym wypadku bezpośrednio art. 134 ust. 4 u.g.n., a nie § 36 ust. 4 rozporządzenia.

W sprawie II SA/Rz 744/16 Sąd uchylając kasacyjną decyzję Wojewody eliminującą z obrotu prawnego decyzję Prezydenta wydaną w przedmiocie odszkodowania za utratę wartości nieruchomości wskazał, że obowiązek zapłaty odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. wiąże się ściśle z faktem doznania uszczerbku w przysługującym danemu podmiotowi prawie własności. Jednocześnie podzielił dominujące stanowisko sądów administracyjnych, że roszczenie o zapłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie jest skuteczne względem każdego właściciela nieruchomości, bowiem nie ma charakteru roszczenia obciążającego nieruchomość i niedopuszczalne jest domaganie się odszkodowania przez każdego z kolejnych nabywców nieruchomości. Tylko w pewnych okolicznościach uprawnienie do żądania odszkodowania może przejść na inny podmiot niż wywłaszczony właściciel. Takim przypadkiem jest następstwo prawne określane jako sukcesja uniwersalna, gdy bez konieczności podejmowania innych działań nabywca wstępuje w ogół praw i obowiązków zbywcy. Takie przejście prawa do uzyskania odszkodowania wynika z faktu wstąpienia w ogół praw i obowiązków (np. dziedziczenie), a nie z faktu nabycia prawa własności konkretnej nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że uprawnionym do odszkodowania nie może być osoba, która jako aktualny właściciel nieruchomości, legitymuje się formalnoprawnym tytułem uprawniającym go do żądania ustalenia i wypłaty odszkodowania (np. gdy strony umowy postanowiły, że cena zostaje pomniejszona o przysługujące odszkodowanie). W przedmiotowej sprawie skarżąca

nabyła prawo własności nieruchomości w drodze przekazania gospodarstwa rolnego, które ma charakter umowy cywilnoprawnej. Tym samym nie wstąpiła ona w ogół praw i obowiązków pierwotnego właściciela, a organ nie ustalił by wnioskodawczyni zawarła dodatkowe porozumienie w sprawie przeniesienia uprawnienia do żądania odszkodowania za ograniczenie prawa własności.

24.Stosunki pracy i służbowe

Sąd - w sprawie II SAB/Rz 67/17 - za niedopuszczalną uznał skargę na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w przedmiocie prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Stwierdził, że określony przez skarżącą przedmiot zaskarżenia nie podlega kognicji sądów administracyjnych, co w świetle art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a., obligowało do odrzucenia skargi. Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy policji - prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 z późn. zm.) - nie jest bowiem postępowaniem administracyjnym, które kończy wydanie decyzji administracyjnej lub postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty. Orzeczenia dyscyplinarne organów policji nie stanowią również aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., gdyż nie są one wydawane w postępowaniu administracyjnym. Nie sposób więc uznać, że w świetle obowiązujących przepisów prawa określających właściwość rzeczową sądów administracyjnych, skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania dyscyplinarnego przez organ policji mieści się w kategorii skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 lub 9 P.p.s.a. Prawa do wniesienia tego rodzaju skargi nie przewidują także przepisy ustawy o Policji jako przepisy szczególne w rozumieniu art. 3 § 3 P.p.s.a. Kontrola Sądu została przewidziana jedynie w odniesieniu do orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym, a to zgodnie z art.138 ustawy o Policji.

Ciekawą kwestią zajmował się Sąd w sprawie II SA/Rz 1214/16, w której uchylił decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej i poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Zakładu Karnego o zwrocie przez skarżącego nienależnie pobranego równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Sąd stwierdził, że spór sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy odziedziczenie przez współmałżonka funkcjonariusza udziału w prawie własności budynku mieszkalnego (w tym przypadku dwóch), w których się nie zamieszkuje, a ewentualne

zamieszkanie jest niepewne ze względu na znikomy wymiar udziału we współwłasności i stan techniczny budynków, automatycznie wyklucza pobieranie przez funkcjonariusza służby więziennej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Sąd zwrócił uwagę, że przesłankami negatywnymi przydziału mieszkania wymienionymi w pkt 2 i 3 art. 187 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie więziennej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1415 ze zm.), dalej „u.S.w.” jest posiadanie przez funkcjonariusza w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub domu mieszkalno-pensjonatowego albo lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, odpowiadającego co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej; a także posiadanie przez małżonka funkcjonariusza wskazanego wyżej lokalu lub domu. Zdaniem Sądu, posiadania tytułu prawnego nie można utożsamiać z posiadaniem lokalu mieszkalnego lub domu, do którego dysponuje się tytułem prawnym, gdyż nie jest to równoznaczne z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza Służby Więziennej. Sąd stwierdził, że opowiedzenie się za wykładnią przyjętą w zaskarżonej decyzji odnośnie utraty prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w stosunku do funkcjonariusza, który dysponuje tylko tytułem prawnym lub określonym udziałem w tym tytule do mieszkania lub domu, który nie może być zrealizowany z różnych przyczyn, powodowałoby zaakceptowanie nierównego traktowania funkcjonariuszy, o których mowa w art. 172 u.S.w. oraz funkcjonariusza, w stosunku do którego spełniły się przesłanki wykluczające przydział lokalu mieszkalnego zawarte w art. 187 tego aktu. Z tego też względu Sąd stanął na stanowisku, że utrata prawa do równoważnika pieniężnego może nastąpić, gdy nabywa się tytuł prawny do mieszkania równocześnie z możliwością jego zasiedlenia, czyli z posiadaniem mieszkania. Skoro bowiem ustawodawca określił, że funkcjonariusz ma prawo do lokalu mieszkalnego i to o określonych parametrach oraz w określonej odległości od miejsca pełnienia służby, to oznacza, że lokal mieszkalny ma służyć właściwemu wykonywaniu służby.

Zwrócenia uwagi wymaga także sprawa sygn. II SA/Rz 1508/16, w której Sąd oddalił skargę na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji, która uchylała decyzję organu I instancji (w przedmiocie odmowy zaliczenia do wysługi lat okresu pracy w gospodarstwie rolnym) w całości i umarzała postępowanie organu I instancji. Zdaniem organu, uposażenie jest świadczeniem przysługującym z tytułu stosunku

służbowego, w jakim pozostaje osoba zgłaszająca roszczenie z tytułu uposażenia. Oznacza to, że ustalenie prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat dotyczy wyłącznie czynnego policjanta, natomiast prawo do uposażenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie ze służby. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, zgodnie z rozkazem personalnym Komendanta Powiatowego Policji skarżący został zwolniony ze służby w Policji, a akt ten jest ostateczny, wobec czego wymieniony nie posiada już statusu policjanta. Sąd zgodził się z poglądem Komendanta Wojewódzkiego Policji, że ustalenie prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego dotyczy wyłącznie policjanta czynnego, gdyż to policjantowi przysługuje uposażenie. Przyjął tym samym, że uwzględnienie powyższej zmiany sytuacji prawnej i faktycznej związanej ze stosunkiem służbowym skarżącego musiało skutkować umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego w rozumieniu art. 105 k.p.a.

Najliczniejszą grupą spraw z tego zakresu były jednak te zainicjowane przez dotychczasowych funkcjonariuszy celnych bądź pracowników aparatu celnego w związku z przeprowadzoną przez ustawodawcę reformą ustrojową. Spór w przedmiotowych sprawach ogniskował się wokół brzmienia art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948), zwanej dalej „ustawą wprowadzającą”, zgodnie z którym Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Osobom składającym skargi propozycja taka bądź w ogóle nie została przedstawiona bądź też dotychczasowym funkcjonariuszom celnym zaproponowano zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Złożone w tut. Sądzie skargi miały więc zróżnicowane przedmioty. Część z nich obejmowała mianowicie beczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (DIAS) wyrażającą się w braku złożenia propozycji służby w służbie celno-skarbowej bądź braku przedstawienia propozycji zatrudnienia. W innych wskazywano na beczynność w postaci nieprzekazania do organu wyższego stopnia odwołania od decyzji o zwolnieniu ze służby (za taką skarżący będący do tej pory funkcjonariuszami uznawali przedstawioną im propozycję zatrudnienia) bądź też

nierozpoznania tego środka zaskarżenia. Inne natomiast - składane przez dotychczasowych funkcjonariuszy - jako przedmiot podawały złożoną propozycję zatrudnienia zamiast propozycji służby wnosząc o przyjęcie, że stanowi ona akt lub czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. bądź też decyzję administracyjną o zwolnieniu ze służby.

Część złożonych skarg została przez Sąd odrzucona. W uzasadnieniach wydanych orzeczeń (np. II SA/Rz 930/17) wskazywano na niedopuszczalność związaną z brakiem właściwości sądu administracyjnego. Sąd podniósł, że propozycja, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej nie jest przedmiotem zaskarżenia określonym w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Stanowi ona mieszczącą się w granicach władztwa służbowego (pracowniczego) czynność (akt) organu stanowiącą jedynie pewien etap realizacji ustawowego stanu faktycznego, którego dopełnieniem jest oświadczenie funkcjonariusza (pracownika) o przyjęciu propozycji (art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej) albo o odmowie przyjęcia propozycji, albo niezłożenie oświadczenia (art. 170 ust. 1-2 ustawy wprowadzającej). Dopiero propozycja wraz z dopełniającym ją elementem w postaci odpowiedniej reakcji funkcjonariusza tworzy pełny stan faktyczny, który wywołuje skutki z mocy samego prawa (przekształcenie stosunku służbowego/pracowniczego albo jego wygaśnięcie). W tym sensie czynność organu polegająca na złożeniu propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej nie jest samodzielną czynnością administracyjnoprawną dotyczącą bezpośrednio i konkretyzującą prawa lub obowiązki, które wynikają z przepisów prawa. Prawa i obowiązki funkcjonariusza nie są zresztą w żaden sposób konkretyzowane, gdyż samo złożenie propozycji nie wywołuje samodzielnie prawno-kształtujących skutków. Uzupełniając Sąd zwrócił uwagę na treść art. 5 pkt 2 P.p.s.a., który stanowi, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi a podwładnymi. Wyłączenie kontroli sądowoadministracyjnej tego rodzaju aktów lub czynności jest zasadą, natomiast dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w tego rodzaju sprawach wymaga wyraźnego przepisu prawa pozytywnego, który stanowi wyjątek od powyższej zasady. Czynności (akty) złożenia pisemnych propozycji osobom zachowującym status funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej albo brak podjęcia tego rodzaju czynności należy zatem oceniać jako czynności administracyjnoprawne (brak czynności administracyjnoprawnych) w ramach stosunku zależności służbowej funkcjonariusza względem przełożonego.

W sprawach ze skarg na bezczynność (II SAB/Rz 149/17) Sąd zauważył z kolei, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania może stać się przedmiotem skargi tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy niewykonywania kompetencji w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 P.p.s.a. lub w przepisach szczególnych (art. 3 § 3 P.p.s.a.). Poza powyższymi przypadkami sąd administracyjny nie jest uprawniony do kontroli legalności aktów niewykonywania ustawowych kompetencji przez organy administracji publicznej. Tak wyznaczony de lege lata zakres właściwości sądów administracyjnych wyznacza nieprzekraczalną granicę ich działalności kontrolnej w tym zakresie. Skoro zaś czynność złożenia pisemnej propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej nie stanowi decyzji lub postanowienia ani też aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. to tym samym nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie bezczynności organu w powyższym zakresie.

W innych sprawach (np. II SAB/Rz 94/17) Sąd podniósł, że warunkiem przyjęcia dopuszczalności zaskarżenia bezczynności właściwego DIAS w zakresie przekazania odwołania do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej jest ustalenie, że przedmiot odwołania stanowi decyzję administracyjną albo inny rodzaj rozstrzygnięcia administracyjnego, dla którego ustawa przewiduje tego rodzaju (albo inny) administracyjny środek zaskarżenia. Wykluczając, by propozycja zatrudnienia należała do grupy tego rodzaju aktów Sąd odrzucał skargi.

25. Choroby zawodowe i nadzór sanitarny

W powyższej kategorii spraw w większości skargi odrzucono. Wśród rozpoznanych skarg dominowały sprawy z zakresu chorób zawodowych, z których większość oddalono.

W sprawie II SA/Rz 1009/16 Sąd oddalając skargę na decyzję orzekającą o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej wyraził pogląd, że orzeczenia jednostek orzeczniczych mają charakter opinii biegłego. Wyłącznie na ich podstawie organ sanitarny może dokonać rozpoznania choroby i ustalenia, czy mieści się ona w wykazie chorób zawodowych. Organy inspekcji sanitarnej nie mają prawa, aby samodzielnie oceniać dokumentację lekarską a tym samym, aby odmiennie niż jednostki rozpoznawać schorzenia. W istocie organy tej inspekcji są związane ustaleniami orzeczeń diagnostycznych, a zatem nie są uprawnione do tego aby

prowadzić przeciwdowód wobec treści orzeczenia. Organ nie posiadając wiedzy specjalistycznej nie może autorytatywnie stwierdzać, że rzeczywisty stan zdrowia skarżącego kształtuje się odmiennie od tego, który wynika z treści orzeczenia lekarskiego.

W sprawie II SA/Rz 605/16 oddalając skargę na decyzję orzekającą o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej Sąd wyraził pogląd, że nawet jeśli dana osoba zachorowała na chorobę objętą wykazem chorób zawodowych w trakcie trwania zatrudnienia, ale sposób wykonywania dotychczasowej pracy nie był podstawowym czy głównym czynnikiem powstania takiej choroby, to nie można przypisać jej miana choroby zawodowej. Bez znaczenia pozostaje także, jaka była pozazawodowa przyczyna powstania choroby, gdyż w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia choroby zawodowej ani organ administracji, ani też orzekające jednostki orzecznicze nie są zobowiązane do poszukiwania przyczyn powstania schorzenia, ale weryfikują jego powstanie w kontekście stwierdzonego narażenia zawodowego.

W sprawie II SA/Rz 487/17 Sąd oddalając skargę na postanowienie zawieszające postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia zakładu do czasu wydania przez Sąd Rejonowy prawomocnego wyroku w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia umowy cywilnoprawnej, na podstawie której zakład należący do skarżącego znalazł się pod kontrolą dzierżawcy wyjaśnił, że w świetle art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) NR 853/2004 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U.UE.L.2004.139.55; zwanego dalej rozporządzeniem nr 853/2004), podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze wprowadzają do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego wytwarzane we Wspólnocie wyłącznie w przypadku, gdy zostały one przygotowane oraz poddane obróbce w zakładach: a) spełniających odpowiednie wymagania rozporządzenia (WE) nr 852/2004, wymagania określone w załącznikach II i III do w/w rozporządzenia oraz stosowne wymagania prawa żywnościowego; oraz b) zarejestrowanych przez właściwy organ lub, w przypadku gdy jest to wymagane zgodnie z ust. 2, zatwierdzonych. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 853/2004 bez uszczerbku dla art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004, zakłady poddające obróbce produkty pochodzenia zwierzęcego, dla których wymagania ustanawia załącznik III tego rozporządzenia, nie mogą podejmować działalności do czasu uzyskania zatwierdzenia właściwego organu zgodnie z ust. 3 powyższego

artykułu, z wyjątkami określonymi w tym przepisie. O wydanie decyzji o zatwierdzeniu zakładu produkującego żywność pochodzenia zwierzęcego, czyli decyzji uprawniającej do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej, może skutecznie ubiegać się podmiot, który kontroluje przedsiębiorstwo spożywcze. Jeżeli właściciel zakładu produkcyjnego żywność wydzierżawił ten zakład, to nie można w myśl definicji podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze uznać, że kontroluje ten zakład. Przez kontrolę przedsiębiorstwa należy przede wszystkim rozumieć prawo do jego używania i pobierania pożytków, które w wyniku zawarcia na podstawie art. 693 K.c. umowy dzierżawy przysługuje dzierżawcy. Obowiązek uzyskania zatwierdzenia zakładu spoczywa na przedsiębiorcy, który bezpośrednio prowadzi taką działalność produkcyjną, a więc, który w pełni nim włada.

Według Sądu z akt administracyjnych ponad wszelką wątpliwość wynikało, że pomiędzy stroną skarżącą i dzierżawcą powstał spór, co do prawa korzystania z zakładu produkcyjnego. Wobec złożenia pozwu do sądu powszechnego spór ten władny jest rozstrzygnąć wyłącznie ten sąd, nie zaś organ administracji. Do organów administracji nie należy bowiem przesądzanie o kwestiach cywilnoprawnych, do jakich niewątpliwie należy ustalenie trwania stosunku zobowiązaniowego wynikającego z zawartej umowy dzierżawy. Dlatego należało podzielić stanowisko organów, co do oceny powstania w niniejszej sprawie zagadnienia wstępnego, którego rozstrzygnięcie należy do sądu powszechnego. Dopiero sądowe rozstrzygnięcie o skuteczności wypowiedzenia stosunku dzierżawy pozwoli legalnie zakończyć sprawę zatwierdzenia zakładu przed lekarzem weterynarii.

26.Sprawy mieszkaniowe

W 2017 r. w kategorii spraw mieszkaniowych rozstrzygnięto jedenaście spraw, z czego na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 3 marca 2017 r., wydane w sprawie II SAB/Rz 20/17. Postanowieniem tym Sąd odrzucił skargę wniesioną przez funkcjonariusza Służby Więziennej na bezczynność Dyrektora Zakładu Karnego w Rzeszowie w przedmiocie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, uznając, że tak określony przedmiot zaskarżenia nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 218 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (u.S.W.), sprawy dotyczące zwolnienia ze

służby, przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe oraz zawieszenia w czynnościach służbowych rozstrzyga się w drodze decyzji. Przysługuje od niej odwołanie do wyższego przełożonego, a od decyzji organu odwoławczego przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 218 ust. 2, ust. 5 u.S.W.). Z kolei według art. 219 ust. 1 u.S.W., sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące: powoływania oraz mianowania na stanowiska służbowe, odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, nadawania stopni Służby Więziennej, delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa, powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, od którego odwołanie nie przysługuje. W świetle natomiast art. 220 u.S.W., spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

Zdaniem Sądu, wobec brzmienia powyższych uregulowań, nie może budzić wątpliwości, że o przyznawaniu świadczenia w postaci pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (art. 184 ust. 1 u.S.W.) rozstrzyga przełożony funkcjonariusza w formie pisemnej (art. 217 ust. 1 u.S.W.). Bez wątpienia bowiem czynności związane z realizacją pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego są czynnościami związanymi z realizacją uprawnień wynikających ze stosunku służbowego (art. 217 ust. 2 u.S.W.). Ewentualny zaś spór, dotyczący tego rodzaju roszczenia winien rozstrzygać sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 220 u.S.W.), jako że sprawy odnoszące się do takich świadczeń nie zostały wskazane ani w art. 218 ust. 1 ani w art. 219 ust. 1 i ust. 2 u.S.W., więc sprawa dotycząca powyższego świadczenia pozostaje poza kognicją sądu administracyjnego.

27. Pomoc społeczna

W tej kategorii odnotowano większą liczbę spraw w stosunku do roku poprzedniego. Znalazły się wśród nich sprawy dotyczące: przyznawania różnych form pomocy społecznej, w tym zasiłków: stałych, okresowych, celowych, rodzinnych,

dotatków do zasiłków rodzinnych; świadczeń pielęgnacyjnych; świadczeń wychowawczych; umieszczania w domu pomocy społecznej i kwestii związanych z odpłatnością z tego tytułu; jak również sprawy dotyczące uznania pobranych świadczeń za świadczenia pobrane nienależnie; uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a także sprawy dotyczące przyznawania ulg, w tym: umarzania zobowiązań alimentacyjnych i zwolnień z opłaty za korzystanie z domu pomocy społecznej.

Na gruncie spraw dotyczących zasiłku rodzinnego wyłoniło się zagadnienie zbiegu prawa do tego zasiłku z innym świadczeniem. Odmawiając w takich przypadkach świadczenia, jako podstawę prawną organy wskazywały art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518; dalej: „u.ś.r.”). W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 546/16, wyrokiem z dnia 10 stycznia 2017 r. Sąd uchylił decyzje organów, wskazując, że przewidziany w art. 27 ust. 5 u.ś.r. zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń będzie miał znaczenie dla odmownego załatwienia wniosku jedynie wtedy, gdy kumulacja uprawnień do tych świadczeń wystąpi, tak co do osoby sprawującej opiekę lub wychowanie, jak i osoby wymagającej opieki. Analogicznie Sąd orzekł w sprawach sygn. akt II SA/Rz 1444/16 i o sygn. akt II SA/Rz 777/17.

Z kolei w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1031/17 Sąd zaznaczył, że na podstawie art. 6 pkt 17 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1428) powołany wyżej przepis zmienił brzmienie, i zgodnie z nim przysługuje już jedno ze świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną, także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami. Sąd jednak, wbrew stanowisku organu odwoławczego, stwierdził, że nie mogło to mieć wpływu na decyzje, ponieważ zgodnie z art. 17 ustawy nowelizującej, przepis w nowym brzmieniu znajduje zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres zasiłkowy, rozpoczynający się od dnia 1 listopada 2017 r., co nie miało miejsca w kontrolowanej sprawie.

Problem zbiegu świadczeń pojawił się również w sprawach dotyczących zasiłku pielęgnacyjnego. Sąd przyjmował w nich, że mający tu analogiczne zastosowanie art. 17 ust. 5 u.ś.r. nie może być podstawą odmownej decyzji, w przypadku gdy jeden z rodziców ma przyznane świadczenie pielęgnacyjne na inne

dziecko niepełnosprawne niż to, nad którym sprawuje opiekę drugi rodzic (sygn. akt II SA/Rz 653/17).

W większości spraw dotyczących pomocy społecznej przyznawanie świadczeń uzależnione było od spełnienia kryterium dochodowego, a prawidłowe obliczanie dochodu niejednokrotnie budziło zastrzeżenia. Problemu tego nie było w sprawach dotyczących zasiłku stałego, w których Sąd z reguły stwierdzał prawidłowość dokonanych ustaleń. Tak było m.in. w wyrokach: z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 363/17, z dnia 8 czerwca 2017 r.: sygn. akt II SA/Rz 100/17, sygn. akt II SA/Rz 101/17, sygn. akt II SA/Rz 75/17, z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 99/17 oraz z dnia 6 kwietnia 2017 r.: sygn. akt II SA/Rz 1575/16 i sygn. akt II SA/Rz 1576/16. Podobnie było w odniesieniu do zasiłku okresowego w sprawach, sygn. akt II SA/Rz 642/16 i zasiłku celowego, sygn. akt II SA/Rz 1198/16.

Problemy orzecznicze pojawiły się głównie w sprawach, w których zmiana sytuacji dochodowej lub osobistej stron stanowiła przesłankę weryfikacji wcześniejszych decyzji z zakresu pomocy społecznej.

I tak: w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1729/16 Sąd oddalając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającą decyzję o przyznaniu zasiłku stałego podzielił pogląd organów, że uzyskanie dochodu z tytułu sprzedaży nieruchomości stanowi dochód rozliczany w równych częściach na kolejne 12 miesięcy. Nie ma przy tym znaczenia, że cały dochód został przeznaczony na spłatę hipotek oraz zaległości w podatku od nieruchomości. Sąd podkreślił, że ustawodawca na temat takiego przeznaczenia – w kontekście jego wpływu na zaliczenie określonego składnika do dochodu – nie wypowiedział się.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 898/17 Sąd uchylając decyzje organów w przedmiocie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej dokonał wykładni pojęcia „jednorazowego wynagrodzenia”, o którym mowa w art. 8 ust. 11 ustawy z dnia 4 maja 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.; dalej: „u.p.s.”). Wyjaśnił, że każdorazowo, w przypadku uzyskania w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej dochodu jednorazowego, przekraczającego pięciokrotnie kwotę kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej – kwotę tego dochodu należy rozliczyć w równych częściach na 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony, przy czym nie można dokonać jednego rozliczenia dochodów uzyskanych w różnych miesiącach.

Uchylając decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie sygn. akt II SA/Rz 878/17 Sąd wskazał na nieprawidłową interpretację art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.) i użytego w nim pojęcia „dochodu uzyskanego”. Wyjaśnił, że przepis ten nakazuje doliczanie do dochodu stanowiącego podstawę przyznania świadczenia wyłącznie kwoty dochodu za konkretny miesiąc wskazany w tym przepisie, a nie, jak przyjęły organy, za cały okres pobierania uzyskanego dochodu.

Nieprawidłowa interpretacja innego z przepisów tej ustawy – art. 18 ust. 6 - stanowiła podstawę uchylecia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie sygn. akt II SA/Rz 683/17. Organy w oparciu o w/w przepis pozbawiły skarżącą prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko od miesiąca, w którym nastąpiło zakończenie urlopu wychowawczego. Sąd wyjaśnił, że z faktem zakończenia urlopu wychowawczego ustawodawca wiąże uzyskanie dochodu, co definiuje w art. 2 pkt 20 lit. a ustawy, natomiast kwestię wpływu uzyskania dochodu na prawo do przyznania świadczenia, daty od kiedy dochód należy powiększyć, a także daty od kiedy nastąpi utrata prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, reguluje art. 18 ust. 6 i art. 7 ust. 3 ustawy. Zgodnie z nimi świadczenie nie przysługuje od miesiąca następującego po pierwszym miesiącu od miesiąca, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu. W związku z powyższym Sąd przesądził, że decydujące znaczenia ma, nie data zakończenia urlopu wychowawczego, ale data uzyskania dochodu.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 205/17, w której przedmiotem zaskarżenia była decyzja uchylająca prawo do świadczenia wychowawczego, Sąd stanął na stanowisku, że definicja osoby samotnie wychowującej dziecko z art. 2 pkt 13 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci jest definicją niezależną od definicji tego samego pojęcia na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.). Zdaniem Sądu w przypadku świadczenia wychowawczego brak jest potrzeby analogicznej ochrony, jaką przyjęto przy zaliczkach alimentacyjnych, w których późniejsze zawarcie związku małżeńskiego przez osobę samotnie wychowującą dziecko nie oznaczało, że przestawała być osobą samotnie wychowującą dziecko. W tych bowiem przypadkach decydował stosunek alimentacyjny między dzieckiem i dłużnikiem, dla którego bez znaczenia pozostawał fakt zawarcia nowego związku małżeńskiego przez osobę samotnie wychowującą dziecko. Tymczasem świadczenie

wychowawcze, jest świadczeniem, którego celem jest częściowe pokrycie kosztów wychowania dziecka, ponoszonych przez rodzinę. Sąd zgodził się ze stanowiskiem organów, że w takiej sytuacji zawarcie związku małżeńskiego przez sprawującego opiekę rodzica, stoi na przeszkodzie uznaniu go za osobę samotnie wychowującą dziecko, dochodów małżonka przy obliczaniu kryterium dochodowego rodziny nie stoi w sprzeczności z celem ustawy.

W sprawach związanych ze zwrotem nienależnie pobranych świadczeń nie wyłoniły się nowe istotne zagadnienia, czy też takie, których rozstrzygnięcie wskazywałoby na nieprawidłowości w kontrolowanych postępowaniach administracyjnych. W większości przypadków Sąd skargi oddalił – np. wyroki z dnia 23 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 1015/16, z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 113/17 wydane w sprawach skarg na decyzje dotyczące świadczeń wypłaconych z tytułu zasiłku rodzinnego.

Inaczej było w przypadku decyzji uznaniowych dotyczących ulg. Sąd niejednokrotnie uchylał decyzje organów z uwagi na nieprawidłowość ustaleń: w sprawie dotyczącej odmowy zwolnienia z opłaty za pobyt w domu opieki społecznej- sygn. akt II SA/Rz 859/17 oraz w sprawach odmowy umorzenia należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego - sygn. akt II SA/Rz 1525/16, sygn. akt II SA/Rz 1627/16, sygn. akt II SA/Rz 1755/16, sygn. akt II SA/Rz 263/17 i sygn. akt II SA/Rz 625/17.

Odnutowania wymaga wyrok z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 713/17 uchylający decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odstąpienia od ustalenia miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Sąd stwierdził, że w sprawie o odstąpienie od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, ustalenie okresu pobytu dziecka w rodzinie zastępczej zgodnie z art. 194 ust. 2 w zw. z art. 193 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017r., poz. 697) będzie różne, w zależności od tego, czy dotyczyć będzie okresu na przyszłość, czy też wstecz. O ile w pierwszym przypadku okoliczności z ust. 1a i ust. 6a art. 193 ust. 1 ustawy (okresy pobytu dziecka poza placówką) nie będą mogły być brane pod uwagę, o tyle w drugim przypadku, co było przedmiotem sporu, okres pobytu dziecka w pieczy zastępczej należy ustalić z uwzględnieniem ust. 1a i ust. 6a, art. 193 ustawy.

Spośród spraw dotyczących skierowania do domu pomocy społecznej zwrócić należy uwagę na dwa wyroki: z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 481/17 i z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 663/16. Pierwszym z wymienionych wyroków Sąd uchylając decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzając ją decyzję Wójta Gminy, w ponownie przeprowadzonym postępowaniu nakazał wskazać konkretną placówkę, w której dana osoba ma przebywać. W drugim zaś stwierdził, że w przypadku zmiany średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej, decyzja zmieniająca będzie działać z mocą wsteczną od miesiąca przypadającego po miesiącu publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym- zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 u.p.s., a nie jak przyjęły organy -ze skutkiem na przyszłość, od daty wydania decyzji.

Ostatnią z wyszczególnionych w tej kategorii spraw stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie uznania za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 756/17 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji stwierdził, że w aktach administracyjnych brak jest dowodu prawidłowego doręczenia skarżącemu wezwania do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, złożenia oświadczenia, a ponadto nie wyjaśniono kwestii regulowania przez niego części zobowiązań alimentacyjnych. Tym samym uznanie za dłużnika alimentacyjnego Sąd uznał za przedwczesne. .

28.Ubezpieczenie społeczne

W tej kategorii spraw Sąd rozpoznawał skargi na decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz na decyzje Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Podobnie jak w latach ubiegłych, sądowa kontrola rozstrzygnięć wydawanych w ramach uznania administracyjnego, sprowadzała się do zbadania prawidłowości postępowania organu, nie dotyczyła zaś etapu podejmowania decyzji. Badając prawidłowość przeprowadzonego postępowania, zwłaszcza w zakresie prawidłowego zebrania materiału dowodowego oraz wyczerpującego jego rozpatrzenia, Sąd w przeważającej liczbie spraw nie stwierdził zarzucanych w treści skarg nieprawidłowości powodujących konieczność

wyeliminowania zaskarżonych decyzji z obrotu prawnego (sprawy: I SA/Rz 1012/16, I SA/Rz 13/17, I SA/Rz 45/17, I SA/Rz 147/17, I SA/Rz 150/17, I SA/Rz 269/17, I SA/Rz 326/17, I SA/Rz 384/17, I SA/Rz 340/17, I SA/Rz 491/17, I SA/Rz 517/17, I SA/Rz 540/17).

W omawianym roku sprawy, w których uchylono zaskarżoną decyzję stanowiły jednak znaczącą część rozpoznanych spraw z kategorii ubezpieczeń społecznych. Najczęstszym powodem uchylenia decyzji było stwierdzenie, że organ wydający decyzję o odmowie umorzenia zaległości nie wziął pod uwagę istotnych z punktu widzenia przesłanek umorzenia zaległości okoliczności faktycznych sprawy (sprawy: I SA/Rz 592/17, I SA/Rz 458/17), dokonał zbyt pobieżnej analizy stanu faktycznego sprawy pod kątem zaistnienia tychże przesłanek, nie wyjaśnił sprzeczności w stanie faktycznym, bądź też w sposób dowolny dokonał oceny zgromadzonego materiału dowodowego (sprawy: I SA/Rz 592/17, I SA/Rz 347/17, I SA/Rz 367/17). Sąd nadal prezentował pogląd, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym obywatela, a sytuacja w której zapłata zaległości powodowałaby konieczność sięgania przez zobowiązanego - pozbawionego możliwości zaspokojenia swoich niezbędnych potrzeb materialnych - do środków pomocy państwa, nie może być uznana za zgodną z interesem tego obywatela, a jednocześnie nie jest zgodna z interesem publicznym. Brak rozważenia przez organ, czy spłata należności z tytułu składek nie pozbawi strony i jej rodziny możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb oraz czy strona nie będzie musiała skorzystać z pomocy opieki społecznej był podstawą uchylenia decyzji w sprawach I SA/Rz 98/17, I SA/Rz 108/17, I SA/Rz 367/17 oraz I SA/Rz 362/17. Dając wskazówki, co do dalszego postępowania Sąd nakazał organowi ustalenie, czy egzekucja należności z majątku skarżącego w jego obecnej sytuacji życiowej i zdrowotnej nie doprowadzi do pozbawienia możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych oraz do korzystania ze środków pomocy społecznej. Sąd podkreślił również, że ustaleń tych dokonywać należy z uwzględnieniem rzeczywistej kwoty, którą dysponuje skarżący, przy uwzględnieniu jego potrzeb życiowych związanych z codzienną egzystencją i leczeniem.

Podstawą uchylenia decyzji były również takie uchybienia, jak nienależyte uzasadnienie wydanej decyzji, skutkujące niemożnością poznania motywów, którymi kierował się organ (I SA/Rz 367/17), wewnętrzna sprzeczność uzasadnienia decyzji

(I SA/Rz 347/17), a także brak dostatecznej analizy kwestii przedawnienia należności (I SA/Rz 1007/16, I SA/Rz 328/17, I SA/Rz 458/17).

W sprawie I SA/Rz 347/17 Sąd zwrócił również uwagę na niewłaściwą wykładnię § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365), sprowadzającą się do uznania, że skoro skarżący ma przynajmniej potencjalną możliwość podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, w charakterze pracodawcy lub zleceniodawcy, to przesłanka umorzenia należności, o której mowa w powołanym przepisie, nie została w jego przypadku spełniona. Sąd uznał powyższe twierdzenie za arbitralne i pozbawione uzasadnienia, wskazując że powołany przepis stanowi jedynie o niemożności uzyskania dochodu, na skutek przewlekłej choroby, bez wskazywania jego źródła. Wobec tego arbitralne stwierdzenie organu, że przepis ten nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą nie zasługuje na akceptację.

29.Zatrudnienie i bezrobocie

W porównaniu z rokiem poprzednim spraw z tego zakresu było więcej, lecz nadal większość skarg była oddalana, a strony często nie składały wniosków o uzasadnienie. Zapadło jednak kilka wyroków eliminujących kwestionowane akty z obrotu prawnego.

W sprawie II SA/Rz 177/17 Sąd uchylił decyzję Wojewody utrzymującą w mocy decyzję Starosty Powiatu rozstrzygającą -w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego - o uchyleniu własnej decyzji z dnia 17 września 2013r. w sprawie uznania za osobę bezrobotną od dnia 17 września 2013 r. w całości oraz o odmowie uznania skarżącej za osobę bezrobotną od tego samego dnia. Organy zgodnie przyjęły, że skoro na dzień 17 września 2013 r. skarżąca podlegała ubezpieczeniu społecznemu emerytalnemu i rentowemu, nie mogła zostać uznana za osobę bezrobotną, a brak przepisu przewidującego możliwość pozbawienia statusu bezrobotnego w okresie „od-do”, czynił nieuzasadnionym zarzut uznania jej za osobę bezrobotną od 8 maja 2014 r. Sąd nie zgodził się z takim stanowiskiem. Organ I instancji uchylając swoją decyzję z dnia 17 września 2013 r. nie dokonał bowiem oceny uprawnień skarżącej za okres objęty wznowieniem. Takie

rozstrzygnięcie nie może być uznane za prawidłowe, bowiem doprowadziłoby do pozbawienia skarżącej uprawnień za cały okres, w tym także ten, w którym spełnione zostały materialnoprawne warunki do ich przyznania. Sąd uznał, że w sprawie miał zastosowanie przepis art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.). Przewiduje on możliwość pozbawienia statusu bezrobotnego, a co za tym idzie – również prawa zasiłku dla bezrobotnych, ale tylko za okres, za który przyznano wymienione w tym przepisie świadczenia. Pozbawienie statusu bezrobotnego w omawianej sprawie nastąpiło w związku z ustaleniem przez organ, że na dzień złożenia wniosku o rejestrację jako bezrobotna skarżąca podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu jako wspólnik spółki jawnej. Istotne było również, że w dniu 31 sierpnia 2013 r. wspólnicy podjęli uchwałę o likwidacji spółki, która zgodnie z oświadczeniem skarżącej została zarejestrowana w KRS-ie w dniu 7 maja 2014 r. Na dzień złożenia wniosku o rejestrację w dniu 17 września 2013 r. nie był zatem przesądzony fakt, że nie spełnia ona warunków do uznania za bezrobotną. Okoliczność tę potwierdził ostatecznie wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 12 maja 2016r. Przesądzono również, że z chwilą wykreślenia spółki z rejestru skarżąca przestała podlegać z tego tytułu obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, a co za tym idzie spełniała przesłanki do uznania jej za osobę bezrobotną. Okoliczności takiej nie przewiduje wprawdzie art. 78 ust. 4 wymienionej ustawy, dokonując jego wykładni należy jednak mieć na względzie nie tylko jego kontekst językowy, ale także cel regulacji prawnej (ratio legis), a tym celem było niewątpliwie umożliwienie bezrobotnemu przywrócenia przysługującego mu statusu bez konieczności ponownej rejestracji w przypadku przyznania, z mocą wsteczną, świadczeń wykluczających status osoby bezrobotnej. Uznanie, że w przedstawionej sytuacji osobę, której stosunek umowny spółki ustał z datą późniejszą niż dzień rejestracji, na skutek wykreślenia spółki z KRS, należy pozbawić statusu osoby bezrobotnej na czas nieoznaczony i zamknąć jej drogę do ustalenia uprawnień z inną datą, byłoby – zdaniem Sądu - sprzeczne z celem omawianego przepisu, a także z prawem do zabezpieczenia społecznego, wyrażonym w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP i zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Sytuacja takiej osoby jest bowiem analogiczna do sytuacji osób, którym przyznano świadczenia wymienione wprost w art. 78 ust. 4 wskazanego aktu.

Sąd uchylił także (w sprawie II SA/Rz 752/17) decyzję Wojewody wraz z poprzedzającą ją decyzją Starosty orzekającą o obowiązku zwrotu przez skarżącą nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych. W jego ocenie, zastosowanie art. 76 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) dla ustalenia, że pobrany przez skarżącą zasiłek dla bezrobotnych jest nienależnie pobranym świadczeniem było wadliwe. Prawidłowa wykładnia tego przepisu nakazuje bowiem przyjąć, że odnosi się on do świadczenia, które jest bezrobotnemu wypłacane, pomimo ustania prawa do jego pobierania. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w której bezrobotnemu zasadnie przyznano świadczenie pieniężne, jednak w okresie jego pobierania pojawiły się okoliczności powodujące ustanie prawa do jego otrzymywania. Niespornie w przedmiotowej sprawie ustalono zaś, że nieuprawnione było przyznanie skarżącej zasiłku dla bezrobotnych. Na dzień rejestracji w PUP nie spełniała bowiem wszystkich ustawowych przesłanek niezbędnych do przyznania jej prawnego statusu osoby bezrobotnej oraz zasiłku dla bezrobotnych. Miało to związek z faktem, że podlegała ubezpieczeniu społecznemu jako rolnik z mocy ustawy.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 848/16 Sąd stwierdził bezskuteczność czynności Prezydenta Miasta o odmowie przyznania środków na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej – „taxi osobowe”. Podstawą odmownego rozpoznania wniosku strony organ uczynił zarządzenie Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy wprowadzające posiadanie prawa jazdy przez minimum 2 lata jako wymóg dofinansowania zakupu samochodu osobowego. Sąd w pierwszej kolejności uznał, że przedmiotowa odmowa stanowi czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Przechodząc następnie do oceny merytorycznej zgodził się z zarzutem skargi, że podstawą nieuwzględnienia wniosku nie mógł być przepis wewnętrzny, niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Wskazał, że warunki i tryb przyznawania świadczenia jednorazowego bezrobotnemu na rozpoczęcie działalności gospodarczej określają przepisy ustawy o promocji zatrudnienia (...) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 639). Sąd zauważył, że nie ma żadnego upoważnienia ustawowego, które pozwalałoby na wprowadzenie dodatkowych wymogów/obostrzeń poprzez wydanie przepisów wewnętrznych. Dodatkowo Sąd wskazał, że każde rozwiązanie normatywne, nawet

to o charakterze wewnętrznym (tzw. *res internae*), bez względu na zakres obowiązywania, musi cechować się jednoznacznością treści, tak aby rekonstruowany w oparciu o nie wzór postępowania był precyzyjny, tak podmiotowo, jak i przedmiotowo. Wymogu tego nie spełnia konstrukcja, która wprowadza ogólną regułę wolnościową, pozytywnie rozstrzygającą o sytuacji prawnej obywatela, z jednoczesnym zastrzeżeniem wyjątków negatywnych, które ustanowiono, zamykając dekretującą je formułę językową w nawias z „etykietą”, iż konfiguracje faktyczne, które ją wyrażają, mają charakter przykładowy. Zdaniem Sądu, wprowadzenie odmiennych, ostrzejszych wymogów wobec osób, które ubiegają się o jednorazowe świadczenia na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej – przewóz osób taksówką, z powołaniem się na konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa pasażerów, byłoby niczym nieuzasadnionym ograniczeniem praw takich osób. W istocie sprowadzałoby się to bowiem do przyjęcia, że osoby te, wyłącznie z tego powodu, że ubiegają się o świadczenie z Funduszu Pracy, zobowiązane są spełnić wyższe standardy prawne w celu rozpoczęcia działalności taksówkarskiej, niż osoby, które z takiego świadczenia korzystać nie muszą.

30.Kombatanci

Wpływ spraw w tej kategorii był niewielki. Sąd rozpoznał sześć z dziewięciu wniesionych skarg, z czego tylko w jednym przypadku nieprawomocnym wyrokiem uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję, zaś w pozostałych pięciu sprawach skargi zostały oddalone. W trzech sprawach skargi odrzucono z przyczyn formalnych.

W sprawie II SA/Rz 984/16 dotyczącej odmowy przyznania uprawnień kombatanckich, Sąd oddalił skargę, oceniając że zaskarżona decyzja Szefa Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych nie narusza prawa, bowiem wskazywane przez skarżącego okoliczności m.in. takie jak ukrywanie się przed okupantami, oczekiwanie na rozstrzelanie, uciekanie przed rozstrzelaniem i wywózką do Niemiec nie stanowią działalności kombatanckiej z uwagi na zawarty w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1206) zamknięty katalog działań i faktów wyczerpujących kryteria uznania za działalność kombatancką.

Z kolei w sprawie II SA/Rz 812/16 Sąd podzielił stanowisko organu, że sama współpraca z członkami ruchu oporu nie oznacza jeszcze, że była to działalność kombatancka w rozumieniu przepisów wymienionej wyżej ustawy. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy, na który powoływał się skarżący, należy rozumieć w ten sposób, że wskazane tam, jako działalność kombatancka, wchodzenie w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących, nie mogło przyjmować jakiejkolwiek innej formy niż pełnienie takiej służby w okresie II wojny światowej.

Natomiast sprawa II SA/Rz 1537/16, w której przedmiot zaskarżenia stanowiła decyzja odmawiająca stronie skarżącej przyznania świadczeń pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej, zakończyła się uchYLENIEM decyzji organów obu instancji. Sąd wskazał na zachodzące w sprawie liczne naruszenia proceduralne (art. 7, 77 § 1, 75, 78 oraz 80 K.p.a.). Organ nie wyjaśnił bowiem kluczowych kwestii oraz wadliwie przeprowadził postępowanie dowodowe, a dokonana przez niego ocena materiału dowodowego była przedwczesna. Sąd podkreślił, iż sam fakt, że podnoszone przez skarżącą okoliczności nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym dotychczas materiale dowodowym, nie może stanowić podstawy do odmowy przeprowadzenia wskazywanych przez nią dowodów.

31. Egzekucja należności niepieniężnych

W tym zakresie na uwagę zasługują dwie sprawy. W pierwszej z nich (II SA/Rz 1399/16) Sąd uchylił postanowienie Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego uchylające w całości postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i nakładające grzywnę w celu przymuszenia do wykonania obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę. Sąd stwierdził naruszenie art. 121 § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, dalej „u.p.e.a.”), który określa wysokość grzywny jeżeli obowiązek podlegający wyegzekwowaniu dotyczy przymusowej rozbiórki budynku lub jego części. Sąd podniósł, że sporna między stronami postępowania stała się kwestia sposobu ustalania ostatecznej wielkości powierzchni zabudowy podlegającego obowiązkowi rozbiórki budynku w sytuacji, gdy wyniki pomiarów całkowitej powierzchni jego zabudowy wskazują, że powierzchnia ta nie zamyka się w pełnych podstawowych jednostkach powierzchni (metrach kwadratowych), lecz obejmuje także jednostki pochodne (centymetry kwadratowe).

W ocenie organu, w takim wypadku dopuszczalne było pomocnicze sięgnięcie do tzw. norm technicznych - Polskiej Normy PN-ISO 9836 i przyjęcie, że zgodnie z metodyką obliczania powierzchni zabudowy zawartą w tych normach (punkt 5.1.1.2 wymienionej Normy) wartość powierzchni należy ustalić z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku z zaokrągleniem do pełnych części setnych metra kwadratowego. Sąd nie zaakceptował tego stanowiska. Wskazał, że normy techniczne jako tzw. Polskie Normy (PN) są regulacjami o charakterze wewnętrznym, których stosowanie jest zasadniczo dobrowolne w kręgu podmiotów, które zdecydują się na ich stosowanie. Odwoływanie się natomiast do ich treści w procesach stosowania prawa przez organy administracji wymaga wskazania podstawy normatywnej wynikającej z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (zasadniczo o randze ustawowej). Podmioty zewnętrzne względem administracji nie mogą być bowiem adresatami norm o charakterze wewnętrznym. Sąd uwzględnił także, iż w omawianej sprawie odwołanie się do regulacji wynikającej z Polskiej Normy skutkowałoby pogorszeniem sytuacji prawnej jednostki, albowiem zakres nałożonego obowiązku byłby większy niż ten wynikający z treści regulacji ustawowej. Ilekroć ustawodawca zmierza zaś do przyjęcia metody zaokrąglania wartości liczbowych na korzyść albo na niekorzyść jednostek, tylekroć ustanawia wyraźne podstawy ustawowe dla takich działań. Mając na względzie powyższe Sąd orzekł o uchyleniu zaskarżonego postanowienia organu rozpatrującego zażalenie, uznając że w realiach przedmiotowej sprawy wystarczające będzie skorygowanie przez ten organ zaskarżonego orzeczenia w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia o wysokości nałożonej grzywny.

Z kolei w sprawie (II SA/Rz 749/17) Sąd uchylił postanowienia organów I i II instancji w przedmiocie nałożenia na następców prawnych sprawcy samowoli budowlanej grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku rozbiórki. W ocenie Sądu, organy obydwu instancji dopuściły się naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik postępowania, w tym art. 30 ust. 4 k.p.a., co obligowało do uwzględnienia skargi na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. Wydanie zaskarżonego postanowienia bez wyjaśnienia następstwa prawnego należy bowiem uznać za przedwczesne. Sąd podkreślił, że niedopuszczalne jest przyjmowanie domniemania posiadania interesu prawnego w sprawie przy braku dokumentu stwierdzającego nabycie spadku tj. prawomocnego postanowienia sądu powszechnego lub aktu poświadczenia dziedziczenia przez

notariusza, bowiem ani organ administracji, ani sąd administracyjny nie może orzekać w materii należącej do kognicji sądów powszechnych. Dopiero wykazanie następstwa prawnego tego rodzaju aktem jest podstawą dla przyjęcia istnienia legitymacji do bycia stroną postępowania. Brak powyższego dokumentu co do którejś ze stron postępowania powoduje zaś, że nie można ustalić bezspornie kręgu osób, które mają prawo uczestniczyć w postępowaniu w charakterze stron. W realiach powyższej sprawy organy nie dysponowały żadnym z wyżej wymienionych aktów, aby skutecznie można było zastosować regułę przejścia wykonania obowiązku na następców prawnych wynikającą z art. 28 a u.p.e.a., a w konsekwencji wydać zaskarżone postanowienie.

32.Egzekucja świadczeń pieniężnych

W tej grupie występowały sprawy dotyczące zarzutów egzekucyjnych, obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego, czynności egzekucyjnych, nałożenia kary porządkowej, umorzenia postępowania egzekucyjnego, zwrotu kosztów egzekucyjnych, nieprzystąpienia przez organ do egzekucji, postępowania egzekucyjnego oraz prowadzenia egzekucji.

Na uwagę zasługuje sprawa I SA/Rz 434/17, w której Sąd zajmował się kwestią nieprzystąpienia przez organ do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego. Sąd wyjaśnił, że wymóg wskazania w tytule wykonawczym adresu dłużnika określony w art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm., dalej: u.p.e.a.) będzie spełniony tylko w tej sytuacji, gdy wierzyciel sporządzając tytuł wykonawczy zamieści w nim aktualny adres dłużnika. Wskazał, że adres służy dokładnej identyfikacji dłużnika, a po drugie umożliwia organom realizację na etapie postępowania egzekucyjnego praw dłużnika poprzez doręczanie mu pism, jakie u.p.e.a. nakazuje mu doręczać. Podanie adresu wskazuje też organowi egzekucyjnemu, gdzie może znajdować się mienie podlegające egzekucji czy też w końcu ma znaczenie dla właściwości miejscowej organu egzekucyjnego. Wymóg podania adresu ma zatem doniosłe znaczenie dla prawidłowości tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji. Brak podania prawidłowego adresu może prowadzić do poważnego zakłócenia prawidłowego toku egzekucji, polegającego już

choćby na braku należytego doręczania pism, a w krańcowych sytuacjach na uniemożliwieniu jej prowadzenia.

To na wierzycielu ciąży obowiązek dokładnego określenia osoby, co do której ma być prowadzona egzekucja i obowiązek ten nie może być przerzucany na organy egzekucyjne. Organ egzekucyjny nie ma obowiązku ustalania adresu dłużnika, jeżeli ten nie został podany prawidłowo przez wierzyciela. Brak podania prawidłowego i aktualnego adresu dłużnika przez wierzyciela stanowi o niezrealizowaniu wymogu opisanego w art. 27 § 1 pkt 2 u.p.e.a. i w konsekwencji powoduje, że organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji, co wynika z treści art. 29 § 2 u.p.e.a..

33.Sprawy samorządowe

W sprawie sygn. II SA/Rz 135/17 Sąd uznał za niedopuszczalne merytoryczne rozstrzyganie i odrzucił skargę na uchwałę Rady Gminy o wyrażeniu zgody na zamianę nieruchomości uznając, że nie została ona podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, a spełnienie tej przesłanki jest konieczne do skutecznego zaskarżenia tego rodzaju aktu na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446, ze zm.). Podkreślił, że gmina, będąc jednostką samorządu terytorialnego, wykonuje zadania publiczne za pośrednictwem swoich organów: stanowiącego – rady gminy i wykonawczego – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ta sama gmina może być jednak również podmiotem prawa cywilnego i wówczas przy pomocy tych samych organów podejmuje działania w stosunku do mienia będącego jej własnością – czyli wykonuje uprawnienia właścicielskie. W przypadku organu stanowiącego w obu sytuacjach, formą działania jest uchwała. Ta dwojaka pozycja organów oznacza, że nie każda uchwała rady gminy dotyczyć będzie sprawy z zakresu administracji publicznej. Zaskarżona w omawianej sprawie uchwała stanowiła, zdaniem Sądu, wyraz woli organu stanowiącego gminy (jako podmiotu uprawnionego do działania w imieniu gminy będącej właścicielem nieruchomości) w sprawie dokonania czynności cywilnoprawnej. Z punktu widzenia prawa cywilnego jest ona zdarzeniem cywilnoprawnym, ponieważ daje upoważnienie do zawarcia przez gminę umowy zamiany i jest niezbędnym elementem dokonania tej czynności w sposób niewadliwy.

Takiej oceny nie zmienia fakt, że w jej podstawie prawnej wskazano art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na uwagę zasługuje jeszcze kilka spraw, w których Sąd stwierdził nieważność kwestionowanych w nich rozstrzygnięć. Eliminacja w sprawie II SA/Rz 764/16 zarządzenia Prezydenta Miasta w przedmiocie zakazu organizowania na terenach gminnego zasobu nieruchomości objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt nastąpiła z uwagi na to, że Sąd uznał, iż wszystkie wynikające z jego treści unormowania, bez wymaganej w tych okolicznościach podstawy prawnej, pozbawiają strony skarżące możliwości zarobkowania przy wykorzystaniu nieruchomości należących do gminy miejskiej czy Skarbu Państwa. Podniósł, że w aktualnym porządku prawnym nie została wyrażona taka norma prawna, która pozwalałaby organom jednostek samorządu terytorialnego na bezwzględne nieudostępnianie w celu prowadzenia działalności gospodarczej mienia tych jednostek oraz znajdującego się w ich pieczy mienia Skarbu Państwa określonym kategoriom przedsiębiorców czy przedsiębiorcom zajmujących się oznaczonym rodzajem działalności gospodarczej, w tym prowadzeniem działalności z wykorzystaniem zwierząt. Takiej normy kompetencyjnej nie wyrażają powołane w podstawie prawnej zarządzenia unormowania, jak również żadne inne regulacje polskiego systemu prawa. W szczególności, zarówno art. 23 ust. 1, jak i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią o tym, kto wykonuje czynności gospodarki nieruchomościami gminy oraz Skarbu Państwa, podając przykładowe działania z tego zakresu, nie wskazując jednak, aby na skutek tych czynności można było kogokolwiek pozbawić dostępu do korzystania z nieruchomości publicznych. Tym samym, w ocenie Sądu, doszło do obrazy art. 22 Konstytucji RP, który pozwala na wprowadzanie przez władze publiczne ograniczeń wolności gospodarczej (prawa do swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej) tylko mocą ustawy i tylko w celu ochrony interesu publicznego. Skutki zaskarżonej uchwały, niosą także istotne zagrożenie dla konstytucyjnej zasady równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Jej mocą doszło bowiem do nieuzasadnionego prawnie zróżnicowania sytuacji prawnej przedsiębiorców cyrkowych w stosunku do innych podmiotów w zakresie udostępniania nieruchomości gminy oraz Skarbu Państwa. Nie sposób, zdaniem Sądu, znaleźć takiego uzasadnienia, które usprawiedliwiłoby praktyczne pozbawienie możliwości korzystania z mienia publicznego tę grupę przedsiębiorców, która organizuje przedstawienia cyrkowe z udziałem zwierząt. Sytuacja prawna stron

skarżących, jak również pozostałych przedsiębiorców cyrkowych bez istotnego powodu uległa zatem znacznemu pogorszeniu w stosunku do pozostałych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Sąd zwrócił także uwagę, że organy gminy nie dysponują taką swobodą zarządzenia prawami majątkowymi jaka dotyczy mienia prywatnego.

Stwierdzenie nieważności miało także miejsce w sprawie II SA/Rz 1405/16, a dotyczyło uchwały Rady Miasta Jarosławia o odmowie wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy radnego poprzez wypowiedzenie zmieniające. Sąd stwierdził, że wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Uchwała rady gminy w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) powinna zatem zawierać uzasadnienie, z którego wynikałoby czym kierowali się radni podczas głosowania nad uchwałą, czy zostały należycie rozważone wszystkie okoliczności sprawy, a przesłanki przedstawione przez pracodawcę w złożonym wniosku były brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały. Ustalenia te muszą wynikać z uzasadnienia uchwały, bowiem dopiero wówczas możliwe jest zbadanie merytorycznej zasadności podjętego aktu. Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, Sąd uznał, iż zaskarżona uchwała narusza prawo, bowiem jej uzasadnienie zawiera jedynie lakoniczne stwierdzenia. Także zgromadzone w sprawie dokumenty nie wskazują na te okoliczności i nie uzasadniają motywów podjętego aktu. Nie pozwalają więc na stwierdzenie, że „sprawa ma charakter wyłącznie związany w wykonywaniem mandatu radnego”.

Z kolei w sprawie II SA/Rz 1786/16 Sąd stwierdził w części nieważność uchwały Rady Miasta w sprawie zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i cofania stypendiów sportowych. Wskazał, powołując się na orzecznictwo sądowe, że rada gminy nie może zawęzić ustawowego katalogu podmiotów upoważnionych do otrzymania stypendiów sportowych wyłącznie do osób, które są członkami klubów sportowych. Jedynymi kryteriami ustalania zasad przyznawania stypendiów są bowiem: znaczenie danego sportu dla jednostki samorządowej oraz osiągnięty wynik sportowy. Sąd podniósł, że o stypendium sportowe, w świetle art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127 , poz. 857 ze zm.,) może

ubiegać się każdy członek wspólnoty samorządowej niezależnie od tego czy zajmuje się sportem jako zawodnik klubu czy w sposób indywidualny. Sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, niezależnie od tego czy osoba uprawiająca je czyni to w ramach klubu czy też poza nim. Tak więc uzależnienie prawa do stypendium od przynależności do klubu sportowego działającego na obszarze gminy nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do stanowienia uchwały, a w konsekwencji istotnie narusza art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, jak również art. 94 Konstytucji RP, który wyznacza standardy stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego. Co więcej, dokonanie przez radnych nieprzewidzianego ustawą rozróżnienia osób uprawnionych do stypendium sportowego jest – zdaniem Sądu – naruszeniem konstytucyjnej zasady równości znajdującej wyrażne zakotwiczenie w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego Sąd przyjął, że wszystkie postanowienia zaskarżonej uchwały, które zawężają prawo do stypendium sportowego wyłącznie do osób uprawiających sporty w ramach klubu sportowego, istotnie naruszają przytoczone w uzasadnieniu regulacje, a w rezultacie są nieważne z mocy prawa.

Na uwagę zasługuje jeszcze sprawa o sygn. II SA/Rz 14/17, w której Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy w części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1 do tego aktu, w zakresie objęcia części działki nr 1133 i działki nr 2532, położonych w miejscowości Korczyna, granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo – jezdnych). Sąd stwierdził, iż z części graficznej planu wynika, że fragment działki nr 1133 (w zakresie szlaku o szerokości 2-3 m) został objęty granicami terenu oznaczonego wskazanym symbolem KP w ten sposób, że projektowany ciąg pieszo-jezdny na powyższej działce przebiega przez fragment budynku gospodarczego oraz bezpośrednio wzdłuż ściany północnej budynku mieszkalnego. Z uzasadnienia uchwały planistycznej, dokumentów przedłożonych w toku postępowania planistycznego oraz akt tego postępowania nie wynikają zaś żadne racjonalne przesłanki uzasadniające tego rodzaju intensywną ingerencję w prawa rzeczowe skarżących. Ustalenie, że ciąg pieszo-jezdny ma przebiegać przez budynek gospodarczy oraz bezpośrednio przy ścianie budynku mieszkalnego, posadowionych na działce nr 1133, w sytuacji, gdy działki nr 1134/6 i 1134/5 znajdujące się po przeciwnej stronie planowanego ciągu i graniczące z działką nr 2532 nie są zabudowane albo nie są zabudowane w pasie o szerokości ok. 10 m, jawi się, w ocenie Sądu, jako dowolne i arbitralne, a przez to naruszające

w sposób istotny zasady kształtowania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu, skarżony organ poprzez powyższe działanie naruszył przede wszystkim konstytucyjne zasady: proporcjonalności, zakazu naruszania istoty prawa własności, równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne wszystkich obywateli znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej oraz równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych. Z kolei poprzez brak wykazania wynikających z potrzeb interesu publicznego uzasadnionych przesłanek, motywów, założeń i celów związanych z tego rodzaju intensywną ingerencją w sferę prawa własności podmiotu prywatnego skarżony organ naruszył w sposób istotny przepisy art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ten sposób Rada przekroczyła dopuszczalne granice przysługującego gminie władztwa planistycznego.

34. Grzywny

Podobnie jak w ubiegłorocznym okresie sprawozdawczym w tej kategorii odnotowano sprawy dotyczące grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 P.p.s.a, art. 149 § 2 P.p.s.a. oraz art. 154 § 1 P.p.s.a.

W pierwszej grupie, tj. grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 P.p.s.a. Sąd w sprawach II SO/Rz 7/17, II SO/Rz 8/17, II SO/Rz 6/17, II SO/Rz 19/16 wymierzył grzywnę. W pierwszych dwóch sprawach nałożono ją na spółkę akcyjną, w kolejnych na Wójta i spółkę z.o.o. Wymierzając spółce akcyjnej grzywnę w wysokości 1 000 zł (w każdej ze spraw) z tytułu niezastosowania się do obowiązków wynikających z art. 54 § 2 P.p.s.a., tj. nieprzekazania do sądu skargi w terminie, o jakim mowa w art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Sąd wskazał na dyscyplinująco-represyjny charakter tego środka. Natomiast na wysokość grzywny wpływ miały: wielkość opóźnienia (4 miesiące) oraz brak jakiegokolwiek usprawiedliwienia przyczyn opóźnienia. W sprawach zaś II SO/Rz 6/17 i II SO/Rz 19/16 wobec nieterminowego przekazania skargi Sąd wymierzył grzywnę w wysokości odpowiednio 200 zł i 500 zł uznając, że jej wysokość jest adekwatna do zakresu nieprawidłowego działania organu, który po otrzymaniu wniosku o wymierzenie grzywny uczynił zadość obowiązkowi i przekazał skargi i wyjaśnił przyczyny opóźnienia.

Natomiast w sprawach II SO/Rz 3/17, II SO/Rz 9/17 wnioski o wymierzenie grzywny nie zostały uwzględnione. W pierwszej ze spraw z uwagi na zastosowanie się przez organ do nałożonych obowiązków w terminie przewidzianym ustawą (wniosek niezasadny), w drugiej z uwagi na fakt, że wskazany przez skarżącego podmiot nie mieścił się w kręgu zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, tj. nie był organem, o którym mowa w art. 54 § 2 P.p.s.a. zobowiązanym do przekazania skargi, wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy (wniosek niedopuszczalny). Natomiast w sprawie II SO/Rz 2/17 postępowanie z wniosku o wymierzenie grzywny zostało umorzone, a to z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Sąd zauważył, że przepis art. 55 § 1 P.p.s.a., uprawniający sąd administracyjny do nałożenia grzywny na organ, który nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków i nie przekazał skargi do sądu w ustawowo określonym terminie, może mieć zastosowanie tylko w sytuacji, gdy skarga została wniesiona skutecznie. Jeżeli skarga jest obarczona wadą skutkującą jej niedopuszczalnością, brak jest podstaw do wymierzenia grzywny zaskarżonemu organowi.

W tej kategorii najliczniejszą podgrupę stanowiły sprawy, w których przewidziano możliwość wymierzenia grzywny na podstawie art. 149 § 2 P.p.s.a. W dwóch przypadkach grzywna została wymierzona – sprawy II SAB/Rz 116/16 i II SAB/Rz 117/16 – w wysokości po 500 zł. W sprawach w/w skargi dotyczyły bezczynności i przewlekłego prowadzenia przez ten sam organ postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania. Jak zauważył Sąd w obu przypadkach miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa (w pierwszej organ po wznowieniu postępowania przez przeszło rok nie podjął żadnych działań; w drugiej zaś przez ponad 9 miesięcy). Sąd przyznał rację skarżącemu, że organ swej bezczynności, czy opieszałego prowadzenia sprawy nie może tłumaczyć pozostawianiem akt administracyjnych w innym organie czy sądzie. W ocenie Sądu orzeczona grzywna spełni funkcje prewencyjne, jej wysokość znajduje się w granicach dopuszczalnych przez prawo i jest adekwatna do stopnia zaniechań. W sprawach tych orzeczono także, na podstawie 149 § 2 P.p.s.a. o przyznaniu skarżącemu od organu sumy pieniężnej, mającej charakter prewencyjny i kompensacyjny.

Odnosnie grzywien, o jakich mowa w art. 154 § 1 P.p.s.a. odnotowano sprawę II SA/Rz 1723/16, w której skarga została odrzucona jako niedopuszczalna. Wniesiona ona została w związku z niewykonaniem przez organ administracji wyroku sądu, którym uchylono postanowienie organu odwoławczego i postanowienie organu

I instancji oddalając skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Wyjaśniono, że z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej – ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) – możliwość skutecznego wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na niewykonanie wyroku została ograniczona do sytuacji, gdy dotyczy ona wyroku uwzględniającego wcześniejszą skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Natomiast w sprawie II SA/Rz 41/17 Sąd oddalił skargę, gdyż organ uchybił wprowadzić wyznaczonemu przez Sąd w wyroku terminowi załatwienia sprawy, jednakże na dzień wniesienia skargi, sprawa została rozpoznana (rozstrzygnięta). Z tej przyczyny zarzut niewykonania wyroku uznano za niezasadny.

35. Informacja publiczna

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej realizowanego na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, dalej w skrócie: „u.d.i.p.”) dotyczyły głównie bezczynności podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1544/16 Sąd uznał za informację publiczną treść aktów administracyjnych i rozstrzygnięć wydanych w sprawie lokalizacji i budowy linii energetycznej, dokumentację przebiegów i efektów kontroli stanu technicznego linii energetycznej, Ponadto Sąd stwierdził, że żądanie udzielenia informacji o planach usunięcia lub przebudowy konkretnej linii, jeżeli dotyczy istniejących już dokumentów z zakresu inicjowanego procesu inwestycyjnego, może mieścić się w pojęciu informacji publicznej. Z kolei w sprawie o sygn. II SAB/Rz 62/17 Sąd uznał za informację publiczną informacje związane z prowadzonymi przez gminę konsultacjami z mieszkańcami gminy odnośnie rozwiązań komunikacyjnych, obejmujące także informacje wynikające z ankiet stanowiących część procesu konsultacji. W sprawie o sygn. II SAB/Rz 73/16 Sąd stwierdził, że żądane informacje dotyczące wskazania z imienia i nazwiska osoby odpowiedzialnej za doręczanie korespondencji wychodzącej z organu administracji, określenia w ramach jakiego stosunku zatrudnienia pozostaje ta osoba oraz podania wysokości jej miesięcznego wynagrodzenia stanowią informację publiczną. W innych sprawach za informację publiczną Sąd uznał m. in. dokument obejmujący protokół z posiedzenia komisji

konkursowej rozstrzygającej konkurs na uniwersyteckie stanowisko naukowo-dydaktyczne (sygn. II SAB/Rz 50/17), materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w szczególności oferty przyjęte przez dysponenta środków publicznych oraz faktury lub rachunki wystawione przez wykonawcę umowy cywilnoprawnej (sygn. II SAB/Rz 52/17), umowy cywilnoprawne zawierane przez jednostkę samorządu terytorialnego z kancelarią prawną dotyczące obsługi prawnej tej jednostki (sygn. II SAB/Rz 43/17), informacje o wysokości nagród przyznanych i wypłaconych pracownikom urzędu gminy, z podaniem konkretnej kwoty przypisanej do konkretnego pracownika (sygn. II SAB/Rz 10/17).

Natomiast oddalając skargę w sprawie o sygn. II SAB/Rz 119/16 Sąd uznał, że informacji publicznej nie stanowią wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej.

W sprawach o zbliżonym stanie faktycznym (sygn. II SA/Rz 16/17 oraz II SA/Rz 18/17) Sąd podzielił stanowisko organów obu instancji, iż akta sprawy administracyjnej jako takie nie stanowią informacji publicznej. Z kolei w uzasadnieniu wyroku zapadłego w sprawie o sygn. II SAB/Rz 71/17 Sąd dokonał analizy przesłanki przedmiotowej żądania udostępnienia informacji publicznej, stwierdzając m. in., że informacje wynikające z publikacji książkowej podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, nawet jeśli wykazują związek z działalnością podmiotu publicznego i dotyczą – choćby pośrednio – tego podmiotu, nie mogą być uznane za informację publiczną. Ponadto udostępnieniu w trybie u.d.i.p. nie podlegają materiały lub zbiory określonych materiałów, nawet jeśli w ich skład wchodzi nośniki, z których wynikają informacje publiczne. Wreszcie przedmiotem żądania udostępnienia informacji w trybie u.d.i.p. mogą być tylko te informacje o działalności podmiotu publicznego wytworzone przez inny podmiot, które powstały na zlecenie podmiotu publicznego i w celu realizacji zadania publicznego (np. ekspertyza, opinia, projekt). Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 130/17 Sąd uznał, że nie mają charakteru informacji publicznej zapisy z systemu informatycznego dotyczące wytworzenia dokumentu – protokołu rozprawy. Zapisy te odnoszą się bowiem do metodyki wytworzenia dokumentu, a nie jego treści i mają charakter wyłącznie techniczny.

Przytoczyć też należy wyrok w sprawie o sygn. II SA/Rz 965/17, w którym Sąd uchylając decyzje organów obu instancji stwierdził, że w trybie u.d.i.p. mogą być udzielane jedynie informacje zbiorcze o podatnikach, nie mogą być natomiast udzielane żadne informacje indywidualne.

W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie o sygn. II SAB/Rz 64/17 Sąd podzielił stanowisko wyrażone już wcześniej w orzecznictwie administracyjnym, iż o ile tylko w danej osobie prawnej Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów - taka osoba prawna jest zobowiązana do udostępnienia będącej w jej posiadaniu informacji publicznej.

W sprawach o sygn. II SAB/Rz 27/17, II SAB/Rz 32/17 i II SAB/Rz 40/17 Sąd stwierdził, że przewoźnik świadczący usługi w zakresie publicznego zbiorowego transportu drogowego jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a informacje dotyczące kontrolowania ponoszenia odpłatności za przejazd autobusami stanowią co do zasady informację publiczną.

Na uwagę zasługuje wyrok w sprawie o sygn. II SAB/Rz 36/17, w którym Sąd wyjaśnił, że o tym czy organ anonimizując częściowo daną informację ma obowiązek wydać w związku z tym decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w tej części, czy też anonimizacja ta nie niesie konieczności wydania takiej decyzji gdyż nie stanowi odmowy udostępnienia informacji publicznej – decyduje zakres żądania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w szczególności czy anonimizowana informacja jest wprost objęta zakresem żądania wniosku.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 69/17 Sąd zaprezentował pogląd, iż w sytuacji gdy dana informacja publiczna objęta jest obowiązkiem udostępnienia jej w Biuletynie Informacji Publicznej, to nie może ona nabyć waloru informacji publicznej przetworzonej, której udostępnienie wiąże się z uprzednim wykazaniem szczególnie istotnego interesu publicznego.

W sprawie o sygn. II SAB/Rz 2/17 Sąd orzekł, że żądanie udostępnienia wszelkich dokumentów potwierdzających treść uzyskanej informacji publicznej nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 6/17 Sąd stwierdził, że w sprawach ze skarg w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, rzeczą Sądu nie jest badanie merytorycznej treści udzielonej informacji publicznej.

Odnotować również warto wyrok zapadły w sprawie o sygn. II SA/Rz 727/17, w którym Sąd stwierdzając bezskuteczność czynności – powiadomienia o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej wyjaśnił, że jej wysokość musi zostać uzasadniona realnymi kosztami realizacji prawa dostępu do informacji publicznej,

takimi jak koszt pracy oddelegowanego w tym celu pracownika, koszt materiału drukarskiego, ilość kopiowanych stron, przyjęta stawka opłaty za skopiowaną stronę. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie wysokość opłaty nie została należycie uzasadniona – zaskarżona czynność nie mogła rodzić dla strony żądającej udostępnienia informacji skutków przewidzianych w art. 15 ust. 1 u.d.i.p.

Interesujące stanowisko wyrażone zostało w sprawie o sygn. II SAB/Rz 9/17. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż aspekt finansowy towarzyszący skargom składanym na bezczynność nie może wysuwać się na pierwszy plan względem samego pozyskania dochodzonej informacji publicznej, gdyż nie taki jest cel uregulowań u.d.i.p. W sprawie tej Sąd dokonał analizy wewnętrznych systemów informatycznych do obsługi spraw sądowych ustalając, że zarówno do WSA w Rzeszowie jak i do innych wojewódzkich sądów administracyjnych w całym kraju wpłynęły liczne, tożsame skargi tego samego skarżącego, sporządzone przez tego samego pełnomocnika, oparte na takich samych okolicznościach i żądaniach. Analiza zapadłych w tych sprawach orzeczeń wskazała na szablonowe, masowe oraz skoncentrowane w czasie działania co do kierowanych wniosków i skarg. Wątpliwości Sądu budziło zatem, czy celem wniosku jest faktycznie uzyskanie wnioskowanej informacji publicznej, czy też stanowi to jedynie pretekst do osiągnięcia innego rezultatu, t. j. uzyskania dodatkowych dochodów z podlegających zasądzeniu w przypadku bezczynności kosztów. Niezależnie więc od stwierdzenia w wyroku, że organ dopuścił się bezczynności w rozpatrzeniu wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, oceniając nakład pracy pełnomocnika związany z prowadzeniem rozpoznawanej sprawy jako minimalny, Sąd uznał za uzasadnione zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w adekwatnej do tego wysokości, którą ocenił na 1/10 stawki minimalnej.

W części spraw Sąd stwierdził bezczynność organu z powodu udzielenia żądanej informacji z naruszeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. (np. w sprawach o sygn. II SAB/Rz 124/16, II SAB/Rz 24/17, II SAB/Rz 43/17, II SAB/Rz 80/17), w niektórych sprawach Sąd zobowiązując organ do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, stwierdził bezczynność organu, który odmówił udostępnienia żądanej informacji w innej formie niż przewiduje to art. 16 ust. 1 U.d.i.p. (np. w sprawach sygn. akt II SAB/Rz 120/16, II SAB/Rz 11/17).

36. Sprawy różne

W zdecydowanej większości spraw z tej kategorii skargi zostały odrzucone, m. in. z powodu niewyczerpania administracyjnego toku instancji, a także z powodu nieusunięcia w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi, lub nieuiszczenia należnego wpisu.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 160/17 Sąd odrzucił skargę na pismo wójta stanowiące odpowiedź na interpelację radnego gminy i informujące o stanowisku tego organu odnośnie uchwały zebrania wiejskiego. W ocenie Sądu, pismo to nie stanowiło czynności o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. 2017 r. poz. 1369 ze zm. – dalej w skrócie „p.p.s.a.”), ani nie było żadnym z aktów wymienionych w pkt. 5-7 tego przepisu, a więc nie podlegało właściwości rzeczowej sądów administracyjnych.

Odrzucając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 486/17 Sąd wyjaśnił, że w sytuacji gdy poprzednia skarga skarżącej na ten sam przedmiot zaskarżenia została odrzucona przez Sąd jako nienależąca do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt. 1 p.p.s.a.), nowa skarga w tym przedmiocie jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt. 6 p.p.s.a.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 725/17 skargi na uchwałę Rady Miejskiej o przyjęciu Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2016-2023 o treści stanowiącej załącznik do przedmiotowego aktu zostały odrzucone z powodu braku wykazania naruszenia interesu prawnego skarżących (art. 58 § 1 pkt. 5a p.p.s.a.), albowiem objęta skargami uchwała jako jedynie pewna koncepcja rozwoju rewitalizowanego obszaru nie mogła w jakikolwiek bezpośredni sposób oddziaływać na przysługujące skarżącym prawo własności bądź prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, co zarzucono w treści skarg. Z tych samych powodów sprawie o sygn. II SA/Rz 1174/17 Sąd odrzucił skargi na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Odrzucając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 1018/17, której przedmiotem była sporządzona przez Naczelnika Oddziałowego Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w trybie art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,

Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm. – dalej w skrócie: "u.z.e.f.") informacja o przebiegu służby skarżącego na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b u.z.e.f. Sąd stwierdził, że w/w informacja nie zawiera władczego rozstrzygnięcia, które decydowałoby o sytuacji prawnej skarżącego, nie nakłada też na niego żadnych konkretnych obowiązków ani nie przyznaje uprawnień, które wynikałyby z przepisów prawa. Informacja nie ustala także, nie stwierdza, ani nie potwierdza praw czy obowiązków skarżącego określonych przepisami prawa administracyjnego. Sama informacja nie wywołuje też określonych skutków prawnych, bo jest to przecież dowód podlegający ocenie. Skoro więc nie stanowi ona przejawu działalności administracji publicznej określonej w art. 3 p.p.s.a., nie podlega ona kontroli sądu administracyjnego.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1246/16 Sąd oddalił skargę dotyczącą odmowy udostępnienia skarżącemu dokumentów z akt sprawy administracyjnej, z uwagi na brak statusu strony w tym postępowaniu. Sprawa administracyjna dotyczyła bowiem umieszczenia członka rodziny w domu pomocy społecznej, natomiast skarżący wywodził swój interes prawny z innej sprawy, której przedmiotem miało być ewentualne ponoszenie odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej. W uzasadnieniu wyroku Sąd wyjaśnił, że interes prawny musi być aktualny i znajdować oparcie w normie prawnej będącej podstawą prawną prowadzonej sprawy administracyjnej. O posiadaniu przez dany podmiot interesu prawnego, aby być stroną w postępowaniu administracyjnym, decyduje bowiem co do zasady norma prawa materialnego, na której opiera się zaskarżony akt administracyjny, a nie interes faktyczny.

W innej sprawie (sygn. II SA/Rz 1350/16) Sąd stwierdził, że organ administracji publicznej jest właściwy dla rozpatrzenia wniosku o przyznanie wynagrodzenia kuratorowi ustanowionemu przez sąd powszechny dla nieznanego z miejsca pobytu dłużnika alimentacyjnego w postępowaniu administracyjnym.

Rozstrzygając sprawę o sygn. II SA/Rz 43/17 Sąd uznał działanie kompetencyjne organu w przedmiocie ustalenia numeru porządkowego budynku za akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Jak wyjaśnił Sąd, jest to bowiem czynność administracyjnoprawna i sformalizowana,

która staje się dopiero podstawą do dokonania dalszych czynności faktycznych, takich jak zamieszczenie tabliczki z numerem porządkowym budynku.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 279/17 Sąd stwierdził, że właściwym do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności karty ewakuacyjnej wydanej przez Przedstawiciela Rejonowego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do spraw Ewakuacji jest Wojewoda zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 5 i 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206).

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 657/17 Sąd uznał za niedopuszczalną odmowę wszczęcia i prowadzenia przez właściwe organy administracji postępowania mającego na celu odtworzenie zaginionego aktu własności ziemi. Sam bowiem proces odtworzenia zaginionego aktu własności ziemi nie ma charakteru merytorycznego i nie stanowi przeszkody dla jego przeprowadzenia przez organy administracji przy zastosowaniu przepisów p.p.s.a..

37.Prawo pomocy

Postępowanie o przyznanie prawa pomocy w większości spraw wszczynane jest na wniosek osób fizycznych, zaś w zakresie należności publiczno-prawnych także przez osoby prawne i jednostki nie posiadające osobowości prawnej (w praktyce spółki cywilne, stowarzyszenia zwykłe). Co do zasady prawo pomocy udzielane jest w sytuacjach, w których skarżący ponad wszelką wątpliwość wykazali przesłanki do jego przyznania. Odmowa przyznania prawa pomocy jest natomiast podejmowana w przypadkach, w których skarżący nie wykazali ustawowych przesłanek w sposób wiarygodny, a nierzadko ich stan posiadania i sytuacja finansowa przeczyła przesłankom jego przyznania.

W sprawie II SA/Rz 1445/16 zbędnym było zwracanie się o jakiegokolwiek dodatkowe informacje i wyjaśnienia w sprawie sytuacji materialnej skarżącego, ponieważ z treści formularza jednoznacznie wynikało, że jest on w stanie ponieść ciężar ewentualnych kosztów postępowania; wniosek skarżącego w kontekście jego sytuacji materialnej, należało ocenić jako subiektywny i bezrefleksyjny; skarżący nie tylko nie wykazał, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, a wręcz odwrotnie - wykazał, że posiada możliwości finansowe prowadzenia

postępowania sądowego, jeżeli widzi tego potrzebę. Analogiczna sytuacja wystąpiła w sprawie II SA/Rz 1263/17.

W sprawach I SA/Rz 132/17, I SA/Rz 110 do 114/17, I SA/Rz 149/17, I SA/Rz 151/17, I SA/Rz 152/17, I SA/Rz 153/17, I SA/Rz 178/17, brak odpowiedzi skarżących na wezwanie w kwestiach odnoszących się do ich sytuacji materialnej, potraktowano jako odmowę ujawnienia swojej rzeczywistej sytuacji materialnej i życiowej, uniemożliwiającą ustalenie istnienia przesłanek warunkujących przyznanie prawa pomocy. Brak informacji, o które zwracano się w wezwaniu do złożenia dodatkowego oświadczenia dotyczącego stanu majątkowego i możliwości płatniczych budził bowiem wątpliwości czy skarżący faktycznie wymagają wsparcia w postaci przyznania prawa pomocy i stanowił podstawę do odmowy przyznania wnioskowanej preferencji.

W sprawie I SA/Rz 860/16 zastosowano obniżenie wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego w ramach przyznania prawa pomocy. Zgodnie z art. 250 § 2 P.p.s.a. w uzasadnionych przypadkach, sąd może obniżyć wynagrodzenie wyznaczonego adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego, rzecznika patentowego (art. 250 § 1 P.p.s.a.). Przepis ten stanowi legitymację swoistego miarkowania w tym zakresie. Mimo, że w normie tej jest mowa o uprawnieniu sądu do obniżenia wynagrodzenia fachowego pełnomocnika, to w rzeczywistości kompetencję w tym zakresie posiada w pierwszej kolejności referendarz sądowy. W przedmiotowej sprawie biorąc pod uwagę nakład pracy pełnomocnika, który polegał na przeanalizowaniu akt sprawy w kontekście zapadłego rozstrzygnięcia sądu I instancji i sporządzeniu krótkiej opinii, będącej opinią o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej oraz biorąc pod uwagę charakter i w zasadzie jednorodność obu spraw, orzekający w tej sprawie referendarz uznał za zasadne zastosowanie art. 250 § 2 P.p.s.a. i obniżenie należnego wynagrodzenia do 500 zł, powiększonego na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia o kwotę podatku od towarów i usług, według stawki 23 %, tj. o 115,00 zł.

Na odnotowanie zasługuje sprawa II SO/Rz 15/17. Sąd zmieniając zaskarżone postanowienie referendarza sądowego i umarzając postępowanie w przedmiocie prawa pomocy uznał, że referendarz sądowy błędnie rozpoznał merytorycznie wnioski o przyznanie wnioskodawcy prawa pomocy, gdyż wobec niekompletnego i nieuzupełnionego wniosku, winien pozostawić wniosek bez rozpoznania. Wnioskodawca nie wypełnił bowiem w ogóle rubryki nr 3 „informacja o przedmiocie

zaskarżenia". Nie wskazał zarówno zaskarżonego aktu (rubryka 3.1), daty wydania zaskarżonego aktu (rubryka 3.2), numeru zaskarżonego aktu lub sprawy (rubryka 3.3), nazwy zaskarżonego organu (rubryka 3.4) oraz nie wskazał czego dotyczy sprawa (rubryka 3.5). Ogólnikową informację o sprawie, w której zawnioskował o ustanowienie adwokata, zawarł dopiero we wniesionym sprzeciwie podnosząc, że o przyznanie prawa pomocy zwrócił się celem „napisania skargi do Sądu Najwyższego”. Tym samym, wobec niewskazania przedmiotu potencjalnego zaskarżenia i nieuzupełnienia wniosku, referendarz sądowy, zgodnie z art. 257 w zw. z art. 258 § 1 6 P.p.s.a, winien był pozostawić wniosek bez rozpoznania. Skoro referendarz dokonał merytorycznej oceny zasadności zgłoszonego żądania w kontekście sytuacji materialno – bytowej wnioskodawcy i wydał postanowienie o odmowie przyznania prawa pomocy, a w świetle zawartej we wniesionym sprzeciwie informacji o żądaniu ustanowienia zawodowego pełnomocnika celem było zainicjowanie sprawy przed Sądem Najwyższym, Sąd uznał, że rozpoznanie wniosku przez Sąd było bezprzedmiotowe a więc w tym przypadku zbędne.

Nadmienić należy, że w kwestii prawa pomocy wydawane są również zarządzenia o pozostawieniu wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania z przyczyn formalnych wobec niezłożenia go na formularzu według odpowiedniego wzoru mimo wezwania.

IV. WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ

Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zajmował się następującymi sprawami:

I. udostępniał informacje publiczne o działalności Sądu. W tym zakresie stwierdzono, że:

1. ogólna liczba wniosków wyniosła - 51,
2. ilość wniosków o wydanie kopii orzeczenia w trybie dostępu do informacji publicznej wyniosła - 3,
3. ilość wniosków załatwionych poprzez udzielenie informacji, ze wskazaniem liczby spraw dotyczących wydania kopii orzeczenia - 51 w tym 3 załatwionych poprzez wydanie kopii orzeczenia,
4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej ze wskazaniem liczby spraw, w których odmówiono udzielenia informacji publicznej (wraz z podstawą prawną odmowy) - 0, umorzono postępowanie - 0, sprawy w których odmówiono przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania - 0,
5. ilość wydanych decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej lub o wysokości opłat – 0.

Do WIS wpłynął 1 wniosek pochodzący od organizacji społecznej w tym stowarzyszeń i dotyczył wykazania nagród i premii, jakie przyznano pracownikom WSA w Rzeszowie;

II. informował osoby zainteresowane o właściwości sądu oraz o stanie spraw załatwianych w sądzie, udostępniał do wglądu akta spraw, wydawał odpisy orzeczeń i kserokopie dokumentów z akt sądowoadministracyjnych. Do rejestru „Informacja w sprawach”, gdzie wpisywane były wnioski o wydanie odpisu orzeczeń i wnioski o wydanie kserokopii dokumentów z akt sądowoadministracyjnych wpłynęło 98 wniosków, z tego :

- 29 wniosków o wydanie odpisów orzeczeń,
- 28 wniosków o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy,
- 41 wniosków dotyczyło informacji w sprawie.

Wydział Informacji Sądowej ponadto :

- 292 razy udostępniał akta spraw do wglądu,
- 302 razy średniomiesięcznie udzielał informacji telefonicznych.

W ramach współpracy z organami ścigania i sądami powszechnymi udzielono 60 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma. W ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi udzielono 5 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma.

III. prowadził sprawy petycji, skarg i wniosków, gdzie wpłynęło łącznie 20 wniosków;

IV. prowadził sprawozdawczość statystyczną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie;

V. sprawował obowiązki administratora systemu informatycznego;

VI. przygotował 4 orzeczenia Sądu do przekazania do zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, który wydaje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;

VII. sprawował obsługę rzecznika prasowego Sądu;

VIII. gromadził przepisy prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych, oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych;

IX. prowadził bibliotekę WSA w Rzeszowie;

X. prowadził Biuletyn Informacji Publicznej (bip.rzeszow.wsa.pl), zamieszczając tam między innymi miesięczne i roczne informacje o ruchu spraw.