

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Rzeszowie w 2019 r.**

/do użytku wewnętrznego/

Rzeszów – styczeń 2020 r.

Spis treści

I.	UWAGI OGÓLNE	5
II.	INNE FORMY DZIAŁANIA	9
III.	ORZECZNICTWO	12
1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	12
2.	Podatek dochodowy od osób prawnych	15
3.	Podatek od towarów i usług	19
4.	Podatek akcyzowy	24
5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	26
6.	Podatek rolny, leśny, podatki i opłaty lokalne.	26
7.	Podatek od spadków i darowizn	29
8.	Sprawy celne	32
9.	Finanse publiczne	34
10.	Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa	36
11.	Polityka rozwoju	39
12.	Budownictwo	42
13.	Sprawy z zakresu dróg	45
14.	Sprawy gospodarcze	49
15.	Sprawy obywatelskie	56
16.	Gospodarka nieruchomościami	58
17.	Stosunki wodne	61
18.	Geodezja i kartografia	65
19.	Ochrona środowiska	67
20.	Edukacja	69
21.	Zagospodarowanie przestrzenne	76
22.	Rolnictwo i leśnictwo	81
23.	Wywłaszczenia	84
24.	Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe	88
25.	Choroby zawodowe i nadzór sanitarny	92
26.	Sprawy mieszkaniowe	95
27.	Pomoc społeczna	95
28.	Ubezpieczenie społeczne	99
29.	Kombatanci	102
30.	Egzekucja należności niepieniężnych	105
31.	Egzekucja świadczeń pieniężnych	108
32.	Sprawy samorządowe	109
33.	Grzywny	113
34.	Informacja publiczna	116
35.	Sprawy różne	118
36.	Stosowanie art. 145a i art. 179a P.p.s.a.	121
37.	Postępowanie mediacyjne i uproszczone	122
38.	Prawo pomocy	128
IV.	WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ	130

I. UWAGI OGÓLNE

W 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (zwany 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. Zatrudnionych było 4 sędziów NSA, 15 sędziów WSA, 1 asesor, 3 referendarzy sądowych i 11 asystentów sędziego.

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2019 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.

Czterech sędziów orzekało w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

- trzech sędziów przez cały rok w wymiarze 1 sesji w miesiącu,
- jeden sędzia orzekał przez cały rok w pełnym wymiarze.

I WPŁYW SKARG I WYNIKI POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

1. Wpływ skarg i sposób ich załatwienia

W 2019 r. do WSA wpłynęło ogółem 2576 skarg (w tym 151 skarg na bezczynność). W 2019 r. wpłynęło o 251 skarg mniej niż w 2018 r. co wskazuje na spadek o 8,88 %. Do dnia 31 grudnia 2019 r. na rozprawach załatwiono 1530 spraw wpisanych do repertorium SA i 1 sprawę wpisaną do repertorium SAB. Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 771 spraw SA i 134 sprawy SAB. Ogółem w 2019 r. załatwiono 2436 (SA i SAB) spraw oraz 231 spraw poprzez „zamknięcie”.

Na dzień 1 stycznia 2020 r. do załatwienia pozostało ogółem 629 spraw, w tym: z repertorium SA 606 i z repertorium SAB 23. Zaległość na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiła 720 spraw. W okresie sprawozdawczym nastąpiło zmniejszenie zaległości w porównaniu do roku poprzedniego o 91 spraw.

Największy ilościowo wpływ skarg uwzględniając organy, których akty i czynności zostały zaskarżone - przedstawia się następująco:

1. Administracja rządowa	264 skargi
w tym:	
- Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	83 skargi
- Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	71 skarg
- Prezes KRUS	5 skarg
- Prezes ZUS	42 skargi
- Główny Inspektor Transportu Drogowego	53 skargi
- Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	10 skarg
2. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie	633 skargi
3. Akty i czynności terenowych organów administracji rządowej	480 skarg
4. Akty i czynności innych organów	74 skargi
5. Samorządowe Kolegia Odwoławcze	
w tym:	
- Krosno	149 skargi
- Przemyśl	138 skarg
- Rzeszów	381 skarg
- Tarnobrzeg	219 skarg

Skargi według kryterium najliczniejszych przedmiotowo wpływów wynosiły:

Lp		2018 r.		2019 r.	
		liczba	%	liczba	%
1.	Podatki	601	21,25	635	24,65
2.	Budownictwo	241	8,52	183	7,10
3.	Pomoc społeczna	284	7,88	355	13,78
4.	Drogi publiczne	155	5,48	189	7,34

W okresie sprawozdawczym największy wpływ odnotowano w sprawach podatkowych (635 skarg), co stanowi 24,65% ogólnego wpływu skarg. Odnotowano również znaczący wpływ skarg (189) w przedmiocie utrzymania i ochrony dróg publicznych.

Ogółem w sprawach samorządowych wpłynęło 87 skarg: 13 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzorczych, 52 skargi wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.).

Na ogólną ilość skarg tj. 2576 zdecydowana większość skarg wniesiona została przez osoby fizyczne. Struktura podmiotowa autorów skarg przedstawia się następująco:

- osoby fizyczne	1867
- osoby prawne	648
- organizacje społeczne i stowarzyszenia	42
- prokuratora	19
- Rzecznik Praw Obywatelskich	0

Łącznie przed WSA w Rzeszowie wystąpiło 1020 pełnomocników stron. Ich struktura podmiotowa przedstawia się następująco:

- pełnomocnicy administracji państwowej	437
-adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	242
- radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	285
- doradcy podatkowi	56
- rzecznicy patentowi	0

Ponadto przed WSA wystąpiło 18 prokuratorów.

2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2019 r. nie przeprowadzono postępowań mediacyjnych.

W 2019 r. w trybie uproszczonym rozpoznano łącznie 92 sprawy, w tym: uwzględniono skargi w 52 sprawach, oddalono w 32 sprawach, załatwiono w inny sposób w 8 sprawach.

Orzeczenia wydane w trybie art. 179 a P.p.s.a - 1.

3. Grzywny

W 2019 r. Sąd, na podstawie art. 55 § 1, art. 149 § 2 i art. 154 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymierzył grzywnę łącznie w 7 sprawach.

W trybie **art. 55 § 1 P.p.s.a**, na ogólną liczbę 6 wniosków, grzywnę wymierzono w 2 sprawach, w 1 sprawie oddalono wniosek, 2 sprawy załatwiono w inny sposób, a 1 sprawa pozostała do rozpoznania na okres następny;

W trybie **art. 149 § 2 P.p.s.a**, wpłynęło 34 wnioski, wymierzono grzywny w 5 sprawach, w 24 wniosek oddalono, w inny sposób załatwiono 12 spraw (7 spraw pozostawało do rozpatrzenia z okresu poprzedniego).

W trybie **art. 154 § 1 P.p.s.a** wpłynął 1 wniosek o wymierzenie grzywny, który został przez Sąd oddalony.

W 2019 r. wpłynęło 17 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania. Łącznie załatwiono 18 skarg na posiedzeniu niejawnym: w tym uwzględniono - 7, oddalono - 5, odrzucono – 3, zamknięto - 3 (2 załatwione sprawy pochodziły z okresu poprzedniego, a 1 sprawa pozostała do załatwienia na okres następny).

II. INNE FORMY DZIAŁANIA

Udział sędziów w naradach, konferencjach, sympozjach i seminariach naukowych

W 2019 r. sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie uczestniczyli w następujących wydarzeniach:

- 1 – 2 marca Toruń – IV Toruński przegląd orzecznictwa podatkowego zorganizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika – asesor;
- 25 – 26 marca Warszawa NSA- konferencja Izby Finansowej zorganizowana przez NSA – 2 sędziów;
- 4 – 5 kwietnia – VI Ogólnopolska konferencja „Samorząd terytorialny w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” zorganizowana przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Opolu – 1 sędzia;
- 8 – 10 kwietnia Opole - Ogólnopolska IX Opolska konferencja podatkowa „Prawo celne, podatek akcyzowy oraz gry hazardowe - teoria i praktyka” zorganizowana przez Uniwersytet Opolski Wydział Prawa i Administracji – asesor;
- 13 – 15 maja Łańcut - konferencja zorganizowana przez WSA w Rzeszowie, przedmiotem której były aktualne problemy orzecznicze. Wzięli w niej udział zaproszeni sędziowie NSA, wszyscy sędziowie tut. Sądu, referendarze, asystenci. Przeprowadzono również warsztaty z udziałem psychoterapeuty nt. radzenia sobie z trudnymi stronami;
- 24 czerwca Warszawa NSA – narada sędziów orzekających w Izbie Ogólnoadministracyjnej – 1 sędzia;
- 2 – 4 października Janów Lubelski – konferencja szkoleniowa dla sędziów, asesora, referendarzy oraz asystentów zorganizowana przez WSA w Lublinie – 2 sędziów;

- 7 – 9 października Jachranka – konferencja szkoleniowa sędziów WSA z podziałem na trzy panele: ogólny, finansowy i gospodarczy, zorganizowana przez WSA w Warszawie – 3 sędziów;
- 14 – 15 października Warszawa NSA – spotkanie konferencyjno – szkoleniowe dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych zorganizowane przez Izbę Finansową NSA – 2 sędziów;
- 17 października Rzeszów – konferencja pt. „Mediacja ma moc na Podkarpaciu” zorganizowana przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie – 1 sędzia;
- 21 października Warszawa NSA – narada sędziów orzekających w Izbie Ogólnoadministracyjnej – 2 sędziów;
- 23 października Warszawa – konferencja naukowa pt. „Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce” zorganizowana przez SGH Centrum Analiz i Studiów Podatkowych – 1 sędzia;
- 15 listopada Sandomierz – VII Podkarpacka Konferencja pt. „Współczesne problemy prawa podatkowego” zorganizowana przez Zarząd Podkarpackiego Oddziału Izby Doradców Podatkowych – 2 sędziów;
- 18 – 20 listopada Józefów – konferencja Prezesów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych – 1 sędzia;
- 9 – 11 grudnia Gorzów Wielkopolski – warsztaty szkoleniowe dla referendarzy sądowych zorganizowane przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 3 referendarzy.

W roku sprawozdawczym dwóch sędziów odeszło w stan spoczynku.

Dwóch sędziów orzekających w WSA w Rzeszowie prowadziło zajęcia dydaktyczne w WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa oraz zajęcia w ramach aplikacji adwokackiej. Jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego i jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego. Jeden sędzia prowadził zajęcia dydaktyczne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W Wydziale I odbywały się jeden raz w tygodniu, a w Wydziale II jeden raz w miesiącu narady wydziałowe, podczas których omawiane były problemy orzecznicze oraz inne bieżące zagadnienia związane z rozpoznawaniem spraw, w tym przedstawianych przez Biuro Orzecznictwa NSA, projektowanymi zmianami przepisów prawa, zagadnieniami podnoszonymi w doktrynie.

Do Biura Orzecznictwa zostało zgłoszone zdanie odrębne do wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Rz 780/18 oddalającego skargę. 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

Warto odnotować sprawy I SA/Rz 1214/18 i I SA/Rz 530/19, w których Sąd wyraził pogląd, że odsetki za opóźnienie nie korzystają ze zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019r., poz. 1387 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.), gdyż są odrębnym od należności głównej źródłem przychodu i podlegają opodatkowaniu nawet wówczas, gdy należność główna, której zapłata z opóźnieniem stała się materialnoprawną przyczyną powstania należności odsetkowej, jest zwolniona z opodatkowania.

W sprawach: I SA/Rz 1224/18 I SA/Rz 1225/18 i I SA/Rz 1226/18 Sąd, oceniając skuteczność zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego stwierdził, że istota art. 70c O.p. sprowadza się do uświadomienia podatnikowi, że określone zobowiązanie podatkowe nie przedawni się w normalnym toku zdarzeń i nie ma większego znaczenia, czy dzieje się tak wskutek tego, że bieg terminu przedawnienia nie rozpoczął się, czy już rozpoczęty uległ zawieszeniu. Sąd zaznaczył, że choć w treści zawiadomienia wskazano, że wszczęcie opisanego w nim śledztwa powoduje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia, podczas gdy faktycznie skutek był taki, że nie rozpoczął on jeszcze biegu, to nie rzutuje to na skuteczność wypełnienia obowiązku informacyjnego z art. 70c O.p.

W sprawie I SA/Rz 160/19 Sąd uznał, że regulacja wprowadzona przepisem art. 70c O.p., który wszedł w życie dopiero dnia 15 października w 2013 r., nie rodziła obowiązku zawiadamiania podatników w sprawach, w których bieg terminu przedawnienia uległ zawieszeniu wcześniej i w których obowiązek informacyjny został wypełniony wskutek przedstawienia podatnikowi zarzutu popełnienia przestępstwa skarbowego.

W sprawie I SA/Rz 479/19 Sąd wypowiadając się w kwestii skuteczności zwieszenia biegu terminu przedawnienia stwierdził, że skoro prawidłowo ustanowionemu pełnomocnikowi podatnika nie doręczono zawiadomienia o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego reprezentowanego przez niego podatnika, to nie nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 O.p., gdyż pominięcie

w zakresie doręczenia tego pisma ustanowionego w sprawie pełnomocnika oznacza, że pismo to nie weszło do obrotu prawnego w sposób wymagany przepisami prawa.

Istotna część spraw rozpoznawanych w ramach analizowanej kategorii dotyczyła oceny skuteczności przejścia zakładu pracy na podstawie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 917 ze zm., dalej K.p.) i wpływu tego zdarzenia na prawidłowość wywiązywania się z zobowiązań w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych. W sprawach: I SA/Rz 1220/18, I SA/Rz 1227/18, I SA/Rz 45/19, I SA/Rz 112/19, I SA/Rz 113/19, I SA/Rz 144/19, I SA/Rz 240/19, I SA/Rz 310/19, I SA/Rz 329/19 Sąd uznał, że sam transfer zadań nie jest wystarczający do stwierdzenia zachowania tożsamości przedsiębiorstwa, będącego warunkiem przejścia zakładu pracy. Konieczne jest także przekazanie składników majątkowych, służących wykonywaniu tych zadań, związanych ze świadczeniem usług danej firmy (tj. np. wyposażenie, odpowiednie zaplecze itp.). Nie może być mowy o przejęciu zakładu, bądź jego części, na podstawie art. 23¹ K.p. w sytuacji, gdy zawarte umowy - porozumienia dotyczyły jedynie transferu pracowników, a nie kontynuacji prowadzonej przez stronę działalności, nie obejmowały składników majątkowych służących realizacji zadań, zachowano strukturę i organizację zakładu pracy, a spółki outsourcingowe nie sprawowały faktycznego kierownictwa nad zatrudnionymi.

W sprawie I SA/Rz 520/18, dotyczącej zaistnienia przesłanek do wydania decyzji zabezpieczającej w oparciu o art. 33 § 1 O.p. Sąd stwierdził, że na gruncie tego przepisu mowa jest o sytuacjach, w których wprawdzie przepisy podatkowe wprost nie wskazują na możliwość uprawdopodobnienia pewnych okoliczności, natomiast posługują się sformułowaniami o skutkach porównywalnych. W powołanym przepisie mowa jest o przesłankach zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku podatnika, które mogą uzasadniać przypuszczenie, że zobowiązanie nie zostanie wykonane. Oznacza to, że mogą one uprawdopodobnić brak zapłaty podatku w przyszłości. Stąd też organy podatkowe nie są zobowiązane do udowodnienia faktu, że zobowiązania nie zostaną wykonane, lecz jedynie do uprawdopodobnienia takiego stanu.

W sprawie I SA/Rz 136/19, dotyczącej zwrotu wydatków zleceniobiorcy jako jego przychodu Sąd uznał, że finansowanie noclegu w państwie realizacji zlecenia, udostępnienie narzędzi oraz zapewnienie zleceniobiorcy biletów lotniczych, ubezpieczenia podróznego od następstw nieszczęśliwych wypadków, ubezpieczenia

medycznego i koniecznych świadczeń medycznych celem przygotowania do wyjazdu i pobytu w państwie projektu, np. szczepienia, czy niezbędnych leków stanowią dla zleceniobiorcy nieodpłatne świadczenia, w związku z czym świadczenia te wchodzą w skład podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wraz z wynagrodzeniem otrzymywanym z tytułu realizacji umowy zlecenia na rzecz zleceniodawcy.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 181/19 Sąd oceniając charakter umowy dotyczącej nieruchomości wnoszonych do spółki w charakterze aportu uznał, że o ile z woli stron umowy spółki lub wyraźnego przepisu ustawy nie wynika co innego, nie ma potrzeby i konieczności dokonywania jakichkolwiek innych czynności prawnych dotyczących nieruchomości wnoszonych do spółki w charakterze aportu. Umowa spółki z o.o., o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 15 września 2000r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019r., poz. 505 ze zm.) jest inną umową zobowiązującą do przeniesienia własności w rozumieniu art. 155 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 1025).

W sprawie I SA/Rz 150/19 Sąd wskazał, że zgodnie z literalną wykładnią art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., jedynym warunkiem skorzystania ze zwolnienia od podatku dochodowego dochodów z odpłatnego zbycia nieruchomości jest wydatkowanie środków w opisany w nim sposób, w wyznaczonym przedziale czasowym. W tym zakresie ustawodawca nie wyznaczył żadnych innych warunków, od których uzależnione byłoby skorzystanie ze zwolnienia. Zasadnie można więc przyjąć, że ratio legis tego rozwiązania stanowi wspieranie podatników w realizacji celów, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.

Zwrócić uwagę należy również na sprawę I SA/Rz 349/19, która dotyczyła opodatkowania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia przez spadkobiercę nieruchomości, objętej umową przedwstępną zawartą przez spadkodawcę. Sąd uznał, że jeżeli spadkodawca zobowiązał się do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości w czasie, kiedy nie zaistniałby już obowiązek podatkowy na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a u.p.d.o.f., to obowiązek podatkowy nie powstaje również wobec spadkobiercy, który zawiera umowę przyrzeczoną.

W sprawach I SA/Rz 420/19 i I SA/Rz 421/19 Sąd dokonał interpretacji pojęcia kosztu faktycznie poniesionego, zawartego w art. 22 ust. 1e pkt 3 u.p.d.o.f. Wskazał, że żaden przepis ustawy o podatku dochodowym nie precyzuje, jak należy rozumieć zwrot faktycznie poniesiony, jednakże różnica znaczeniowa tego pojęcia,

w odniesieniu do terminu kosztu poniesionego, jakim posługuje się art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f., jest oczywista. Skoro bowiem w przypadku tego ostatniego przepisu, ustawodawca przewiduje stosowanie metody memoriałowej, to w art. 22 ust. 1e u.p.d.o.f., zawierającym tego rodzaju modyfikację, zasadnym jest odwołanie się do metody kasowej. Znajduje to uzasadnienie w odwołaniu się do faktycznie poniesionych wydatków. W tym kontekście słowa "faktycznie" nie sposób jest utożsamiać jedynie z nieefektywnym sposobem realizacji wydatku. Za faktycznie poniesiony wydatek nie może być uznany wydatek na nabycie wierzytelności, gdyż z tytułu tej transakcji nie doszło do uszczuplenia majątku skarżącego w rozumieniu wyżej wskazanym, tak aby można było mówić o "faktycznie poniesionych" kosztach.

W sprawie I SA/Rz 460/19 Sąd podkreślił, że ujęcie nieruchomości w ewidencji środków trwałych nie jest tożsame z faktycznym wykorzystywaniem na potrzeby związane z działalnością gospodarczą. Skoro skarżący nie prowadził działalności gospodarczej to przychód ze sprzedaży nieruchomości nie może być zakwalifikowany jako przychód z działalności gospodarczej. W konsekwencji przychód ze sprzedaży nieruchomości należy zakwalifikować jako przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., zaś przychód z najmu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

2. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie I SA/Rz 955/18, dotyczącej oprocentowania nadpłaty powstałej w wyniku orzeczenia TSUE Sąd wskazał, że nadpłata po stronie skarżącego powstała na skutek orzeczenia TSUE, wobec czego sposób naliczenia należnych skarżącemu odsetek z tego tytułu reguluje art. 78 § 5 O.p. Ze względu na fakt, że skarżący wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty po upływie 30 dni od dnia publikacji orzeczenia TSUE, sposób obliczenia należnych mu odsetek określać będzie pkt 2 art. 78 § 5 O.p. Regulacja stanowiąca podstawę wyliczenia należnych odsetek jest jednoznaczna, brak jest również podstaw do podważenia jej zgodności z zasadami prawa unijnego. Za naruszenie zakazu dyskryminacji, zasady lojalności i zasady swobody przepływu kapitału nie można uznać bowiem uzależnienia przyznania odsetek za pełny okres pozbawienia możliwości korzystania z kapitału od wystąpienia ze stosownym wnioskiem, w trzydziestodniowym terminie od dnia publikacji orzeczenia TSUE, jako że wymóg ten nie jest niemożliwy do zrealizowania,

ani też jego spełnienie nie wymaga podjęcia szczególnie trudnych i skomplikowanych działań.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 1210/18 Sąd uznał, że przepisy art.12 ust. 2, art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 600 ze zm.) oraz art. 9 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019r., poz. 865 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.) nie nakładają na podatników obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji, ani wyodrębnienia i przyporządkowania dochodu odpowiednio do każdego zezwolenia, ani do poszczególnych stref, na terenie których przedsiębiorca prowadzi działalność. Art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p. nakazuje jedynie prowadzenie ewidencji rachunkowej zgodnie z odrębnymi przepisami, w sposób pozwalający na określenie dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za dany rok podatkowy. W powiązaniu z art. 17 ust. 4 u.p.d.o.p. oznacza to obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji rachunkowej dla działalności opodatkowanej na zasadach ogólnych oraz działalności zwolnionej z podatku dochodowego od osób prawnych (strefowej), w sposób umożliwiający ustalenie wyniku finansowego dla każdej z nich.

Zagadnienie, którego dotyczyła sprawa o sygn. I SA/Rz 1198/18 odnosiło się do opodatkowania dywidend. Sąd stwierdził, że przychody z dywidend otrzymywanych od spółek mających siedzibę za granicą nie są objęte opodatkowaniem ryczałtowym, a więc podstawą opodatkowania nie jest przychód, lecz zgodnie z ogólną zasadą dochód, co ma dalsze konsekwencje, że do alokacji kosztów pośrednich, których nie można przyporządkować bezpośrednio do tego źródła należy stosować zasady proporcjonalnej alokacji kosztów uzyskania przychodów z art. 15 ust. 2-2b u.p.d.o.p.

W sprawie I SA/Rz 1178/18 Sąd uznał z kolei, że nieodpłatne poręczenie jest "transakcją" w rozumieniu art. 9a u.p.d.o.p., w związku z czym po spełnieniu pozostałych przesłanek może rodzić obowiązek sporządzenia dokumentacji cen transferowych.

Istota sporu w sprawie I SA/Rz 630/18 dotyczyła kwalifikacji wydatku do kosztu uzyskania przychodu na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Sąd stwierdził, że brak możliwości powiązania wydatku z konkretnymi transakcjami handlowymi nie wyklucza uznania takiego wydatku za koszt uzyskania przychodu; istotnym jest wpływ racjonalnego i gospodarczo uzasadnionego wydatku na wysokość

przychodów Spółki. Choć korektę dochodowości niewątpliwie nie można przypisać do konkretnej transakcji, to jest ona ściśle związana z modelem biznesowym Spółki. Jeżeli nie zostanie zakwestionowana polityka cen transferowych (rozumiana jako proces wyliczenia podatku) to nie można kwestionować, że wskazany mechanizm korekty cen transferowych nie jest wyłączony, jako mający wpływ na wysokość kosztów uzyskania przychodów.

Sprawa I SA/Rz 253/19 dotyczyła kwestii wyłączenia z kosztów podatkowych kosztów finansowania dłużnego. Sąd przyjął, że do kwoty nieprzekraczającej 3 000 000 zł w ogóle nie stosuje się ograniczenia w zaliczaniu do kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowania dłużnego. Wniosek taki wynika ze stwierdzenia, że w takich przypadkach w ogóle nie stosuje się instytucji zdefiniowanej w art. 15c ust. 1 u.p.d.o.p. Wobec tego limit z art. 15c ust. 1 u.p.d.o.p. stosuje się dopiero do kosztów finansowania dłużnego, stanowiących nadwyżkę ponad kwotę 3 000 000 zł.

W sprawie I SA/Rz 396/19 Sąd rozstrzygał kwestię dotyczącą możliwości zaliczenia kary umownej do kosztu uzyskania przychodów. Sąd wskazał, że jeżeli spółka wypłaca karę umowną z powodu nieterminowego wykonania zobowiązania z przyczyn leżących po jej stronie, to w ten sposób przyznaje, że jest ku temu podstawa. Wobec powyższego taki wydatek spełnia dyspozycję z art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p., gdyż podstawą wypłaty kary umownej jest wynikiem wadliwie wykonanej usługi.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 463/19 Sąd uznał, że podanie symbolu klasyfikacji PKWiU dla konkretnej usługi nie może być uznane za element stanu faktycznego wymaganego we wniosku o udzielenie interpretacji w rozumieniu art. 14b § 3 O.p. W postępowaniu interpretacyjnym organ może wspomagać się klasyfikacją PKWiU, jednakże różnicowanie w ustawach podatkowych przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, czy zwolnień podatkowych poprzez odpowiednie klasyfikacje statystyczne nakłada na organy podatkowe uprawnienie, a zarazem obowiązek weryfikowania prawidłowości obranej klasyfikacji statystycznej. W tym zakresie organy podatkowe nie są związane ewentualną klasyfikacją dokonaną przez organ właściwy z zakresu statystyki publicznej, ani też klasyfikacją dokonaną przez podatnika. W sytuacji rozbieżności powstałych między podanym przez podatnika symbolem statystycznym PKWiU klasyfikującym tę czynność, a opisem tej czynności organ winien w tym zakresie wskazać nieprawidłowość podanej klasyfikacji w ramach opisu zdarzenia przedstawionego przez podatnika.

W sprawie I SA/Rz 556/19 Sąd wypowiedział się w kwestii dotyczącej możliwości odliczenia w roku podatkowym 2018 i w latach następnych od dochodu zagranicznej jednostki kontrolowanej nieodliczonych kwot dywidend otrzymanych w latach 2015-2017. Sąd uznał, że choć z dniem 1 stycznia 2018 r. zmieniono art. 24a ust. 4 u.p.d.o.p. w ten sposób, że prawo do odliczenia dywidendy dotyczyło już tylko dywidend uwzględnionych w podstawie opodatkowania podatnika, to jednak nadal obowiązywał art. 24a ust.5 u.p.d.o.p., przyznający podatnikowi prawo do odliczenia kwot nieodliczonych zgodnie z ust. 4 w danym roku podatkowym, w następnych, kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych. Jeżeli zatem podatnik nie dokonał odliczenia w danym roku podatkowym, to już w tym roku nabywał prawo do odliczenia pozostałości tych kwot w roku następnym. W ocenie Sądu w tym zakresie uzyskiwał prawo podmiotowe i z racji tego mógł je realizować w latach następnych odnośnie kwoty pozostałej do odliczenia.

Warto również odnotować wyrok w sprawie I SA/Rz 664/19, w której Sąd wypowiedział się w kwestii dopuszczalności wydania interpretacji w sprawie podatkowych konsekwencji wyroków sądu. Sąd stwierdził, że jeśli podatnik ma prawa bądź obowiązki podatkowe wynikające z określonych zdarzeń - w demokratycznym państwie prawa powinien mieć również prawo oraz instrumenty do precyzyjnego określenia treści tychże praw i obowiązków. Jeśli zatem wyrok Sądu Najwyższego, który uchylił w części wyrok sądu apelacyjnego, stanowiący podstawę prawną spełnionego na rzecz skarżącej świadczenia pieniężnego, wywołuje dla strony określone prawa bądź obowiązki podatkowe - strona ma prawo uzyskać odpowiedź na zapytanie o treść tychże praw i obowiązków w czasie rzeczywistym tj. bez konieczności oczekiwania do czasu, kiedy sprawa dotycząca zasadności oraz ewentualnej wysokości świadczenia pieniężnego zostanie rozpoznana w sposób definitywny. Aprobata dla przeciwnego stanowiska organu podatkowego, postulującego konieczność oczekiwania na definitywne rozstrzygnięcie sprawy karnej, w celu następczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach Strony, stanowiłaby zgodę na naruszanie podstawowych zasad postępowania podatkowego (zasady pewności prawa) i godziłaby w opisany wyżej cel interpretacji podatkowych.

W ramach tej kategorii Sąd rozpoznał również sprawę I SA/Rz 252/19, której istota dotyczyła dopuszczalności wydania interpretacji podatkowej w sprawie sposobu przechowywania dokumentów. Stwierdził, że ocena co do tego, czy dany dokument potwierdza poniesienie wydatku zaliczającego się do kosztów uzyskania

przychodów możliwa jest dopiero na etapie prowadzonego postępowania podatkowego lub kontroli. Wtedy to bowiem organ ma możliwość dokonania realnej weryfikacji zgromadzonej dokumentacji. Trudno oczekiwać od organu, aby sformułował on w interpretacji indywidualnej generalną regułę, że dokumenty archiwizowane w formie elektronicznej będą uprawniać do zaliczania ponoszonych wydatków do kosztów uzyskania przychodów, czy też do ustalania wysokości odpisów amortyzacyjnych, a także do kalkulacji limitu pomocy publicznej w sytuacji, gdy nieznana jest sama zawartość takiej dokumentacji.

3. Podatek od towarów i usług

W tej kategorii spraw wpływ był znaczny, a dominowały sprawy ze skarg na indywidualne interpretacje podatkowe, których przedmiotem były przepisy dotyczące podatku od towarów i usług.

W sprawach: I SA/Rz 22/19, I SA/Rz 69/19, I SA/Rz 70/19, I SA/Rz 71/19, I SA/Rz 179/19, I SA/Rz 180/19, I SA/Rz 218/19, I SA/Rz 228/19, I SA/Rz 251/19, I SA/Rz 303/19, I SA/Rz 362/19, I SA/Rz 385/19, I SA/Rz 412/19, I SA/Rz 545/19, I SA/Rz 1047/18 Sąd rozpoznawał skargi dotyczące wykładni przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm., dalej: ustawa o VAT), w zakresie prawa do odliczenia podatku naliczonego od wydatków inwestycyjnych i wydatków bieżących na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, według indywidualnie wyliczonego przewspółczynnika, opartego na ilości metrów sześciennych dostarczanej wody i odebranych ścieków. W tej grupie spraw skargi były uwzględniane. Sąd zwrócił uwagę, że przyznanie, z mocy ustawy, podatnikowi prawa wyboru metody określania przewspółczynnika opiera się na tym, że to podatnik jest najlepiej zorientowany w specyfice prowadzonej przez siebie działalności, zna jej uwarunkowania, determinujące dobór sposobu określenia proporcji, uwzględniającego specyfikę działalności i dokonywanych nabyć.

W sprawach I SA/Rz 180/19 i I SA/Rz 70/19, Sąd stwierdził, że w sytuacji, gdy gmina jest w stanie określić udział liczby metrów sześciennych odprowadzonych od podmiotów zewnętrznych ścieków w całkowitej liczbie metrów odprowadzonych ścieków, to wybrana przez nią metoda obliczenia proporcji daje możliwość obiektywnego i rzetelnego wyodrębnienia części wydatków faktycznie

przypadających wyłącznie na działalność gospodarczą opodatkowaną VAT. Odnosząc się do wydatków określonych w tych sprawach, Sąd wskazał, że zastosowanie klucza odliczenia, jakim jest pomiar metrów sześciennych odebranych ścieków, powinno być najbardziej odpowiednie, gdyż sposób ten odzwierciedla rzeczywiste wykorzystywanie infrastruktury kanalizacyjnej w odniesieniu do wydatków, których gmina nie jest w stanie jednoznacznie przyporządkować do działalności podlegającej VAT oraz działalności niepodlegającej VAT swojego zakładu budżetowego. Infrastruktura taka wykorzystywana jest bowiem wyłącznie do przesyłania wody i odbierania ścieków.

Warto również przytoczyć stanowisko Sądu zawarte w sprawie I SA/Rz 412/19, zgodnie z którym sposób określenia proporcji powinien prowadzić do jak najlepszego odzwierciedlenia tego, w jaki sposób zakupy służące całości aktywności podatnika służą sprzedaży podlegającej opodatkowaniu, a w jaki sposób – pozostałemu rodzajowi sprzedaży. Zwrócono uwagę, że dopuszczalne jest, aby w odniesieniu do wydatków na konkretną działalność gospodarczą prowadzoną przez gminę, jako podatnika podatku od towarów i usług, zastosować odrębnie wyliczony współczynnik proporcji, jeśli będzie on stanowił bardziej reprezentatywny w danym przypadku sposób określenia proporcji. Istotne jest przy tym to, czy gmina działa w tym przypadku jako podatnik podatku od towarów i usług.

W ocenie Sądu proponowana przez gminę metoda obliczenia prewspółczynnika opiera się o najbardziej przejrzyste i obiektywne kryterium, jakim jest ilość metrów sześciennych dostarczanej wody/odebranych ścieków na rzecz odbiorców zewnętrznych i dostarczanej wody/odebranych ścieków ogółem i umożliwia obiektywne ustalenie struktury sprzedaży, tj. proporcji między czynnościami opodatkowanymi i nieopodatkowanymi w tym obszarze. Metoda ta najdokładniej oddaje to, w jakim stopniu przedmiotowa infrastruktura wodociągowa służy czynnościom opodatkowanym VAT. W takim właśnie zakresie, gminie powinno przysługiwać prawo do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z wydatków inwestycyjnych i bieżących poniesionych na przedmiotową infrastrukturę wodno-kanalizacyjną.

W sześciu sprawach, połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. I SA/Rz 275/19, Sąd wypowiedział się w zakresie usług outsourcingu pracowniczego, udokumentowanego fakturami i wynikającym z nich prawie do odliczenia podatku naliczonego. Sąd przychylił się do stanowiska organów

podatkowych, że w tych sprawach nie doszło do skutecznego przejęcia pracowników skarżącej - spółki cywilnej przez spółki outsourcingowe, mimo wystąpienia formalnych działań, które miały obrazować to przejście. Nie zostały bowiem przekazane żadne składniki majątkowe dotychczasowego pracodawcy, ponadto zachowano dotychczasową organizację zakładu pracy a funkcje nadzorcze i kierownicze wobec pracowników sprawował nadal ten sam pracodawca. Od momentu rzekomego przejęcia pracownicy jedynie formalnie wykonywali pracę na rzecz spółek outsourcingowych, gdyż faktycznie świadczyli ją nadal na rzecz skarżącej.

Sąd podkreślił, że nie może być mowy o przejęciu zakładu, bądź jego części, na podstawie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.), w sytuacji, gdy zawarte umowy – porozumienia dotyczyły jedynie transferu pracowników, nie obejmowały składników majątkowych służących realizacji zadań, zachowano strukturę i organizację zakładu pracy, a spółki outsourcingowe nie sprawowały faktycznego kierownictwa nad zatrudnionymi.

W okolicznościach spraw organy podatkowe wykazały, że nie istniał stosunek pracy między spółkami outsourcingowymi, a "przejętymi" pracownikami.

W ocenie Sądu, organy prawidłowo uznały, że faktury wystawione przez spółkę outsourcingową nie dokumentują rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, gdyż spółka ta, mimo formalnie zawartych umów nie pełniła w rzeczywistości roli pracodawcy wobec pracowników rzeczywiście zatrudnionych w skarżącej Spółce.

Przedmiotem oceny Sądu w sprawie I SA/Rz 1244/18 była indywidualna interpretacja prawa podatkowego dotycząca podatku od towarów i usług w zakresie określenia stawki podatku dla usług ogrodniczych. Oddalając skargę, Sąd stwierdził, że nie wszystkie usługi ogrodnicze wykonywane przez skarżącą spółkę są częścią usług kompleksowych.

W ocenie Sądu organ zasadnie zakwestionował możliwość zastosowania stawki obniżonej do czynności: zamontowania altany, ławek, małej architektury, budowy fontanny z uwagi na to, że czynności związane z robotami budowlanymi, zakupem i montażem małej architektury nie są czynnościami niezbędnymi do wykonania świadczenia głównego tj. wykonania ogrodu czy wykonania zieleni w oranżeriach. Sąd przychylił się do stanowiska organu, że czynności całorocznej konserwacji i serwisowania nawodnienia są odrębnymi usługami, które mogą być świadczone niezależnie od usługi wykonania ogrodu czy wykonania zieleni na

dachach, tarasach, balkonach, w oranżeriach. Powyższe usługi mogą być wykonywane przez odrębne podmioty, a ich rozdzielenie nie ma - z punktu widzenia gospodarczego - sztucznego charakteru.

Sąd zaakceptował również pogląd wyrażony przez organ, że nie jest częścią kompleksowego świadczenia usług zagospodarowania terenów zieleni usługa polegająca na wypożyczaniu roślin na imprezy okolicznościowe. Usługa ta ma odrębny, niezależny charakter i podlega opodatkowaniu stawką podstawową.

W zakresie usługi ogrodniczej polegającej na wykonaniu nasadzenia roślin doniczkowych do donic i ustawienie ich wewnątrz budynku, Sąd powtórzył za organem, że należy zastosować stawkę podstawową 23%. Wyłączenie tych czynności z obniżonego opodatkowania wynika z faktu, że mogą one być wykonywane osobno, niezależnie od usługi nasadzenia, a rozdzielenie to nie ma sztucznego charakteru.

Intersujące zagadnienie wyłoniło się na gruncie sprawy I SA/Rz 1174/18, w której przedmiotem kontroli Sądu była ocena opodatkowania podatkiem od towarów i usług zestawów obejmujących napoje z ciastkiem lub paluchami, sprzedawanych przez skarżącego. W ocenie Sądu organy podatkowe zasadnie stwierdziły, że omawiane zestawy należy uznać za tzw. świadczenia złożone (kompleksowe), które są opodatkowane stawką 23 %, przewidzianą dla napoju jako dostawy podstawowej.

Sąd uznał, że sprzedaż przez podatnika zestawów napojów z ciastkiem/paluchami, stanowi świadczenie kompleksowe (złożone), podlegające opodatkowaniu jedną stawką podatkową w podatku od towarów i usług tj. 23 %. Oferowanie i sprzedaż przez skarżącego przedmiotowych zestawów napojów (kawy, herbaty, piwa, wina, wódki) z ciastkiem/paluchami ma charakter kompleksowy, gdyż elementy zestawów są ze sobą ściśle związane i z punktu widzenia nabywcy stanowią jedną całość. Świadczą o tym okoliczności dostaw, tj. towary wchodzące w skład zestawów były ze sobą funkcjonalnie związane i nabywca nie mógł kupić oddzielnie napoju, czy też ciastka/palucha. Dla zamawiającego konsumenta decydujące znaczenie miało otrzymanie napoju, nie miał on już wpływu na rodzaj dołączonego do niego ciastka czy paluchów. Konsument zamawiający napój nie mógł odmówić zakupu ciastka/paluchów, poprzestając na samym napoju. Tylko napój był identyfikowany z nazwy, natomiast ciastko czy paluchy były opisywane jako dodatek. Ceny napojów w zestawie były stałe, natomiast ceny ciastka (1 sztuka,

jeden rodzaj) czy paluchów (jeden rodzaj, 1-5 sztuk) uzależnione były od rodzaju napoju do którego je dołączono i różniły się znacznie.

W ocenie Sądu wyodrębnienie dostawy napoju oraz dostawy ciastka lub palucha w okolicznościach niniejszej sprawy miałoby charakter sztuczny. W związku z powyższym Sąd zaakceptował dokonaną przez organ ocenę działań podatnika jako nadużycie prawa, mające na celu uszczuplenie należności podatkowej.

W sprawie I SA/Rz 434/19 Sąd oddalając skargę stwierdził, że skarżąca uczestniczyła w tzw. karuzeli podatkowej, a zawierane przez nią transakcje nie miały na celu realizacji rzeczywistych zamierzeń gospodarczych, ale służyły jedynie uzyskaniu nienależnych korzyści podatkowych. W tym kontekście skarżąca w rzeczywistości nie nabywała wyrobów stalowych, a w konsekwencji nie dokonywała ich wewnątrzwspólnotowych dostaw. Organy dokonały więc weryfikacji jej rozliczeń podatkowych, odmawiając jej prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony, wynikający z zakwestionowanych faktur. Takie stanowisko znajduje uzasadnienie w przepisach art. 86 ust. 1 i art. 88 ust. 3 a pkt 4 lit. a ustawy o VAT.

Rozpoznając sprawę I SA/Rz 402/19 Sąd wyraził pogląd, że istotą przeprowadzanych transakcji w ramach tzw. karuzeli podatkowej nie jest obrót gospodarczy, tylko działalność zorganizowanej grupy osób i firm ukierunkowanych na uzyskanie z budżetu państwa nieistniejącej faktycznie kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, poprzez wykorzystanie prawa do zwrotu podatku. Wykazywane transakcje nie stanowią dostawy towarów dokonywanej przez podatnika działającego w takim charakterze oraz nie stanowią działalności gospodarczej w rozumieniu dyrektywy 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE.L 347 z 11 grudnia 2006 r.), nie spełniają więc kryteriów wyznaczonych w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT, a w takiej sytuacji zastosowanie znajduje art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT.

Na uwagę zasługuje również sprawa I SA/Rz 450/19, w której Sąd uznał, że doszło do zaistnienia oszustwa karuzelowego typu "znikający podatnik", z udziałem skarżącej, która w jego ramach, a ściślej w łańcuchach dostaw uszeregowanych przez organy, pełniła niepoślednią rolę "brokera". Sąd wyjaśnił, że pierwszym ogniwem takiego łańcucha dostaw jest podmiot, określany właśnie mianem "znikającego podatnika", który nie odprowadza do urzędu skarbowego należnego podatku. Następnie dokonuje szybkiej sprzedaży towaru do kolejnego (kolejnych

w zależności od długości łańcucha dostaw) ogniwa tzw. "bufora". Ten podmiot formalnie spełnia obowiązki związane z rozliczeniami podatku, ale jego głównym celem nie jest zysk ekonomiczny na transakcji gospodarczej, lecz wyłącznie wydłużenie łańcucha dostaw, co utrudnia wykrycie procederu. Finalnie towar trafia do ostatniego, w łańcuchu krajowych dostaw, podmiotu tzw. "brokera", który wyprowadza ponownie towar za granicę korzystając ze stawki VAT 0% w ramach eksportu, WDT czy procedury TAX FREE i występuje o bezpośredni zwrot podatku, który nie został zapłacony na wcześniejszym etapie obrotu.

W ocenie Sądu zakwestionowane w niniejszej sprawie nabycia diod LED oraz ich dalsza odsprzedaż wykazywana przez skarżącą w odpowiednich rejestrach związane były z funkcjonowaniem karuzeli podatkowej a więc sztucznego utworzenia łańcucha (łańcuchów) transakcji w celu osiągnięcia nieuzasadnionej korzyści majątkowej. Takie ustalenia są wystarczające do uznania, że transakcje odbywały się poza systemem VAT, co z kolei implikuje odmowę przyznania każdemu podmiotowi uwikłanemu w ten proceder, także skarżącej spółce, prawa do odliczenia podatku naliczonego wykazywanego w fakturach dokumentujących takie transakcje.

Odnutowania wymagają również sprawy o sygn. I SA/Rz 114/19, 115/19 i 116/19, dotyczące orzeczeń o solidarnej odpowiedzialności skarżących, jako byłych członków zarządu spółki z o.o. wraz z pozostałymi członkami jej zarządu za zaległości tej spółki w podatku od towarów i usług. W powyższej kategorii spraw skargi oddalono.

Sąd przywołał pogląd wyrażony w uchwale NSA z dnia 10 sierpnia 2009 r.,

II FPS 3/09, zgodnie z którym członek zarządu spółki może również po zakończeniu pełnienia funkcji uwolnić się od odpowiedzialności za zaległości podatkowe powstałe w tym czasie, jeżeli wykaże w postępowaniu podatkowym, że w okresie pełnienia przez niego funkcji członka zarządu nie było podstaw do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub postępowania zapobiegającego upadłości - postępowania układowego.

4. Podatek akcyzowy

W sprawie I SA/Rz 541/19 Sąd dokonując kontroli kasacyjnych decyzji organu odwoławczego wskazał, że dokonanie przez organ odwoławczy czynności w ramach postępowania uzupełniającego na podstawie art. 229 O.p. w okolicznościach sprawy

stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego statuowanego w art. 127 O.p. Zakaz rozstrzygania sprawy co do meritum, jeżeli wymaga to uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, stanowi istotny przejaw zasady dwuinstancyjności. Podatnik powinien bowiem mieć zagwarantowane prawo do dwukrotnego rozpatrzenia tej samej sprawy, a więc w sytuacji, gdy sprawa nie została należycie rozpatrzona przez organ pierwszej instancji (materiał dowodowy był niewystarczający do podjęcia rozstrzygnięcia) organ odwoławczy uchyla decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia, po to właśnie, aby strona miała zapewnione gwarancje procesowe na etapie dwóch instancji.

Przedmiotem interpretacji w sprawie I SA/Rz 516/19 była ocena stosowania zwolnienia z art. 30 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm; dalej: u.p.a.). Uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną, Sąd wyłożył, że przy ocenie stosowania zwolnienia nie może ograniczać się jedynie do efektów wykładni gramatycznej tych przepisów i pomijać wnioski płynące z wykładni celowościowej, systemowej i historycznej. Skoro celem ustawodawcy jest promocja energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, między innymi poprzez jej zwolnienie z podatku akcyzowego, to kreujące to zwolnienie przepisy należy interpretować w sposób umożliwiający realizację tego celu, a nie niweczący go.

Sąd podkreślił także, że zmianę stawek podatku akcyzowego, skutkującą ograniczeniem zwolnienia, wobec niewprowadzenia przepisów przejściowych, co stoi w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, w efekcie którego podatnik nie mógł podjąć jakichkolwiek działań przeciwdziałających utracie znacznej części zwolnienia, należy ocenić poprzez pryzmat celu zwolnienia, a wszystkie wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnąć na korzyść podatnika, zgodnie z nakazem wynikającym z art. 2a O.p.

W omawianej kategorii spraw uwagę zwraca również sprawa I SA/Rz 547/19, w którym Sąd wyłożył, że zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a., przedmiotem opodatkowania akcyzą jest nabycie lub posiadanie wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości a w wyniku kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony. Sąd podkreślił, że w ramach art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. ustawodawca

uznał, że warunkiem koniecznym do opodatkowania wyrobów akcyzowych jest posiadanie lub nabycie wyrobów akcyzowych, jeśli od tych wyrobów nie został uiszczony podatek akcyzowy. Celem wprowadzenia tej regulacji była ochrona budżetu państwa przed sytuacjami, kiedy wyrób akcyzowy znajduje się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy i nie została w stosunku do niego uiszczona akcyza w należnej wysokości. W rezultacie nabycie lub posiadanie wyrobów akcyzowych stanowi czynność opodatkowaną po stronie nabywcy czy też posiadacza wyrobów akcyzowych.

5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W 2019 r. w tej kategorii spraw nie odnotowano wpływu.

6. Podatek rolny, leśny, podatki i opłaty lokalne.

Istotę sporu w sprawach I SA/Rz 185/19, I SA/Rz 186/19, I SA/Rz 187/19, I SA/Rz 188/19 stanowiło ustalenie prawidłowego sposobu opodatkowania gruntów, stanowiących użytki rolne i grunty leśne, będących własnością Skarbu Państwa, w zarządzie nadleśnictwa, przez które przebiegały elektroenergetyczne linie przesyłowe, na których to gruntach nadleśnictwo ustanowiło na rzecz PGE służebność przesyłu.

W ocenie Sądu zajęcie gruntów leśnych na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej nie wyklucza równoczesnego prowadzenia na nich ograniczonej działalności leśnej. Mając bowiem na uwadze, że przesył energii oddziałuje na grunt jedynie w ograniczonym zakresie, nie można przyjmować, że wyklucza to całkowicie prowadzenie na nim innego rodzaju działalności. Nie jest to wykluczone również od strony prawnej, gdyż brak jest podstaw prawnych do kategorycznego przyjęcia braku możliwości prowadzenia na gruncie dwóch rodzajów działalności.

Faktyczne wykorzystywanie gruntów na potrzeby prowadzenia działalności, niezależnie od tego, komu to wykorzystywanie należy przypisać, tj. czy jest to właściciel, posiadacz czy też inny jeszcze podmiot, powoduje wyłączenie przedmiotowego gruntu z opodatkowania podatkiem leśnym (art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym - Dz. U. z 2017 r. poz. 1821

ze zm., a także art. 2 ust. 2 przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - Dz. U. z 2018 r. poz. 1455 ze zm.; dalej „u.p.o.l.”).

W sprawie o sygn. I SA/Rz 400/19 Sąd oddalając skargę w przedmiocie łącznego zobowiązania pieniężnego (podatek rolny i podatek od nieruchomości) stwierdził, że organy podatkowe prawidłowo ustaliły stan faktyczny sprawy opierając się na danych wynikających z ewidencji gruntów oraz z informacji na podatek od nieruchomości bowiem podstawą wymiaru podatków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm., dalej: p.g.k.) są dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków i organy podatkowe muszą je respektować, pomimo ewentualnych różnic pomiędzy ewidencją, a stanem faktycznym. Na konieczność ustalenia charakteru gruntu oraz ich powierzchni na potrzeby opodatkowania w oparciu o dane wynikające z ewidencji gruntów wskazuje bezpośrednio art. 21 ust. 1 p.g.k., w którym wymienia się ewidencję jako rozstrzygającą o klasyfikowaniu gruntów. Uzyskany z ewidencji gruntów i budynków wypis stanowi zatem dokument urzędowy, o którym mowa w art. 194 O.p. Przedmiotem sprawy I SA/Rz 1160/18 również była kwestia ustalenia łącznego zobowiązania pieniężnego w podatku rolnym oraz podatku od nieruchomości. Dane do podstawy opodatkowania zostały przyjęte przez organ podatkowy zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, przy jednoczesnym zastosowaniu stawek określonych w obowiązujących na dzień wydania decyzji przepisach podatkowych. Sąd oddalając skargę wskazał, że dokument w postaci wypisu z rejestru gruntów ma moc dokumentu urzędowego i zgodnie z art. 194 § 1 O.p. stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Chcąc podważyć treść zapisów ujętych w ewidencji, to zainteresowany powinien uruchomić stosowny tryb ich korekty (zmiana, aktualizacja, sprostowanie), powołując się na to, że wypis z ewidencji gruntów odbiega od stanu rzeczywistego. Do czasu zmiany ewidencji gruntów i budynków obowiązujące w niej zapisy wiążą w tym przedmiocie wszystkie organy i sądy, a zatem organy ustalające wysokość zobowiązań w podatku od nieruchomości, co do zasady, nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku niż dane wskazane w ewidencji gruntów.

Wśród spraw dotyczących podatków i opłat lokalnych zdecydowanie przeważały spory w przedmiocie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, wynikłe na tle zastosowania przepisów u.p.o.l.

Rozstrzygnięcie spraw z tego zakresu sprowadzało się głównie do kontroli prawidłowości ustalenia stanu faktycznego oraz wymogów proceduralnych.

W sprawie I SA/Rz 101/19 Sąd badał kwestię określenia spółce sp. z o.o. sp.k. zobowiązania w podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego za 2014 i 2015 r. Spółka była właścicielem działki sklasyfikowanej w ewidencji gruntów jako: grunty orne, sady, nieużytki. W złożonych deklaracjach na podatek rolny i podatek od nieruchomości na 2014 i 2015 r. spółka przyjęła, że podlega ona opodatkowaniu podatkiem rolnym, a w zakresie nieużytku podatkiem od nieruchomości.

Spór między stronami zaistniał wokół kwestii, czy na spornej działce była prowadzona działalność gospodarcza (czy i w jakim zakresie została ona zajęta na taką działalność) bowiem organ podatkowy od organów nadzoru górniczego uzyskał wiadomość, że na spornej działce należącej do spółki wydobywano kruszywo (żwir i piasek) w znacznych ilościach, co wykraczało poza zwykłe wykorzystanie zasobów gruntu dla własnych celów i poza granice definicji legalnej działalności rolniczej (produkcji roślinnej lub zwierzęcej).

Sąd wyraził pogląd, że zawarcie dzierżawy z przeznaczeniem gruntu pod działalność rolniczą nie ma istotnego znaczenia w sytuacji, w której na działce prowadzono działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kruszywa. Ustalenie to oznacza, że na podatniku ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości w części zajętej na działalność gospodarczą inną niż działalność rolnicza, a w pozostałej części obowiązek w podatku rolnym.

Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości stacji redukcyjno-pomiarowych gazu było przedmiotem rozważań Sądu w sprawach o sygn. I SA/Rz 483/19, I SA/Rz 652/19, I SA/Rz 584/19, I SA/Rz 678/19, I SA/Rz 659/19.

W pierwszych dwóch sprawach Sąd oddalił skargi skarżącej spółki zajmując stanowisko, że przy ocenie opodatkowania poszczególnych elementów sieci gazowej główny nacisk należy położyć na badanie związku techniczno-użytkowego pomiędzy częściami budowlanymi i urządzeniami technicznymi. W przypadku powiązania części budowlanych z urządzeniami technicznymi dla oceny, czy jest to budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z urządzeniami i instalacjami, czy też budowla i odrębne od niej urządzenia techniczne, należy zbadać, czy tworzą one całość wyłącznie użytkową, ale są odrębne pod względem technicznym, czy też tworzą całość techniczno-użytkową, bo stanowią całość także pod względem technicznym. Podkreślono, że ustawodawca wymaga nie tylko istnienia związku

użytkowego, ale również technicznego. Warunek ten dotyczy tak budowli, jak i urządzeń i instalacji, które stanowią jeden obiekt budowlany jako budowla.

Sąd podzielił stanowisko zaprezentowane w zaskarżonych decyzjach, co do pojęcia „całości techniczno-użytkowej”, rozumianego jako połączenie poszczególnych elementów w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się one do określonego użytku.

W ocenie Sądu stacje redukcyjno-gazowe, urządzenia stacji redukcyjnych i redukcyjno-pomiarowych, punkty gazowe stanowią całość techniczno-użytkową z siecią gazową i jako element tej sieci- budowli-podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

W sprawach I SA/Rz 584/19, I SA/Rz 678/19, I SA/Rz 659/19 Sąd uchylił zaskarżone decyzje z uwagi na stwierdzenie uchybień przepisom postępowania podatkowego.

Sąd zwrócił uwagę , że w przedmiotowych sprawach organy podatkowe nie wskazały czym są stacje redukcyjno-pomiarowe oraz punkty pomiarowe i redukcyjno-pomiarowe, jakie elementy się na nie składają, jaki jest sposób połączenia poszczególnych elementów. Ponadto organy rozstrzygające sprawę nie wskazały, na jakiej podstawie zdefiniowane zostały techniczne pojęcia z zakresu prawa budowlanego jak gazociąg, sieć gazowa, stacja gazowa i na podstawie jakich przesłanek uznano, że stacje i punkty stanowią całość techniczno-użytkową z gazociągiem.

7. Podatek od spadków i darowizn

W 2019 r. liczba spraw z tej kategorii była nieznaczną.

Na uwagę szczególną zasługuje wyrok z 24 września 2019 r. I SA/Rz 382/19 z powodu nietypowych okoliczności, z jakimi miały do czynienia organy i podatnik. W sprawie występował tzw. element zagraniczny. Podatnik, posiadający obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce, stał się w 2012 r., na mocy postanowienia testamentowego, beneficjentem udziału w spadku podlegającego przepisom prawa brytyjskiego. W 2013 r. podatnik dokonał zgłoszenia (na urzędowym formularzu SD-Z2) nabycia rzeczy lub praw majątkowych w polskim organie podatkowym. W 2017 r. podatnik ponownie dokonał zgłoszenia nabycia

rzeczy lub praw majątkowych. Przedmiotem nabycia spadkowego były środki pieniężne, które zostały mu wypłacone w 3 transzach przez wykonawcę testamentu.

Sporne w sprawie okazało się określenie momentu powstania obowiązku podatkowego na gruncie krajowych przepisów ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. z 2018 r. poz. 644). Według organu I instancji za taki uznać należało datę przekazania spadkobiercy ostatniej (trzeciej) transzy środków pieniężnych. Od tego dnia należało w terminie 1 miesiąc złożyć zeznanie podatkowe o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych, którego podatnik nie złożył, a za takie nie można było uznać zgłoszenia, o którym mowa wyżej (złożonym na formularzu SD-Z2, który złożono z uchybieniem terminu 6 miesięcy). Okoliczność ta wydłużyła termin przedawnienia zobowiązania z lat 3 do 5. Organ odwoławczy reformując decyzję na skutek ustalenia niższej wartości spadku uznał, że ustalenie momentu nabycia spadku według prawa brytyjskiego nie miało znaczenia. Obowiązek podatkowy powstał w momencie zawarcia ugody w 2012 r. z innymi osobami powołanymi do dziedziczenia (pozostałymi spadkobiercami), a termin 5-letni przedawnienia zobowiązania upływał z końcem 2017 r. Dokonanego zgłoszenia na formularzu SD-Z2 nie można było uznać za złożenie zeznania podatkowego.

Uchylając zaskarżone decyzje Sąd wskazał, że wszelkie kwestie związane z dziedziczeniem należało oceniać według prawa brytyjskiego, ale w kwestii opodatkowania na terytorium kraju spadkobrania (poszczególnych przedmiotów spadkowych) stosować należało ustawę polską. W szczególności ocenić należało, czy zastosowanie w sprawie znajdzie art. 6 ust. 1 czy ust. 4 cyt. ustawy o podatku od spadków i darowizn (regulujących powstanie obowiązku podatkowego i odnowienie obowiązku podatkowego), ponieważ organy obu instancji przyjęły odmienne stanowisko w tej kwestii. Sąd wywiódł, że do nabycia spadku doszło w momencie otrzymania przez spadkobiercę ostatniej transzy środków. Bez względu jednak na to ustalenie podatnik nie złożył wymaganej prawem deklaracji, więc termin przedawnienia do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe wynosił 5 lat (do końca 2017 r.). W okresie tym, tj. w 2013 r., podatnik złożył organowi zawiadomienie na druku SD-Z2, które należało ocenić jako powołanie się przez podatnika przed organem podatkowym na fakt nabycia spadku. Od tego momentu rozpoczął bieg trzyletni termin do wydania decyzji, o którym mowa w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej. W przypadku odnowienia obowiązku podatkowego na mocy art. 6 ust. 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn podatnik nie ma

obowiązku składania deklaracji podatkowej, przez co nie mogło dojść do wydłużenia terminu wydania decyzji do lat 5. Wydanie decyzji po 31 grudnia 2016 r. nie było już możliwe. Z tego powodu zaskarżone decyzje zostały przez Sąd uchylone, a postępowanie podatkowe umorzone.

Zagadnienia dotyczące powstania obowiązku podatkowego i odnowienia obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn były przedmiotem analizy Sądu także w sprawie o sygn. I SA/Rz 939/18, rozstrzygniętej wyrokiem z 17 stycznia 2019 r.

Za interesujące można uznać okoliczności rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie I SA/Rz 335/19. Podatnik domagał się od organów podatkowych wydania zaświadczenia określonej treści, tj. że podatek po odziedziczonym spadku się nie należy, ponieważ upłynął już termin przedawnienia. Niesporne w sprawie było, że podatnik nie zapłacił podatku, nie dokonał wymaganego zgłoszenia ani złożenia deklaracji podatkowej. Organy odmówiły wydania takiego zaświadczenia uznając, że wniosek o wydanie zaświadczenia stanowił powołanie się przez podatnika przed organem na fakt nabycia spadku, przez co nie upłynął jeszcze termin przedawnienia i prawa wydania decyzji podatkowej, ponieważ doszło do odnowienia obowiązku podatkowego. Skarżący stwierdził natomiast, że wniosek o wydanie zaświadczenia nie doprowadził do odnowienia obowiązku podatkowego, ponieważ organ podatkowy wcześniej otrzymał postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku.

Uchylając postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia Sąd uznał, że organ podatkowy wykroczył poza zakres wniosku, czyniąc rozważania w kwestii należności podatku. Powinien zaś ograniczyć postępowanie do okoliczności faktycznych i prawnych, które mógł ustalić na podstawie posiadanych i dostępnych danych. Sąd podkreślił, że żądanie wniosku dotyczyło potwierdzenia przedawnienia prawa organu do wydania decyzji ustalających zobowiązania podatkowe, a w ramach postępowania w sprawie wydania zaświadczenia organ powinien dokonać także oceny i potwierdzenia stanu prawnego. Odsyłanie wnioskodawcy do postępowania wymiarowego, bez ustalenia, czy może ono w świetle okoliczności podnoszonych przez podatnika zostać wszczęte, było wadliwe. Stanowisko organu w tej kwestii powinno być zaś jednoznaczne, aby nie pozostawiać podatnika w sytuacji niedookreślonej.

8. Sprawy celne

Zdecydowana większość spraw w tej kategorii (m.in. I SA/Rz 65/19, I SA/Rz 68/19, I SA/Rz 122/19, I SA/Rz 130/19) dotyczyła określenia prawnie należnej kwoty wynikającej z długu celnego powstałego w wyniku dopuszczenia do obrotu towaru z zastosowaniem procedury uproszczonej. W reprezentatywnej dla tej kategorii sprawie (I SA/Rz 65/19) Sąd wyłożył, że zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992r. ustanawiającego wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19 października 1992r s. 1 ze zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz.2, t.4, s.307 ze zm., dalej: WKC) 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. Jednakże w pewnych przypadkach, wyliczonych w powołanym wyżej przepisie w punktach a-d, zasada ta doznaje ograniczeń i wartość transakcyjna nie może być przyjęta za wartość celną towaru. Wartość transakcyjna towaru, co do zasady, stanowiąca w pierwszej kolejności podstawę wyliczenia należności celnej, nie zawsze będzie mogła stanowić wyznacznik służący ustaleniu tej wartości. Po dokonaniu zwolnienia towarów organy celne mogą bowiem, w celu upewnienia się co do prawidłowości danych zawartych w zgłoszeniu, przystąpić do kontroli dokumentów i danych handlowych dotyczących operacji przywozu lub wywozu towarów objętych zgłoszeniem oraz późniejszych operacji handlowych dotyczących tych samych towarów. Kontrole te mogą być przeprowadzone u zgłaszającego bądź u każdej osoby bezpośrednio lub pośrednio zainteresowanej zawodowo tymi operacjami, jak również u każdej innej osoby posiadającej dla potrzeb zawodowych wymienione dokumenty i dane. Organy te mogą również przeprowadzić rewizję towarów, o ile istnieje jeszcze możliwość ich okazania (art. 78 ust. 1 i 2 WKC).

W tej kategorii spraw uwagę zwracają również sprawy o sygn. I SA/Rz 214/19 oraz I SA/Rz 340/19, które dotyczyły procedury unieważnienia zgłoszeń celnych wywozowych. W tych sprawach, w oparciu o informacje uzyskane od litewskiej administracji celnej ustalono, że komunikaty IE599 zostały wygenerowane w następstwie wprowadzenia do systemu błędnych komunikatów IE518, które nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu rzeczy. Zatem w rzeczywistości procedura wywozu towarów nie została prawidłowo zamknięta. Sąd podkreślił, że sam fakt wygenerowania komunikatu, potwierdzającego dokonanie wywozu towarów, nie

pozbawia organów prawa do weryfikacji jego prawidłowości. W przypadku powzięcia informacji dotyczących nieprawidłowości zaistniałych w ramach danej procedury, organ jest uprawniony do podjęcia działań w celu wyjaśnienia i uregulowania sytuacji towarów objętych zgłoszeniami wywozowymi a w rezultacie do przyjęcia, na podstawie zebranych dowodów, że w rzeczywistości procedura nie została prawidłowo zamknięta.

W sprawie o sygn. I SA/Rz 311/19 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wskazał, że zwolnieniu z należności celnych przywozowych w oparciu o art. 107 lit. a i lit. b rozporządzenia nr 1186/2009 podlegają paliwa przewożone w standardowych zbiornikach prywatnych pojazdów mechanicznych, wjeżdżających na obszar celny Wspólnoty, a także paliwa w przenośnych zbiornikach przewożonych przez prywatne pojazdy mechaniczne w ilości maksymalnej 10 litrów na pojazd. Art. 110 ww. rozporządzenia nakłada warunek, aby paliwo podlegające zwolnieniu nie było wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostało przywiezione, ani nie zostało usunięte z tych pojazdów i przechowywane, z wyjątkiem okresów niezbędnych napraw tych pojazdów, nie może też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie odstąpione przez osobę korzystającą ze zwolnienia. W przeciwnym razie spowoduje to obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych od wymienionych produktów według stawki obowiązującej w dniu tego naruszenia oraz według rodzaju towarów i wartości celnej ustalonej lub przyjętej w tym dniu przez właściwe organy.

Sąd wyłożył, że również w przypadku zwolnienia od akcyzy paliw silnikowych ustawodawca w art. 33 ust. 5 u.p.a. nakłada warunek, aby paliwo silnikowe było wykorzystywane wyłącznie przez środek transportu, w którym zostały przywiezione. W przypadku naruszenia tego warunku wysokość akcyzy określa się według stanu z dnia naruszenia tych warunków, a jeżeli tego dnia nie da się ustalić - z dnia stwierdzenia ich naruszenia (zgodnie z art. 33 ust. 6 u.p.a.). Zwolnieniu od akcyzy podlega import paliw silnikowych przewożonych w standardowych zbiornikach pojazdów silnikowych, w ilości nieprzekraczającej 600 litrów na pojazd, a także paliw silnikowych znajdujących się w kanistrach przewożonych przez pojazdy silnikowe i w ilości nieprzekraczającej 10 litrów na pojazd (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 u.p.a.). Ilość paliw silnikowych, od jakich należy zapłacić podatek akcyzowy jest z kolei podstawą obliczenia wysokości opłaty paliwowej, zgodnie z art. 371 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2014 ze zm.). Analiza przesłanek zwolnienia paliwa przewożonego w zbiorniku

samochodu i 10 litrowym kanistrze wskazuje, że jego podstawą jest po pierwsze niehandlowe przeznaczenie, które polega na okazjonalności nabycia i przeznaczenia dla siebie, członka rodziny lub na prezent. Po drugie, paliwo to nie może być usunięte ze środka transportu lub składowane i może być wykorzystywane jedynie przez środek transportu, którym zostało przywiezione.

W sprawie I SA/Rz 83/19 Sąd zajmował się cłem antydumpingowym. Sąd wskazał, że środek tego rodzaju dopuszczony był w stosunkach pomiędzy Turcją a Unią Europejską, w ramach funkcjonującego pomiędzy tymi podmiotami Stowarzyszenia. Wprawdzie w ramach Stowarzyszenia zniesione zostały cła importowe oraz opłaty o podobnym skutku w obrocie pomiędzy stronami, jednakże dopuszczone zostało stosowanie instrumentów ochrony handlowej, tj. między innymi ceł antydumpingowych. Tak więc, o ile świadectwa pochodzenia A.TR poświadczają w sposób wiążący pochodzenie towarów, co w efekcie prowadzi do zniesienia w stosunku do obrotów nimi towarów ceł i opłat o podobnych skutku, w relacjach pomiędzy Unią Europejską a Turcją, to tego rodzaju poświadczenie nie wyklucza obłożenia towaru cłem antydumpingowym, z uwagi na fakt rzeczywistego pochodzenia towaru, rozumianego nie jako dopuszczenie towaru do obrotu w obszarze celnym jednej z umawiających się stron, ale miejsce jego wytworzenia lub wytworzenia komponentów tego towaru, w proporcji determinującej ocenę, co do jego pochodzenia.

9. Finanse publiczne

W sprawie I SA/Rz 512/19 Sąd kontrolował decyzję w przedmiocie obowiązku zwrotu dotacji przyznanej na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola niepublicznego jako nienależnie pobranej i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd wskazał, że dotacja została pobrana zgodnie z prawem, a podstawą jej pobrania były przepisy art. 14 ust.1 i 1a ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. w brzmieniu obowiązującym w 2016 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm. - dalej także jako u.s.o.). W ocenie Sądu, zapisy statutu przedszkola sprzeczne z przepisami ustawy ośnośnie wieku dzieci mogących uczęszczać do przedszkola, nie mogły wywierać żadnych skutków, w tym skutku w postaci uznania, że dotacja na dzieci spełniające kryterium

ustawowe, a nie spełniające kryterium wynikającego ze statutu, jest dotacją pobraną nienależnie, czyli bez podstawy prawnej. Sąd podzielił natomiast stanowisko organu kwestionujące wydatki na ubezpieczenie, wskazując że nie mogły być one sfinansowane z dotacji, gdyż ubezpieczenie dzieci czy pracowników nie należy do zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, co powoduje, że nie zachodził związek z celem wskazanym w art. 90 ust. 3 u.s.o.

W sprawie I SA/Rz 397/19 istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia kwestii, czy szkoła policealna, która nie prowadzi kształcenia w zawodzie (tj. nie prowadzi obowiązkowych zajęć edukacyjnych wskazanych w ramowym planie nauczania) jest uprawniona do organizowania i prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych, a co za tym idzie, czy może ubiegać się o przyznanie dotacji z tytułu prowadzenia tych kursów. Dokonując wykładni przepisu art. 117 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 949 ze zm.), Sąd uznał, że przez niepubliczną szkołę o uprawnieniach szkoły publicznej prowadzącej kształcenie zawodowe należy rozumieć szkołę posiadającą uprawnienia do prowadzenia tego rodzaju działalności. W ocenie Sądu, aby organizować i prowadzić kwalifikacyjne kursy zawodowe wystarczające jest spełnienie przez szkołę samych wymogów formalnych do prowadzenia tego rodzaju działalności, a o braku uprawnień do prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych można by mówić w sytuacji, gdy szkoła zaprzestaje kształcenia w danym zawodzie lub nie dokonuje naboru do danego zawodu. W konsekwencji Sąd orzekł, że wobec spełnienia przez skarżącą warunków określonych w art. 31 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.) brak było podstaw do odmowy wypłaty dotacji na słuchaczy realizowanych przez nią kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

W sprawie I SA/Rz 601/19 Sąd dokonał wykładni przepisu art. 90 ust.3d pkt 1 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r. i uznał, że przepis ten nie wprowadza, tak jak to błędnie uznały organy, ograniczenia ilości osób mogących pełnić funkcję dyrektora przedszkola, a możliwość przeznaczenia środków finansowych pochodzących z dotacji na wynagrodzenie osoby będącej organem prowadzącym przedszkole. Sąd wskazał, że redakcja tego przepisu przesądziła sporną w orzecznictwie kwestię możliwości przeznaczenia środków z dotacji na wynagrodzenie osoby prowadzącej przedszkole (szkołę),

zaznaczając że wydatek ten musi zostać poniesiony na cele działalności przedszkola (szkoły).

Sprawa I SA/Rz 578/19 dotyczyła sporu kompetencyjnego, pomiędzy organem stanowiącym, a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie zmian uchwały budżetowej. Sąd wskazał, że inicjatywa w tym zakresie przysługuje organowi wykonawczemu gminy i ma ona charakter wyłączny (art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. – dalej: u.f.p.). Przepis art. 240 ust. 2 u.f.p., stanowi doprecyzowanie zakresu kompetencji organu uchwałodawczego, jeżeli chodzi o nadawanie ostatecznego kształtu procedowanej uchwale, w ramach zakreślonych projektem uchwały. Organ stanowiący ma prawo modyfikować kształt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową, lecz zakres dokonywanych zmian jest ściśle limitowany. Sąd podzielił stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, odnośnie wkroczenia przez Radę Miejską w ustawowe kompetencje Burmistrza, stwierdzając że Rada dokonała zmian w uchwale budżetowej, w sytuacji gdy propozycja zmian w tym zakresie nie została uwzględniona w projekcie zmian uchwały budżetowej, przedstawionej przez Burmistrza.

10. Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa

Problematyka dotycząca ww. kategorii spraw ma zróżnicowane podłoże; nie zawsze odnosi się tylko do zagadnień związanych ściśle z dopłatami bezpośrednimi lub innymi rodzajami płatności dla rolnictwa ze środków Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej. Występują też zagadnienia natury procesowej, jak chociażby w sprawie I SA/Rz 680/19.

W powołanej sprawie, zakończonej wyrokiem z 14 listopada 2019 r., organy zawiesiły postępowanie w sprawie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej uznając, że do rozpoznania wniosku w sprawie płatności na 2018 r. konieczne jest uprzednie ustalenie zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego strony na 2017 r., będącym pierwszym rokiem realizacji przez rolnika programu wieloletniego, które zostało ocenione jako zagadnienie wstępne względem płatności za rok 2018. Stanowisko organów zostało przez Sąd ocenione jako prawidłowe. Wskazane przez organ zagadnienie wstępne jest bowiem związane z zakresem zobowiązania wieloletniego, określanego w pierwszym roku programu, a więc jego prawnym

ukształtowaniem, co może nastąpić tylko podczas rozpatrywania wniosku o przyznanie płatności za pierwszy rok realizacji programu.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 569/19, zakończonej wyrokiem z 24 października 2019 r., Sąd oceniał kwestię zmiany treści wniosku w zakresie dopuszczalnego przepisami korygowania i poprawiania oczywistych błędów w kontekście deklarowanej liczby zwierząt (wnioskodawca pierwotnie podał 15 zwierząt, później 18, następnie wycofał 3, a w drugim roku zadeklarował 14, przy czym minimalna liczba powinna wynosić co najmniej 15). Organy przyjęły, że zmiana nie może dotyczyć liczby zwierząt, lecz tylko działek i ich powierzchni. Sąd uznał, że jeżeli beneficjent działał w dobrej wierze, a popełniony przez niego błąd miał charakter oczywisty, to w świetle przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 możliwe było skorygowanie popełnionej omyłki w zakresie liczby zwierząt. Sąd podkreślił, że pojęcia oczywistego błędu nie można zawęzić tylko do omyłek pisarskich czy rachunkowych, a za taki błąd można uznać również niespójność, sprzeczność czy przeoczenie.

Podobne zagadnienie – korekty wniosku – analizowano w sprawie I SA/Rz 372/19, w której uchylając zaskarżoną decyzję wyrokiem z 6 sierpnia 2019 r. Sąd uznał, że organy nie oceniły popełnionego przez beneficjenta błędu przy wypełnianiu wniosku, na które tenże sam zwracał uwagę organów jeszcze przed wydaniem decyzji, nie odnosząc tej okoliczności do dyspozycji art. 4 rozporządzenia 809/2014, tj. czy składając trzeci wniosek dotyczący tego samego roku beneficjent popełniając w tym ostatnim zakwestionowany błąd nie działał jednak w dobrej wierze.

W przedmiocie korekty wniosku i dobrej wiary beneficjenta Sąd wypowiedział się również w sprawie zakończonej wyrokiem z 9 kwietnia 2019 r. I SA/Rz 148/19, w której zaznaczono, że oczywiste błędy we wniosku mogą dotyczyć również kwestii merytorycznych, a nie tylko formalnych czy językowych. W okolicznościach sprawy wniosek zawierał bowiem rozbieżności, które w ocenie Sądu organ z urzędu powinien ocenić jako oczywiste w rozumieniu ww. rozporządzenia 809/2014, zwłaszcza że następnie stwierdzono nieważność decyzji z tej przyczyny.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 566/19 Sąd odniósł się do kwestii dowodowych związanych z oceną wniosku przez pryzmat przyznania wyższej mocy dowodowej poszczególnym dowodom. Jako niedopuszczalny uznał sposób postępowania organu, który prymat przyznał jednemu dowodowi (narzędziom kontroli informatycznej i analizie danych z systemu informatycznego pod kątem wartości PEG

dla działek), bez uwzględnienia dowodu w postaci wyników wizji na miejscu, przy utrzymywaniu twierdzenia, że dane grunty były przez beneficjentkę użytkowane w sposób odmienny, niż wynikało z analizy danych systemu informatycznego. Sąd podkreślił, że weryfikacja powierzchni uprawnionych do płatności zgłoszonych we wniosku powinna nastąpić przy użyciu wszelkich metod zmierzających do poprawnej analizy danych w ramach tzw. kontroli administracyjnej, której celem jest stwierdzenie powierzchni uprawnionej do płatności i porównanie jej z deklaracją rolnika. Organ mógł oprzeć ustalenia o wyniki analizy danych ze skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych (ortoobrazów lotniczych), ale w sprawie tej dysponował też dowodem obrazującym rzeczywisty stan działek w roku kalendarzowym, w którym złożono wniosek o płatności. Kontrola na miejscu w sposób najbardziej rzetelny odzwierciedla zaś stan spornych gruntów.

Podobnego problemu procesowego dotyczyła sprawa I SA/Rz 536/19, w której organy także pominęły wyniki ustaleń kontroli na miejscu, ograniczając się przy dokonywaniu ustaleń faktycznych do danych pozyskanych z systemów informatycznych.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 1212/18 Sąd zakwestionował pobieżne wykorzystanie wyników kontroli przeprowadzonej w 2016 r. do oceny stanu faktycznego działek dotyczącego płatności za rok 2014. (kwestii zarzucenia działalności rolniczej do okresu sprzed dwóch sezonów wegetacyjnych), bez pogłębionej analizy stanu niepożądanego roślinności i możliwości jej ekspansji.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 443/19 Sąd zwrócił uwagę, że ustaleń w sprawie płatności dokonuje się zasadniczo na podstawie danych z systemu identyfikacji działek rolnych. Nie można przy tym utożsamiać powierzchni działki na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków (działki ewidencyjnej) z powierzchnią działki rolnej uprawniającą do płatności. Dane ewidencyjne mają w sprawach przyznawania płatności znaczenie pomocnicze (pozwalają na identyfikację położenia działki rolnej i ustalenie maksymalnej powierzchni kwalifikowanej na danej działce ewidencyjnej – działce referencyjnej).

W uzasadnieniu wyroku z 3 października 2019 r. I SA/Rz 500/19 Sąd przypomniał, że uchybiając wieloletniemu zobowiązaniu rolno-środowiskowemu beneficjent pomocy obowiązany jest zwrócić otrzymaną pomoc nie tylko za rok, w którym stwierdzono uchybienie, ale też za lata wcześniejsze, od pierwszego roku przyjątego zobowiązania. W sprawie tej Sąd odniósł się też do kwestii przedawnienia

wskazując, że termin ten i zasady jego liczenia zawarte są w przepisach unijnych (rozporządzeniu Rady nr 2988/95), a nie w Ordynacji podatkowej.

W sprawie kontrolowanej pod sygn. I SA/Rz 355/19 Sąd ocenił postanowienia organów odmawiające wznowienia postępowania w sprawie płatności. Stroną zwyczajnego postępowania administracyjnego była osoba, która zmarła, wobec czego postępowanie umorzono. Jej następca prawny nie zgłosił wniosku transferowego (o wstąpienie do sprawy i przejęcie zobowiązania). Wobec tego podmiotowi takiemu nie przysługuje status strony postępowania zwyczajnego, przez co osoba taka nie jest również uprawniona do zgłoszenia wniosku o wznowienie takiego postępowania. Sąd znaczył też, że uznanie danej osoby za stronę postępowania o zwrot nienależnie pobranych płatności nie stanowi argumentu za przypisaniem takiej osobie statusu strony w postępowaniu o przyznanie płatności.

W uzasadnieniu wyroku z 19 marca 2019 r. I SA/Rz 4/19 przypomniano, że w sprawie wydania decyzji w przedmiocie nienależnie pobranej płatności nie zachodzi konieczność uprzedniego uchylecia decyzji przyznającej taką płatność.

11. Polityka rozwoju

Kontrola sądowa w tego rodzaju sprawach przewidziana została w ustawach szczególnych:

- ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 1295),
- ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.),
- ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1167).

W tej kategorii spraw Sąd badał nie tylko legalność działania właściwych instytucji, rozumianą jako zgodność z prawem powszechnie obowiązującym, ale także prawidłowość prowadzenia określonych procedur (wyboru wniosków o przyznanie pomocy, konkursów o przyznanie dofinansowania) pod kątem norm wynikających z regulaminów naboru wniosków, określanych samodzielnie przez właściwe instytucje. Sąd podkreślał też, że postępowanie konkursowe nie jest

"zwykłym" postępowaniem administracyjnym (przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w bardzo ograniczonym zakresie), ale ma charakter szczególny a jego reguły są zasadniczo wyznaczone przez instytucję organizującą konkurs, która jest też autorem przepisów normujących zasady postępowania konkursowego. Udział beneficjentów w takim konkursie jest dobrowolny, a przystąpienie do konkursu oznacza zgodę na reguły postępowania określone w ogłoszeniu o naborze, regulaminie konkursu i powiązanych dokumentach (I SA/Rz 237/19).

Kontrola sądowa w większości z rozpoznawanych spraw nie wykazała zarzucanych w treści skarg nieprawidłowości proceduralnych (I SA/Rz 517/19, I SA/Rz 507/19, I SA/Rz 234/19). Niemniej jednak część skarg została uwzględniona z uwagi na stwierdzone naruszenia określonych procedur. W sprawie I SA/Rz 639/19 Sąd, odnosząc się do treści regulaminu, uwzględnił skargę stwierdzając że protest został rozpatrzony w sposób niezrozumiały i budzący wątpliwości co do jego rzetelności, z uwagi na brak bezpośredniego odniesienia się do oceny punktowej poddawanego weryfikacji kryterium. Stwierdził, że posłużenie się ogólnymi sformułowaniami, w miejsce rzetelnej oceny punktowej konkretnego kryterium jest niedopuszczalne. Podobnie w sprawie I SA/Rz 237/19 Sąd uznał dokonane oceny ekspertów za arbitralne, z uwagi na brak należytego wyjaśnienia dostrzeżonych wad wniosku. Uznał tym samym, że zasada rzetelności przeprowadzonego postępowania konkursowego wymaga precyzyjnego wyjaśnienia kwestii zakresu projektu, w stosunku do którego stwierdzono braki.

Natomiast w sprawach I SA/Rz 507/19 i I SA/Rz 495/19 Sąd uznał stwierdzone w sprawie nieprawidłowości – polegające na niedoprecyzowaniu, w postanowieniach regulaminu konkursu, wymogu co do wyłączności prawa do dysponowania nieruchomością - za dotyczące etapu opracowania regulaminu konkursu, nie zaś samego etapu oceny wniosków. Skoro zatem stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na sytuację wszystkich podmiotów potencjalnie zainteresowanych uzyskaniem wsparcia w ramach programu, Sąd uznał że zasady rzetelności, równości i bezstronności w dostępie do dofinansowania, sprzeciwiają uwzględnieniu skargi podmiotu, który nie zwrócił się do Instytucji Zarządzającej o udzielenie mu stosownych wyjaśnień w kwestii regulaminu. Niedopełnienie tego rodzaju staranności nie może być bowiem okolicznością przemawiającą za

uprzywilejowaniem jednego z podmiotów, który nie poczynił starań w celu sprecyzowania zapisów regulaminu.

Także w sprawie I SA/Rz 52/19 sąd oddalając skargę podkreślił, że jeśli skarżąca miała wątpliwości odnośnie sposobu skompletowania załączników do wniosku, które były w jej posiadaniu, mogła w tej sprawie zwrócić się o stosowne wyjaśnienia do Instytucji Zarządzającej. Natomiast nieskorzystanie z tej możliwości, a także dokonanie własnej interpretacji zapisów Instrukcji, obciąża skarżącą, która w ten sposób zaryzykowała dyskwalifikację swojego wniosku na etapie jego oceny formalnej. Wybierając taki sposób działania nie może ona teraz zasadnie podnosić naruszenia zasad obiektywizmu, rzetelności i przejrzystości.

Rozstrzygnięcie, które zapadło w sprawie I SA/Rz 236/19, choć nie dotyczące wprost problematyki polityki rozwoju – jest warte zauważenia. Oddalając skargę na postanowienie o zaliczeniu dokonanej wpłaty na poczet należności głównej z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, a także na poczet odsetek oraz kosztów upomnienia, Sąd podkreślił, że skoro dochodzone środki, niezależnie od orzeczonego obowiązku naprawienia szkody w postępowaniu karnym, stanowią jednocześnie zwrot należności publiczno-prawnych, na podstawie ostatecznej decyzji wydanej w oparciu o przepis art. 207 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 184 i art. 207 ust. 1 pkt 3 oraz art. 207 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), to przy rozliczaniu zwróconych środków mają zastosowanie odpowiednie przepisy tej ustawy.

Wzorem lat ubiegłych Sąd przypominał, że kontroli zgodności z prawem zaskarżonych aktów należy dokonywać nie tylko przez pryzmat przepisów powszechnie obowiązujących, ale też postanowień systemu realizacji programu operacyjnego – pomocowego (np. w sprawie I SA/Rz 242/19). 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.

12. Budownictwo

W wyroku z dnia 2 października 2019 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 357/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że przepisy art. 13 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych są przepisami intertemporalnymi, które przedmiotowo odnoszą się do aktów stosowania prawa, a takim jest między innymi decyzja o pozwoleniu na budowę. Natomiast przepisy intertemporalne zawarte w art. 15 wskazanej ustawy dotyczą aktów prawnych będących rezultatem stanowienia prawa, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Sąd wskazał przy tym, że wskazane przepisy intertemporalne należy odczytywać łącznie, czyli w zestawieniu z pozostałymi przepisami rozdziału 4 ustawy pt. "Przepisy przejściowe i końcowe". Sąd zauważył, że art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych stanowi, że postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy, prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych. Jednakże w art. 15 ust. 3 tej ustawy zawarty jest wyjątek od zasady stosowania przepisów dotychczasowych, gdyż w postępowaniach administracyjnych w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę prowadzonych na podstawie planów miejscowych obowiązujących już w dniu wejścia w życie ustawy, organ administracji architektoniczno - budowlanej bada, czy inwestycja w zakresie elektrowni wiatrowych spełnia wymogi, o których mowa w art. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, tj. czy spełnia kryterium odległości projektowanej elektrowni od innych, wyszczególnionych w ustawie, rodzajów obiektów budowlanych.

Uwzględniając skargę, w sprawie II SA/Rz 307/19 Sąd zauważył, że przepis art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane dotyczy obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę obejmującego całe zamierzenie budowlane i to nawet wówczas, gdy niektóre roboty budowlane objęte tym projektem mogłyby być wykonywane na podstawie zgłoszenia. Projekt budowlany zatwierdzany w drodze pozwolenia na budowę winien zatem obejmować także i te elementy, których odrębna realizacja nie wymagałaby takiego pozwolenia. Etapowanie zamierzenia budowlanego jest natomiast możliwe wówczas, gdy całe zamierzenie obejmuje więcej niż jeden obiekt, a objęte danym etapem zamierzenie może samodzielnie funkcjonować zgodnie ze swoim przeznaczeniem, a ponadto inwestor przedstawił

projekt zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego. Zdaniem Sądu, przyjęte przez kontrolowane organy etapowanie projektowania inwestycji zaproponowane przez wnioskodawcę i polegające na wyłączeniu z dokumentacji projektowej projektu realizacji przyłączy do budynku mieszkalnego wielorodzinnego, nie jest zgodne z pojęciem etapowania realizacji zamierzenia inwestycyjnego, o którym stanowi art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Sąd podkreślił, że skoro w rozpoznawanej sprawie zamierzenie inwestycyjne obejmuje jeden obiekt budowlany, to nie było żadnych przesłanek do wyłączenia przyłączy do drugiego etapu realizacji inwestycji.

W wyroku z dnia 13 lutego 2019 r. II SA/Rz 1312/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie podzielił stanowisko organu administracji architektoniczno – budowlanej, że zastąpienie (wymiana) istniejącej instalacji gazowej, wiążące się z gruntowną jej modernizacją (w tym częściowe wykonanie i poprowadzenie całkowicie nowej instalacji) – ściśle powiązaną z całkowitą zmianą sposobu przygotowania, dostarczania i rozliczania ciepłej wody – nie wpisuje się w załatwianie bieżących spraw Spółdzielni Mieszkaniowej, dotyczących eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, jako mających głównie na celu jej zachowanie w stanie niepogorszonym i umożliwiającym bezpieczne użytkowanie. Objęta wnioskiem przebudowa wewnętrznej instalacji gazowej powinna być zatem traktowana jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu, w związku z czym wyrażająca na to zgodę uchwała wszystkich właścicieli wyodrębnionych lokali była wymagana.

W kontekście stosowania przez organy nadzoru budowlanego procedury naprawczej, o której mowa w art. 51 ustawy Prawo budowlane, w wyroku z dnia 22 października 2019 r. II SA/Rz 882/19 Sąd podniósł, że realizacja kanalizacji sanitarnej z istotnym odstępieniem od zatwierdzonego projektu budowlanego wyklucza działanie organów na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Procedura legalizacyjna, uregulowana w art. 50 i art. 51 wskazanej ustawy nie zawiera norm uznaniowych, lecz normy bezwzględnie obowiązujące, których zastosowanie nie zależy od woli organu. O zastosowaniu sposobu likwidacji samowoli budowlanej przez organ nadzoru budowlanego w stosunku do ustalonego stanu faktycznego decyduje ziszczenie się dyspozycji jednej z norm prawnych określonych w art. 51 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Z kolei w wyroku z dnia 22 sierpnia 2019 r. II SA/Rz 729/19 Sąd uznał, że skoro prawo do dysponowania

nieruchomością na cele budowlane może wynikać z ograniczonego prawa rzeczowego (m.in. ze służebności), to przedwczesnym jest wydawanie decyzji nakazującej rozbiórkę urządzenia budowlanego z powodu braku wykazania tego prawa, bez jednoznacznego wyjaśnienia przez organ tej kwestii.

W wyroku z dnia 28 marca 2019 r. II SA/Rz 71/19 Sąd uznał, że prowadzona przed sądem powszechnym sprawa o zasiedzenie nieruchomości, na której zlokalizowany jest obiekt budowlany stanowiący przedmiot postępowania naprawczego przez organami nadzoru budowlanego nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a., obligującego do zawieszenia postępowania administracyjnego. Sąd zauważył, że w prowadzonym postępowaniu zadaniem właściwego organu jest przede wszystkim wyjaśnienie czy obiekt budowlany będący w budowie lub już wybudowany powstał lub powstaje bez wymaganego pozwolenia, zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Kwestia posiadania uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w tym kwestia zasiedzenia nieruchomości, może i powinna mieć znaczenie ze względu na unormowanie art. 4 ustawy Prawo budowlane, ale w ewentualnym procesie zmierzającym do legalizacji stwierdzonej samowoli, co nie jest równoznaczne ze sprawą samej samowoli. Proces legalizacji samowoli budowlanej jest przede wszystkim uwarunkowany zgodnością wykonanych robót z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również nienaruszeniem przepisów, w tym techniczno - budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Skoro organy nie wyjaśniły czy inwestor dokonał czynu samowoli budowlanej lub innego czynu mającego znaczenie dla oceny legalności wykonanych robót, jak również nie nastąpiło dokładne wskazanie przedmiotu prowadzonego postępowania w oparciu o konkretne unormowania materialnoprawne oraz związku ewentualnych uchybień ze sprawą zasiedzenia gruntu, to sprawa związana z własnością gruntu na kontrolowanym przez Sąd etapie postępowania nie miała znaczenia dla końcowego rozstrzygnięcia.

Uwzględniając skargę w sprawie II SA/Rz 7/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami pewności prawnej, zaufania do państwa i prawa, ochrony własności (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz wynikami wykładni językowej i systemowej art. 37 i art. 40 ustawy Prawo

budowlane z 1974 r. byłby pogląd, że obiekt wybudowany bez pozwolenia na budowę i zgodnie z przepisami o warunkach technicznych obowiązującymi w momencie budowy, mógłby zostać poddany procedurze z art. 40 powyższej ustawy tylko dlatego, że po wielu latach od zakończenia budowy do porządku prawnego wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi obiekt ten przestał być zgodny z obowiązującymi w momencie orzekania przez organ nadzoru budowlanego przepisami o warunkach technicznych. Zdaniem Sądu, organ nadzoru budowlanego orzekając w sprawie rozbiórkowo-legalizacyjnej na podstawie art. 37 i art. 40 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. musi zachować określoną sekwencję badania przesłanek. Po pierwsze, należy stwierdzić, czy dany obiekt został wybudowany niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie jego budowy (art. 37 ust. 1 ab initio ustawy Prawo budowlane z 1974 r.). Po drugie, w razie stwierdzenia zaistnienia przesłanki pierwszej należy sprawdzić realizację przesłanki z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r., ocenianej co do zasady według stanu z dnia orzekania. Po trzecie, w razie stwierdzenia, że przesłanka z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. nie jest spełniona, należy ocenić istnienie okoliczności z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. W zakresie tej przesłanki istotne są oczywiście występujące aktualnie (w momencie orzekania organu) okoliczności świadczące o istnieniu stanu niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Dopiero w razie braku spełnienia przesłanki trzeciej, organ może przejść do rozważenia stosowania art. 40 ustawy Prawo budowlane z 1974 r., zgodnie z którym w wypadku wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami, jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 37, właściwy terenowy organ administracji państwowej wyda inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy decyzję nakazującą wykonanie w oznaczonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego, terenu nieruchomości lub strefy ochronnej do stanu zgodnego z przepisami.

13. Sprawy z zakresu dróg

Z szerokiej problematyki tzw. spraw z zakresu dróg w okresie sprawozdawczym dominowały sprawy z obszaru uprawnień do kierowania pojazdami (w przedmiocie skierowania na egzamin kontrolny, cofnięcia uprawnień do

kierowania pojazdami, zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, zatrzymania prawa jazdy w związku z kierowaniem pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h, skierowania na badania lekarskie, skierowania na badania psychologiczne). Mniej liczne skargi dotyczyły opłat i kar za przejazd pojazdem nienormatywnym i krajowego drogowego przewozu osób. Z pozostałych dziedzin w omawianej grupie spraw odnotowano pojedyncze skargi.

W sprawach: II SA/Rz 40/19, II SA/Rz 41/19, II SA/Rz 42/19, II SA/Rz 43/19, II SA/Rz 44/19, II SA/Rz 45/19, II SA/Rz 46/19, i II SA/Rz 47/19 Sąd uchylił akty Prezydenta Miasta w przedmiocie odmowy stwierdzenia uprawnienia do zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu z powodu przedawnienia roszczenia. Bazując na powołanych w wyrokach: orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, uchwale składu 7 sędziów NSA, Sąd podkreślił, że podwyższenie opłaty za wydanie karty pojazdu do wysokości 500 zł nie pozostawało w związku z kosztami świadczonej usługi i dlatego Trybunał uznał to za sprzeczne także z art. 217 Konstytucji. Również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) jako naruszające przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym (dalej: P.r.d.) i Konstytucji RP, nie mogło stanowić skutecznej podstawy do nałożenia obowiązku uiszczenia opłaty w wysokości 500 zł, w związku z czym opłata ta - przekraczająca rzeczywiste koszty wytworzenia i dystrybucji karty pojazdu - została pobrana bez podstawy prawnej. Mimo zatem, że w dacie pobierania opłaty przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia obowiązywał i na mocy wyroku TK tracił moc dopiero z dniem 1 maja 2006 r. - uzasadnione jest stanowisko, że był on niekonstytucyjny i sprzeczny z ustawą od samego początku jego obowiązywania. Sąd orzekający w ww. sprawach uznał, że w stanie faktycznym i prawnym brak jest podstaw do zastosowania instytucji przedawnienia uregulowanej w art. 79 § 2 Ordynacji podatkowej, a sprawy zwrotu kwoty nadpłaconej przed dniem 1 stycznia 2010 r. z tytułu opłaty za kartę pojazdu powinny być rozstrzygane przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych. Konsekwencją tego jest konieczność zachowania przez organ trybu rozstrzygania w przedmiocie zwrotu nadpłaty za kartę pojazdu w formie aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W tym też zakresie należy wyraźnie podkreślić, że prawo administracyjne generalnie nie przewiduje instytucji przedawnienia, jakie jest zasadą w prawie cywilnym. Przedawnienie na gruncie prawa administracyjnego istnieje tylko wówczas, gdy

przepisy wyraźnie to przewidują. Skoro P.r.d. nie przewiduje przedawnienia roszczenia o zwrot nadpłaconej opłaty za kartę pojazdu, kwestia ta nie podlega ocenie sądu administracyjnego. Wobec braku stosownego unormowania, w postępowaniu administracyjnym nie mogą mieć też zastosowania przepisy o przedawnieniu roszczeń z Kodeksu cywilnego.

Stwierdzając w części nieważność uchwały w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i parkowania na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów usunięcia pojazdów powstałych po wydaniu decyzji usunięcia pojazdu, od którego odstąpiono, w sprawie II SA/Rz 1424/18 Sąd podkreślił, że proklamowane w art. 130a ust. 6 P.r.d. czynniki kształtowania wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi oraz za przechowywanie pojazdu są odmienne. Ustalenie wysokości opłaty za usunięcie pojazdu z drogi, tak obligatoryjne (art. 130a ust. 1 P.r.d.), jak i fakultatywne (art. 130a ust. 2 P.r.d.) wymaga uwzględnienia dwóch czynników kosztogennych, a mianowicie: kosztów usunięcia pojazdu z drogi oraz konieczności zapewnienia sprawności tego działania. Zapewnienie sprawności procesu usuwania pojazdu z drogi jest zrozumiałe, wobec gwarancyjnych obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. Opłata za przechowywanie pojazdu powinna natomiast odzwierciedlać wyłącznie rzeczywiste koszty realizującej to działanie aktywności. W tym wypadku sprawność działania pozostaje prawnie indyferentna. Ani prewencyjny charakter przedmiotowych opłat, ani wysokie koszty ponoszone przez powiat w sytuacji nieodebrania pojazdów z parkingu przez właścicieli, ani trudności z egzekucją poniesionych przez powiat w takiej sytuacji należności, ani konieczność złomowania na własny koszt pojazdów nie stanowią okoliczności, którymi rada powiatu ma kierować się przy podejmowaniu uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat oraz kosztów, o których mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d. Opłata powinna odzwierciedlać rzeczywiste koszty, jakie powiat ponosi w związku przechowywaniem pojazdu, usuwaniem pojazdu z drogi oraz koniecznością zapewnienia sprawności tego ostatniego działania. Dążenie do wyrównania, bądź zminimalizowania strat z powodu nieuiszczania opłat przez niektórych właścicieli pojazdów, nie uzasadnia ustalania wyższych opłat, niż wynagrodzenie firm, świadczących usługi na rzecz powiatu.

W sprawie II SA/Rz 394/19 uwzględniając skargę w przedmiocie kary pieniężnej za wykonywanie międzynarodowego przewozu rzeczy bez wymaganego zezwolenia Sąd uchylił decyzje organów administracyjnych obu instancji, nie

podzielając przedstawionego przez organy sposobu wykładni art. 28 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. z 2017 r., poz.2200 ze zm., dalej: u.t.d.), wskazując na fakt, że art. 28 objęty jest Rozdziałem 4 u.t.d. „Transport drogowy rzeczy”, z którego zakresu wyraźnie wyodrębniony został przewóz drogowy na potrzeby własne przewoźników, podlegający unormowaniom Rozdziału 5 u.t.d. „Przewozy na potrzeby własne”. Skarżąca bowiem (firma ukraińska zajmująca się na Ukrainie działalnością transportową) zakupiła w Polsce pozostające na tranzytowych numerach rejestracyjnych ciągnik samochodowy z naczepą oraz kontener do transportu towarów i przewoziła wymieniony zestaw (przejeżdżała nim) na Ukrainę, aby tam wykorzystywać go na własne potrzeby. Podkreślała, że wykonuje swoją działalność transportową jedynie na Ukrainie i nie jest podmiotem korzystającym z licencji wspólnotowej, gdyż nie ma takiej potrzeby ekonomicznej. Spółka nie występowała z wnioskiem o zezwolenie na wykonywanie międzynarodowego przewozu na terytorium RP na podstawie art. 28 u.t.d, gdyż takiego transportu zgodnie z ustawą nie wykonywała. Organy natomiast oceniły charakter realizowanego przewozu, który z uwagi na transport wskazanego kontenera zakwalifikowany został - w myśl art. 28 ust. 1 u.t.d. - jako międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy wymagający zezwolenia, którego brak sankcjonowany był karą pieniężną w wysokości 10 000 zł (lp. 3.1. załącznika nr 3 do u.t.d.). Sąd podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie przewóz niewątpliwie nie miał charakteru zarobkowego i był realizowany w ramach potrzeb własnych Spółki, bowiem kontener wraz z użytym do jego transportu pojazdem i naczepą – bezpośrednio po ich zakupie na terytorium RP przez skarżącą Spółkę – podlegały wywozowi przez pracownika Skarżącej na Ukrainę (wynika to z udokumentowanych zgłoszeń celnych) i dopiero tam miały być wykorzystane w prowadzonej przez Skarżącą działalności gospodarczej. W tej sytuacji spełnione zostały przesłanki do zakwalifikowania tego przewozu jako niezarobkowego międzynarodowego przewozu drogowego, wchodzącego jednocześnie w obszar regulacji Rozdziału 5 u.t.d. „Przewozy na potrzeby własne”. Zatem od podmiotu zagranicznego spełniającego zgodnie z art. 33 u.t.d. warunki do uzyskania zaświadczenia na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy – gdy realizowany przez niego przewóz na terytorium RP faktycznie wykonywany był w związku z potrzebami własnymi – nie można jednocześnie wymagać zezwolenia o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.t.d. na wykonywanie na terytorium RP międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy.

14. Sprawy gospodarcze

W omawianym okresie sprawozdawczym najliczniejszą grupę spraw stanowiły te, w których zostały wymierzone kary pieniężne za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry.

Odnotowano także sprawy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ustalania liczby punktów sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży. W tej grupie w sprawach II SA/Rz 1372-1374/18 Sąd oddalając skargi na odrębne decyzje odmawiające wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych odpowiednio do 4,5% oraz piwa, powyżej 4,5% do 18% oraz powyżej 18%, jako zasadne ocenił stanowisko organów, że wydana negatywna opinia nie pozwala na pozytywne załatwienie wniosku skarżącej, czyli wydanie wnioskowanego przez nią zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W kontrolowanej sprawie niesporne było, że Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych postanowieniem negatywnie zaopiniowała wniosek skarżącej o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Powodem negatywnej opinii było niespełnienie przesłanki określonej w § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej Nr XXXIII/294/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy (Dz.Urz.Woj. Podkarpackiego z dnia 15 grudnia 2016 r., poz. 4168), tj. odległość między najbliższymi punktami granicznymi działki, na której usytuowany jest punkt sprzedaży oraz działki, na której znajduje się obiekt chroniony była mniejsza niż 30 m. Sąd podkreślił, że negatywna opinia wyłącza możliwość wydania zezwolenia.

W tej kategorii odnotowania wymagają także sprawy II SA/Rz 200/19 i II SA/Rz 201/19 (połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i dalszego prowadzenia pod sygn. II SA/Rz 200/19), w których przedmiotem zaskarżenia uczyniono uchwałę Rady Miasta w przedmiocie ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie miasta. Uchwałą tą wprowadzono zakaz sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22:00 a 6:00 we wszystkich punktach handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Osiedla Śródmieście-Północ i Osiedla Śródmieście-Południe.

Sąd stwierdzając nieważność powyższej uchwały w całości postawił tezę, że uwzględnienie treści konstytucyjnych przy rekonstrukcji normy prawnej w oparciu o art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przekłada się na zastrzeżenie, że podjęcie uchwały opartej o jego treść wymaga wykazania, że: 1) na obszarze, na którym wprowadza się zakaz sprzedaje się napoje alkoholowe w porze nocnej; 2) działalność ta spowoduje realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ewentualnie zdrowia i moralności publicznej – o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 3) wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych zneutralizuje zagrożenie dla ww. wartości w obszarze, na którym będzie obowiązywał. W omawianej sprawie Sąd analizując zgromadzony w sprawie materiał oraz uzasadnienie uchwały doszedł do przekonania, że ujawnione motywy wprowadzenia na wskazanym w uchwale terenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży są niewystarczające. W uzasadnieniu stwierdzono jedynie, że ograniczenie godzin dostępności napojów alkoholowych stanowi pomocny instrument w zapewnieniu przez władze lokalne bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podano również, że zgłaszano zakłócenia porządku w okolicach jednego sklepu. Sąd zauważył, że organ uchwałodawczy nie powołał się w ogóle na konieczność ochrony zdrowia publicznego. Natomiast zakłócanie porządku publicznego w związku z nocną sprzedażą alkoholu w jednym z punktów w centrum miasta nie może uzasadniać wprowadzenia zakazu we wszystkich punktach prowadzących taką sprzedaż w tym obszarze. Organy gminy i podległe im służby dysponują bowiem innymi, bardziej skonkretyzowanymi (skojarzonymi) środkami oddziaływania, które w takim układzie faktycznym skutecznie ukrócą zakłócanie porządku – m. in.: patrole policji, straży miejskiej, kontrole odpowiednich służb, cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy. Z uzasadnienia uchwały nie wynikało, w jakim celu wprowadza się zakaz na terenie dwóch centralnych osiedli w sytuacji, gdy do zakłóceń porządku publicznego dochodzi wyłącznie w okolicy jednego punktu sprzedaży, który zresztą – jak wynikało z treści skarg – już nie funkcjonuje. Sąd zauważył, że rzeczą organu uchwałodawczego było wykazanie w uzasadnieniu uchwały, że na terenie obu osiedli prowadzi się nocną sprzedaż napojów alkoholowych, że skutkuje to zakłócaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego i że wprowadzenie zakazu jest najlepszym środkiem, który owo zakłócenie usunie.

Takich informacji w uzasadnieniu uchwały brakowało. Nie wyjaśniono także, w jaki sposób wprowadzony zakaz poprawi bezpieczeństwo i porządek publiczny, w sytuacji, gdy jednocześnie na terenie obu objętych tym zakazem osiedli będzie można w porze nocnej nabyć napoje alkoholowe w licznych pubach, restauracjach, ogródkach gastronomicznych, itp. Nie rozstrzygnięto także takich zagadnień, jak możliwość zakupu napojów alkoholowych niejako „na zapas”, czy też w punktach mieszczących się zaraz za granicami obszaru objętego zakazem. Brak rozważenia tych kwestii, w ocenie Sądu, może rodzić obawy o nieuzasadnioną dyskryminację określonych podmiotów w życiu gospodarczym – w kontekście brzmienia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Jako wadliwy Sąd uznał brak skonfrontowania treści uchwały z postanowieniami gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (w tej materii uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawierało żadnych informacji). Takie działanie stanowiło naruszenie art. 12 ust. 7 ustawy.

Końcowo wyrażono pogląd, że organ uchwałodawczy nie może uzupełniać uzasadnienia zaskarżonej uchwały w odpowiedzi na skargę, która ją kwestionuje. Uzasadnienie aktu prawa miejscowego – a akt o takim charakterze został zaskarżony – jest jego immanentną częścią, mającą charakter publiczny, ogólnodostępny i tym samym ujawniający motywy, jakimi kierował się organ stanowiący. "Uzupełnianie uzasadnienia uchwały" w odpowiedzi na skargę, ma natomiast charakter jednostkowy, realizujący potrzeby konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej i jest dostępne wyłącznie dla stron postępowania. W istocie w żaden sposób nie ujawnia motywów, jakimi kierowano się przy podjęciu zaskarżonej uchwały, lecz stanowi replikę na sformułowane wobec niej zarzuty.

Przechodząc natomiast do omówienia spraw z zakresu kar pieniężnych wymierzanych w związku z urządzaniem gier na automatach poza kasynem gry zauważyć należy, że w przeważającej większości skargi zostały oddalone (m.in. II SA/Rz 414/19, II SA/Rz 266/19, II SA/Rz 984/19, II SA/RZ 50/19). We wszystkich tych sprawach (podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym) składy orzekające podtrzymały dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą wykładni przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 165 - zwana dalej „u.g.h.”). W konkretnych stanach faktycznych nie budziła wątpliwości kwalifikacja spornych urządzeń, jako automatów, na których urządzone były gry w rozumieniu art. 2 ust. 3, 4 i 5 u.g.h., jako że gry zawierały w sobie element losowości (przebieg i wynik były niezależne od gracza), umożliwiały uzyskanie

wygranej rzeczowej w postaci możliwości rozegrania kolejnej gry poprzez wykorzystanie wygranych wcześniej punktów lub/i wygranej pieniężnej, gry urządzone były w celach komercyjnych. Te ustalenia potwierdzone były wynikami eksperymentów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej a także opiniami Wydziału Laboratorium Celnego Izby Celnej. Organy nakładały na skarżących (osoby fizyczne, osoby prawne) rzeczowe kary pieniężne po ustaleniu, że podmioty te były „urządzającym gry”. Odwoływano się także do stanowiska prezentowanego w wyrokach tut. Sądu, że działalność polegająca na nielegalnym urządzaniu gier hazardowych może przyjmować różne formy i stopnie intensywności. Współudział w procesie urządzania gier może przyjąć nie tylko zasadniczą formę obejmującą czynności warunkujące zaistnienie całego przedsięwzięcia (np. zakup urządzenia, zapewnienie odpowiedniego oprogramowania, obsługi technicznej lub konserwacji), lecz także może objąć czynności, które stanowią dalsze elementy warunkujące jego bieżącą ("marketingową") realizację. Warunkiem przypisania odpowiedzialności administracyjnoprawnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., jest wyczerpujące wykazanie przez organ, że dany podmiot aktywnie uczestniczył w procesie urządzania nielegalnych gier, a więc podejmował 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 urządzenia oraz jego używanie do celów związanych z zasadniczo komercyjnym procesem organizowania gier hazardowych. Urządzanie gier na automatach obejmuje zachowania aktywne podmiotów zaangażowanych w ten proces, polegające przede wszystkim na organizowaniu i pozyskaniu odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej ilości graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiające ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych (w stosunku do automatów o jakich mowa w art. 2 ust. 3 u.g.h.), związane z obsługą urządzeń czy zatrudnieniem odpowiedniego przeszkolonego personelu, ewentualnie jego szkolenie. W rozpoznawanych sprawach ze zgromadzonego materiału dowodowego wynikało, że w proces urządzania gier na spornych urządzeniach zaangażowanych było kilka podmiotów, które na podstawie zawieranych między sobą umów dotyczących współpracy

stworzyły strukturę, w której każdy z nich miał określony udział i czerpał dochód z automatu.

Przy wyjaśnieniu kwestii tzw. „techniczności” przepisów u.g.h. składy orzekające wsparły się stanowiskiem NSA zawartym w uchwale z dnia 16 maja 2016 r. sygn. II GPS 1/16. W zapadłych orzeczeniach wskazano, 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 delikt ten mogą popełnić także osoby fizyczne. W orzeczeniach tych odniesiono się także do kwestii intertemporalnych. Decyzje organu I instancji zostały wydane na podstawie art. 89 u.g.h., który został zmieniony z dniem 1 kwietnia 2017 r. przez art. 1 pkt 67 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 r., poz. 88). Ustawa nowelizująca nie wprowadziła przepisów o charakterze intertemporalnym. Organy w tych sprawach za zasadne uznawały rozstrzygnięcie na podstawie przepisów z daty zdarzenia, czyli według art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r. Sąd to stanowisko podzielał. Nielegalne urządzenie gier na automatach, poza kasynem gry, przed dniem 1 kwietnia 2017 r. objęte było bowiem względniejszą sankcją, gdyż urządzający gry na automatach poza kasynem gry podlegał karze pieniężnej w wysokości 12.000 zł od każdego automatu. Aktualnie kara ta wynosi 100.000 złotych od każdego automatu. Z tego też względu Sąd uznawał, że właściwie zastosowano przepisy dla skarżących korzystniejsze.

W sprawach, w których skargi zostały oddalone (m. in. II SA/Rz 8/19, II SA/Rz 10/19 II SA/Rz 673/19, II SA/Rz 1013/19) składy orzekające podzieliły także wyrażany w ubiegłym roku sprawozdawczym pogląd i przychyliły się do stanowiska organu odwoławczego, że z uwagi na brak zdolności prawnej - spółka cywilna nie była stroną postępowania w sprawie wymierzenia kar pieniężnych z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry. Postępowanie od początku prowadzone było w stosunku do skarżących - osób fizycznych i zakończyło się wymierzeniem im solidarnie kar pieniężnych, jako wspólnikom spółki cywilnej. W tej sytuacji przekształcenie spółki cywilnej w spółkę jawną pozostało bez wpływu na stronę procesową rozpatrywanej sprawy. Wspólnicy spółki cywilnej byli stronami

procedowanego postępowania i prawidłowo im przypisana została odpowiedzialność za popełniony delikt administracyjny i nałożona stosowna sankcja.

Sąd nie podzielił poglądu, że odpowiedzialność z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry należy kwalifikować w kategoriach obowiązku stanowiącego majątek spółki. Źródłem tej odpowiedzialności jest bowiem nie stosunek zobowiązaniowy, ale okoliczności obiektywne, tj. naruszenie przez określone osoby warunków urządzania gier na automatach w rozumieniu u.g.h. Oceny tej nie zmienił fakt, że umowę o świadczenie usług skarżący zawarli jako współnicy spółki cywilnej, albowiem umowa ta rodziła jedynie skutki na gruncie prawa cywilnego, które pozostają poza zakresem omawianych spraw. Wprawdzie na podstawie wspomnianej umowy skarżący podjęli się czynności kwalifikowanych na gruncie u.g.h., jako współorganizowanie gier, jednakże nie miało to wpływu na zasady ich administracyjnej odpowiedzialności z tego tytułu oraz zagadnienia procesowe w prowadzonym w tym przedmiocie postępowaniu. Sąd zaznaczył, że postępowanie prowadzone było w stosunku do skarżących - osób fizycznych - i zakończyło się wymierzeniem im kar pieniężnych jako współnikom spółki cywilnej na zasadzie solidarności, stosownie do art. 91 O.p. w związku z art. 369 K.c. Jako niezasadny oceniono również argument skarżących o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji z uwagi na fakt, że zostali uniewinnieni przez sąd karny od zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego. Wyjaśniono, że zasady odpowiedzialności karnej i administracyjnej oparte są na zupełnie innych regułach. Odpowiedzialność karna oparta jest na zasadzie winy, natomiast odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany, niezależny od winy i okoliczności czynu. Do jej zastosowania wystarczy stwierdzenie naruszenia ustawowego nakazu czy zakazu.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 268/19 Sąd uwzględnił skargę, gdyż kwestionowane decyzje naruszały przepisy postępowania normujące zakres i tryb gromadzenia i oceny dowodów w sprawie. Sąd wskazał, że przesłanką wszczęcia postępowania były wyniki przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego kontroli przestrzegania przepisów u.g.h. w lokalu niebędącym kasynem gry, w którym ujawniono trzy urządzenia do gier przypominające automaty do gier hazardowych. W relacji do każdego z automatów organ przeprowadził oddzielne postępowanie i wydał odrębną decyzję wymierzając karę pieniężną za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry. W omawianej sprawie, jak wynikało z protokołu

kontroli, objęty postępowaniem automat nie był włączony do sieci. Po jego włączeniu na wyświetlaczu pojawił się komunikat: „E 34 2: hopper low Action: turn attendant key Refill hopper”. Jak wynikało z protokołu, w ocenie funkcjonariuszy, przedmiotowy komunikat świadczył o niskim poziomie środków w hopperze urządzenia i prawdopodobnej przyczynie wyłączenia urządzenia z sieci. W ocenie Sądu, tak poczynione ustalenia były niewystarczające do przypisania stronie skarżącej odpowiedzialności w trybie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w brzmieniu sprzed 1 kwietnia 2017 roku. Zauważono, że zarówno obecnie, jak i przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r., art. 89 u.g.h. odpowiedzialność administracyjną wiązał nie - *in genere* - z urządzaniem gier na automatach poza kasynem gry, lecz z urządzaniem gier – *in concreto* - na konkretnym automacie, zindywidualizowanym co do cech, numerów (oznaczenia) i lokalizacji. Przekładało się to na obowiązek wymierzenia kary pieniężnej w odniesieniu do każdego automatu z osobna. Skład orzekający podkreślił, że takie ukształtowanie zasad odpowiedzialności w trybie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. kreuje po stronie organów obowiązek czynienia ustaleń w odniesieniu do każdego z automatów z osobna, tak aby nie było wątpliwości, że gry były urządzane na każdym z nich. W omawianej sprawie organy nie ustaliły, czy objęty postępowaniem automat był kiedykolwiek uruchomiony w lokalu strony skarżącej, czy kiedykolwiek urządzano na nim gry hazardowe poza kasynem gry. W chwili kontroli automat był nieczynny i nie nadawał się do użycia. Sąd nie mógł także zweryfikować, na jakiej podstawie poczyniono ustalenia co do znaczenia komunikatu, jaki pojawił się na ekranie monitora automatu po włączeniu do sieci. Komunikat nie został sformułowany w języku polskim, zawiera cyfrowo-literowy symbol, którego znaczenia nie sposób odkodować. Funkcjonariusze wychodząc z założenia, że ów komunikat oznacza brak wystarczających środków do wypłaty wygranych pieniężnych, wywiedli, iż jest to „prawdopodobna przyczyna” wyłączenia automatu z sieci. Sąd podkreślił tymczasem, że odpowiedzialność w trybie art. 89 u.g.h., nie może opierać się na prawdopodobieństwie. Nadto ze sprawozdania z badania automatu wynikało, że automat był zdolny do użycia. Nie wyjaśniono jednak przyczyn, z powodu których był nieczynny w lokalu strony skarżącej, podobnie jak i znaczenia samego komunikatu zaprotokołowanego podczas kontroli. Co kluczowe, nie wskazano również, że ów automat kiedykolwiek był faktycznie włączony i zdolny do użycia w lokalu strony skarżącej. Ustaleń co do faktycznego wykorzystania automatu do urządzania gier

poza kasynem gry nie dawało się także poczynić w oparciu o umowę najmu powierzchni w lokalu strony skarżącej oraz faktur za „dzierżawę powierzchni”. Żaden z tych dokumentów nie identyfikował automatów „z numeru”. W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd przyjął, że w sprawie niewyjaśnione pozostają okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, wskutek czego doszło do naruszenia art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 91 u.g.h.

15. Sprawy obywatelskie

Wśród tej kategorii spraw odnotowano wyłącznie sprawy o wymeldowanie. Większość zakończona została oddaleniem skargi. W uzasadnieniach podkreślano, że warunkiem wymeldowania jest opuszczenie miejsca pobytu, które ma mieć charakter trwały i dobrowolny, przy czym dobrowolność musi wynikać z własnej woli zainteresowanej osoby, a nie z bezprawnego działania. Z kolei o trwałości opuszczenia miejsca pobytu świadczy zamiar zainteresowanej osoby założenia w nowym miejscu ośrodka swoich spraw osobistych, rodzinnych i majątkowych, gdy zainteresowana osoba nie ma zamiaru powrotu do miejsca swojego zameldowania.

W wyroku z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 478/19 Sąd oddalając skargę wskazał, że jeżeli osoba zameldowana na pobyt stały zostaje usunięta z lokalu nawet wbrew jej woli, ale jednocześnie w innym lokalu faktycznie mieszka i koncentruje w nim swoje sprawy życiowe, to w takiej sytuacji odmowa wymeldowania oznaczałaby w rzeczywistości utrzymywanie fikcji, podważając tym samym sens i wiarygodność ewidencji ludności, co nie jest stanem pożądanym.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1068/18 Sąd oddalając w dniu 8 stycznia 2019 r. skargę na decyzję o wymeldowaniu stwierdził, że także opuszczenie na pewien okres może być uznawane za trwałe, jeżeli okres ten jest wystarczająco długi. Pojmowanie trwałości jako synonimu określenia „na zawsze” powodowałoby, jak podkreślił Sąd niemożność wymeldowania osoby, która de facto w lokalu od lat nie przebywa. Na tle sprawy Sąd stwierdził, że skarżąca pomimo pierwotnego wspólnego zamieszkiwania wraz z mężem i córką pod wskazanym adresem, wobec nieporozumień małżeńskich trwających od 2007 r. (zaskarżona decyzja z lipca 2018 r.), wraz z córką skoncentrowała swoje czynności życiowe w innym miejscu, jedynie okazjonalnie przyjeżdżając lub przebywając pod wskazany adres, co podyktowane było kontaktami ojca z córką. Sąd stwierdził, że niezależnie od

doraźnych wizyt czy pobytów skarżącej w lokalu pod wskazanym adresem, nie stanowił on centrum jej interesów życiowych.

Nawet gdyby przyjąć, że opuszczenie przez skarżącą lokalu, pośrednio wymuszone było pogłębiającym się konfliktem między nią a mężem, to i tak zdaniem Sądu należało stwierdzić, że miało charakter dobrowolny w tym rozumieniu, że skarżąca nie podejmowała żadnych kroków prawnych celem powrotu oraz ponownego zamieszkania i skoncentrowania w tym miejscu swoich czynności życiowych. Nie występowała do sądu powszechnego o ochronę posiadania, nie zgłaszała także konieczności interwencji związanych z utrudnianiem jej dostępu do domu. Braku dobrowolności nie można, zdaniem Sądu, wywodzić z potencjalnego zamiaru powrotu do wcześniejszego miejsca stałego pobytu w bliżej nieokreślonej przyszłości, jeżeli pozwolą na to okoliczności (np. w wyniku ewentualnych rozliczeń majątkowych związanych ze sprawą o zwrot nakładów poniesionych na dom).

W sprawie II SA/Rz 676/18 Sąd wyjaśnił, że zamiar określa się na podstawie obiektywnie weryfikowalnych okoliczności. W związku z tym, nawet późniejsza zmiana w tym zakresie i wyrażenie woli zamieszkiwania w opuszczonym wcześniej miejscu nie może mieć wpływu na to, co stało się wcześniej i wywołało już określone skutki. Przeprowadzone w sprawie dowody i ustalony stan faktyczny dawały, zdaniem Sądu, podstawy do przyjęcia, że skarżący zrezygnował z zamieszkiwania pod wskazanym adresem, a co najwyżej później zmienił zdanie. Sąd podzielił wyrażony w orzecznictwie pogląd, w myśl którego rozstrzygnięcie przez sąd cywilny sprawy o przywrócenie posiadania lokalu nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art 97 § 1 pkt 4 K.p.a. w sprawie o wymeldowanie. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy orzeczenie sądu cywilnego w sprawie posesoryjnej zostanie wydane przed rozstrzygnięciem sprawy o wymeldowanie, jak i w przypadku, gdy sprawa o przywrócenie posiadania nie zostanie zakończona przed wydaniem decyzji w sprawie o wymeldowanie. Fakt wystąpienia z żądaniem udzielenia ochrony posesoryjnej może mieć wpływ na ocenę przez organ meldunkowy przesłanki „dobrowolności” opuszczenia lokalu przez osobę żądającą takiej ochrony.

Natomiast, jeżeli skutek udzielenia przez sąd powszechny ochrony posesoryjnej osoba wymeldowana odzyska możliwość faktycznego władania spornym lokalem i rzeczywiście w nim zamieszka, będzie miała nie tylko uprawnienie, ale wręcz obowiązek ponownego zameldowania w tym lokalu.

16. Gospodarka nieruchomościami

W powyższej kategorii w zdecydowanej większości spraw skargi oddalono.

W wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r. sygn. akt. II SA/Rz 1311/17 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu I Instancji w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie podziału nieruchomości, wyraził pogląd, że podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielienia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 u.g.n.). W takiej sytuacji, w decyzji zatwierdzającej podział i określającej jednocześnie termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 2 u.g.n.) zamieszcza się warunek, iż podział będzie skuteczny, jeżeli przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału, zostaną ustanowione stosowne służebności gruntowe – art. 99 u.g.n. Ustawodawca przesądził zatem wprost, że kwestia ustanowienia służebności gruntowych ma względem postępowania podziałowego charakter następczy, warunkujący jego skuteczność. Nie można jednak – jak uczynił to organ II instancji – z konieczności ustanowienia służebności drogowej wywodzić bezprzedmiotowości postępowania podziałowego.

Wyrokiem z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1346/18 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję organu II instancji utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji w przedmiocie odmowy stwierdzenia nabycia prawa użytkowania działek. Powodem wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd wskazał, że skoro wniosek złożony przez stronę skarżącą obejmował 24 działki, a decyzja organu I instancji obejmuje swoim rozstrzygnięciem tylko 6 z nich, to oznacza, że skontrolowane przez Sąd rozstrzygnięcia załatwiają sprawę administracyjną nabycia prawa użytkowania nieruchomości zajmowanych przez rodzinny ogród działkowy z mocy prawa jedynie częściowo, pomijając znaczącą część wniosku zgłoszonego przez stronę skarżącą. Zatem sprawa administracyjna nie została załatwiona w całości, co stanowi o naruszeniu art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, dalej "u.r.o.d.", jak również o naruszeniu art. 104 § 1 k.p.a., który nakazuje organom załatwienie sprawy administracyjnej w całości, a nie tylko w jej części.

Do negatywnej oceny działań orzeczniczych organów obu instancji Sąd dodał pominięcie wykazania stosownymi dowodami prawa własności osób fizycznych do 6 działek. Odmowa stwierdzenia nabycia prawa użytkowania tych działek przez wnioskodawcę umotywowana tym, że należą one do osób fizycznych i stanowią nieruchomości prywatne, bez poświadczenia tego faktu, jest równoznaczna z niewykazaniem w sposób nie budzący wątpliwości, że działki te rzeczywiście nie stanowią własności publicznoprawnej, przez co nie spełniają ustawowych przesłanek nabycia prawa użytkowania wskazanych w art. 75 ust. 6 u.r.o.d. Wobec tego decyzja w tej części także jest obarczona poważną wadą procesową, polegającą na nieudowodnieniu tezy o zaistnieniu negatywnej przesłanki nabycia przez stronę prawa użytkowania z mocy prawa w postaci niedysponowania prawem własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Wyrokiem z dnia 13 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 935/19 Sąd uchylił postanowienia organów obu instancji w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 916, dalej "ustawa"). Sąd wyjaśnił, że organy odmawiając wydania zaświadczenia powołały się na art. 1 ust. 1 i 2 ustawy. Zgodnie z treścią jej art. 1 ust. 1, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Z kolei w myśl art. 1 ust. 2 ustawy, przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami:

- 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub
- 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

Zdaniem organów, skoro funkcja i przeznaczenie nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie zaświadczenia nie mieści się w ustawowej definicji budynku mieszkalnego, to grunt ten nie mógł zostać uznany za grunt przeznaczony na cele mieszkaniowe, a zatem prawo użytkowania wieczystego gruntu nie przekształciło się w prawo własności nieruchomości z dniem 1 stycznia 2019 r. W ocenie Sądu dla

stwierdzenia czy działka objęta wnioskiem o wydanie zaświadczenia stanowi "grunt zabudowany na cele mieszkaniowe" w rozumieniu ustawy niezbędne jest uwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy, także tych, które zaistniały już po wydaniu zaskarżonego postanowienia. Istotne znaczenie ma przy tym nowelizacja przepisów ustawy przekształceniowej, która poszerzyła zakres przedmiotowy jej regulacji. Dokonano tego ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1309, zwanej dalej ustawą nowelizującą), mocą której dodano do ustawy przekształceniowej art. 1a w następującym brzmieniu: "Przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie". Co prawda znowelizowany przepis wszedł w życie 16 lipca 2019 r., a więc już po wydaniu zaskarżonego postanowienia, jednakże zgodnie z art. 30 pkt 1 ustawy nowelizującej ustawodawca nadał mu moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r., czyli od dnia wystąpienia skutku przekształceniowego przewidzianego w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Uzyskanie przez art. 1a ustawy przekształceniowej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2019 r., spowodowało zatem konieczność założenia fikcji prawnej, w której organy obu instancji winny przy rozstrzyganiu wniosku kierować się tym przepisem, czyli ustalić czy działka objęta wnioskiem jest zabudowana w sposób określony w art. 1 ust. 2 i art. 1a tej ustawy.

Sąd przyjął wobec tego (podobnie jak w wyroku z dnia 13 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 677/19), że na skutek uzyskania przez art. 1a ustawy wstecznej mocy obowiązującej, przepis ten stał się dla Sądu elementem wzorca kontroli legalności wydanych w sprawie postanowień, pomimo że przepis ten w czasie rozstrzygania o wniosku skarżącej nie był częścią porządku prawnego. Ustawodawca poprzez wyraźny przepis intertemporalny odstąpił bowiem od podstawowej zasady prawa administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji publicznej jaką jest zasada kierowania się stanem prawnym obowiązującym organy i sąd w chwili podejmowania działania.

Wyrokiem z dnia 6 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 344/19 Sąd oddalił skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie wyrażenia zgody na wniesienie do zakładu gospodarki komunalnej przy gminie działającego w formie spółki z o.o.

wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci mienia komunalnego stanowiącego własność gminy. W skardze zarzucono naruszenie art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej "u.s.g.") poprzez podjęcie uchwały bez uprzedniej zgody zebrania wiejskiego i z naruszeniem praw mieszkańców tej wsi do nieruchomości objętej zaskarżoną uchwałą. Art. 48 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. Sąd wskazał, że w sprawie nie został spełniony warunek zastosowania ww. regulacji, jakim jest przekazanie sołectwu mienia komunalnego. Nabycie "mienia komunalnego" na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) uregulowane było w Rozdziale 2. Także mienie gminne, o którym była mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy stawało się mieniem komunalnym. Po jego nabyciu gminy były zobowiązane, w razie utworzenia sołectw na obszarze dotychczasowych sołectw, które dysponowały mieniem gminnym, do przekazania im składników mienia komunalnego, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Niezależnie od zapisów statutu sołectwa, brak stosownej uchwały oznaczać musiał, że mienie takie nie zostało sołectwu przekazane, a zatem, że nie powstało "mienie gminne", o którym mowa w przepisach art. 48 u.s.g. W sprawie zatem brak było wymogu uzyskania zgody zebrania wiejskiego przed podjęciem zaskarżonej uchwały.

17. Stosunki wodne

W wyroku z dnia 5 czerwca 2019 r. II SARz 387/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne organ administracji nie ma obowiązku szacowania stwierdzonych szkód. Bez znaczenia w tym względzie pozostaje więc, że w realiach opisywanej sprawy sporny grunt był w dacie rozstrzygania sprawy ugorowany, skoro w dowolnym momencie – uzależnionym od woli jego właściciela - może być wykorzystany rolniczo zgodnie z jego przeznaczeniem, a w konsekwencji ponownie spowodować szkodę na gruncie sąsiednim. Okoliczność, że skutki naruszenia są stosunkowo nieznaczne i mają charakter okresowy nie oznacza, że strona skarżąca może wywodzić z tego obowiązek ich znoszenia i ponoszenia wynikających z tego konsekwencji

finansowych przez właściciela działek sąsiednich zwłaszcza, że niewątpliwym zamiarem inwestora prac było polepszenie warunków prowadzonej przez niego działalności handlowej, a w efekcie uzyskanie z tego korzyści finansowych. W ocenie Sądu nie można w tej sytuacji wymagać, by negatywne konsekwencje jego działań – jakiegokolwiek by one nie były - ponosił właściciel nieruchomości sąsiedniej.

Oddalając skargę wyrokiem z dnia 17 października 2019 r. II SA/Rz 826/19, Sąd uznał, że postępowanie prowadzone w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości oznaczonych jako działki ewidencyjne, na których potencjalnie doszło do naruszenia stosunków wodnych, jest zagadnieniem prawnym o charakterze materialnym, które wyłoniło się w toku postępowania w sprawie administracyjnej i do którego rozstrzygnięcia nie jest właściwy organ prowadzący postępowanie prowadzone w przedmiocie uregulowania stosunków wodnych na gruncie, ale inny organ lub sąd, i rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest koniecznym warunkiem wydania decyzji przez organ administracji. Tym samym w sprawie zaszła przesłanka obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. Ustalenie przebiegu granicy działek, a w konsekwencji ustalenie, na której działce doszło do naruszenia stosunków wodnych, jest konieczne dla ewentualnego określenia adresata decyzji wydanej na podstawie art. 29 § 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Wskazany przepis wyklucza bowiem możliwość nałożenia obowiązków wykonania określonych urządzeń zapobiegających szkodom na podmiot, który nie jest właścicielem terenu. Innymi słowy, organ prowadząc postępowanie w przedmiocie naruszenia stosunków wodnych na gruncie ma obowiązek powstrzymać się przed wydaniem decyzji do czasu ostatecznego zakończenia postępowania rozgraniczeniowego. Zdaniem Sądu, nałożenie obowiązku wykonania określonych urządzeń lub przywrócenia gruntu do stanu poprzedniego na podmiot, który w wyniku postępowania rozgraniczeniowego utracił status właściciela gruntu objętego decyzją wydaną na podstawie art. 29 § 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, czyniłoby decyzję niewykonalną, oraz mogłoby stanowić podstawę wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 7 K.p.a.

W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia uczyniono uchwały jednostek samorządu terytorialnego, podjęte w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie uznał wymaganie załączenia do wniosku tytułu prawnego

określającego stan prawny nieruchomości oraz obowiązek załączenia do wniosku mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości wnioskującego wobec położenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej za wykroczenie poza granice kompetencji prawotwórczej wynikającej z art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zdaniem Sądu, nie znajduje w przepisach ustawy uzasadnienia również obowiązek uzgadniania z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej prac przyłączeniowych bowiem przepisy ustawy Prawo budowlane nie przewidują przedkładania przez inwestora projektu budowlanego przyłącza, a także obowiązek zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru na wzorach określonych przez przedsiębiorstwo. Ponadto, za istotnie niezgodny z prawem Sąd uznał zapis regulaminu, w którym postanowiono, iż reklamacja dotycząca sposobu wykonania przez przedsiębiorstwo umowy, jest zgłaszana w formie pisemnej. Sąd wskazał, że przepisy kluczowej dla sprawy ustawy, w tym jej art. 19, nie zawężają formy składanej reklamacji do formy pisemnej, a zatem wyrażone w ww. przepisie ograniczenie narusza art. 19 ustawy (wyrok z dnia 22 października 2019 r. II SA/Rz 861/19). Za istotnie niezgodne z prawem Sąd uznał także regulacje wprowadzające wynagrodzenie dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za wydanie "Warunków przyłączenia" do sieci. Sąd wskazał, że art. 19 ustawy nie daje radzie gminy podstawy prawnej do wprowadzenia opłaty za podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, jako że zawiera on jedynie ogólną podstawę do wydania przez radę gminy aktu miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (wyroki z dnia 9 kwietnia 2019 r. II SA/Rz 194/19, z dnia 15 kwietnia 2019 r. II SA/Rz 191/19 i z dnia 5 lutego 2019 r. II SA/Rz 1214/18).

W wyrokach zapadłych w sprawach dotyczących decyzji ustalających opłaty za korzystanie z usług wodnych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie konsekwentnie stwierdzał, że zwykłe korzystanie z wód, w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, przysługuje nie tylko osobom fizycznym, ale także osobom prawnym. Świadczy o tym treść art. 33 ust. 1 tej ustawy, która w sposób wyraźny przyznaje prawo zwykłego korzystania z wód każdemu właścicielowi gruntu, a nie tylko takim właścicielom gruntów, którzy są osobami fizycznymi. Sąd zauważył, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zwane dalej "Lasami

Państwowymi". Stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy o lasach, w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Według art. 32 ust. 1 tej ustawy Lasy Państwowe, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Nadleśnictwo - stosownie do art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o lasach jest jednostką organizacyjną wchodzącą w skład Lasów Państwowych. Jak wynika z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 i 2a ustawy o lasach Nadleśniczy w szczególności reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania, kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych oraz bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych. Stroną skarżącą jest więc państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentująca Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia będącego własnością tej osoby prawnej.

W ocenie Sądu przytoczone przepisy ustawy o lasach w zestawieniu z art. 33 i 34 Kodeksu cywilnego nie pozostawiają wątpliwości, że to Skarb Państwa, jako osoba prawna posiada osobowość prawną wynikającą bezpośrednio z ustawy. Skarb Państwa może być w szczególności właścicielem nieruchomości, co do której zarząd sprawuje państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Nadleśnictwo zaś jest podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, którą kieruje Nadleśniczy. Jeśli jednak właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa a stroną jest jednostka organizacyjna działająca w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa, to oznacza, że jej działania są działaniami tej osoby prawnej. Mając na uwadze niewątpliwie gospodarcze uprawnienia jednostek Lasów Państwowych, które w judykaturze sądów gospodarczych w określonych stanach faktycznych traktowane są jako przedsiębiorcy, nie można jednocześnie pomijać określonego w ustawie o lasach tak sposobu powoływania organów tej instytucji oraz szeregu kompetencji o podłożu władczym, które pozwalają traktować jednostki Lasów Państwowych jako elementy ustroju administracji publicznej. Taki status prawny strony skarżącej nie pozwala ujmować jej działalności wyłącznie jako nastawionej na działalność gospodarczą (zarobkową). Sąd podniósł, że instytucja zwykłego korzystania z wód uregulowana w art. 33 ust. 1 P.w. odnosi się do wszystkich podmiotów szeroko rozumianego obrotu prawnego i nie doznaje żadnego

ograniczenia w tej ustawie. Z tych przyczyn Sąd za błędny uznał pogląd wyrażony w uzasadnieniach zaskarżonych decyzji, że skarżący – nadleśnictwo, ze względu na prowadzoną działalność gospodarczą wyłączony jest z możliwości zwykłego korzystania z wody. Sąd zauważył, że wykładnia wykluczająca zwykłe korzystanie z wód przez jednostki organizacyjne posiadające, jak i nieposiadające osobowości prawnej oznaczałaby, że wszelkie postaci korzystania z własności do wód tych podmiotów, stanowiłyby postać szczególnego korzystania z wód. Szczególne korzystanie z wód nie tylko wiąże się z obowiązkiem ponoszenia opłat, ale także obowiązkiem posiadania pozwolenia wodnoprawnego, czyli zgody właściwego organu na niestandardową postać dostępu do wód. W ocenie Sądu brak jest racjonalnych powodów, które pozwalałyby na tak istotne różnicowanie podmiotów prawa w korzystaniu z podlegającego równej ochronie prawa własności. Ponadto na pogorszenie sytuacji administracyjnoprawnej osób prawnych w tym Skarbu Państwa nie pozwala organom władzy publicznej konstytucyjna zasada równości ustanowiona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (wyroki z dnia 6 lutego 2019 r. II SA/RZ 1383/18 i II SA/Rz 1389/18, z dnia 21 marca 2019 r. II SA/Rz 1384/18, II SA/Rz 1385/18, II SA/Rz 1392/18, II SA/Rz 1393/18, z dnia 15 lipca 2019 r. II SA/Rz 551/19 i II SA/Rz 560/19, z dnia 17 lipca 2019 r. II SA/Rz 543/19 i II SA/Rz 544/19, z dnia 9 października 2019 r. II SA/Rz 948/19, II SA/Rz 949/19 i II SA/Rz 950/19).

18.Geodezja i kartografia

Powtarzającym się zagadnieniem w tej kategorii spraw był deklaratoryjny charakter ewidencji gruntów i budynków, podkreślony m. in. w sprawach o sygn. II SA/Rz 654/18, II SA/Rz 175/19, II SA/Rz 229/19, II SA/Rz 377/19 i II SA/Rz 489/19, w których Sąd wyjaśnił, że rejestr, jakim jest ewidencja nie tworzy ani nie rozstrzyga stanu prawnego, zaś przez żądanie wprowadzenia zmiany w ewidencji, nie można dochodzić ani udowadniać swoich praw właścicielskich, w tym między innymi przebiegu granic i w konsekwencji ustalenia powierzchni działki.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1321/18 Sąd uznał za prawidłowe stanowisko organów, które odmówiły ujawnienia danych pochodzących z dokumentów wcześniejszych niż te, które obejmują informacje obecnie ujawnione w ewidencji gruntów. Podobnie w sprawie o sygn. II SA/Rz 1359/18 Sąd stwierdził, że zmiana danych ewidencyjnych w trybie aktualizacji, każdorazowo musi sprowadzać się do

odzwierciedlenia danych ewidencyjnych wynikających ze źródła (dokumentu), który posiada walor aktualności.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1381/18 Sąd uznał, że popełniony podczas modernizacji ewidencji gruntów i budynków błąd dotyczący numeracji działek ewidencyjnych, polegający na nieuprawnionej zamianie mianowników działek na mapie ewidencyjnej, czego konsekwencją była wadliwa modyfikacja parametrów powierzchniowych i użytkowych tych działek, mógł zostać usunięty w trybie aktualizacji ewidencji gruntów.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 93/19 Sąd podzielił stanowisko organu, że obecnie jest wiele podmiotów uprawnionych do nabywania mienia, które dawniej stanowiło "Dobro publiczne". W każdym przypadku należy jednak dokładnie ustalić przesłanki nabycia własności z zasobów stanowiących wcześniej takie dobro. Nie można bowiem przyjmować zasady, że wszystko co było dobrem publicznym jest obecnie własnością Skarbu Państwa. Rozstrzygnięcia w tym zakresie, nie może jednak dokonać starosta w ramach prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 487/19 Sąd przypomniał, że ugoda graniczna, o której mowa w art. 31 ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, również może być podstawą ujawnienia przebiegu granic w ewidencji gruntów.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 1291/18 Sąd dokonując wykładni art. 264 § 1 K.p.a. wyjaśnił, że postanowienie w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania rozgraniczeniowego może być wydane przez organ jednocześnie z wydaniem decyzji, jak również i w okresie późniejszym, albowiem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują negatywnych skutków w postaci niemożności obciążenia strony kosztami na późniejszym etapie, a więc już po wydaniu decyzji załatwiającej sprawę co do istoty. Zwrot "jednocześnie z wydaniem decyzji" zawarty w przywołanym przepisie stanowi w istocie zalecenie dla takiego właśnie postępowania organu, co nie oznacza, że organ już po wydaniu rozstrzygnięcia co do istoty sprawy nie może wydać postanowienia o kosztach postępowania.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 910/19 Sąd wyjaśnił, że podmiot żądający wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego powinien rozważnie i stosownie do istniejącej potrzeby wyznaczyć zakres wniosku, gdyż nie do zaakceptowania jest

rozwiązanie, w ramach którego – niezależnie od potwierdzenia stanu sporności lub niepewności wskazywanego przez wnioskodawcę – koszty rozgraniczenia obciążałyby w takim samym zakresie pozostałych właścicieli nieruchomości sąsiadujących, jeśli właściciele ci wskazywali stan wynikający z dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i stan ten okazał się w całości albo w części miarodajny i aktualny. W takiej sytuacji rozkład kosztów postępowania rozgraniczeniowego musi uwzględniać powyższe okoliczności, odzwierciedlając rzeczywisty zakres sporności lub niepewności. Koszty postępowania rozgraniczeniowego powinny zostać w tym wypadku rozdzielone równomiernie jedynie w odniesieniu do tej części granicy, której przebieg okazał się obiektywnie sporny lub niepewny, a więc co do której w wyniku postępowania rozgraniczeniowego nastąpiła korekta punktów i linii granicznych. W pozostałym zakresie (co do tej części granicy, która odpowiada stanowi geodezyjno-kartograficznemu i nie była kwestionowana przez stronę niebędącą wnioskodawcą) podział kosztów powinien uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym stanowiska stron postępowania, wolę uniknięcia lub zakończenia sporu, zasadność wystąpienia z wnioskiem o rozgraniczenie co do całej granicy (nie tylko jej części).

19.Ochrona środowiska

W sprawie II SA/Rz 99/19 Sąd uchylił decyzję SKO w Rzeszowie wraz z poprzedzającą ją decyzją Burmistrza Miasta Łańcuta w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia. Sąd uwzględnił zarzut przedawnienia i mając na uwadze art. 89 ust. 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.), dalej „u.o.p” - zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte umarza się, jeżeli do końca roku, w którym usunięto drzewa (...) upłynęło 5 lat - umorzył postępowanie administracyjne, działając na podstawie art. 145 § 3 P.p.s.a.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 1245/18 Sąd – powołując się na dotychczasowe orzecznictwo - wyraził pogląd, że możliwość udziału społeczeństwa, w tym także organizacji ekologicznej zagwarantowana jest w postępowaniu, w którym dokonywana jest ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko,

o czym przesądza art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353). W sytuacji zaś, gdy zgodnie z art. 44 ust. 1 tej ustawy, określone postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie wymaga udziału społeczeństwa w takim postępowaniu, wówczas organizacja ekologiczna może zgłosić swój udział w postępowaniu po spełnieniu warunków wynikających z art. 31 § 1 K.p.a.

Zdecydowanie jednak najciekawszą sprawą była sprawa II SA/Rz 197/19, w której Sąd uchylił decyzję SKO w Rzeszowie i poprzedzającą ją decyzję Marszałka Województwa Podkarpackiego w przedmiocie kary pieniężnej za uszkodzenie drzew spowodowane pracami w obrębie koron. Sąd zajął się interpretacją art. 87a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, wedle którego, prace w obrębie korony drzewa nie mogą prowadzić do usunięcia gałęzi w wymiarze przekraczającym 30% korony, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa. W ocenie Sądu, jako koronę, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa należy rozumieć objętość korony przed pierwszym zabiegiem jej redukcji, plus objętość korony, która przyrosła w okresie od ostatniej redukcji do kolejnej itd. Ustawowy zapis mówiący o tym, iż dopuszczalne jest usunięcie do 30% korony drzewa, która rozwinęła się w całym okresie jego rozwoju oznacza, że taka część korony może być usunięta łącznie we wszystkich, w tym wcześniejszych, zabiegach, a nie podczas każdego zabiegu. Przy aktualnej treści art. 87a ust. 2 u.o.p nie jest więc dopuszczalne usunięcie 30% korony, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa bez dokładnego zbadania ilości wykonanych zabiegów oraz ich skutków dla objętości korony. W przepisach art. 87a ust. 2 i 5 u.o.p. posłużono się czasownikiem dokonanym "rozwinęła się", co powoduje konieczność każdorazowego ustalenia czy dokonane usunięcie nie spowodowało skrócenia objętości korony o 30%, ale nie tylko względem stanu korony jaki poprzedzał te konkretne czynności, lecz stanu z całego okresu rozwoju drzewa – od chwili powstania korony do czasu sprzed dokonania ostatniego przycięcia, nie pomijając tych gałęzi korony, które zostały usunięte w ramach wszystkich przeprowadzonych zabiegów. Również gałęzie usunięte tworzyły koronę drzewa w okresie jego rozwoju, czyli w okresie czasu wyraźnie zaznaczonym w art. 87a ust. 2 u.o.p., jako podlegającym ochronie. Tej ochronie podlega bowiem pełna objętość korony uwzględniająca rozwój drzewa od początku

jego powstania, a nie tylko ta korona, którą zastano przed ostatnim przycięciem. Tak interpretowany przepis art. 87a ust. 2 i 4 u.o.p. zobowiązuje, zdaniem Sądu, właściwy do jego zastosowania organ do podjęcia trudu każdorazowego ustalenia tego jak rozrastała się korona drzewa w całym okresie jego rozwoju, aby następnie ustalić czy wykonana praca przycięcia korony mieści się w limitach wyznaczonych mocą art. 87a ust. 2 u.o.p. Czynności dowodowe powinny dokładnie obrazować stan korony przed każdym zabiegiem przycięcia oraz po tym zabiegu, bo tylko w ten sposób będzie można zrealizować intencje ustawodawcy. Sąd wyraził też pogląd, że przy stosowaniu art. 87a ust. 2 i 4 u.o.p. nie można pominąć tego, że nie może być on odnoszony do okresu rozwoju drzewa, jak również czynności przycięcia korony sprzed wejścia w życie. Przywołany przepis został dodany do u.o.p. na mocy regulacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045), dnia 1 stycznia 2016 r. Podmiot przycinający koronę w sposób zakazany w/w przepisem nie może być karany za ten okres rozwoju drzewa, kiedy przepis sankcjonujący o takiej treści nie obowiązywał.

Takie samo stanowisko przyjął następnie Sąd w wyroku sygn. akt II SA/Rz 831/19.

20. Edukacja

W omawianym okresie sprawozdawczym kontrolą Sądu w tej kategorii spraw objęto te dotyczące: kandydatów na studia i studentów (w tym dotyczące stypendium dla najlepszych studentów, stypendium socjalnego), doktorantów (skreślenia z listy, odmowy zwiększenia stypendium), dyrektorów szkół (unieważnienie/zatwierdzenie konkursu na stanowisko dyrektora), uczniów (stypendia i pomoc materialna o charakterze socjalnym). Odnotowano także sprawy ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały wydanej w przedmiocie nadania sztandaru szkole oraz sprawy ze skarg na uchwały podjęte w związku z określeniem zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół oraz związane z programem stypendialnym wspierającym uczniów szczególnie uzdolnionych.

W grupie spraw dotyczących kandydatów na studia i studentów Sąd uchylając decyzję Rektora z czerwca 2019 r. wraz z poprzedzającą ją decyzją Prodziekana o skreśleniu z listy studentów – sprawa II SA/Rz 944/19 – stwierdził, że działając

poza granicami zarzutów skargi zobligowany był dostrzec, że sprawa skreślenia skarżącej z listy studentów została nieostatecznie rozstrzygnięta na mocy wcześniejszej decyzji Prodziekana z grudnia 2018 r. Decyzja ta została zaskarżona przez stronę do Rektora, jednak odwołanie nie zostało rozpatrzone. Sąd zauważył, że jako decyzji rozpoznającej odwołanie nie można traktować adnotacji Prorektora złożonej na piśmie z grudnia 2018 r. Adnotacja nie zawierała konstytutywnych elementów decyzji. Stwierdził zatem, że zaskarżone w przedmiotowej sprawie decyzje stanowią kolejne akty w sprawie administracyjnej, która pozostaje w toku i jest sprawą nierozstrzygniętą.

Natomiast w sprawach dotyczących odmowy przyznania stypendium Rektora dla najlepszych studentów (sprawy m. in. II SA/Rz 1342/18 i II SA/Rz 151/19) Sąd oddalając skargi podtrzymał ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, że wyczerpanie środków przeznaczonych na przedmiotowe świadczenie przekreślało możliwości uwzględnienia skargi. W obu sprawach zauważono, że studentom winny być przyznane dodatkowe punkty, co oznaczało, że spełniali oni kryteria do przyznania stypendium Rektora. Jednakże wobec tego, że środki przeznaczone na ten cel zostały rozdysponowane, brak było możliwości uwzględnienia skarg. Sąd zauważył, że uzasadnienia skarżonych decyzji w sposób dostatecznie klarowny wskazywały przyczyny odmowy, a w istocie wydania negatywnych dla skarżących decyzji i były to przyczyny przewidziane w regulaminie. Nie można było zarzucić organowi działania wbrew regulacjom tegoż regulaminu, ani tym bardziej dowolności. Nie może być bowiem skuteczne żądanie przyznania świadczenia, mimo spełnienia kryteriów do jego uzyskania, gdy nie ma już środków na jego realizację.

W podgrupie spraw dotyczących doktorantów przedmiotem kontroli objęto decyzje odmawiające zwiększenia stypendium doktoranckiego. W tej kategorii odnotowania wymaga sprawa II SA/Rz 110/19, w której Sąd uchylając decyzję zauważył, że uprawnienie Rektora do ustanowienia szczegółowych kryteriów udzielania świadczeń pomocy materialnej, w tym zwiększenia stypendium doktoranckiego przewidzianego w art. 200 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, o jakie ubiegał się skarżący, oznacza prawo uczelni do skonkretyzowania warunków, które należy spełnić, aby zwiększenie stypendium otrzymać, np. przez określenie sposobu obliczania 30% najlepszych doktorantów uprawnionych do zwiększenia. Mocą analizowanego unormowania przyjęto minimalne reguły odnoszące się do regulaminu. Zgodnie z nim uprawnienie do otrzymania zwiększenia stypendium

przysługuje nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich. Sąd porównując przepisy ustawy w tym zakresie oraz rozstrzygnięcie organu w sprawie zwiększenia stypendium doktoranckiego dla doktorantów studiów stacjonarnych na Uniwersytecie zauważył, że „przysługuje ono nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach stacjonarnych studiów doktoranckich”. Wyraził pogląd, że oznacza to, iż na każdym roku studiów doktoranckich jest określona liczba osób i to z tej właśnie liczby 30% przysługują zwiększenia stypendium. Nie ma podstawy prawnej do ustalania 30% uprawnionych do zwiększenia uwzględniając kierunek studiów (jak to uczynił organ). Sąd zaznaczył, że takie rozumienie pozostaje w sprzeczności z ustawą oraz może prowadzić do sztucznego ustalania ilości przyjmowanych doktorantów, np. 3 osoby, co zawsze powoduje niemożność uzyskania zwiększenia stypendium doktoranckiego bez względu na osiągnięte wyniki doktorantów. Pozostaje to także w sprzeczności z faktem, że stypendia te są przyznawane z dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych.

W podgrupie dotyczącej spraw uczniów przedmiotem kontroli Sądu w głównej mierze były decyzje dotyczące pomocy materialnej o charakterze socjalnym (stypendia). Analiza tych spraw wykazała, że skargi zostały odrzucone. W sprawach m. in. II SA/Rz 685-690/19 z powodu wniesienia ich z uchybieniem terminu. Natomiast w sprawie II SA/Rz 16/19 z powodu jej niedopuszczalności, gdyż przedmiotem skargi uczyniono pismo Dyrektora Departamentu Edukacji i Sportu Urzędu Marszałkowskiego informujące o procedurze przyznawania stypendium dla słuchaczy będących w trudnej sytuacji materialnej i informujące skarżącego o powodach, dla których Zarząd Województwa w uchwale nie przyznał mu wnioskowanego stypendium.

W kategorii odnoszącej się do spraw dyrektorów szkół odnotowano dwie dotyczące konkursu na stanowisko dyrektora szkoły. W sprawie II SA/Rz 1196/18 Sąd, po rozpoznaniu skargi Wojewody na uchwałę Zarządu Powiatu o unieważnieniu konkursu na stanowisko dyrektora zespołu szkół, stwierdził nieważność tej uchwały. Powołując się na § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, Sąd uznał, że wskazywana w kwestionowanej uchwale „informacja o sondażach

grona nauczycielskiego” nie stanowi „innej nieprawidłowości, która mogła mieć wpływ na wynik konkursu” o jakiej mowa w tym przepisie, a która skutkowałaby unieważnieniem konkursu na stanowisko dyrektora szkoły. Sąd zauważył, że dla oceny popełnienia nieprawidłowości, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 4, istotne znaczenie ma treść § 5 ust 2 rozporządzenia MEN, zgodnie z którym komisja po rozmowie z każdym z kandydatów, dokonuje ich merytorycznej oceny. Ocenie podlega w szczególności przedstawiona przez kandydata koncepcja funkcjonowania i rozwoju publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki. Członkowie komisji mogą zadawać kandydatom pytania. Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN dopuszcza wypowiedzenie się przez członków komisji w szczególności o przedstawionej przez kandydata koncepcji funkcjonowania placówki oświatowej. Sąd zauważył zatem, że ocena członków komisji konkursowej, przedstawionych przez kandydatów koncepcji, mogłaby być również odebrana jako opowiedzenie się za konkretną kandydaturą. Taka interpretacja przepisu § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN byłaby zbyt daleko idąca i sprzeczna z zadaniami komisji, której zadaniem jest rozstrzygnięcie konkursu. Ponadto w przepisie tym użyto zwrotu „w szczególności”, więc jeżeli był przeprowadzony sondaż, czy ranking kandydatów na stanowisko, do którego aspirują kandydaci, to przedstawienie wyników takiego rankingu, którego wyniki w środowisku, można założyć, że były znane, nie miały wpływu na końcowy wynik głosowania.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 887/19 Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwały rady miejskiej w przedmiocie nadania sztandaru publicznej szkole podstawowej. Wskazał, że zaskarżone rozstrzygnięcie podjęto w sprawie uchwały będącej aktem niewładcym, wyrażającym jedynie określone zapatrywanie i preferencje rady w zakresie nadania sztandaru publicznej szkole podstawowej. Uchwała nie zawiera żadnych wytycznych stosowania prawa, zatem w ocenie Sądu nie jest aktem o charakterze władcym, nie jest aktem merytorycznym. Jest natomiast aktem wewnętrznym o charakterze stanowiska w zakresie kształtu i wyglądu sztandaru. Treść aktu jak i jego uzasadnienie świadczą o tym, że uchwała jest uchwałą nienormatywną – nie zawiera norm powszechnie obowiązujących na terenie gminy i nie jest też uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. W ocenie Sądu, podejmując zakwestionowaną uchwałę rada miejska działała na podstawie i w granicach prawa. Przestanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest natomiast istotna

sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. O sprzeczności z prawem można mówić tylko wtedy, kiedy prawo normuje określone kwestie. Taka sytuacja w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła, a organ nadzoru takiego przepisu ustawy nie wskazał. Sąd stwierdził zatem, że Wojewoda nie był uprawniony do zastosowania wobec spornej uchwały trybu nadzorczego przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.). Z regulacji tej wynika prawo Wojewody do kontroli tylko i wyłącznie uchwał oraz zarządzeń organów gminy, które mają charakter merytoryczny.

Odnosnie zaś grupy spraw, w której przedmiotem kontroli Sądu uczyniono uchwały podjęte przez radę gminy (miasta) z zakresu szeroko pojętej edukacji, na uwagę zasługują dwie - II SA/Rz 390/19 i II SA/Rz 692/19. W obu tych sprawach Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał.

W pierwszej z nich rada miasta podjęła uchwałę w przedmiocie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół, wobec których gmina nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu. Sąd wskazał, że powołane w zaskarżonej uchwale przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g oraz art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (u.p.o.) w zw. z art. 307 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (u.p.w.p.o.) nie stanowią podstawy kompetencyjnej i materialnoprawnej do wydania aktu prawa miejscowego określającego "zasady dowozu" do przedszkoli i szkół uczniów, względem których gmina nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia tego rodzaju transportu. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. ma charakter odsyłający. Nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania przez radę gminy uchwał. Konieczne jest w tym zakresie wskazanie wynikającej z ustaw szczególnych podstawy kompetencyjnej do podjęcia uchwały przez radę gminy. Przepis art. 32 ust. 7 u.p.o. stanowi natomiast, że gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Jest to typowy przepis zadaniowo-organizacyjny, który ustanawia podstawę do fakultatywnego podjęcia przez gminę działań organizacyjno-faktycznych w celu zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniej placówki oświatowej znajdującej się na terenie gminy. Przepis ten nie ustanawia natomiast jakiegokolwiek podstawy kompetencyjnej do podejmowania

uchwał określających zasady organizacji tego rodzaju transportu i opieki. Jak podkreślił Sąd, sprawy związane z odległością placówek oświatowych od miejsc zamieszkania dzieci są natomiast uwzględniane w uchwale rady gminy w przedmiocie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała tego rodzaju jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 32 ust. 1-2 u.p.o.). Na podstawie art. 32 ust. 7 u.p.o. gmina jest uprawniona do zorganizowania w sensie faktycznym (jako zadanie własne fakultatywne) bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego. Nie istnieje natomiast podstawa do podejmowania w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego.

Analogiczne uwagi Sąd sformułował na tle art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.o., z którego wynika, że gmina jest uprawniona (zadanie własne fakultatywne) do zorganizowania w sensie faktycznym bezpłatnego transportu i zapewnienia opieki w czasie przewozu w przypadkach, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza: 1) 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 2) 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Również w tym wypadkach brak jest podstawy kompetencyjnej do podejmowania przez radę gminy w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego.

Natomiast w drugiej ze spraw – II SA/Rz 692/19 Sąd stwierdzając nieważność uchwały rady miasta w sprawie programu stypendialnego pn. *Primus inter pares*, podzielił stanowisko wnoszącego skargę Wojewody, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W procedurze jej uchwalania doszło do istotnego naruszenia przepisów procesowych, które w konsekwencji doprowadziły do podjęcia uchwały innej treści niż wynika to z delegacji ustawowej zawartej w art. 90t ust. 4 u.s.o. Sąd wskazał, że zestawienie treści ust. 1 i ust. 4 art. 90t u.s.o. prowadzi do wniosku, że wprowadzenie uchwały o jakiej mowa w ust. 4 art. 90t u.s.o. musi być poprzedzone uchwałą programową podjętą na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 2 u.s.o. Powyższe wynika z użytego w art. 90 ust. 4 kwantyfikatora czasowego - "w przypadku przyjęcia programów, o których mowa w ust. 1". Użyta forma czasu dokonanego, potwierdza uprzedni charakter uchwały programowej oraz jej odrębny byt prawny. Sąd zwrócił także uwagę na tytuł zaskarżonej uchwały, który w skrócie podaje zakres przedmiotowy uchwalanego aktu. Dotyczy on uchwalenia programu

stypendialnego pn. *Primus inter pares*. Tytuł wskazuje zatem, że został uchwalony program wyrównywania szans edukacyjnych, który jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a nie aktem prawa miejscowego. Kompetencja do stanowienia aktu prawa miejscowego w ramach wykonywania zadań oświatowych nakierowanych na uczniów wynika z art. 90t ust. 4 u.s.o. Do zakresu kompetencji dla stanowienia norm prawa miejscowego ustawodawca nie włączył tworzenia norm programowych. W zaskarżonej uchwale doszło do przekroczenia delegacji określonej w art. 90t ust. 4 u.s.o. poprzez wprowadzenie norm programowych, o których mowa w art. 90t ust. 1. Sąd podzielił także stanowisko strony skarżącej, że wskazywane w uchwale kryteria: ocena z zachowania, nieusprawiedliwianie nieobecności na zajęciach edukacyjnych, czy osiągnięcia w aktywności na rzecz innych ludzi zwłaszcza w formie wolontariatu albo na rzecz środowiska szkolnego, doprowadziły do nieuprawnionego zróżnicowania uczniów, wynikającego jedynie z faktu uczęszczania do różnych klas szkoły ogólnokształcącej, szkoły muzycznej I stopnia, szkoły podstawowej, co nie powinno oddziaływać na uprawnienia ucznia. Sąd podkreślił, że kwestia oceny z zachowania nie może stanowić przesłanki przyznania pomocy na podstawie art. 90t ust. 4 u.s.o. Wskazano także, że ani art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g., ani art. 90t ust. 4 u.s.o. nie zawierają normy uprawniającej do uchwalenia, aby rada gminy zobowiązała organ wykonawczy do powołania komisji stypendialnej. Wątpliwości Sądu budziła też treść przepisu jednego z rozdziałów zaskarżonej uchwały, w którym doszło do związania skutku uzyskania stypendium ze spełnieniem wymogów formalnych wniosku. Sąd zauważył, że wzór wniosku może służyć jedynie pomocą, ale w żadnym razie braki formalne wniosku, tj. błędne jego wypełnienie, nie mogą stanowić podstawy do odmowy przyznania stypendium za wyniki w nauce, a takie wątpliwości powstawały na podstawie lektury tego przepisu. W ocenie Sądu, w przypadku stypendium wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, przepisów prawa nie narusza możliwość składania wniosków przez szerszy krąg podmiotów niż tylko samego zainteresowanego. Zauważono, że w programach wyrównywania szans edukacyjnych nie może dochodzić do implementowania rozwiązań prawnych właściwych do przyznawania stypendiów za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Końcowo Sąd jako zasadny uznał zarzut skargi, że forma decyzji administracyjnej jest z mocy art. 90n u.s.o. przypisana do świadczeń pomocowych o charakterze socjalnym. Skoro w art. 90t u.s.o. ustawodawca nie wprowadził formy decyzji tak jak ma to miejsce w art. 90n stanowiącym o trybie

przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym, to nie można formy decyzyjnej przypisywać przyznaniu pomocy świadczonej na podstawie art. 90t u.s.o. w ramach wyrównywania szans edukacyjnych.

21.Zagospodarowanie przestrzenne

Podobnie jak w latach ubiegłych najliczniejszymi w tej grupie spraw były sprawy dotyczące warunków zabudowy terenu. Liczba wyroków uchylających zaskarżone akty znacznie przewyższała liczbę skarg oddalonych.

W sprawie II SA/Rz 713/19 wniosek inwestora obejmował ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie wolnostojącej. Podstawą odmowy ustalenia warunków zabudowy był m.in. brak dostępu do drogi publicznej. Na argument skarżącej, że dla działki sąsiedniej organ wydał warunki stwierdzono, że dla owej działki obowiązywał inny stan prawny, ponieważ sprawa dotyczyła zabudowy zagrodowej. Uchylając zaskarżoną decyzję oraz decyzję I instancji Sąd podkreślił, że na podstawie zalegającej w aktach mapy ewidencyjnej, na której sporządzono analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu do decyzji o warunkach zabudowy, analizowany teren zabudowywany jest domami jednorodzinnymi wzdłuż dróg oznaczonych symbolami KDW (drogi wewnętrzne gminne). Konfiguracja działek i sposób ich zabudowy powoduje, że można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wszystkie te inwestycje zostały zrealizowane jako zabudowa zagrodowa. Zastrzeżenia Sądu budziła kwestia sposobu określenia zamierzenia inwestycyjnego we wnioskach inwestorów i ewentualnego nadużywania określenia „zabudowa zagrodowa”. Określenie we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy inwestycji, jako zabudowy zagrodowej powoduje, że stosuje się inne kryteria dla tego rodzaju zamierzenia, ale spełnienie warunków zabudowy zagrodowej musi być bardzo dokładnie przez organ sprawdzane. Skoro z treści powyższej mapy wynika, że na analizowanym terenie jak i w ścisłym sąsiedztwie z jego granicami powstaje lub powstało budownictwo jednorodzinne, to dokładnego wyjaśnienia wymaga kwestia wydania wszystkich decyzji o warunkach zabudowy w tym obszarze, i czy istotnie w każdym przypadku został spełniony warunek zabudowy zagrodowej uprawniający do zastosowania wyjątku z art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945;

zwana dalej u.p.z.p.). Nie do zaakceptowania byłoby, że użycie jedynie we wniosku nazwy „budownictwo zagrodowe” bez spełnienia innych warunków dla zastosowania tego wyjątku prowadziłoby do różnicowania podmiotów, których nieruchomości spełniają te same parametry prawne ze względu na ich położenie, określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Określenie we wniosku inwestycji jako „zabudowa zagrodowa” skutkuje przy spełnieniu kryteriów określonych w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. zastosowaniem wyjątku, o którym mowa w tym przepisie. Istotne jest czy faktycznie inwestor prowadzi gospodarstwo lub jest legitymowany do prowadzenia takiego gospodarstwa

W sprawie II SA/Rz 136/19 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedsięwzięcia polegającego na budowie konstrukcji wieży obserwacyjnej (kamery internetowej) wraz z odciągaczami. Podkreślił, że sposób zagospodarowania i rodzaj zabudowy istniejącej na działkach sąsiednich stanowi dla organów punkt odniesienia dla ustaleń, jakiego rodzaju inwestycję można zrealizować na terenie objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. W toku prowadzonego w tym przedmiocie postępowania organy są zobowiązane do zbadania, czy na danej nieruchomości możliwa jest realizacja inwestycji zgodnie z tzw. zasadą dobrego sąsiedztwa, tj. czy planowana inwestycja nie naruszy istniejącego ładu przestrzennego w sposób niemożliwy do pogodzenia z zabudową już istniejącą. Nowa zabudowa musi się mieścić w granicach zastanego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu. Jest zatem dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą. W przepisie art. 61 ust.1 pkt 1 u.p.z.p. nie chodzi o to, by nowa zabudowa była odtworzeniem istniejącej zabudowy sąsiedniej, ale o to, by na jej podstawie możliwe było określenie cech nowej zabudowy, która ma być kontynuacją, przez co należy rozumieć zachowanie charakteru tej zabudowy. Dla ustalenia warunków zabudowy nie jest więc konieczne, aby w obszarze analizowanym istniał obiekt, który wszystkimi swoimi parametrami i funkcją odpowiadałby planowanej zabudowie. Wystarczające jest natomiast, że poszczególne parametry planowanego obiektu nawiązują do parametrów występujących w obszarze analizowanym i stanowią ich kontynuację. Kwestii kontynuacji funkcji nie wolno interpretować zawężająco, np. jako możliwości powstawania budynków tylko tego samego rodzaju co już istniejące. Celem wspomnianych regulacji jest bowiem zachowanie ładu przestrzennego, a nie zablokowanie inwestycji w razie braku planu miejscowego.

W sprawie II SA/Rz 178/19 Sąd uchylając zaskarżoną oraz poprzedzającą ją decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą podkreślił, że elektrownia fotowoltaiczna nie może być uznana za nawiązującą swą funkcją do nieruchomości obszaru analizowanego, w tym ewentualnie być potraktowana jako stanowiący jej uzupełnienie element zabudowy usługowej. Identyfikując się z poglądem prezentowanym przez stronę skarżącą wskazał, że elektrownia fotowoltaiczna może być kwalifikowana jako urządzenie infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., w związku z czym przy ustalaniu warunków zabudowy dla takiego przedsięwzięcia nie jest wymagane spełnienie „zasady dobrego sąsiedztwa” określonej w ust. 1 pkt 1 tego artykułu. Ze względu na specyfikę tego typu inwestycji i w istocie ich jednostkowy charakter trudno bowiem mówić w praktyce o możliwości dostosowania cech mającej powstać w postaci elektrowni fotowoltaicznej zabudowy do cech zabudowy istniejącej. W przypadku braku obowiązywania na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającego granice terenów pod dopuszczalne rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100 kW oraz braku perspektyw na jego uchwalenie w rozsądnej perspektywie czasowej, oznaczałoby to w rzeczywistości – wobec konieczności spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa – całkowite zablokowanie możliwości realizacji tego typu inwestycji, co stoi w sprzeczności nie tylko z ustawowym prawem - w granicach określonych planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy - do zagospodarowania nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, ale także stanowiłoby zaprzeczenie promowanych powszechnie działań zmierzających do ochrony środowiska naturalnego poprzez zwiększenie stopnia pozyskiwania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Rozpoznając sprawę II SA/Rz 996/19 Sąd uznał słuszność stanowiska skarżącego w kwestii ustalenia zawyżonego wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki. Wskazał, że odstępstwo od określenia w decyzji wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588, dalej zwane rozporządzeniem) jest oczywiście możliwe

w świetle § 5 ust. 2 rozporządzenia, jednakże jak każdy wyjątek od przyjętej w prawie reguły, powinien być przekonująco uzasadniony w kontekście ładu architektoniczno-urbanistycznego zastanego w granicach obszaru analizowanego. W związku z tym należy wymagać, aby treść analizy poprzez odniesienie się do zastanych i konkretnych uwarunkowań tego ładu, wyjaśniała zasadność zbliżenia się ustalonego parametru do wartości krańcowych, jakie posłużyły do ustalenia średniej powierzchni zabudowy. W tym przypadku podany w decyzji SKO powód odstąpienia od § 5 ust. 1 rozporządzenia poprzez odwołanie się do pojęcia niedookreślonego jakim jest ład przestrzenny, nie został wystarczająco skonkretyzowany względem okoliczności sprawy związanych z zachowaniem zasady dobrego sąsiedztwa.

W sprawie II SA/Rz 650/19 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że nie mają racji skarżący twierdząc, że organy administracji powinny były uznać ich stroną postępowania w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej „K.p.a.”) w sprawie uchylecia decyzji ostatecznej ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku usługowo produkcyjnego w ramach rozbudowy istniejącego zakładu obróbki drewna. Przepis ten stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami postępowania w sprawach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z zasady są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, której dotyczy postępowanie. Właściciele i wieczysti użytkownicy działek sąsiadujących z tą nieruchomością, w tym nawet położonych w pewnej od niej odległości (szerokie ujęcie sąsiedztwa) mogą być stroną wówczas, gdy wykażą istnienie swojego interesu prawnego, opartego na konkretnej normie prawa materialnego. Chodzi zatem o przyszłe oddziaływanie planowanej inwestycji na obowiązki oraz uzasadniony prawnie interes właścicieli lub wieczystych użytkowników takiej nieruchomości. Oznacza to, iż najistotniejsze dla zaliczenia określonego podmiotu do kręgu stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest określenie zakresu oddziaływania planowanej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz sąsiedztwo nieruchomości z planowaną inwestycją. Z ustaleń zaś w sprawie wynikało, że działka objęta postępowaniem o ustalenie warunków zabudowy nie graniczy bezpośrednio z działką skarżących, zaś odległość pomiędzy tymi działkami na całej linii północnej działki, na której planowana jest rozbudowa zakładu, kształtuje się od 97 do 118 m,

natomiast odległość pomiędzy budynkiem produkcyjnym a budynkiem mieszkalnym skarżących wynosi od 155 do 170 m, działki rozdziela droga gminna oraz dwie działki rolne. Nie było więc żadnych podstaw do uznania, że wnioskodawcy posiadają interes prawny, który uzasadniałby ich udział w sprawie w charakterze strony.

Orzekając w sprawie kontroli legalności rozstrzygnięcia o odmowie wznowienia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w sprawie II SA/Rz 567/19 Sąd stwierdził, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze błędnie uznało, że wnioskodawczynie miały wiedzę o decyzjach administracyjnych stanowiących przedmiot żądania wznowienia jeszcze przed złożeniem wniosku w sprawie, bowiem uzyskały informacje o wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę oraz poprzedzających je decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego od wykonawcy prowadzonych inwestycji budowlanych. Wniosek o czasie uzyskania informacji o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy organ wyprowadził z konkretnej treści wniosku o wznowienie, tj. że inwestor i wykonawca uniemożliwiają „w sposób całkowity dostępu do naszych działek”. Zdaniem Sądu nie można wiązać czynności uniemożliwiania dostępu do działek obciążonych służebnością z informacją o wydaniu kilkunastu decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tak samo nie można wiązać wiedzy o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę ze świadomością wydania decyzji planistycznych. Wydanie pozwolenia na budowę nie musi przecież poprzedzać decyzja o warunkach zabudowy czy o lokalizacji inwestycji celu publicznego, już choćby z powodu zaniedbania inwestora. Dlatego wyprowadzony przez Kolegium wniosek o uzyskaniu przez strony skarżące wiedzy o wydaniu, aż 15 decyzji o warunkach zabudowy nie mógł zyskać akceptacji Sądu. Ponadto Kolegium powinno było ocenić czy podanie stron skarżących można było w ogóle zakwalifikować jako zawierające wniosek o wznowienie postępowań zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego, skoro podanie to nie zawierało informacji o jakie konkretnie decyzje chodzi stronom.

Kwestię proceduralną Sąd uwzględnił z urzędu w sprawie II SA/Rz 542/19 ze skargi w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, uchylając decyzje organów I i II instancji. W rozpoznawanej sprawie zarówno projekt decyzji o warunkach zabudowy, jak i będąca jego załącznikiem analiza urbanistyczna, nie zostały sporządzone przez osobę legitymującą się uprawnieniami, o których mowa w przepisach u.p.z.p. Na dokumentach tych widnieje jedynie pieczęć Zastępcy

Burmistrza i jego podpis. Brak jest natomiast pieczęci i podpisu osoby, o której mowa w art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 u.p.z.p. a Zastępca Burmistrza nie wykazał, że posiada takie kwalifikacje. Okoliczność ta przesądza o naruszeniu wskazanych przepisów w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją uznania wadliwości analizy urbanistycznej, która na skutek sporządzenia przez nieuprawnioną osobę nie zyskała waloru dokumentu urzędowego ani środka dowodowego w kontrolowanym postępowaniu, jest wadliwość wszelkich ustaleń poczynionych w postępowaniu. W rezultacie całe postępowanie dotknięte jest wadą, która obligowała Sąd do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzje organów obu instancji, bez konieczności a nawet możliwości odnoszenia się do zarzutów skarg. Kolegium nie dostrzegło tej zasadniczej wady i rozpoznało odwołania w oparciu o „analizę” sporządzoną przez osobę nieuprawnioną co oznacza, że wszystkie rozważania tego organu są również wadliwe.

22. Rolnictwo i leśnictwo

Podobnie jak w roku ubiegłym najliczniejszą grupę w tej kategorii spraw stanowiły te dotyczące scalania i wymiany gruntów oraz łowiectwa.

Problematyki scalania i wymiany gruntów dotyczyła m.in. sprawa II SA/Rz 102/19, w której Sąd uwzględniając skargę, uchylił nie tylko decyzje organów obu instancji, lecz również dwa wydane w toku postępowania postanowienia dotyczące poszerzenia obszaru scalania, co uwidacznia niewątpliwie skomplikowany charakter spraw dotyczących tej materii. Na gruncie tej sprawy Sąd zaakcentował kwestię zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszcza wywłaszczenie na cele publiczne jedynie za słusznym odszkodowaniem, z przepisu art. 17 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 marca o scalaniu i wymianie gruntów w aktualnym brzmieniu, z którego jak wskazał Sąd - wynika, że dokonywane w postępowaniu scaleniowym wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi z gruntów uczestników scalenia, przyjmuje cechy wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne i jest w istocie dokonywane bez odszkodowania. W ocenie Sądu sam fakt, że podmiot, któremu odejmuje się część jego gruntu w celu wydzielenia drogi publicznej, z której również i on będzie korzystał, należy uznać za niewystarczający do uznania, że art. 17 ust. 2 i 3 w/w ustawy nie ma cech regulacji wywłaszczeniowej.

W sprawie II SA/Rz 1167/18, oddalając wniesione skargi Sąd zwrócił uwagę na cel scalania, którym jest poprawa struktury obszarowej i uzyskanie korzystnych warunków gospodarowania, co jednak nie oznacza, że w każdym przypadku tej procedury zostanie on w równym stopniu osiągnięty w stosunku do każdego. W świetle powyższego, Sąd nawiązując do orzecznictwa, wyjaśnił, że jeśli sytuacja uczestnika scalenia nie uległa pogorszeniu, a generalnie cel scalenia został osiągnięty – nie można mówić o naruszeniu indywidualnego interesu prawnego poprzez naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w którym zostały wskazane cele scalania.

Sprawa II SA/Rz 391/19 dotyczyła kontroli postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania w sprawie uzupełnienia treści pisma organu, w którym organ wyraził negatywne stanowisko w przedmiocie zmiany uproszczonego planu urządzania lasu, której domagał się Skarżący. Sąd wyjaśnił, że w sytuacji gdy starosta nie znajduje podstaw do zmiany uproszczonego planu urządzania lasu, nie podejmuje żadnej czynności, która podlegałaby sądowoadministracyjnej kontroli. Skoro więc negatywne stanowisko organu w tym przedmiocie nie przyjmuje żadnej formy procesowej, w której dochodzi do załatwienia sprawy administracyjnej, to wyłączona jest również możliwość uzupełnienia takiego pisma w trybie art. 111 w zw. z art. 126 K.p.a. W konsekwencji zasadne było wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie uzupełnienia przedmiotowego pisma.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 820/19 strona skarżąca próbowała poddać kontroli Sądu umowę przekazania gospodarstwa rolnego wraz z wnioskiem o wpis do księgi wieczystej. W tym wypadku Sąd odrzucił wniesioną skargę, nie mając żadnych wątpliwości, że sprawa nie należy do kognicji sądów administracyjnych, gdyż jest to sprawa z zakresu prawa cywilnego.

Nieodmiennie jak w latach ubiegłych również i w tym roku pojawiły się skargi dotyczące uchwały Sejmiku Województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. Sąd rozpoznał trzy takie skargi i wobec już ugruntowanego w tym zakresie stanowiska, każdorazowo stwierdzał nieważność zaskarżonej uchwały w części objętej skargą. Dla przypomnienia, u podstaw stanowiska Sądu legł wyrok 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. Następca zaś zmiana stanu prawnego nie ma wpływu na ocenę legalności uchwał podjętych w oparciu o wcześniej obowiązujące przepisy.

Na gruncie prawa łowieckiego pojawił się również istotny problem proceduralny, którego dotyczyły sprawy o sygn. II SA/Rz 1382/18 oraz II SA/Rz 96/19. W sprawach tych przedmiotem kontroli Sądu było postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania od protokołu szacowania szkody łowieckiej. Co ciekawe stanowisko Sądu odnośnie formy tego typu protokołu było zróżnicowane. W sprawie II SA/Rz 96/19 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że brak wyraźnego pouczenia w protokole o terminie wnoszenia odwołania nie stanowi o tym, że skarżący nie naruszył przewidzianego w art. 46d ustawy Prawo łowieckie terminu na złożenie środka zaskarżenia. Sąd zauważył, że według art. 46c ust. 5 ustawy, tj. przepisu określającego podstawową treść protokołu szacowania ostatecznego szkód łowieckich, pouczenie o terminie wniesienia odwołania nie należy do jego obligatoryjnych elementów. Sąd podzielił stanowisko organu, że protokół sporządzony przez zespół szacujący nie jest aktem administracyjnym takim jak postanowienie czy decyzja administracyjna. Do jego sporządzenia nie stosuje się również przepisów K.p.a. Na drodze wyjątku, ustalenia takiego protokołu podlegają weryfikacji w trybie kodeksowym, co jednak nie oznacza, że można stawiać znak równości pomiędzy nim a postanowieniem, ze skutkiem obligującym organ do stosowania wobec protokołu przepisów o decyzjach czy postanowieniach. Aby takie zrównanie mogło nastąpić należałoby wskazać na istnienie regulacji, która by na to wyraźnie wskazywała. Zdaniem Sądu nie ma wątpliwości, że unormowania K.p.a. stosuje się wyłącznie do postępowania prowadzonego przez Nadleśniczego lub Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, o czym stanowi literalna treść art. 49a ust. 1 ustawy, to zaś musiało oznaczać, że w pozostałym zakresie należało stosować wyłącznie regulacje proceduralne określone w ustawie Prawo łowieckie. Odmienne stanowisko zaprezentował Sąd w wyroku o sygn. II SA/Rz 1382/18, gdzie stwierdzono, że skoro po myśli art. 49a w/w ustawy, do postępowania prowadzonego przez nadleśniczego w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy K.p.a., to protokół powinien zawierać pouczenie,

czy i w jakim trybie służy od niego odwołanie - choć brak tego pouczenia nie był zasadniczą przyczyną uchylecia zaskarżonego na gruncie tej sprawy postanowienia.

23. Wywłaszczenia

We wskazanej wyżej kategorii w części spraw skargi uwzględniono uchylając zaskarżone rozstrzygnięcia lub też uchylając je łącznie z poprzedzającymi je rozstrzygnięciami organów I instancji. W większości zaś spraw objętych tą kategorią skargi oddalono.

W wyroku z dnia 25 września 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 705/19 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, w tym decyzję organu I instancji odmawiającą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i decyzję organu II instancji uchylającą decyzję organu I instancji i umarzającą postępowanie przez organem I instancji. Sąd sformułował następującą tezę: inicjatywa właściciela nieruchomości skierowana na zawarcie z gminą umowy jej sprzedaży – sama w sobie – nie przesądza, że nie działał on na „przedpolu wywłaszczenia”. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego limituje możliwość jej wykorzystania wyłącznie pod cel publiczny, który może być zrealizowany jedynie przez gminę (cmentarz), to zawarta z inicjatywy właściciela umowa sprzedaży tej nieruchomości gminie, będzie umową, o jakiej mowa w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, dalej "u.g.n."). O ile przymusowe pozbawienie prawa własności nieruchomości jest wpisane w charakter decyzji wywłaszczeniowej, to w odniesieniu do umowy sprzedaży tego prawa, materia ta wymaga audytu poprzez ocenę okoliczności faktycznych, w jakich została zawarta. Bazowe w tej przestrzeni ustaleń będzie rozstrzygnięcie, czy w okresie ustalania warunków umowy sprzedaży nieruchomości oraz w czasie jej zawarcia, kwestia przeznaczenia tej nieruchomości pod realizację celu publicznego była już przesądzona. Jeżeli tak, i jeżeli wiązało się to z uniemożliwieniem właścicielowi wykorzystania nieruchomości zgodnie z własną wolą, zawarcie przez niego umowy sprzedaży tej nieruchomości na rzecz gminy, należy oceniać jako realizację hipotezy normy zrekonstruowanej w oparciu o art. 114 ust. 1 u.g.n.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 216/19 Sąd uchylił decyzję organu II instancji uchylającą odmowną decyzję organu I instancji

i zobowiązującą współwłaścicieli nieruchomości do udostępnienia na rzecz wnioskodawcy spółki w celu wykonania czynności związanych z remontem napowietrznej linii energetycznej. Sąd wskazał, że w art. 124b ust. 1 u.g.n. ustawodawca określił warunki dopuszczalności wydania decyzji nie tylko w postaci wykazania braku zgody dysponenta praw rzeczowych na udostępnienie nieruchomości uprawnionemu podmiotowi, ale też w postaci wykazania okoliczności dotyczących celu jej zajęcia. Dopuszczalnym celem udostępnienia nieruchomości może być wyłącznie potrzeba wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii publicznej infrastruktury technicznej o przeznaczeniu przesyłowym jak np. linie energetyczne. Powyższy przepis nie może być stosowany do niewymienionych w nim działań inwestycyjnych jak np.: budowa czy przebudowa obiektu budowlanego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że wymiana słupów i lin, czy traktacji elektrycznej będzie spełniała definicję remontu, o ile nie dojdzie do zmiany parametrów technicznych takich jak zmiana napięcia, długości linii napowietrznej, zmiana jej przebiegu, zwiększenie mocy lub zwiększenie pola elektromagnetycznego. Nie może również dojść do innego usytuowania słupów niż tych usuniętych. W takiej sytuacji, zakres prac będzie stanowił przebudowę, a nie remont. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż zmiana parametrów technicznych nie zależy od wymiany zużytego słupa na nowy, nowszej generacji, czy też zastąpienia linii napowietrznej lepszymi o nowszej technologii. Uważa się za racjonalne, że zamiast przestarzałych technologii (drewniane słupy, nieizolowane przewody) przy remoncie stosuje się nowsze technologie (betonowe słupy, izolowane przewody). Zatem działania polegające na wymianie zużytych jej elementów, przewodów i słupów, mogą co do zasady stanowić remont w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz 1186, dalej "u.P.b.")

W wyroku z dnia 8 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1079/18 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji w przedmiocie zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, stwierdził, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której organy orzekające na podstawie art. 124b ust. 1 u.g.n. dokonują kwalifikacji robót budowlanych związanych z modernizacją napowietrznej linii elektroenergetycznej jedynie na podstawie mapy projektowej, oświadczeń inwestora robót lub kopii zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych. Podstawą do ostatecznej kwalifikacji planowanych prac modernizacyjnych w zakresie przewodów

i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej jako robót budowlanych związanych z konserwacją, remontem oraz usuwaniem awarii sieci może być tylko przedstawiona przez inwestora pełna dokumentacja projektowa dotycząca prac w zakresie spornej linii. Dokumentacja ta musi zawierać nie tylko sprecyzowanie przebiegu, cech technicznych i użytkowych oraz elementów składowych (w tym słupów energetycznych, przewodów liniowych lub innych – np. roboczych, fazowych, zabezpieczających, uziemiających, odgromowych) modernizowanej linii elektroenergetycznej jako obiektu liniowego w rozumieniu art. 3 pkt 3a) u.P.b., lecz przede wszystkim musi zawierać dokumenty, z których wynika pełny zakres planowanych prac, nawet jeśli wniosek o zobowiązanie podmiotu do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania prac modernizacyjnych ogranicza się tylko do wybranych (niektórych) działek, na których przebiega sporna linia napowietrzna. Takie podejście służy niewątpliwie przeciwdziałaniu fragmentacji planowanej inwestycji i próbom poddawania pod ocenę właściwych organów oraz sądu administracyjnego jedynie pewnego fragmentu lub etapu inwestycji, podczas gdy o zakresie i charakterze planowanych robót jako prac konserwacyjnych lub remontowych w zakresie przewodów lub urządzeń linii elektroenergetycznej można prawidłowo orzec dopiero po zapoznaniu się z dokumentacją projektową co do całości planowanych prac.

W wyroku z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1438/18 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji w przedmiocie ustalenia odszkodowania za działki przeznaczone pod drogi publiczne. Wskazał, że odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. W konsekwencji, w tego rodzaju sprawach znajdzie zastosowanie § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.; zwane dalej "rozporządzeniem"). Sąd przyznał rację stronie skarżącej, co do interpretacji § 36 ust. 4 rozporządzenia w związku z ust. 2 tego przepisu. W przypadku, o którym mowa w § 36 ust. 4 rozporządzenia, przepis wskazujący na zasięg terytorialny danych uwzględnianych przy wycenie nieruchomości stosować należy odpowiednio. Przepisem tym jest § 36 ust. 2 rozporządzenia, który naprowadza, że takimi danymi winny być dane z rynku lokalnego oraz dane z rynku regionalnego. Porządek ustalania obszaru analizowanego nie jest przypadkowy, co powoduje, że gdy dane z rynku lokalnego są niewystarczające, to biegły dokonujący

wyceny winien kierować się danymi z rynku regionalnego. Jeżeli i rynek regionalny nie jest w stanie dostarczyć niezbędnych danych, dopiero wówczas można kierować się przeznaczeniem nieruchomości przeważającym wśród gruntów przyległych. Tylko w tej sytuacji spełniony zostanie warunek zakładający brak możliwości uwzględnienia cen transakcyjnych nieruchomości drogowych na rynku lokalnym i regionalnym. Odszkodowanie powinno odzwierciedlać w stopniu jak najmocniej zbliżonym faktyczną wartość utraconego prawa, dlatego kierowanie się innym przeznaczeniem nieruchomości niż to, które wynika z obowiązujących dla tej nieruchomości regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winno być ostatecznością. Innymi słowy, biegły powinien wyczerpać możliwość kierowania się cenami transakcyjnymi nie tylko z rynku lokalnego, a więc gminnego i powiatowego ale także z rynku regionalnego czyli rynku transakcji dokonywanych na terenie województwa, na którym położona jest nieruchomość lub większa jej część.

Uchylając wyrokiem z dnia 18 czerwca 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 383/19 decyzje organów obu instancji w sprawie odszkodowania pieniężnego z tytułu udostępnienia nieruchomości, Sąd wskazał, że warunkiem ustalenia odszkodowania w oparciu o art. 126 ust. 3 u.g.n. jest: 1) upływ terminu, na jaki nieruchomość została zajęta; 2) nieosiągnięcie porozumienia pomiędzy podmiotem, który zajął nieruchomość a jej właścicielem co do wysokości odszkodowania w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości, określony w decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości. Z przedstawionych uregulowań wynika pewna kolejność zdarzeń, która w sensie prawnym, determinuje możliwość ubiegania się o odszkodowanie w trybie art. 126 ust. 3 u.g.n. W pierwszej kolejności powinna zostać wydana decyzja w trybie art. 126 ust. 1 u.g.n. o czasowym zajęciu nieruchomości, dalej powinno dojść do faktycznego zajęcia nieruchomości i realizacji na niej określonych działań (prac); następnie przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego; ewentualne "rokowania" w celu osiągnięcia porozumienia zajmującego z właścicielem nieruchomości co do kwoty odszkodowania za poniesione szkody; i dalej – w razie nieosiągnięcia porozumienia w tym zakresie, decyzja administracyjna ustalająca odszkodowanie w trybie art. 126 ust. 3 u.g.n. Jednoznacznie z powyższego wynika, że odszkodowanie zasądzone w trybie art. 126 ust. 3 u.g.n. obejmuje wyłącznie takie szkody, które powstały po prawnym zajęciu nieruchomości, na podstawie decyzji wydanej w trybie art. 126 ust. 1 u.g.n. Odszkodowanie, o jakim mowa w art. 126 ust. 3 u.g.n. – poza wyjątkami, o których

za chwilę, nie obejmuje szkód, które powstały w związku z "niedecyzyjnym" zajęciem nieruchomości. Mówiąc wprost – odszkodowanie ustalone w oparciu o art. 126 ust. 3 u.g.n. nie może dotyczyć szkód spowodowanych przed wydaniem decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości – art. 126 ust. 1 u.g.n. Wyjątkiem od tej reguły jest "stan wyższej konieczności" przewidziany w art. 126 ust. 5 u.g.n. Wzmiankowana sytuacja dotyczy takich układów faktycznych, w których w wyniku zdarzenia nagłego, zachodzi konieczność natychmiastowego - a więc bez uprzedniej decyzji administracyjnej wydawanej w standardowym układzie na podstawie art. 126 ust. 1 u.g.n. - zajęcia nieruchomości w celu zapobieżenia powstania znacznej szkody. W takim skonfigurowaniu, podmiot zajmujący nieruchomość jest zobowiązany w terminie 3 dni od zajęcia nieruchomości wystąpić o wydanie decyzji o czasowe zajęcie nieruchomości, natomiast organ wydaje decyzję potwierdzającą zaistnienie przesłanek zajęcia nieruchomości w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku – art. 126 ust. 8 u.g.n. Powołane reguły stosuje się również w przypadku nagłej potrzeby zapobieżenia znacznej szkodzi wynikającej z awarii, o których mowa w art. 124b – art. 126 ust. 10 u.g.n.

24.Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe

Pośród spraw, w których nie doszło do merytorycznego rozpoznania na uwagę zasługują dwie. W pierwszej (II SA/Rz 951/19) Sąd odrzucił skargę na czynność Powiatu Stalowowolskiego - Starosty Stalowowolskiego tj. pismo zawierające oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu, oraz wypowiedzenie ze skutkiem natychmiastowym umowy dotyczącej refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w ramach projektu „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie stalowowolskim (IV)”. Zdaniem Sądu, zaskarżona czynność zawiera oświadczenie cywilnoprawne strony umowy (Powiatu Stalowowolskiego – Starosty Stalowowolskiego reprezentowanego przez Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Stalowej Woli) o uchyleniu się od skutków prawnych złożonego pod wpływem błędu oświadczenia woli oraz o rozwiązaniu w trybie natychmiastowym umowy w oparciu o § 11 tej umowy. Czynność tę skarżący może kwestionować jedynie w drodze stosownego powództwa skierowanego do sądu powszechnego. Wynika ona bowiem z realizacji zawartej umowy cywilnoprawnej. Stroną czynności

jest Powiat Stalowowolski jako osoba prawna reprezentowana przez Starostę, w którego imieniu działał Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy jako kierownik podrzędnej jednostki organizacyjnej. Sąd administracyjny nie jest natomiast władny ingerować w stosunki cywilnoprawne. Spory dotyczące stosunków zobowiązaniowych mieszczą się generalnie w pojęciu sprawy cywilnej, do rozpoznawania zaś spraw cywilnych powołane są co do zasady sądy powszechne.

Z kolei druga sprawa, w której skarga została odrzucona (II SAB/Rz 40/19) dotyczyła bezczynności DIAS w Rzeszowie w przedmiocie nieprzedstawienia skarżącemu propozycji służby w Izbie Administracji Skarbowej do dnia 31 maja 2017r. Podejmując takie rozstrzygnięcie Sąd miał na uwadze uchwałę z dnia 1 lipca 2019 r. (I OPS 1/19), w której Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948), dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. WSA stwierdził, że DIAS nie miał obowiązku przedstawienia skarżącemu propozycji służby, ani obowiązku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby. Mógł bowiem, uwzględniając okoliczności wymagane ustawą wprowadzającą (art. 165 ust. 7), złożyć propozycję zmierzającą do pozostawienia danej osoby w korpusie celno – skarbowym, bądź też mógł tego rodzaju propozycji nie składać, co skutkowało – w myśl art. 171 ust. 1 pkt 1 tej ustawy - wygaśnięciem dotychczasowego stosunku pracy bądź stosunku służby. Ustawodawca pozostawił organom prawo decydowania o tym, czy danej osobie w ogóle zostanie złożona propozycja dalszego zatrudnienia bądź służby, jak i wyboru rodzaju podstawy prawnej dalszej pracy (zatrudnienie lub służba). W postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą na bezczynność organu, kognicja sądu administracyjnego ogranicza się zatem do badania, czy organ miał wynikający z przepisów prawa obowiązek wydania aktu lub podjęcia czynności, oraz czy dokonał tego w przewidzianym do tego terminie. Z przepisów ustawy wprowadzającej nie wynikał obowiązek wydania decyzji o zwolnieniu ze służby (w przypadku niezłożenia propozycji stosunek służbowy wygasał z mocy prawa), tym samym nie można przyjąć dopuszczalności

złożenia skargi na bezczynność w tym zakresie. Organ mógłby bowiem dopuścić się bezczynności jedynie wówczas, gdyby wbrew spoczywającemu na nim obowiązкови nie podejmował decyzji, do podjęcia której zobowiązywałyby go przepisy prawa. Taka zaś sytuacja nie miała miejsca w opisywanej sprawie. Nie sposób zatem – zdaniem Sądu – przyjąć, że określony przez skarżącego przedmiot zaskarżenia – bezczynność polegająca na nieprzedstawieniu mu propozycji służby, stanowi podlegającą kognicji sądu administracyjnego bezczynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Nieprzedstawienie funkcjonariuszowi celnemu nowych warunków służby nie stanowi również bezczynności organu, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 9 P.p.s.a, gdyż propozycja ta nie jest aktem lub czynnością podjętą na podstawie przepisów prawa procesowego a materialnego.

W kilku sprawach, w których zapadły wyroki uwzględniające złożone skargi (II SA/Rz 502/19, II SA/Rz 503/19, II SA/Rz 504/19) Sąd uchylił decyzje Wojewody Podkarpackiego i poprzedzające je decyzje Starosty Jasielskiego w przedmiocie odmowy uznania za osobę bezrobotną i odmowy przyznania prawa do zasiłku. Uznał, że nie do przyjęcia jest stanowisko organu, iż z samego faktu, że skarżący jest członkiem zarządu spółki oraz jej prezesem wynika fakt, że nie spełnia podstawowej przesłanki do uznania go za bezrobotnego a mianowicie gotowości do podjęcia zatrudnienia. Wątpliwości organu winny wynikać z faktu, że skarżący od 2014 roku jest członkiem zarządu spółki, lecz w tym czasie wykazuje aktywność zawodową, co potwierdzają przedkładane świadectwa pracy. Być może więc jest to spółka, w której praca członka zarządu lub jej prezesa sprowadza się do niewielu w niej obowiązków. To więc, w ocenie Sądu, należało wyjaśnić aby uznać, iż brak jest przesłanek do uznania skarżącego za osobę bezrobotną.

Eliminując z obrotu prawnego (sprawa II SA/Rz 1277/18) decyzję Wojewody Podkarpackiego i poprzedzającą ją decyzję Starosty Rzeszowskiego w przedmiocie uchylenia decyzji o uznaniu za osobę bezrobotną Sąd wyraził pogląd, że organy administracji winny opierać się nie tylko na literalnym brzmieniu regulacji ustawowych, ale również kierować się wykładnią celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm.), których celem jest łagodzenie skutków bezrobocia. Jeżeli więc organy miały wiedzę, że okres zatrudnienia skarżącej zakończył się w określonym dniu, to nie było przeszkód, aby w ramach wznowienia postępowania rozstrzygnąć o przyznaniu skarżącej statusu

bezrobotnej od chwili utraty zatrudnienia. Organ działając w trybie wznowienia postępowania w sprawie dotyczącej przyznania stronie statusu osoby bezrobotnej, nie może zatem tej sprawy administracyjnej załatwić tylko w sposób częściowy, polegający na rozstrzygnięciu o odmowie przyznania statusu. Jeżeli bowiem ze zgromadzonego materiału dowodowego wynikało z jaką datą osoba żądająca rejestracji nabyła kwalifikacje z art. 2 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy, to należało o tym rozstrzygnąć w granicach wznowionego postępowania, stosując w tym celu przepisy dotyczące sprawy rejestracji osób bezrobotnych w postaci art. 33 ust. 1 i 2 w/w ustawy. Celem wznowionego postępowania jest ustalenie, czy postępowanie zwykłe było dotknięte określonymi wadami i usunięcie ewentualnych wadliwości zakończonego postępowania zwykłego, ustalenie, czy i w jakim zakresie wadliwość postępowania zwykłego wpłynęła na byt prawny decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu zwykłym, oraz w razie stwierdzenia określonej wadliwości decyzji dotychczasowej doprowadzenie do jej uchylecia i wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy, w tym wypadku o przyznaniu statusu osoby bezrobotnej w momencie utraty zatrudnienia. Instytucja wznowienia postępowania nie może więc skutkować – w przypadku uchylecia decyzji dotychczasowej – pozbawieniem strony skarżącej uprawnień za cały okres, w tym także ten gdy strona spełniała materialnoprawne warunki do ich przyznania.

Sąd uchylił także (sprawa II SA/Rz 781/19) decyzję Wojewody Podkarpackiego i poprzedzającą ją decyzję Starosty Lubaczowskiego w przedmiocie odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Wskazał, że podstawę decyzji negatywnych organów obu instancji stanowiło założenie, że osobie, która pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy, kolejno na matkę, a następnie na ojca, który umiera, do okresu 365 dni w ostatnich 18 miesiącach poprzedzających rejestrację, o którym mowa w art. 71 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 9 ustawy o promocji zatrudnienia (...) – dalej też u.p.z., wlicza się wyłącznie czasokres pobierania tego zasiłku na ojca, o ile zaprzestanie pobierania tego świadczenia na matkę nie wiązało się z jej śmiercią. Przedstawione wnioskowanie Sąd uznał za błędne, albowiem opiera się powierzchownym, literalnym tłumaczeniu postanowień powołanych przepisów. Zdaniem Sądu, osoba która opiekuje się obojgiem rodziców przez łączny okres co najmniej 365 dni w ostatnich 18 miesiącach bezpośrednio poprzedzających dzień rejestracji, niezależnie od tego czy opieka nad rodzicami sprawowana jest równolegle, czy też kolejno nad każdym z nich, i przez cały ten okres pobiera

specjalny zasiłek opiekuńczy raz na matkę raz na ojca, a prawo do tego świadczenia ustało w związku ze śmiercią tego rodzica, nad którym sprawowana była opieka uzasadniająca jego przyznanie na okres bezpośrednio poprzedzający dzień rejestracji w urzędzie pracy, jest uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych na podstawie art. 71 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 9 ustawy o promocji zatrudnienia (...). Nie ma wątpliwości, że skarżąca przez okres 365 dni w ostatnich 18 miesiącach poprzedzających dzień rejestracji nie pracowała, albowiem opiekowała się niepełnosprawnymi rodzicami – najpierw matką, a następnie ojcem. Skarżąca pobierała z tego tytułu specjalny zasiłek opiekuńczy w pierwszej kolejności na matkę, a następnie na ojca. To, że skarżąca przestała pobierać zasiłek na matkę nie w związku z jej śmiercią, lecz w następstwie skonsumowania decyzji przyznającej to świadczenie na określony czas, w sytuacji gdy już od następnego dnia była uprawniona do jego pobierania w związku z opieką nad ojcem, nie ma żadnego znaczenia w kontekście pozytywnej kwalifikacji uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych. Skarżąca sprawowała opiekę nad rodzicami przez wymagany okres i pobierała z tego tytułu specjalny zasiłek opiekuńczy. Tym samym – w ujęciu systemowym – jest osobą, która przez okres wymagany treścią art. 71 ust. 1 u.p.z., wykonywała działalność stanowiącą surogat zatrudnienia i otrzymywała z tego tytułu korelat wynagrodzenia za pracę. Odmawianie skarżącej prawa do zasiłku dla bezrobotnych tylko z tego względu, że opiekowała się kolejno matką, a następnie ojcem, a śmierć była podstawą wygaśnięcia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego tylko względem ojca, jest rażąco niesprawiedliwe i narusza zasadę równości wobec prawa – 32 ust. 1 Konstytucji RP.

25. Choroby zawodowe i nadzór sanitarny

W powyższej kategorii spraw zdecydowaną większość stanowiły skargi na decyzje wydawane w przedmiocie choroby zawodowej, przy czym w większości tych spraw oddalono skargi. Ponadto rozpoznano 2 skargi na decyzje wydane w przedmiocie wstrzymania wprowadzania produktu do obrotu (zakaz i wstrzymanie).

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 70/19 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej w postaci obustronnego trwałego odbiorczego ubytku słuchu typu ślimakowego lub czuciowo –

nerwowego. Sąd stwierdził, że skoro w kontrolowanej sprawie jedynym dowodem na wystąpienie udokumentowanych objawów choroby upoważniających do rozpoznania choroby pomimo wcześniejszego zakończenia pracy w narażeniu zawodowym, w wymaganym okresie 2 lat, był audiogram o określonej dacie, a strona go zakwestionowała, to należało umożliwić stronie (pracodawcy) wyjaśnienie przez lekarza zgłoszonych przez nią wątpliwości. Pominięcie milczeniem zgłoszonego przez stronę skarżącą wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, w świetle art. 78 § 1 i 2 k.p.a. należy uznać za uchybienie procesowe, które w opisanych okolicznościach – nie można wykluczyć, że mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Organ nie tylko w żaden sposób nie odniósł się bowiem do tego wniosku dowodowego, ale też nie przedstawił w uzasadnieniu decyzji żadnej oceny orzeczenia lekarskiego, która mogłaby podważać celowość zgłoszonego dowodu. W takiej sytuacji w ocenie Sądu decyzja organu II instancji narusza również art. 7 i 107 § 3 k.p.a. Nie zawiera bowiem żadnej oceny orzeczenia lekarskiego wraz z uzupełnieniem. Nie wiadomo więc czy orzeczenie lekarskie rzeczywiście oparte zostało na wiarygodnych wynikach kwestionowanego audiogramu. Tymczasem, jak wcześniej zaznaczono orzeczenie takie powinno zostać odpowiednio ocenione jak każdy dowód. Jeśli opiera się ono na innych dowodach (w tym wypadku audiogramie) to wobec zastrzeżeń zgłaszanych przez byłą zakład pracy należało wyjaśnić czy istotnie zostało ono wykonane w warunkach pozwalających te wyniki uznać za w pełni miarodajne. Przemawiają za tym także zasady generalne wynikające z art. 7 i 11 k.p.a.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1218/18 Sąd oddalając skargę na decyzję zakazującą skarżącemu wprowadzania do obrotu środka zastępczego podkreślił, że w sprawie nie ulega wątpliwości, że produkt był środkiem zastępczym w rozumieniu art. 4 pkt 27 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2017r. poz. 783 z późn. zm. – dalej: u.p.n.), gdyż zawierał 2 – MMC – 2 – metylometkatynon. "Poczęstowanie" tą substancją osób trzecich, w ustalonej dacie i miejscu, było jej jednorazowym udostępnieniem, o którym mowa w art. 4 pkt 34 u.p.n. Stanowi zatem wprowadzanie jej do obrotu, o którym mowa w art. 44c ust. 1 i 4 u.p.n. Wyczerpanie zaś przesłanek w postaci wprowadzania do obrotu produktu, który jest środkiem zastępczym w rozumieniu ustawy, obligowało właściwy organ do wydania takiej decyzji. Organ nie ma natomiast obowiązku ustalania czy zdarzenie było jednorazowe, czy też takich sytuacji było więcej ani też tego, czy osoba, która

udostępniła środek zastępczy posiada jeszcze ten produkt w jakichkolwiek ilościach, czy też nie. Taki zakaz ma charakter prewencyjny, a przepis nie przewiduje żadnych innych przesłanek jego wydania poza ustaleniem, że produkt, który został przez dany podmiot wprowadzony do obrotu jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną. Istotnie natomiast w sytuacji, gdy nie stwierdzono posiadania produktu ponad to co było już w posiadaniu organów państwowych, a do tego produkt został zużyty do badań, brak było podstaw do orzekania o wycofaniu z obrotu. Ponadto przepis nie uzależnia wydania decyzji od uprzedniego skazania w postępowaniu karnym czy nawet postawienia zarzutów czy aktu oskarżenia. Decyzja jest wydawana w określonym stanie faktycznym przez organ administracji państwowej w nim wskazany.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1234/18 Sąd oddalając skargę na decyzję wydaną w przedmiocie wstrzymania wprowadzania produktów do obrotu, wyjaśnił, że w przypadku podejrzenia, że środek spożywczy, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1541 ze zm., dalej "ustawa") nie spełnia wymagań określonych dla tego środka, właściwy organ podejmuje decyzję o czasowym wstrzymaniu wprowadzania go do obrotu (art. 32 ust. 1) do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy. Celem tego postępowania będzie udzielenie odpowiedzi czy określony produkt, ze względu na jego skład, właściwości poszczególnych składników oraz przeznaczenie jest środkiem spożywczym zgodnie z proponowaną przez podmiot działający na rynku kwalifikacją. Celem zaś regulacji przewidzianej w art. 32 ust. 1 ustawy jest czasowe uniemożliwienie obrotu produktem, co do którego istnieją wątpliwości, do czasu zakończenia tegoż postępowania wyjaśniającego. Postępowanie wyjaśniające, a tym samym czasowe wstrzymanie wprowadzania do obrotu produktu ma na celu ochronę konsumentów, ich zdrowia i życia. Przepis ten jest jasny i czytelny i nie wymaga dodatkowej interpretacji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy wystarczającą przesłanką wydania decyzji jest "podejrzenie, że środek spożywczy nie spełnia wymagań dla tego środka". "Podejrzenie" wymaga mniejszego stopnia pewności oceny stanu faktycznego, lecz winno być uzasadnione.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1179/18 wyrokiem z dnia 6 lutego 2019 r. Sąd oddalił skargę na decyzję w przedmiocie odmowy stwierdzenia choroby zawodowej o jakiej mowa w poz. 18/5 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30

czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. 2013 r. poz. 1367) - grzybice skóry u osób stykających się z materiałem biologicznym pochodzącym od zwierząt. Dla tej jednostki chorobowej okres, w którym wystąpienie udokumentowanych objawów chorobowych upoważnia do rozpoznania choroby zawodowej pomimo wcześniejszego zakończenia pracy w narażeniu zawodowym, w odniesieniu do pozycji 18/5, wynosi 1 miesiąc. Jeżeli więc pierwsze objawy choroby zawodowej u męża skarżącej wystąpiły w 1999 r., a pracę zawodową przestał on wykonywać 8 lat wcześniej, bo w 1991 r., to zachodzą przeszkody w przyjęciu związku przyczynowego pomiędzy narażeniem zawodowym a omawianą jednostką chorobową.

W wyroku z dnia 1 października 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 663/19 Sąd oddalając skargę na decyzję wydaną w przedmiocie odmowy stwierdzenia choroby zawodowej wyjaśnił, iż dla stwierdzenia choroby zawodowej nie jest konieczne wykazanie przez organ naruszenia przez pracodawcę obowiązujących w danym środowisku pracy norm w zakresie higieny i bezpieczeństwa pracy. Wystarczające jest ustalenie takiego czynnika chorobotwórczego, który w świetle dostępnej specjalistycznej wiedzy medycznej stanowi przyczynę choroby zawodowej. To samo należy powiedzieć o podatności osobniczej na dany rodzaj choroby zawodowej, wynikający z uwarunkowań genetycznych. Uwarunkowania genetyczne w odróżnieniu od czynników zawodowych nie przesądzają o powstaniu danego rodzaju schorzenia, natomiast niewątpliwie wpływają na zwiększenie prawdopodobieństwa zachorowania.

26.Sprawy mieszkaniowe

W 2019 r. w kategorii spraw mieszkaniowych rozstrzygnięto siedem spraw, z czego w żadnej z nich nie ujawniło się zasługujące na szczególną uwagę zagadnienie.

27.Pomoc społeczna

Jak co roku sprawy tej kategorii stanowiły spory odsetek zarejestrowanych sygnatur. Decyzje wydawane w tym przedmiocie w większości przypadków oparte na

tw. uznaniu administracyjnym, niejednokrotnie były kwestionowane przez Sąd z uwagi na nieprawidłowości w ustaleniach faktycznych.

Tak np. w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 810/19 Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd stwierdził, że odmowa przyznania świadczenia synowi – zstępnemu osoby wymagającej opieki, wobec pozostawania przy życiu uprawnionej w pierwszej kolejności współmałżonki tej osoby, bez ustalenia faktycznej możliwości sprawowania przez nią opieki, była przedwczesna. Z dołączonych do akt dokumentów wynikało bowiem, że współmałżonka cierpi na wiele schorzeń i sama wymaga opieki. Sąd nie zgodził się przy tym ze stanowiskiem, że wyłącznie orzeczenie znacznego stopnia niepełnosprawności osoby uprawnionej w pierwszej kolejności daje prawo wystąpienia z wnioskiem przez osobę uprawnioną w kolejności dalszej.

W sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych pojawił się również problem wspólnego zamieszkiwania opiekuna z osobą wymagającą opieki, jako koniecznej przesłanki przyznania takiego świadczenia. W wielu przypadkach organy przyjmowały, że brak wspólnego zamieszkiwania z taką osobą stanowi negatywną przesłankę do otrzymania świadczenia.

Również w tym przypadku Sąd zarzucił organom przekroczenie granic swobodnego uznania przy wydawaniu decyzji. Stwierdził bowiem, że aprioryczne założenie, iż brak wspólnego zamieszkiwania stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia, bez ustalenia, czy wymagana i sprawowana jest opieka całodobowa i czy odległość w jakiej mieszka wnioskodawca uniemożliwia należyte wykonywanie tej opieki, czyni decyzję dowolną. Tak np. w wyrokach uwzględniających skargi: z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 439/19, z dnia 25 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1329/18, z dnia 15 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 536/19, z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 691/19

Odnotowano również sprawy, w których organy nieprawidłowo zastosowały prawo. I tak w sprawach o sygn. akt II SA/Rz 613-619/19, Sąd podzielając w całości argumentację organów dotyczącą podstaw do ustalenia świadczeń za nienależnie pobrane stwierdził, że wydane w tym przedmiocie decyzje nie zawierają koniecznych elementów, o których mowa w art 104 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1507; dalej: „u.p.s.”), tj. obowiązku zwrotu oraz terminu jego dokonania. Sąd podkreślił, że decyzja w tym przedmiocie stanowi tytuł

egzekucyjny, w związku z czym brak koniecznych elementów uniemożliwia na przyszłość jej ewentualną przymusową realizację. W sprawach tych organy dopuściły się również nieprawidłowości w ustaleniach faktycznych, a to w zakresie ustalenia przesłanek do zastosowania art 104 ust. 4 u.p.s.

Podobnie w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1318/18, w której Sąd uchylając decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie w przedmiocie odmowy umorzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, rozłożenia na raty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych uchylił zaskarżoną decyzję jedynie z powodu objęcia decyzją należności z tytułu upomnienia. Powołując się na stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1661/12 wskazał, że umorzenie kosztów upomnienia może nastąpić na podstawie art. 64e ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314). Oznacza to, że o umorzeniu tych kosztów orzeka organ egzekucyjny, natomiast kompetencji takiej nie ma organ wydający decyzję na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2220). Organ ten orzeka wyłącznie w sprawie, której przedmiotem jest umorzenie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

Z kolei w wyroku z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 755/19 uchylającym decyzje organów obu instancji w przedmiocie uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych Sąd wskazał, że przyjęcie domniemania doręczenia zawiadomienia o terminie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i niestawienie się strony w tym terminie, nie może przesądzać o negatywnym stosunku zobowiązanego do organów, zwłaszcza w sytuacji, gdy z przebiegu postępowania można wyciągnąć przeciwnie wnioski.

Sąd zajmował się również oceną uchylenia się od skutków zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. W wyroku z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 702/19 stwierdził, że czternastodniowy termin do wniesienia odwołania nie przestaje biec z tego powodu, że strona zrzekła się prawa do wniesienia odwołania. Bez względu na to, czy strona zrzeknie się odwołania, decyzja organu I instancji staje się ostateczna z upływem czternastu dni od jej doręczenia, o ile odwołanie nie zostanie wniesione.

Nie tak liczne, jak w poprzednim roku były sprawy dotyczące świadczenia wychowawczego „500+”. Wśród tych spraw na uwagę zasługuje wyrok z dnia

3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 212/19 dotyczący sytuacji wystąpienia z wnioskiem o przyznanie świadczenia wychowawczego na jedno dziecko przez obojga rodziców, w stosunku do których toczy się postępowanie rozwodowe. Na czas tego postępowania, w formie zabezpieczenia, miejsce pobytu dziecka, zostało ustalone przy matce. Uchylając decyzję odmawiającą przyznania świadczenia ojcu dziecka, Sąd wskazał, że w przypadku zbiegu prawa rodziców świadczenie wypłaca się temu z rodziców, który rzeczywiście sprawuje opiekę. Istotnym kryterium dla przyznania świadczenia wychowawczego nie jest, jak podkreślił, rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej, ale faktyczne sprawowanie opieki nad dzieckiem, w tym rzeczywiste przebywanie dziecka u danego rodzica. Zatem dla ustalenia komu przysługuje świadczenie, decydujące znaczenie ma kto sprawuje opiekę nad dzieckiem, a nie komu powierzono opiekę. Spośród kryteriów, od których spełnienia zależy uznanie, że dana osoba mieszcząca się w katalogu osób uprawnionych w art 4 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2018 r., poz. 2134), sprawuje opiekę nad dzieckiem, znaczące miejsce zajmuje kryterium wspólnego zamieszkiwania z dzieckiem. Dobitnie świadczy to, w ocenie Sądu, o konieczności ustalenia stanu faktycznego, a nie prawnego, czego zabrakło w postępowaniu przed organami.

Wyrokiem z dnia 26 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 171/19 Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie odmawiającą przyznania świadczenia wychowawczego na drugie dziecko. Wnioskodawczyni wskazała, że samodzielnie wychowuje dziecko i wyraźnie zaznaczyła, że wnosi o przyznanie świadczenia wyłącznie na drugie dziecko, podając we wniosku także dane pierwszego dziecka (małoletniego). Organy, powołując się na art 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci regulującym sytuację, w której osobie samotnie wychowującej dziecko nie przysługuje świadczenie wychowawcze, ustalwszy, że ojciec dziecka uznał ojcostwo, odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia. Sąd uchylając decyzję organu II instancji podzielił argumentację skarżącą, że okoliczność ta nie może mieć znaczenia dla ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na drugie dziecko. Przepis ten, jak podkreślił Sąd, nie może być interpretowany w oderwaniu od pozostałych przepisów i wynikającej z nich zasady, że świadczenie na drugie dziecko nie jest uzależnione od wysokości dochodów.

Podstawą uchylenia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Przemyślu oraz decyzji organu I instancji, wyrokiem z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1444/18 było nieuwzględnienie przy obliczaniu dochodu, wypłaconych alimentów, pomimo niebudzącej wątpliwości treści przepisów art 2 pkt 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w zw. z art 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Odnutowania wymaga również wyrok z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 51/19 dotyczący koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przedmiotem kontroli w tej sprawie było postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Przemyślu dotyczące zawieszenia postępowania o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego związanego z zastosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i ustalenia przysługiwania prawa do tych świadczeń na terenie Niemiec, w związku z przebywaniem tam ojca dzieci. W ocenie Sądu orzekającego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie dawał podstaw do uznania, za zagadnienie wstępne, kwestii ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych na terenie Niemiec, jako miejsca rzekomego pobytu ojca dzieci, którego tak organ właściwy, jak i organy orzekające w rozpoznawanej sprawie uznały za członka rodziny. Powołując się na art. 23a ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sąd wskazał, że w sytuacji złożenia do organu właściwego, wniosku o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego, organ ten zobligowany jest przeprowadzić postępowanie wyjaśniające celem ustalenia, czy członek rodziny wnioskodawcy w rozumieniu art. 3 pkt 16 u.ś.r. przebywa za granicą RP w państwie, w którym obowiązują przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W przypadku negatywnych wyników tych ustaleń bezpośrednio warunkuje to kompetencje organu właściwego do rozpatrzenia złożonego wniosku, które przy stwierdzeniu ustaleń przeciwnych są wyłączone, implikując w zależności od stanu faktycznego sprawy zastosowanie trybu o jakim mowa w art. 23a ust. 1 lub 2 u.ś.r. Przepisy te, zdaniem Sądu, w żadnym przypadku nie dają podstaw do zawieszenia postępowania w sprawie.

28. Ubezpieczenie społeczne

Spośród spraw z tej kategorii dominowały sprawy z udziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) - problematyka umorzenia należności z tytułu

składek na ubezpieczenia społeczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; dalej u.s.u.s.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. 2003 r. Nr 141 poz.1365 ze zm.; dalej: rozporządzenie).

W sprawie I SA/Rz 583/19 Sąd oddalił skargę uznając, że Skarżący nie spełnił przesłanek umorzenia zaległości składkowych, o których mowa w przepisach u.s.u.s. oraz regulacjach rozporządzenia.

Sąd zaaprobował stanowisko ZUS, że udzielenie ulgi w postaci umorzenia zaległości składkowych nie może być traktowane jako sposób na rozwiązywanie problemów finansowych. Nie może też oznaczać swoistego rodzaju uprzywilejowania osoby, której została udzielona, w stosunku do innych podmiotów. Za takim jej potraktowaniem przemawia zasada sprawiedliwości społecznej i równości obywateli wobec prawa.

Ponadto Sąd podkreślił, że każda osoba występująca o przyznanie jej ulgi, chociażby w zakresie umorzenia zaległości publicznoprawnych, musi nie tylko współpracować z organem, celem wyjaśnienia istotnych z tego punktu widzenia okoliczności, a zwłaszcza tych, odnośnie których tylko ona posiada stosowną wiedzę, ale również wykazać się w tym zakresie inicjatywą, jeżeli chodzi o udowodnienie twierdzeń, z których wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne. Sąd zwrócił uwagę, że Skarżący występując o ponowne rozpatrzenie sprawy nie uzupełnił listy swoich wydatków ponad to, co zawarł w oświadczeniu o stanie rodzinnym i majątkowych.

W sprawie I SA/Rz 413/19 Sąd oddalił skargę na decyzję ZUS w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy.

Wyrażając pogląd, że posiadanie zadłużenia z innych tytułów nie stanowi przesłanki do umorzenia należności z tytułu składek. Dłużnik powinien liczyć się z koniecznością zapłaty należności z tytułu składek, a odstąpienie od realizacji tego obowiązku powinno mieć charakter wyjątkowy; nie wystarczy tylko wskazanie na uciążliwość i trudności w zapłacie zaległości. W sytuacji, gdy strona ma obiektywną możliwość spłacenia zadłużenia, organ nie może zrezygnować z dochodzenia należnych kwot. Umorzenie należności jest zastrzeżone dla sytuacji szczególnie trudnych, gdy ze względu na stan zdrowia, inne względy społeczne i brak szans na

uzyskiwanie dochodów, nie jest możliwe wywiązywanie się ze zobowiązań wobec ZUS.

W sprawie I SA/Rz 447/19 Sąd oddalił skargę zobowiązanej do zapłaty należności wobec ZUS wskazując, że kłopoty finansowe nie mogą zwalniać zobowiązanej z opłacenia należności. Umorzenie należności z uwagi na kłopoty finansowe naruszałoby interes publiczny wskutek przyznania nieuzasadnionej preferencji osobie zobowiązanej względem innych podmiotów gospodarczych, które pomimo przejściowych problemów finansowych ponosiły ciężące na nich obowiązki wobec ZUS. Opłacanie składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej jest ustawowym obowiązkiem płatnika zaś brak możliwości jednorazowej ich zapłaty nie daje podstaw do umorzenia należności.

W sprawach I SA/Rz 582/19, I SA/Rz 583/19, I SA/Rz 603/19, I SA/Rz 645/19 Sąd nie dopatrył się pod stroną orzekającego organu naruszenia prawa uzasadniającego wyeliminowanie zaskarżonych decyzji z obrotu prawnego. W ocenie Sądu stan faktyczny spraw został należycie wyjaśniony, w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy, a pod dokonaniu jego oceny prawidłowo uznano, że w sprawach nie występują przesłanki umorzenia należności wobec ZUS.

W sprawie I SA/Rz 6/19 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję.

Sąd stwierdził, że utworzenie w ZUS jednostki zajmującej się m.in. obsługą wniosków o umorzenie należności z tytułu składek - tzw. Centrum Umorzeń - jest kwestią wewnętrzną ZUS, o charakterze organizacyjnym, a wobec tego nie ma wpływu na ustawowo uregulowane kompetencje do wydawania przez ZUS decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 1 u.s.u.s. Organem wydającym decyzję jest bowiem w dalszym ciągu ZUS, a nie Centrum Umorzeń czy też jakkolwiek oddział. Zatem Kierownik Centrum Umorzeń nie ma samoistnych kompetencji do wydawania decyzji w sprawie umorzenia należności z tytułu składek, a może to czynić wyłącznie jako pracownik ZUS, działający z upoważnienia Prezesa ZUS, na co powinien wyraźnie wskazywać podpis pod decyzją, a samo upoważnienie winno znajdować się w aktach sprawy.

Sąd zwrócił uwagę na to, że o ile można by założyć teoretycznie uprawnienie do podpisywania decyzji przez Kierownika Centrum Umorzeń (które i tak musi być wykazane), to upoważnianie jego zastępcy może wynikać z kolei z pełnomocnictwa

udzielonego mu przez kierownika. Tego rodzaju umocowanie winno być również wyraźnie wykazane, jednakże w aktach przedmiotowej sprawy tego nie stwierdzono. Niezależnie pod powyższego Sąd zauważył, że pod zaskarżoną decyzją podpisała się nie tylko Zastępca Kierownika Centrum, ale również dwie inne osoby, w przypadku których nie sposób nawet stwierdzić, jaką funkcję piastują w owym Centrum Umorzeń, czy też oddziale Zakładu. W ich przypadku również nie było możliwości stwierdzenia, że działają one na podstawie udzielonego im upoważnienia do podpisywania decyzji, a także, że czynią to w imieniu Prezesa ZUS czy kogokolwiek innego.

W sprawie I SA/Rz 1141/18 Sąd również uchylił zaskarżoną decyzję podkreślając, że wykazanie określonych osób do działania imieniem organu nie może być przedmiotem ustaleń Sądu, czynionych z urzędu, gdyż okoliczności te winny wynikać w sposób jasny i jednoznaczny z akt sprawy.

W sprawach I SA/Rz 475/19 i I SA/Rz 641/19 Sąd uchylił zaskarżone decyzje z uwagi na to, że organ rentowy nie odniósł się do kwestii przedawnienia należności objętych postępowaniem. Sąd zwrócił uwagę, że w przedmiotowych sprawach nie jest wiadome, które składki ewentualnie uległy przedawnieniu, a które nadal są wymagalne. Zawarte w treści decyzji zdania o braku upływu terminu do dochodzenia należności są lakoniczne i ogólnikowe. Sąd podkreślił, że informacje dotyczące kwestii przedawnienia winny znaleźć się w uzasadnieniu decyzji i powinny być podane w sposób skonsolidowany, czytelny i jasny dla strony. Strona powinna mieć pełną informację, które ewentualnie należności składkowe uległy przedawnieniu, a które są nadal wymagalne, w tym też wyjaśnienie, czy ewentualnie wobec którejkolwiek z grupy należności nastąpiły okoliczności zawieszające bieg terminu przedawnienia - z precyzyjnym wskazaniem podstawy prawnej takiego stanu. W postępowaniu w sprawie umorzenia należności z tytułu składek organ powinien odnosić się bowiem do konkretnej kwoty tych należności weryfikowalnej na podstawie wiarygodnych dokumentów.

29. Kombatanci

Podobnie jak w latach ubiegłych wpływ spraw w tej kategorii nie był liczny. W 2019 r. do Sądu wpłynęło jedenaście skarg dotyczących powyższej problematyki. Jedna z nich została odrzucona z przyczyn formalnych. Spośród spraw

rozpoznanych w tym roku tylko w jednym przypadku Sąd uwzględnił skargę, uchylając zaskarżoną decyzję wraz z decyzją wydaną przez organ w pierwszej instancji. Natomiast w pozostałych sprawach skargi oddalono.

Sprawa II SA/Rz 1429/18 dotyczyła kontroli legalności decyzji Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiającej potwierdzenia statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych. Na gruncie tej sprawy Sąd zajął się wykładnią sformułowania „udział w wystąpieniu wolnościowym”, zawartego w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 690). Strona skarżąca dowodząc spełnienia ustawowych przesłanek dla przyznania jej w/w statusu powołała się na okoliczność wygłoszenia w sierpniu 1973 r., w trakcie odbywania zawodowej służby wojskowej, krytycznych uwag w stosunku do jednego z żołnierzy – starszego sierżanta, który był członkiem PZPR, w związku z jego przynależnością do partii. Na skutek interwencji tego żołnierza w dowództwie jednostki skarżący miał być szykanowany w toku dalszej służby. Sąd oceniając przedstawione okoliczności podzielił stanowisko zaprezentowane przez organ, że tego typu incydent nie mógł zostać zakwalifikowany jako „wystąpienie wolnościowe” w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy. Słowa skarżącego były bowiem skierowane do jednej osoby i nie miały charakteru zorganizowanego działania przeciwko systemowi komunistycznemu, zmierzającego do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności. Sąd podkreślił, że tylko z działaniem, zmierzającym bezpośrednio do tego właśnie celu ustawodawca wiąże przyznanie statusu „osoby represjonowanej z powodów politycznych”. Sąd wyjaśnił, że za takie działanie powszechnie uważa się demonstrację, strajk czy manifestację, mające charakter powszechnego wystąpienia, wobec większej liczby osób, natomiast takiego charakteru nie można było przypisać działaniu skarżącego. W tych okolicznościach kwestie ewentualnych szykan czy represji stosowanych wobec skarżącego w związku z opisanym wydarzeniem nie mogły, w ocenie Sądu, samodzielnie skutkować przyznaniem wnioskowanego statusu.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 300/19, Sąd badał legalność decyzji odmawiającej stronie przyznania uprawnień kombatanckich. Wniesiona skarga okazała się skuteczna, co doprowadziło do uchylenia obu wydanych w sprawie rozstrzygnięć. Kluczowym dla tej sprawy okazał się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. o sygn. K 49/07, w którym Trybunał

stwierdził niezgodność art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osobom osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 1996 r. nr 87, poz. 395) z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego. W świetle tego wyroku Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu, że przesiedlenie na teren należący przed wybuchem II Wojny Światowej do RP nie jest deportacją. Sąd uznał, że wyrok Trybunału jest aktualny także w odniesieniu do sytuacji prawnej na gruncie ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2018 r. poz. 276) również traktującej w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b o deportacji w ZSRR. W ocenie Sądu nie ma żadnych uzasadnionych przyczyn by „deportację” na gruncie obu w/w ustaw definiować przy pomocy innych desygnatów. Z tych powodów Sąd nie podzielił twierdzeń organu, że deportacją może być wyłącznie wywiezienie w głąb ZSRR (Syberia, Kazachstan). Sąd zwrócił również uwagę na próby definiowania w orzecznictwie deportacji jako odizolowania od środowiska określonych grup osób, w warunki całkowicie odmienne od dotychczasowych (izolacja językowa, społeczna, kulturowa, inne regulacje prawne), pozbawienia możliwości kontaktu z domem rodzinnym i miejscem, które powinny być poddawane każdorazowej ocenie przez organ.

Z kolei w sprawie II SA/Rz 937/19 kontroli Sądu poddano decyzję wydaną w przedmiocie odmowy potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. W tym wypadku strona skarżąca powoływała się na przesłankę wyrażoną w przepisie art. 3 pkt 3 lit. d ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, w którym mowa o rozwiązaniu umowy o pracę z osobą represjonowaną. Sąd wyjaśnił, że samo ustalenie, że dana osoba brała udział w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka w Polsce nie jest wystarczające by można było mówić o spełnieniu przesłanek z w/w przepisu. Konieczne jest również ustalenie, że w związku z tym właśnie udziałem nastąpiły konkretnie określone przez ustawodawcę negatywne konsekwencje (represje). Represją, jakiej miał doznać skarżący z powodu jego udziału w strajku w dniu 14 grudnia 1981 r. miało być

rozwiązanie umowy o pracę jaką świadczył w Fabryce Pras Automatycznych. Na gruncie rozpatrywanej sprawy Sąd doszedł do przekonania, że zakończenie stosunku pracy ze skarżącym nie było w jakimkolwiek stopniu konsekwencją jego udziału w w/w wystąpieniu wolnościowym, lecz stanowiło jego własną inicjatywę, co nie wypełniało przesłanki z art. 3 pkt 3 lit. d ustawy. Ponadto Sąd nawiązał do prezentowanego w orzecznictwie stanowiska, że nieprzyjęcie nowych warunków pracy i płacy (z uwagi na to, że były w ocenie pracownika mniej korzystne od poprzednich) nie może być uznane za wystąpienie wolnościowe, o którym mowa w art. 3 pkt 3 w/w ustawy.

30.Egzekucja należności niepieniężnych

Spośród niewielkiej liczby spraw z tej kategorii na uwagę zasługują trzy. W pierwszej (II SA/Rz 438/19) Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia SKO w Przemyślu w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Stwierdził, że na podstawie art. 23 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.), dalej: „u.p.e.a.”, organy sprawujące nadzór są jednocześnie organami odwoławczymi dla postanowień wydanych przez nadzorowane organy egzekucyjne, zaś na podstawie art. 23 § 1 u.p.e.a. nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji. W rozpoznawanej sprawie postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wydał Starosta Jarosławski. Przepis art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186) stanowi, że organem wyższego stopnia w sprawach z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej w stosunku do starosty jest wojewoda, a to powoduje, że organem właściwym do rozpatrzenia zażalenia w niniejszej sprawie jest Wojewoda Podkarpacki, a nie SKO w Przemyślu. Wydanie zaś decyzji (postanowienia) z naruszeniem przepisów o właściwości stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności. Sąd uznał także za właściwe uchylenie postanowienia organu I instancji celem zweryfikowania twierdzeń skarżących o wykonaniu obowiązku i podważaniu zasadności nałożenia grzywny w celu przymuszenia.

W drugiej sprawie (II SA/Rz 272/19) Sąd uchylił postanowienie PWINB oraz poprzedzające je postanowienie PINB w Ustrzykach Dolnych w przedmiocie

nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Stwierdził, że zostały one wydane z naruszeniem prawa procesowego, które miało bezpośredni i istotny wpływ na ich treść, prowadząc do wadliwego zastosowania środka egzekucyjnego w okresie wstrzymania postępowania egzekucyjnego. To ostatnie skutkuje bowiem tym, że dalszy tok całego postępowania egzekucyjnego oraz podejmowanych w nim czynności został czasowo zawieszony, co oznaczało, że dalsze podejmowanie, kontynuowanie lub wykonywanie już podjętych czynności egzekucyjnych powinno zostać wstrzymane. Sąd wyraził pogląd, że nie jest dopuszczalne zastosowanie w zażaleniowym toku instancji środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia w sytuacji, gdy w momencie orzekania organu zażaleniowego obowiązuje już postanowienie o wstrzymaniu postępowania egzekucyjnego. Zgodnie bowiem z zasadą aktualności orzekania (która wedle reguły wynikającej z art. 18 u.p.e.a. znajduje zastosowanie do orzeczeń wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym) właściwy organ zażaleniowy orzekający w postępowaniu egzekucyjnym ma obowiązek uwzględniania stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dniu wydawania orzeczenia. Zakaz stosowania środków egzekucyjnych w okresie wstrzymania postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 23 § 6 u.p.e.a. odnosi się zatem również do postanowień organu wyższego stopnia rozpoznającego zażalenie na postanowienia organu egzekucyjnego o zastosowaniu środka egzekucyjnego. W konsekwencji organ zażaleniowy, stwierdzając tymczasowy brak podstaw do nałożenia grzywny w celu przymuszenia, nie powinien był utrzymywać w mocy zaskarżonego postanowienia, lecz uchylić to postanowienie i umorzyć postępowanie.

W trzeciej natomiast sprawie (II SA/Rz 253/19) Sąd oddalił skargę na postanowienie PWINB utrzymujące w mocy postanowienie PINB w Ustrzykach Dolnych w przedmiocie odmowy uwzględnienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Podniósł, że strona skarżąca zmierzała do wykazania, że ze względu na przebywanie na terenie spornego domu letniskowego (w stosunku do którego wydano nakaz rozbiorczy) zwierzęcia (wąż Eskulapa), objętego ścisłą ochroną gatunkową (§ 1 pkt 1 lit. a w zw. z § 2 i poz. 482 załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt – Dz. U. poz. 2183), istnieje realna możliwość naruszenia zakazu z art. 52 ust. 1 pkt. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody („u.o.p.”) w zw. z § 6 ust. 1 pkt. 12 wskazanego rozporządzenia, gdyż podjęcie czynności w celu

wykonania decyzji rozbiórkowej będzie wymagało przemieszczania objętego ochroną ścisłą zwierzęcia z miejsca jego regularnego przebywania na inne miejsce, co bez uzyskania odpowiedniego zezwolenia lub wbrew jego warunkom (art. 56 ust. 2 u.o.p.) będzie stanowiło realizację znamion wykroczenia z art. 131 pkt 14 u.o.p. Tym samym, skarżący twierdził, że wynikający z decyzji rozbiórkowej obowiązek jest niewykonalny, a zatem spełniona została podstawa zarzutu przeciwegzekucyjnego, o której mowa w art. 33 § 1 pkt 5 u.p.e.a. Zdaniem Sądu, stanowisko strony skarżącej nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż niewykonalność prawna obowiązku niepieniężnego wynikającego z podlegającej egzekucji administracyjnej decyzji musi mieć charakter obiektywny, pewny i intersubiektywnie weryfikowalny. Nie można mówić o niewykonalności prawnej obowiązku, jeżeli czynności wykonawcze mogą naruszyć zakaz prawny jedynie hipotetycznie w następstwie nieprzestrzegania regulacji prawnej, która określa zasady przestrzegania powyższego zakazu oraz wprowadzania od niego wyjątków. Czynności wykonawcze zmierzające do dobrowolnego lub przymusowego wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę budynku, w którym może – jednak w momencie wykonywania decyzji już nie musi – przebywać gatunek objętego ochroną ścisłą zwierzęcia, co do którego obowiązuje zakaz umyślnego przemieszczania z miejsca regularnego przebywania na inne miejsce, nie mogą być zatem identyfikowane z istniejącą obiektywnie niewykonalnością obowiązku dokonania rozbiórki budynku. Wobec uzyskania informacji o możliwości przebywania w spornym budynku gatunku zwierzęcia objętego ochroną ścisłą wszystkie podmioty wykonujące decyzję dobrowolnie lub przymusowo mają bezwzględny obowiązek przestrzegania, w toku podejmowania czynności wykonawczych zmierzających do rozebrania spornego budynku, zakazów wynikających z art. 52 ust. 1 u.o.p. w zw. z § 6 ust. 1 wskazanego rozporządzenia Ministra Środowiska i w razie stwierdzenia, że może dojść do ich naruszenia są zobowiązane do przerwania czynności wykonawczych w celu uzyskania od właściwego organu (regionalnego dyrektora ochrony środowiska) zezwolenia na wykonanie powyższych czynności, które podlegają zakazom, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2, 4-10 i 12-15 i ust. 1a pkt 2-6 u.o.p. Dopiero po uzyskaniu stosownego zezwolenia organu ochrony środowiska, czynności wykonawcze zmierzające do dobrowolnego lub przymusowego wykonania obowiązku wynikającego z decyzji rozbiórkowej mogą zostać wdrożone lub kontynuowane.

31. Egzekucja świadczeń pieniężnych

W sprawach dotyczących egzekucji świadczeń (należności) pieniężnych zasadniczo nie występowały zagadnienia budzące istotne wątpliwości lub rozbieżności. W dalszym ciągu aktualna jest jednak problematyka dotycząca ustalania kosztów postępowania egzekucyjnego i obciążania nimi wierzyciela w związku z bezskutecznością egzekucji. Pomimo upływu 3 lat od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, nie znowelizowano jeszcze przepisów ustawy egzekucyjnej w zakresie odnoszącym się do tych zagadnień, tj. nie określono mechanizmów określających maksymalną wysokość kosztów egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej. Sąd, wskazując na tę okoliczność (brak realizacji wyroku Trybunału), uchylając kontrolowane postanowienia w przedmiocie obciążania wierzycieli znacznymi kosztami egzekucyjnymi, podkreślał konieczność odpowiedniego miarkowania takich kosztów, które spełniałyby standardy rozsądnej wysokości i adekwatności do poniesionych przez organ egzekucyjny rzeczywistych kosztów, nakładu pracy, efektywności działań, poziomu skomplikowania i długotrwałości postępowania egzekucyjnego. Stosowne wypowiedzi w tym zakresie zostały zawarte m.in. w uzasadnieniach wyroków z 15 października 2019 r. I SA/Rz 570/19, z 11 czerwca 2019 r. I SA/Rz 337/19 (wydany w sprawie uprzednio kontrolowanej pod sygn. I SA/Rz 458/18), z 14 marca 2019 r. I SA/Rz 55/19.

W kategoriach nietypowości (ciekawostki) można natomiast przedstawić sprawę zakończoną oddalającym skargę wyrokiem z 14 lutego 2019 r. I SA/Rz 1144/18. W sprawie zabezpieczenia wierzytelności, w której doszło do zajęcia wierzytelności zobowiązanego z umowy ubezpieczenia na życie, zobowiązany wniósł w trybie ustawy egzekucyjnej skargę na dokonaną czynność zabezpieczającą. Skarżący (zobowiązany) twierdził, że nie mogła ona być przedmiotem zajęcia zabezpieczającego z uwagi na swój przyszły, niepewny charakter. Zobowiązanie ubezpieczyciela jest bowiem warunkowe, zależy od zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego, którego nastąpienie nie jest pewne. Zarzuty te nie zostały jednak uwzględnione. Sąd uznał, że dokonane zabezpieczenie miało swoje umocowanie prawne w art. 164 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1314). Wierzytelność z umowy ubezpieczenia to „inna wierzytelność” w rozumieniu przepisów ustawy

egzekucyjnej, zaś świadczenie ubezpieczyciela nie ma charakteru warunkowego. Sąd zaznaczył też, że zarzut niedopuszczalności zastosowanego środka zabezpieczającego powinien być zgłoszony na innym etapie postępowania zabezpieczającego, po doręczeniu tytułu zabezpieczenia lub jako żądanie umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność środka zabezpieczającego, ponieważ skarga na czynności egzekucyjne (zabezpieczające) służy innym celom - zbadaniu prawidłowości, zgodności z prawem podjętych czynności, ale zazwyczaj od strony formalnoprawnej.

32.Sprawy samorządowe

Wśród spraw, w których przedmiotem skargi było rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego na uwagę zasługują dwie. W jednej (II SA/Rz 887/19) Sąd uwzględnił skargę Rady Miejskiej w Nisku i uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiocie nadania sztandaru szkole. Sąd zauważył, że rada podejmuje uchwały w znaczeniu materialnoprawnym w sprawach, które zostały jej powierzone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), dalej "u.s.g.", a więc wtedy, gdy wykorzystuje swoje kompetencje władzy publicznej. W takiej sytuacji chodzi o uchwałę w znaczeniu materialnoprawnym, czyli akt prawny zawierający oświadczenie woli, rozstrzygnięcie, akt normatywny zawierający normy prawa powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Rada może podejmować też inne uchwały tzn. o charakterze nienormatywnym m.in. zajmując stanowisko w jakiejś kwestii, deklarując określone intencje, pozytywnie albo negatywnie oceniając jakieś zjawisko społeczne. Akty o charakterze niewładczym również muszą się mieścić w kompetencjach gminy i jej organu stanowiącego. Zakres działania gminy określony został przede wszystkim w art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 u.s.g., z których wynika, że gmina jest samodzielna w zakresie wykonywania powierzonych jej zadań, jednakże samodzielność ta ograniczona została do spraw związanych z lokalnymi potrzebami wspólnoty. Dlatego też podejmowanie wszelkich działań o charakterze niewładczym mieści się w zakresie zadań organów jednostki samorządu terytorialnego. O ile działania te nie wykraczają poza ramy działalności społeczno-organizatorskiej (nie mogą być egzekwowane z zastosowaniem przymusu państwowego), to nie jest wymagane, aby rada gminy miała wyraźne upoważnienie ustawowe do ich podjęcia.

Dlatego przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. mógł stanowić w rozpoznawanej sprawie samodzielną podstawę do podjęcia uchwały będącej aktem niewładczym, wyrażającym jedynie określone zapatrywanie i preferencje Rady w zakresie nadania sztandaru Publicznej Szkole Podstawowej Nr 1 im. gen. Stanisława Dąbka w Nisku. Uchwała nie zawiera żadnych wytycznych stosowania prawa, zatem - w ocenie Sądu - nie jest aktem o charakterze władczym, nie jest aktem merytorycznym, a jest aktem wewnętrznym o charakterze stanowiska w zakresie kształtu i wyglądu sztandaru. Nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących na terenie gminy i nie jest też uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Podejmując ją Rada Miejska w Nisku działała więc na podstawie i w granicach prawa.

Z kolei w drugiej sprawie (II SA/Rz 848/19), Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Dębicy w sprawie nadania nazwy ulicy na terenie miasta Dębica. W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068), dalej: „u.d.p.”, podjęcie przez radę uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Tymczasem Sąd zajął stanowisko, że w sytuacji, gdy gmina jest władającym nieruchomością stanowiącą drogę wewnętrzną na zasadzie samoistnego posiadania, podjęcie uchwały w przedmiocie nadania tej drodze nazwy, nie wymaga realizacji przewidzianego treścią powołanego wyżej przepisu obowiązku uprzedniego uzyskania pisemnej zgody właściciela. Sąd zaznaczył, że dokonując rekonstrukcji normy prawnej z przepisu art. 8 ust. 1 u.d.p., w kontekście faktycznym towarzyszącym podjęciu zakwestionowanej przez Wojewodę uchwały, posłużył się przede wszystkim dyrektywami wykładni funkcjonalnej i systemowej. Wskazał, że istotą przedmiotowej regulacji jest zapewnienie ochrony właścicielom drogi wewnętrznej przed arbitralnym nadaniem jej nazwy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Funkcja ta nie będzie jednak aktywna wówczas, gdy działka będąca drogą wewnętrzną nie ma właściciela, a jej posiadaczem samoistnym – władającym – będzie gmina, której organ stanowiący jest uprawniony do nadania jej nazwy. Wobec podmiotowej konfuzji samoistnego posiadania drogi wewnętrznej i normatywnego umocowania do nadania jej nazwy, przyjąć zatem należy, że podjęcie uchwały o nadaniu jej określonej nazwy jest konkludentne z wyrażeniem na to zgody. Wymaganie zatem od gminy uzyskania zgody właściciela na nadanie

nazwy drodze wewnętrznej, której właściciela nie można ustalić nie realizuje żadnej funkcji ochronnej, a zatem z przyczyn aksjologicznych i prakseologicznych nie znajduje uzasadnienia.

Podobnie jak w roku ubiegłym zapadło kilka wyroków (II SA/Rz 924/19, II SA/Rz 507/19, II SA/Rz 1411/18), w których Sąd stwierdził nieważność uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego w przedmiocie podziału województwa podkarpackiego na obwody łowieckie w zakresie dotyczącym wymienionego w załączniku do uchwały obwodu łowieckiego w części obejmującej nieruchomości składającą się z wymienionych szczegółowo działek (każdorazowo objętych odrębnymi skargami). Podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 ze zm.), który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. (P 19/13) został jednak uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W sprawie II SA/Rz 407/19 Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu Bieszczadzkiego w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia warunków pracy i płacy radnego. Uznał, że brak jest uzasadnienia zaskarżonej uchwały, a motywy odmowy wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnego skarżącego nie zostały również ujawnione w protokole z sesji Rady, na której podjęto tę uchwałę. Próbę takiego wyjaśnienia zawierała wprawdzie odpowiedź na skargę, jednakże – jako że została sporządzona już po podjęciu uchwały – nie mogła stanowić uzupełnienia argumentacji stanowiska Rady. Sąd podkreślił, że formalnie obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, ale można go wyprowadzić w drodze wykładni systemowej i celowościowej.

Brak prawidłowego uzasadnienia zaskarżonych uchwał stanowił podstawę do uwzględnienia skarg również w sprawach: II SA/Rz 468/19, II SA/Rz 1341/18 oraz II SA/Rz 1207/18. Sąd stwierdził w nich nieważność uchwał: Rady Powiatu Sanockiego, Rady Miejskiej w Przemyślu oraz Rady Powiatu Jarosławskiego w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu. Zdaniem Sądu, wysokość określanych w uchwale opłat nie może przekraczać maksymalnej wysokości stawek kwotowych opłat, ustalonych w art. 130a ust. 6a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. –

Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.); dalej „P.r.d.”. Ponadto, określając opłaty rada powinna uwzględnić podane w art. 130a ust. 6 P.r.d. kryteria. W konsekwencji, ustalenie stawek opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg powinno zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, która z kolei winna pozwolić na dokonanie miarodajnej oceny, czy wysokość stawek została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów, czy też stanowi ona odzwierciedlenie dokonanej rzetelnie analizy uwzględniającej wytyczne ustawodawcy. Skarżone uchwały nie uwzględniły w sposób wymagany kryteriów określonych w przytoczonym wyżej art. 130a ust. 6 P.r.d. Ich bardzo oszczędne - co do motywów - uzasadnienia nie zawierały bowiem żadnej kalkulacji rzeczywistych kosztów związanych z realizacją zadań w nich określonych.

Także w sprawach: II SA/Rz 819/19, II SA/Rz 452/19 oraz II SA/Rz 453/19 Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał podnosząc, że dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, którymi kierowano się podejmując rozstrzygnięcie skierowane do adresatów pozostających na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej. Kwestionowane uchwały podjęto na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440) i dotyczyły one ustalenia stawek opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych. Sąd podniósł, że okoliczność, iż ustawodawca w treści upoważnienia zawartego w powołanym przepisie posłużył się zwrotem niezdefiniowanym „z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad” nie oznacza, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego. Granice samodzielności działania organów gminy wyznacza legalność ich działania. W realiach wymienionych spraw, podejmując zaskarżone uchwały nie powołano się na realne argumenty związane z kryterium niedyskryminacji, które byłyby analizowane i rozważane przez radnych głosujących nad tymi uchwałami.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na sprawę II SA/Rz 628/19. Sąd stwierdził w niej nieważność uchwały Rady Gminy Chorkówka w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznając, że narusza ona w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.). Zaskarżona uchwała w części

wstępnej stwierdza bowiem brak naruszeń ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Chorkówka przyjętego uchwałą Rady Gminy Chorkówka nr 111/25/02 z dnia 28 grudnia 2002 r. W rzeczywistości jednak zaskarżona uchwała realizuje postanowienia uchwały nr XXXI/224/2016 Rady Gminy Chorkówka o zmianie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Chorkówka, podjętej na tej samej sesji, co skarżona uchwała. W istocie zatem wszystkie czynności związane z przygotowaniem przedmiotowego projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miały miejsce i odnosiły się do projektu zmiany studium, a nie do samego studium. W orzecznictwie wyklucza się natomiast dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie studium (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu. Zgodność planu miejscowego z postanowieniami studium musi bowiem istnieć w dacie podjęcia uchwały. Przestrzeganie tej zgodności jest jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

33.Grzywny

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano sprawy, w których Sąd orzekał o wymierzeniu grzywien, a podstawę prawną stanowiły przepisy art. 55 § 1 P.p.s.a. oraz art. 149 § 2 P.p.s.a.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę spraw, tj. grzywien wymierzonych w związku z nieprzekazaniem do Sądu skargi w terminie (art. 55 § 1 P.p.s.a.), to zostały one wymierzone w dwóch przypadkach (II SO/Rz 3/19 i II SO/Rz 5/19). W obu sprawach grzywna (odpowiednio w wysokości 100 zł i 200 zł) została orzeczona z uwagi na naruszenie terminu przekazania skargi do sądu, o jakim mowa w art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330). Sąd podtrzymał wypracowaną dotychczas linię orzeczniczą, dotyczącą mieszanego charakteru tej grzywny i dyscyplinująco-represyjno-prewencyjnej jej funkcji. W sprawie II SO/Rz 3/19 Sąd wskazał także, że organ zobowiązany był do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami, w terminie 15 dni licząc od dnia jej wpływu, mimo że w jego ocenie (organu) złożony wniosek nie obejmował informacji publicznej.

Natomiast w grupie spraw, w których wymierzono grzywnę na podstawie art. 149 § 2 P.p.s.a. na uwagę zasługują sprawy II SAB/Rz 45/19 i II SAB/Rz 54/19.

W pierwszej z nich, skarga dotyczyła przewlekłego prowadzenia postępowania. Sąd wymierzając organowi grzywnę w wysokości 5 000 zł wskazał, że przewlekłość postępowania oznacza też stan, w którym organ w sposób nieuzasadniony „przedłuża” w trybie art. 36 § 2 K.p.a termin załatwienia sprawy powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego. W omawianej sprawie od daty wszczęcia postępowania (17 sierpnia 2012 r.) do daty wyrokowania (24 czerwca 2019 r.) decyzja nie została wydana przez organ I instancji. Sąd mając na uwadze wyjątkowo długo prowadzone postępowanie, które nie doprowadziło do wydania decyzji i zlekceważenie terminu określonego przez Kolegium do załatwienia sprawy, uznał za słuszne obciążenie organu obowiązkiem zapłaty na rzecz skarżącej sumy pieniężnej w wysokości 5 000 zł (jej wysokość w ocenie Sądu stanowiła odpowiednią rekompensatę dla strony z tytułu długotrwałego postępowania administracyjnego). Sąd uwzględnił również wniosek skarżącej o wymierzenie grzywny. Zauważył, że niezakończenie tego postępowania przed skarżonym organem I instancji nie wynikało z niezależnych od tego organu okoliczności prowadzenia postępowania, w tym np. przed organem odwoławczym, czy szeregu skomplikowanych podejmowanych w spornym okresie postępowania przed organem I instancji czynności, lecz z ewidentnej nieefektywności i uchylania się organu od rzetelnego rozstrzygnięcia sprawy, pomimo wiedzy o tak długim okresie, który upłynął od wszczęcia postępowania.

W drugiej ze spraw - II SAB/Rz 54/19 (orzeczenie nieprawomocne) – Sąd wymierzając organowi I instancji grzywnę w wysokości 10 000 zł podkreślił, że chronologia zdarzeń w prowadzonym w ramach trzech lat procesie dotyczącym wznowienia postępowania zakończoną ostateczną decyzją o ustalenie warunków zabudowy, świadczy w sposób ewidentny o tym, że Prezydent prowadził postępowanie w sposób uporczywie przewlekły, podejmując rozstrzygnięcia ze znaczną zwłoką, nieuzasadnioną zarówno winą stron postępowania, terminami rozpatrzenia środków zaskarżenia, koniecznością oczekiwania na opinie i uzgodnienia organów współdziałających, jak i koniecznością zbierania materiału dowodowego. Tymczasem materiał dowodowy niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy został już zgromadzony wcześniej, w ramach postępowania zakończoną decyzją ostateczną o warunkach zabudowy. Sąd zauważył, że przedłużanie postępowania na

podstawie art. 36 § 1 K.p.a., jeżeli w ogóle miało miejsce w toku postępowania, to odbywało się w sposób pozorowany koniecznością zbierania materiału dowodowego. Sąd nie miał wątpliwości, że istniejące w sprawie dowody pozwalały na załatwienie żądania stron w czasie zdecydowanie krótszym niż miało to miejsce w sprawie. Podkreślono także, że w przedmiotowej sprawie orzekł WSA, który już wcześniej stwierdził rażącą przewlekłość postępowania (wyrok WSA z 10 października 2017 r., sygn. II SAB/Rz 58/17). Wydany wyrok nie zdyscyplinował jednak organu do zachowania się zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania, mimo treści art. 170 P.p.s.a. W ocenie Sądu organ dopuścił się rażącego naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, obligujących go do działania w sprawie w sposób bezzwłoczny z wykorzystaniem najprostszych metod prowadzących do załatwienia sprawy. Sprawa nie miała charakteru skomplikowanego, nie wymagała podejmowania ponadstandardowych czynności wyjaśniających, uzasadniających tak znaczną zwłokę w wydawaniu kolejnych rozstrzygnięć. Zdaniem Sądu, przeciągająca się w czasie nieefektywność działań Prezydenta, potwierdzona zarówno kasacyjnymi decyzjami SKO oraz wyrokiem WSA, jako wyjątkowa naganna wymagała wyraźnego napiętnowania poprzez nałożenie grzywny w kwocie 10 000 zł. Na orzeczoną kwotę, oprócz znacznego czasu trwania postępowania, miał także wpływ nieskomplikowany charakter sprawy, który nie uzasadniał odstąpienia od reguły załatwiania spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w terminie jednego miesiąca, a przede wszystkim zignorowanie przez organ oceny przewlekłości postępowania wyrażonej w prawomocnym wyroku WSA.

Końcowo wskazania wymaga, że w omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano i takie sprawy (m. in. II SA/Rz 803-809/19), w których strona wnosząca skargę na niewykonanie wyroku sądu przez organ, zażądała wymierzenia grzywny w oparciu o art. 154 § 1 P.p.s.a. Jednakże we wszystkich tych sprawach skargi zostały odrzucone. Jak zauważył Sąd, w aktualnym stanie prawnym, możliwość wniesienia skargi na niewykonanie wyroku została ograniczona jedynie do przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Tymczasem w przedmiotowych sprawach, wskazanymi przez skarżącą wyrokami Sąd uchylał zaskarżone decyzje oraz poprzedzające je decyzje organu I instancji. Wyroki te nie dotyczyły skargi na bezczynność organu bądź przewlekłe prowadzenie postępowania, co było warunkiem koniecznym dopuszczalności wniesienia tego typu skargi.

34. Informacja publiczna

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej realizowane na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej dotyczyły głównie bezczynności podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia.

I tak, w sprawie o sygn. II SAB/Rz 57/19 Sąd uznał, że informacja dotycząca diet jakie uzyskali poszczególni członkowie Okręgowej Rady Adwokackiej stanowi informację o majątku samorządu zawodowego - a tym samym informację publiczną.

W innych sprawach Sąd uznał za informację publiczną m. in.: umowy cywilnoprawne dotyczące gospodarowania pozyskanym z wycinki drewnem (II SA/Rz 595/19), informacje zbierane przez organ inspekcji sanitarnej dotyczące niepożądanych odczynów poszczepiennych (II SAB/Rz 128/18), organizację oraz sposób przeprowadzania patroli przez Straż Miejską (II SAB/Rz 13/19), projekt architektoniczno- budowlany jako element decyzji o pozwoleniu na budowę (II SAB/Rz 27/19), wpisy w książce pracy policyjnego laserowego miernika prędkości (II SAB/Rz 29/19), koszty związane z promocją miasta w mediach lokalnych oraz na portalach społecznościowych (II SAB/Rz 39/19), informacje dotyczące drogi wewnętrznej będącej w posiadaniu samoistnym gminy (II SAB/Rz 42/19), informacje o sposobie zakończenia interwencji podjętej przez funkcjonariuszy Policji (II SAB/Rz 75/19), informacje dotyczące ilości przeprowadzonych w szpitalu zabiegów przerywania ciąży dopuszczalnych na mocy ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (II SAB/Rz 81/19), informacje o wykazie dróg gminnych przewidzianych do odśnieżania (II SAB/Rz 102/19), informacje o ilości osób zatrudnionych w gminnej bibliotece publicznej na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia, z wyszczególnieniem nazw stanowisk oraz formy zatrudnienia (II SAB/Rz 109/19).

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 79/19 Sąd uznał, że Dyrektor Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej o ilości zrekrutowanych przez ten podmiot kandydatów na potencjalnych dawców szpiku.

Interesujące stanowisko wyraził Sąd w sprawie o sygn. II SAB/Rz 35/19, stwierdzając, że dokumenty takie jak życiorys funkcjonariusza Policji, dyplomy

ukończenia przez niego szkoły średniej, wyższej i policyjnej, informacja o przebiegu drogi zawodowej, aktualne badania psychiatryczne, zawierają co prawda treść o charakterze informacji publicznej potwierdzając kompetencje konkretnego funkcjonariusza Policji (a więc osoby pełniącej funkcję publiczną), niemniej jednak same w sobie są dokumentami prywatnymi, które nie podlegają udostępnieniu w ramach powszechnego dostępu do informacji publicznej. Dokumenty te mimo pozostawania w merytorycznym związku z nawiązaniem i przebiegiem służby, nie dotyczą bowiem bezpośrednio pełnienia funkcji publicznej, a także nie spełniają kryterium dokumentów urzędowych, o jakich mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok w sprawie o sygn. II SAB/Rz 65/19, w którym Sąd oddalając skargę wskazał, że w sprawie o udostępnienie informacji publicznej stronami postępowania są wyłącznie wnioskodawca oraz podmiot, do którego wniosek jest kierowany, natomiast interes prawny do wniesienia skargi ma wyłącznie wnioskodawca. Ograniczony zakres zastosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, nie pozwala bowiem na sięgnięcie do regulacji dotyczących następstwa prawnego. Dlatego też po stronie następcy prawnego osoby, która złożyła wniosek o udostępnienie informacji publicznej, brak jest interesu prawnego do wniesienia skargi na bezczynność podmiotu w rozpoznaniu tego wniosku.

W innych sprawach Sąd uznał, że informacji publicznej nie stanowią: informacje dotyczące polityki szczepień ochronnych, prawidłowości zasad funkcjonowania organów inspekcji sanitarnej, ochrony zdrowia, metod postępowania leczniczego (II SAB/Rz 128/18), informacje o miejscu zamieszkania sędziego (II SA/Rz 1128/17).

Z kolei w sprawie o sygn. II SAB/Rz 122/18 Sąd wyjaśnił, że nie stanowią informacji publicznej oceny lub wyjaśnienia co do określonych okoliczności faktycznych lub prawnych, które nie wynikają z określonego i skonkretyzowanego źródła informacyjnego znajdującego się w dyspozycji organu administracji (np. zasobu posiadanych dokumentów urzędowych, ewidencji, zbiorów dokumentów).

Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 11/19 Sąd stwierdził, że żądanie podania podstawy prawnej działania organu – w tym wypadku sądu powszechnego – nie stanowi informacji publicznej. Przepisy prawa publikowane są w Dziennikach

Urzędowych, które są powszechnie dostępne, a informacja publiczna nie służy do zaznajamiania stron z przepisami prawa.

W sprawach o sygn. akt II SAB/Rz 36/19 i II SAB/Rz 37/19 Sąd podkreślił, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej podmioty zobowiązane w rozumieniu tej ustawy nie mają ani uprawnienia, ani obowiązku poszukiwania wnioskowanych informacji publicznych w zasobach żadnych innych podmiotów poza własnymi zasobami i archiwami.

35.Sprawy różne

Ta kategoria spraw dotyczy różnorodnych zagadnień, których nie dało się zakwalifikować do żadnej z innych kategorii. W zdecydowanej większości spraw umieszczonych w tej kategorii pojawił się problem braku kognicji sądu administracyjnego, co prowadziło do odrzucenia skarg.

W pozostających ze sobą w związku sprawach o sygn. II SA/Rz 158/19 i II SA/Rz 159/19 pojawił się problem dopuszczalności kontroli sądowej aktów wydanych na skutek skargi złożonej w trybie art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm. – dalej w skrócie: K.p.a.). Przedmiotem kontroli Sądu strona skarżąca uczyniła uchwałę podjętą przez Sejmik Województwa, dotyczącą rozpoznania skargi złożonej z powołaniem na w/w artykuł, na działania i zaniechania przedstawicieli Zarządu Województwa oraz pracowników Urzędu Marszałkowskiego, w ramach realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2007-2013, a także pismo Marszałka Województwa wystosowane na skutek złożenia przez stronę wezwania do usunięcia naruszenia prawa po podjęciu przez Sejmik w/w uchwały. Sąd nie miał żadnych wątpliwości, że oba skarżone akty nie mogły podlegać kognicji sądu administracyjnego, a to ze względu na fakt, że czynności podejmowane przez organy administracji publicznej w trybie przepisów działu VIII K.p.a. (art. 221 – 256 K.p.a.) odnoszące się do skarg i wniosków nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym objętym art. 3 § 2 pkt 1-8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 - dalej: P.p.s.a.).

Problem kognicji sądu administracyjnego pojawił się również w sprawie o sygn. II SA/Rz 779/19. Przedmiotem skargi strona skarżąca uczyniła czynność

ZUS w ramach procedury kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnienia lekarskiego od pracy, w postaci pisemnego żądania udzielenia informacji na temat wykonywania pracy zarobkowej przez skarżącego w okresie orzeczonej niezdolności do pracy. Również w tym wypadku Sąd doszedł do przekonania, że zaskarżone działanie nie mieści się w żadnej kategorii czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej, które podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd wyjaśnił, że postępowanie w kwestii prawa do zasiłku chorobowego toczy się w przedmiocie świadczenia z ubezpieczenia społecznego, tj. na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778), a w sprawach takich nie występuje co do zasady kognicja sądu administracyjnego. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 poz. 1257 ze zm.) sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zostały zaliczone formalnie do spraw, przy których rozpoznawaniu stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto właściwość sądu powszechnego, a nie sądu administracyjnego, do rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji ZUS w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych potwierdzają również regulacje ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Sąd zwrócił uwagę na pewne kategorie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych uregulowane na gruncie tej ustawy, gdzie faktycznie istnieje właściwość sądu administracyjnego (art. 83 ust. 4 ustawy), jednak do żadnej z nich nie można było zaliczyć tej, której dotyczyła wniesiona skarga. Zdaniem Sądu kwestionowane przez stronę żądania ZUS zawarte w pismach kierowanych do Starostwa Powiatowego odnośnie udzielenia informacji co do wykonywania przez skarżącego czynności wynikających z umowy zlecenia nie mogły również zostać uznane za „inne czynności” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., gdyż nie stanowiły czynności o charakterze publicznoprawnym, mogącej podlegać kognicji sądu na podstawie w/w przepisu. Pisma te nie zawierały żadnych wskazań i wniosków, z których wynikałyby dla strony skarżącej bezpośrednie i konkretne obowiązki.

W sprawie II SA/Rz 723/19 strona skarżąca domagała się skontrolowania działań i czynności Urzędu Miasta podejmowanych w ramach realizacji projektu rewitalizacji miasta. Również w tym wypadku skarga została odrzucona, gdyż skarżąca nie sprecyzowała przedmiotu zaskarżenia. W odpowiedzi na wezwanie Sądu podała, że przedmiotem skargi jest ochrona wartości historycznej Rynku. Na gruncie tej sprawy Sąd wyjaśnił, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia

9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398) proces rewitalizacji odbywa się etapowo: tryb przygotowania, prowadzenia i wreszcie oceny. Na każdym z tych etapów zapewniony jest udział społeczeństwa i każdy z nich przybiera określoną formę np.: informacja podsumowująca przebieg konsultacji, wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego, opracowanie w formie uchwały gminnego programu rewitalizacji, uchwała o przystąpieniu do sporządzania gminnego projektu rewitalizacji. Z tych względów informacje podane przez skarżącą były niewystarczające dla wyznaczenia przedmiotu kontroli Sądu. Natomiast odrębne zagadnienie stanowiła kwestia zdolności sądowej Urzędu Miasta. Sąd wyjaśnił, że Urząd ten jest jedynie aparatem pomocniczym Zarządu Miasta nie może być stroną postępowania administracyjnego.

Warta odnotowania jest również sprawa II SA/Rz 1118/19, w której skarga została wniesiona w oparciu o przepisy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz 512), na uchwałę Sejmiku Województwa w sprawie zajęcia stanowiska wyrażającego sprzeciw wobec promocji i afirmacji ideologii tak zwanych ruchów LGBT. Skarżący wywodził, że tego rodzaju uchwały mogą stać się zarzewiem podziałów w społeczeństwie, konfliktów, przemocy i agresji wobec mieszkańców województwa, a wspólnota samorządowa nie może ograniczać obywatelom prawa do życia zgodnie z ich wyborami życiowymi i światopoglądem, ani też ograniczać dyskusji o kwestiach obyczajowych i światopoglądowych. Badając dopuszczalność skargi, Sąd uznał, że podlega ona odrzuceniu. Po pierwsze w ocenie Sądu zaskarżona uchwała z całą pewnością nie stanowi aktu prawa miejscowego - nie nosi podstawowych cech aktu prawa miejscowego, jakim jest ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, a w tym przypadku – do mieszkańców województwa. Sąd rozważał również możliwość zaskarżenia przedmiotowej uchwały w oparciu o art. 3 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Jednak również te przepisy nie dały podstawy do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, ponieważ nie można było uznać, że akt ten został wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej. Niezależnie od powyższego na gruncie tej sprawy pojawił się również problem wykazania interesu prawnego bądź uprawnienia skarżącego oraz jego naruszenia w związku z podjętą uchwałą, których brak stanowi odrębną przesłankę na gruncie P.p.s.a. do odrzucenia skargi. Sąd nie uznał za tego typu interes

wskazywanego przez stronę prawa społeczności osób LGBT województwa do życia zgodnie z własnym światopoglądem i przekonaniami.

36.Stosowanie art. 145a i art. 179a P.p.s.a.

Z przewidzianej w art. 145a P.p.s.a możliwości zobowiązania organu do wydania decyzji bądź postanowienia w określonym terminie Sąd skorzystał jedynie w sprawie II SA/Rz 1399/18, w innych sprawach poprzestając na sformułowaniu w treści pisemnego uzasadnienia wytycznych dla organu, co do dalszego postępowania.

Wnioski skarżących o załatwienie sprawy w myśl powołanego przepisu, zawarte w sprawach II SA/Rz 810/19 oraz I SA/Rz 324/19 nie zostały uwzględnione, gdyż podstawą uwzględnienia skargi i uchylenia zaskarżonych decyzji było m.in. stwierdzenie naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a), co zdaniem Sądu uniemożliwia uwzględnienie takiego wniosku.

W sprawie II SA/Rz 1399/18 Sąd - stwierdzając że Samorządowe Kolegium Odwoławcze po raz kolejny dokonało oczywiście i rażąco wadliwej wykładni oraz zastosowania prawa materialnego, które wymagały interwencji prokuratora przez złożenie skargi - uznał, że w niniejszej sprawie konieczne jest zastosowanie sankcji stwierdzenia nieważności oraz wobec uwzględnienia skargi na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 P.p.s.a. – niezbędne jest zastosowanie art. 145a § 1 P.p.s.a. przez orzeczenie w pkt. II wyroku o zobowiązaniu organu odwoławczego do wydania decyzji o utrzymaniu w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a.) decyzji organu pierwszej instancji o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem.

Sąd stwierdził zaistnienie przesłanek do zastosowania wynikającej z art. 179a P.p.s.a. możliwości wydania orzeczenia w ramach tzw. autokontroli jedynie w sprawie II SAB/Rz 84/18. Pierwotnie Sąd odrzucił skargę z uwagi na niewyczerpanie toku instancji tj. brak wymaganego ponaglenia. Jednakże po przeanalizowaniu treści złożonej skargi kasacyjnej Sąd uznał, że ponaglenie w istocie zostało złożone, gdyż rolę tę spełnia pismo skarżącej spółki w którym opisuje ona działania organu I instancji, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania.

37. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W Wydziale I Sądu w postępowaniu uproszczonym rozpoznawane były głównie sprawy, których przedmiot stanowiły: stwierdzenie niedopuszczalności odwołania bądź zażalenia, stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia powyższych środków zaskarżenia, odmowa wszczęcia postępowania, odmowa wydania zaświadczenia o żądanej treści, zarzuty w sprawie egzekucji administracyjnej, obciążenie wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego, odmowa umorzenia postępowania egzekucyjnego, odmowa zawieszenia postępowania egzekucyjnego, przedłużenie terminu zwrotu kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym.

Na uwagę zasługują sprawy: I SA/Rz 55/19 oraz I SA/Rz 570/19, w których Sąd zajmował się problemem zasadności obciążenia skarżącego - jako wierzyciela dochodzonej w postępowaniu egzekucyjnym należności - kosztami postępowania egzekucyjnego, które to postępowanie jako bezskuteczne zostało umorzone. Sąd odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., (SK 31/14) i stwierdził, że organy całkowicie pominęły kwestię stwierdzonej niekonstytucyjności przepisów będących podstawą rozstrzygania spraw, co miało istotny wpływ na ich wynik w zakresie przyjętej wysokości kosztów egzekucyjnych. W uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć nie odniosły się bowiem w żaden sposób do adekwatności wysokości ustalonych kosztów egzekucyjnych do poziomu skomplikowania czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności, jak również nie ustosunkowały się do tego, czy wysokość i zasady pobierania przedmiotowych opłat, powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić przynajmniej częściowe finansowanie aparatu egzekucyjnego. W tym wypadku niezwykle istotnym jest zaś zachowanie racjonalnej zależności między wysokością opłat w egzekucji a czynnościami organów (uwzględniającymi m.in. nakład pracy, stopień ich skomplikowania, czasochłonność), za podjęcie których, opłaty te zostały naliczone tak, aby nie sprowadzały się one w istocie do swoistego rodzaju sankcji finansowej. Skoro więc organy egzekucyjne zupełnie pominęły te argumenty, które zadecydowały o niekonstytucyjności zastosowanych przez nie przepisów, to nie sposób stwierdzić, że zaskarżone rozstrzygnięcia odpowiadają prawu.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 364/19 Sąd uchylił skarżone postanowienia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Wskazał, że organ skierował przesyłki zawierające postanowienia o wszczęciu postępowań w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności na osobę trzecią na adres skarżącego widniejący w Systemie Rejestracji Centralnej "SeRCe", którego podstawą prawną funkcjonowania jest ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2019 r., poz. 63). Akt ten nie ma jednak zastosowania do "osób trzecich" w rozumieniu art. 107 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800), następnie: „O.p.”. Oznacza to, że zaniedbania aktualizacyjne we wskazanym rejestrze nie mają wpływu na ocenę skuteczności doręczenia pism "osobom trzecim". Tym samym, w przedmiotowych sprawach nie można podzielić stanowiska organu dotyczącego prawidłowości dokonanych na rzecz skarżącego doręczeń, leżącego u podstaw wydania zaskarżonych postanowień w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminowi do wniesienia odwołań. Mimo bowiem dokonania doręczenia postanowień o wszczęciu postępowań w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności na osobę trzecią, wraz ze stosownymi pouczeniami, na adres skarżącego widniejący w rejestrze – doręczeń tych nie można uznać za prawidłowe. W razie bowiem wykazania rozbieżności danych zawartych w rejestrze ze stanem faktycznym, negatywnych skutków postępowania spowodowanego brakiem zawiadomienia organu o zmianie miejsca zamieszkania nie można odnosić do "osoby trzeciej", na którą do chwili wszczęcia postępowania ustawa nie nakłada obowiązków w zakresie notyfikacji.

Uchylając z kolei (w sprawie I SA/Rz 205/19) postanowienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (DIAS) utrzymujące w mocy własne postanowienie Sąd rozstrzygnął spór dotyczący zasadności odmowy wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej wydania indywidualnej interpretacji. Organ podatkowy upatrywał podstawy do wydania postanowienia w art. 165a § 1 O.p. wskazując, że opis zdarzenia zawarty we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji nie dotyczy konkretnej sytuacji, lecz sytuacji hipotetycznej. Warunkowe i nieskonkretyzowane zdarzenie przyszłe, które być może będzie miało miejsce, wyklucza, w ocenie organu, uwzględnienie wniosku. Skarżąca wywodziła z kolei, że każde zdarzenie przyszłe ma charakter niepewny, gdyż nie ma gwarancji, że na pewno zaistnieje

w przyszłości, natomiast przedstawiony przez nią opis zdarzenia jest na tyle skonkretyzowany i jednoznaczny, że pozwala organowi dokonać subsumpcji zgodnie z przepisami materialnymi prawa podatkowego, wskazanymi we wniosku. Sąd przyznał rację skarżącej uznając, że we wniosku przedstawiła konkretne okoliczności faktyczne zdarzenia przyszłego. Opis tego zdarzenia jest spójny i precyzyjny. Zadane na jego kanwie pytania również są precyzyjne i dotyczą opisanego, zamkniętego zdarzenia przyszłego. Pytania są sformułowane w taki sposób, że umożliwiają udzielenie odpowiedzi na konkretnie przedstawiony problem. Skarżąca przedstawiła również własne stanowisko w odniesieniu do każdego z pytań. Sąd zauważył, że w razie jakichkolwiek wątpliwości co do okoliczności wskazanych we wniosku przez skarżącą organ powinien był w pierwszej kolejności zwrócić się o ich wyjaśnienie lub sprecyzowanie na podstawie art. 169 § 1 w zw. z art. 14h O.p.

Należy jeszcze odnotować sprawy (I SA/Rz 54/19, I SA/Rz 142/19, I SA/Rz 233/19), w których Sąd uchylił postanowienia DIAS w Rzeszowie o przedłużeniu terminu zwrotu kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Sąd podkreślił, że termin ten, wynikający z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.), ma materialnoprawny charakter. Oznacza to, że jego upływ powoduje konieczność realizacji skutku jaki był terminem tym ograniczony. Upływ terminu do zwrotu podatku VAT powoduje zatem konieczność dokonania zwrotu tego podatku w wysokości wynikającej ze złożonego rozliczenia. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się zaś, że przedłużenie tego terminu może nastąpić jedynie przed jego upływem. Jeżeli natomiast termin nie zostanie przedłużony przed jego upływem, to realizują się materialnoprawne skutki upływu terminu i organ obowiązany jest dokonać zwrotu podatku w żądanej wysokości. W powyższych sprawach przedmiotowy termin upłynął, a tym samym organ nie mógł go skutecznie przedłużyć.

W Wydziale II w trybie postępowania uproszczonego oprócz spraw dotyczących kwestii procesowych, rozpoznano także te odnoszące się do problemów materialnoprawnych. W pierwszej grupie dominowały sprawy, gdzie przedmiotem zaskarżenia było: stwierdzenie niedopuszczalności odwołania czy zażalenia, stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania, odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, zawieszenie postępowania, odmowa wznowienia postępowania. Z kolei w drugiej grupie znajdowały się sprawy dotyczące: informacji publicznej, braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej, opłaty stałej za pobór

wód powierzchniowych, wstrzymania prowadzenia robót budowlanych czy kosztów postępowania rozgraniczeniowego.

Ciekawą kwestią Sąd zajął się w sprawie II SA/Rz 702/19, w której uchylił postanowienie SKO w Przemyślu stwierdzające niedopuszczalność odwołania. Skarżąca po doręczeniu jej decyzji złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania, po czym w uzasadnieniu złożonego jednak środka odwoławczego złożyła oświadczenie o cofnięciu zrzeczenia się prawa do odwołania. Organ powołał się na art 127 a § 1 i § 2 K.p.a. jednak - zdaniem Sądu - również na gruncie brzmienia tego przepisu nie ma prawnych podstaw do wykluczenia dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przez późniejszą czynność procesową, tj. wniesione w terminie odwołanie. SKO w sposób sprzeczny z prawem powiązało skorzystanie z prawa do zrzeczenia się uprawnienia do wniesienia odwołania z ostatecznością decyzji, a co za tym idzie z pozbawieniem strony prawa do złożenia odwołania. Powołany przepis określa tymczasem skutek wyłącznie czynności procesowej "doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania", a nie skutek "zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania". Nie ma zatem podstaw do odstępowania od wcześniej przyjmowanego w doktrynie i orzecznictwie stanowiska o skuteczności odwołania wcześniejszej czynności procesowej manifestującej wolę nieskorzystania z prawa do wniesienia odwołania przez późniejszą czynność procesową wniesienia w terminie odwołania. W ocenie Sądu, skutek w postaci uzyskania przez decyzję organu pierwszej instancji waloru ostateczności i prawomocności, nie może być wykładany w oderwaniu od pozostałych unormowań K.p.a. regulujących przesłanki uzyskania przez decyzję administracyjną takiego właśnie waloru. Art. 127a § 2 K.p.a. nie zawiera określenia decyzji ostatecznej i prawomocnej, a zatem nie może być wykładany w oderwaniu od treści art. 16 § 1 i § 3 K.p.a. Z uwagi na to, że art. 127a § 2 K.p.a., jak i art. 16 § 1 i 3 K.p.a. określają przesłanki uzyskania przez decyzję administracyjną waloru ostateczności i prawomocności, przy czym chwila uzyskania przez decyzję takiego waloru nie jest tożsama w świetle regulacji obydwu przepisów, to biorąc pod uwagę, że art. 127a § 2 K.p.a. stanowi regulację o charakterze procesowym, a art. 16 § 1 i 3 K.p.a. ma charakter zasady ogólnej, art. 127a § 2 K.p.a. należy odczytywać w zgodzie z art. 16 § 1 i 3 K.p.a., a nie odwrotnie. Skoro prawo do wniesienia odwołania służy stronie co do zasady "w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia

jej ogłoszenia stronie" (art. 129 § 2 K.p.a.), przy czym jest to termin ustawowy niepodlegający ani skróceniu, ani wydłużeniu, to decyzja organu pierwszej instancji zaskarżalna odwołaniem staje się decyzją ostateczną dopiero po upływie tego terminu, jeżeli w tym czasie strona nie skorzystała z prawa do wniesienia odwołania. Ten skutek prawny mógłby zostać zmodyfikowany wyłącznie przez ustawodawcę jako jedyny podmiot wyposażony w kompetencję w tym zakresie. Z tych wszystkich powodów art. 127a § 2 K.p.a. należy odczytywać w ten sposób, że doręczenie organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania – niezależnie od tego, że może być odwołane przez wniesienie w terminie odwołania – powoduje, że decyzja staje się ostateczna, a w konsekwencji i prawomocna ze względu na brzmienie art. 52 § 1 i 2 P.p.s.a., o ile którejkolwiek ze stron nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, tzn. upłynął ustawowy termin do wniesienia od niej odwołania i odwołanie nie zostało w tym terminie wniesione.

Natomiast w sprawach: II SAB/Rz 64/19 i II SAB/Rz 67/19 Sąd zobowiązał Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Krośnie do rozpoznania wniosku Gminy Miasto Rzeszów o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Dyrektor poinformował Gminę o pozostawieniu jej wniosku bez rozpoznania z uwagi na nieusunięcie, mimo wezwania, jego braków formalnych tj. nieuiszczenie opłaty za każde pozwolenie wodnoprawne wymienione w decyzji. Sąd odwołał się do brzmienia art. 398 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566) dalej: „P.w.”, według którego jeżeli w jednej decyzji wydano co najmniej dwa pozwolenia wodnoprawne, które nie są tożsame rodzajowo, opłatę, o której mowa w ust. 3 mnoży się przez liczbę tych pozwoleń wodnoprawnych. Zatem wnioskując a contrario: udzielenie w jednej decyzji administracyjnej co najmniej dwóch jednorodzących pozwoleń wodnoprawnych, nie rodzi obowiązku poniesienia więcej niż jednej opłaty z tego tytułu. Odprowadzanie wód opadowych i roztopowych istniejącymi wylotami kolektorów deszczowych do potoku – o takie pozwolenia wodnoprawne wnosiła Gmina – stanowi usługę wodną w myśl art. 35 ust. 3 pkt 7 P.w. Niezależnie zatem od tego, ile pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne udzielono tą samą decyzją, pozwolenia te mają charakter jednorodzący, bowiem zostały ujęte w jednej kategorii – stosownie do art. 389 pkt 1 P.w. Wzywając zatem Gminę do uiszczenia opłaty od każdego pozwolenia wodnoprawnego organ naruszył przepis art. 398 ust. 4 P.w. poprzez jego niezastosowanie, co

w konsekwencji doprowadziło do wadliwego pozostawienia podania skarżącej Gminy bez rozpoznania i w rezultacie bezczynności organu.

Skargi zostały także uwzględnione w sprawach: II SA/Rz 234/19 – II SA/Rz 240/19. Sąd uchylił postanowienia SKO w Przemyślu stwierdzające niedopuszczalność zażaleń na pisma Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu negatywnie opiniujące przedłożony projekt decyzji o warunkach zabudowy dla określonego zamierzenia budowlanego. Zdaniem organu, w rozpatrywanym stanie faktycznym występuje niedopuszczalność zażalenia z przyczyn o charakterze przedmiotowym, bowiem strona zaskarżyła nie postanowienie, lecz pismo - opinię Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu, a podmiot ten stanowi jednostkę organizacyjną, przy pomocy której Prezydent Miasta Przemyśla wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg. W konsekwencji, właściwym do wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w sprawie, jak i dokonania uzgodnienia w odniesieniu do obszaru przyległego do pasa drogowego jest ten sam organ tj. Prezydent Miasta Przemyśla. W tym wypadku, zdaniem Kolegium, obowiązek uzgodnienia nie powstaje, a kwestionowane pismo stanowi jedynie wyrażenie poglądu w sprawie. Sąd nie zgodził się z powyższym. Wskazał, że to nie Prezydent Miasta Przemyśla, lecz Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Przemyśla według zapisów prawa miejscowego tj. § 1 pkt 1 uchwały nr 80/2015 Rady Miejskiej w Przemyślu, jest organem właściwym do wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Zarząd Dróg Miejskich w Przemyślu jest zaś jednostką organizacyjną i budżetową, będącą zarządem drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, przy pomocy której Prezydent Miasta Przemyśla wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg publicznych. Nie jest to jednostka podległa Dyrektorowi Biura Rozwoju Miasta Przemyśla. Na skutek zlecenia przez Radę Miejską funkcji orzecznictwa m.in. w zakresie ustalania warunków zabudowy Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Przemyśla uzyskał status organu właściwego do rozstrzygania takich spraw. W konsekwencji, w ocenie Sądu, powinno dojść do uzgodnienia projektu decyzji w trybie art. 106 K.p.a. przez zarządcę drogi.

Z obrotu prawnego usunięte też zostało (w sprawie II SA/Rz 1141/18) postanowienie Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie sprostowania błędu pisarskiego w tytule wykonawczym. Z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.), dalej: „u.p.e.a.” nie zawierają

regulacji odnoszącej się do możliwości dokonywania w tytule wykonawczym jakichkolwiek zmian, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) w Strzyżowie, kwalifikując niewłaściwie wpisane imię matki zobowiązanego jako błąd pisarski, dokonał z urzędu jego sprostowania w trybie art. 113 § 1 K.p.a. Sąd odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa wskazał, że tytuł wykonawczy stanowiąc wystawiany przez wierzyciela na podstawie art. 26 u.p.e.a. dokument urzędowy niezbędny do wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej nie może być utożsamiany z decyzją lub postanowieniem wydawanym przez organy administracji publicznej w trybie przepisów K.p.a. W konsekwencji, w ramach odesłania zawartego w art. 18 u.p.e.a. brak jest możliwości weryfikacji w wystawionym tytule wykonawczym błędów pisarskich i oczywistych omyłek na podstawie zastosowanego przez organy art. 113 § 1 K.p.a.

38.Prawo pomocy

Postępowanie o przyznanie prawa pomocy w większości spraw wszczynane jest na wniosek osób fizycznych, zaś w zakresie należności publiczno-prawnych także osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej (w praktyce spółki cywilne, spółki prawa handlowego, stowarzyszenia zwykłe). Co do zasady prawo pomocy udzielane jest w sytuacjach, w których skarżący ponad wszelką wątpliwość wykazali przesłanki do jego przyznania (II SPP/Rz 127/19, II SPP/Rz 131/19, II SPP/Rz 205/19). 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 lub często przemilczali wezwanie o dodatkowe oświadczenie lub dokumenty źródłowe dotyczące stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego (II SAB/Rz 2/19, II SPP/Rz 191/19, II SPP/Rz 212/19, II SPP/Rz 216/19, II SPP/Rz 281/19). Zdarzały się przypadki wnioskowania o przyznanie prawa pomocy, po czym skarżący wykonywali obowiązki związane z wymaganymi opłatami w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub wnioskując o pełnomocnika – ustanawiali pełnomocnika z wyboru (II SPP/Rz 62/19). W takich przypadkach postępowanie o przyznanie prawa pomocy było umarzane.

Orzeczenia z zakresu prawa pomocy obejmują poza przyznaniem i odmową przyznania oraz cofnięciem tej preferencji skarżącym (i uczestnikom) postępowania

sądowo-administracyjnego (sprawy dotyczące cofnięcia prawa pomocy w okresie sprawozdawczym nie odnotowano) także wydawanie postanowień o przyznaniu (i odmowie) wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu (lub rzecznikowi patentowemu, co z uwagi na charakter spraw nie miało miejsca) za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków (II SA/Rz 1419/18, II SA/Rz 31/17, II SA/Rz 680/19).

W kwestii prawa pomocy wydawane są również zarządzenia o pozostawieniu wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania z przyczyn formalnych – niezłożenie go na formularzu według odpowiedniego wzoru oraz wobec niekompletnego i nieuzupełnionego wniosku (II SPP/Rz 182/19, II SPP/Rz 111/19, II SPP/Rz 169/19).

W okresie sprawozdawczym w jednej sprawie o sygn. II SPP/Rz 49/19, z uwagi na przedmiot postępowania administracyjnego i przyszłej skargi mieszczący się w dyspozycji art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mając na uwadze, że siedziba Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców mieści się w Warszawie, na podstawie art. 258 § 2 pkt 2 i art. 245 § 1 i 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przekazano wniosek o przyznanie prawa pomocy w celu nadania mu dalszego biegu.

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 - 40,
2. ilość wniosków o wydanie kopii orzeczenia w trybie dostępu do informacji publicznej wyniosła - 1,
3. ilość wniosków załatwionych poprzez udzielenie informacji, ze wskazaniem liczby spraw dotyczących wydania kopii orzeczenia - 40 w tym 1 załatwionych poprzez wydanie kopii orzeczenia,
4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej wynosi - 1, w tym odmówiono udzielenia informacji publicznej w 1 przypadku (na podstawie art. 3 ust.1 pkt 1 w zw. z art.16 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), 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.

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 123 wnioski, z tego :

- 23 wnioski o wydanie odpisów orzeczeń,

- 48 wniosków o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy,
- 52 wnioski dotyczyło informacji w sprawie.

Wydział Informacji Sądowej ponadto :

- 215 razy udostępniał akta spraw do wglądu,
- około 250 razy średniomiesięcznie udzielał informacji telefonicznych.

W ramach współpracy z organami ścigania i sądami powszechnymi udzielono 38 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma (w tym 21 pism o wypożyczenie akt sądowych). W ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi nie wpłynęła żadna korespondencja. W ramach współpracy dla osób nie będących stroną postępowania udzielono 13 odpowiedzi.

III. prowadził sprawy petycji, skarg i wniosków, gdzie wpłynęło łącznie 8 wniosków;

IV. prowadził sprawozdawczość statystyczną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie;

V. sprawował obowiązki administratora systemu informatycznego;

VI. przygotował 2 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](http://bip.rzeszow.wsa.pl)), zamieszczając tam między innymi miesięczne i roczne informacje o ruchu spraw.