

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Rzeszowie w 2021 r.**

Rzeszów – styczeń 2022 r.

Spis treści

I.	WYKAZ SKRÓTÓW NAZW AKTÓW PRAWNYCH	5
II.	UWAGI OGÓLNE	9
III.	INNE FORMY DZIAŁANIA	13
IV.	ORZECZNICTWO	15
1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych.....	15
2.	Podatek dochodowy od osób prawnych.....	18
3.	Podatek od towarów i usług	20
4.	Podatek akcyzowy	24
5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	25
6.	Podatek rolny, leśny, podatki i opłaty lokalne.	25
7.	Podatek od spadków i darowizn	27
8.	Opłaty administracyjne	28
9.	Sprawy celne	28
10.	Finanse publiczne	31
11.	Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa	33
12.	Polityka rozwoju	35
13.	Budownictwo	36
14.	Sprawy z zakresu dróg.....	44
15.	Sprawy gospodarcze.....	49
16.	Sprawy obywatelskie.....	54
17.	Gospodarka nieruchomościami.....	57
18.	Stosunki wodne.....	60
19.	Geodezja i kartografia	66
20.	Ochrona środowiska	69
21.	Edukacja	71
22.	Zagospodarowanie przestrzenne	76
23.	Rolnictwo i leśnictwo	83
24.	Wyłączenia	86
25.	Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe	91
26.	Choroby zawodowe i nadzór sanitarny	97
27.	Sprawy mieszkaniowe	103
28.	Pomoc społeczna	103
29.	Ubezpieczenie społeczne.....	107
30.	Kombatanci.....	111
31.	Egzekucja należności niepieniężnych	113
32.	Egzekucja świadczeń pieniężnych	115
33.	Sprawy samorządowe.....	117
34.	Grzywny	121
35.	Informacja publiczna.....	123
36.	Sprawy różne.....	125
37.	Stosowanie art. 145a i art. 179a P.p.s.a.....	128
38.	Postępowanie mediacyjne i uproszczone	129
39.	Prawo pomocy	135
V.	WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ	140

I. WYKAZ SKRÓTÓW NAZW AKTÓW PRAWNYCH

- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137)
- rozp. w sprawie chorób zawodowych – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1367 ze zm.)
- rozp. w sprawie warunków technicznych – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)
- u.COVID-19 – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.)
- u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
- u.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.g.i.w.n. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99)
- u.g.h. – ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2094 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)
- UKC – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U.UE.L.2013.269.1 ze zm.)
- u.k.p. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.)

u.o.d.o. – ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)

u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)

u.o.k. – ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517 ze zm.)

u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)

u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1546 ze zm.)

u.P. – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.)

u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 722 ze zm.)

u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)

u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 815 ze zm.)

u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.)

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)

u.p.g.i.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.)

u.p.l. – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.)

u.p.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)

u.p.o.u.a. - ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.)

u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333)

u.p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.)

u.p.s. - ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)

u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2019 r. poz. 1813 ze zm.)

u.p.w. – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.)

u.p.z. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409 ze zm.)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)

u.r.z. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

u.s.i.w.g. – ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.)

u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020r. poz. 920 ze zm.)

u.s.s.e. – ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1670 ze zm.)

ustawa o lasach – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.)

ustawa o płatnościach bezpośrednich – ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1341 ze zm.)

ustawa o VAT– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)

ustawa SENT – ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 859 ze zm.)

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)

u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020r. poz. 1668)

u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020r. poz. 111)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.)

u.w.r. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.)

u.w.t. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2297 ze zm.)

u.z.p.d. – ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 1905 ze zm.)

u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.)

u.z.z.w. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

WKC - rozporządzenie RADY (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U.U.E.L.302.1 ze zm.)

II. UWAGI OGÓLNE

W 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (zwany dalej WSA lub Sądem) funkcjonował w niezmienionej strukturze dwóch wydziałów orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej i oddziałów: finansowo-budżetowego, spraw ogólnych i osobowych oraz administracyjno-gospodarczego. Zatrudnionych było 3 sędziów NSA, 12 sędziów WSA, 2 asesorów, 3 referendarzy sądowych i 10 asystentów sędziego.

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2021 r. nie uległa zmianie. Nadal funkcje tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia NSA Jacek Surmacz, będący także Prezesem Sądu, w Wydziale II – sędzia NSA Jerzy Solarski, będący Wiceprezesem Sądu i w Wydziale Informacji Sądowej – sędzia NSA Stanisław Śliwa, również jako rzecznik prasowy.

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

Jeden sędzia orzekał w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w pełnym wymiarze.

Podkreślić należy, że działalność Sądu w 2021 r. była realizowana w rygorze wynikającym z ograniczeń związanych z pandemią koronawirusa. Sprawy były rozpoznawane na rozprawach, rozprawach zdalnych, na posiedzeniach niejawnych w składzie trzyosobowym oraz w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 ustawy P.p.s.a. Na salach rozpraw zamontowano urządzenia umożliwiające przeprowadzanie rozpraw na odległość.

I WPŁYW SKARG I WYNIKI POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

1. Wpływ skarg i sposób ich załatwienia

W 2021 r. do WSA w Rzeszowie wpłynęło ogółem 3137 skarg (SA 2927, SAB 194, SO 16). W 2021 r. wpłynęło o 568 skarg więcej niż w 2020 r., co wskazuje na wzrost o 22,10%.

Do 31 grudnia 2021 r. na rozprawach załatwiono 371 spraw wpisanych do repertorium SA. Nie załatwiono na rozprawie spraw wpisanych do repertorium SAB.

Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 2212 spraw z repertorium SA i 267 spraw z repertorium SAB oraz 16 spraw z repertorium SO.

Ponadto, „zamknięto” łącznie 210 spraw z czego 195 z rep. SA i 15 spraw z rep. SAB. Pojęcie „zamknięte” obejmuje sprawy, które nie zostały rozstrzygnięte przez Sąd orzeczeniem, np. połączone, czy przekazane innym sądom.

Ogółem w 2021 r. załatwiono 3076 sprawy, z czego: SA – 2778 spraw, SAB – 282, SO – 16.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. do załatwienia pozostało ogółem 773 spraw, w tym: z repertorium SA – 732, z repertorium SAB – 40, z repertorium SO – 1.

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

1. Administracja rządowa	442 skargi
- Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	61 skarg
- Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	73 skargi
- Prezes KRUS	5 skarg
- Prezes ZUS	249 skarg
- Główny Inspektor Transportu Drogowego	44 skargi
- Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	8 skarg
- Prezes Narodowego Fundusz Zdrowia	1 skarga
- Komendant Główny Policji	1 skarga
2. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie	452 skargi
3. Akty i czynności terenowych organów administracji rządowej	738 skarg
4. Akty i czynności innych organów	92 skargi
5. Samorządowe Kolegia Odwoławcze,	1095 skarg
w tym:	
- Krosno	162 skargi
- Przemyśl	234 skargi
- Rzeszów	421 skarg
- Tarnobrzeg	278 skarg

Skargi według kryterium najliczniejszych przedmiotowo wpływów wynosiły:

- pomoc społeczna (symbol 632) – 618 skarg, co stanowi 20% ogólnego wpływu skarg;
- sprawy podatkowe i inne świadczenia pieniężne – (symbol 611) - 562 skargi, co stanowi 18% ogólnego wpływu skarg;
- stosunku pracy i stosunki służbowe – (symbol 619) – 237 skarg, co stanowi 7,5% ogólnego wpływu skarg;
- budownictwo (symbol 601) – 194 skargi, co stanowi 6,2% ogólnego wpływu skarg;
- sprawy zagospodarowania przestrzennego (symbol 615) – 156 skarg, co stanowi 5% ogólnego wpływu spraw.
- utrzymanie i ochrona dróg publicznych (symbol 603) – 155 skarg, co stanowi 5% ogólnego wpływu spraw;

Ogółem w sprawach samorządowych wpłynęło 108 skarg, w tym 30 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzorczych, a 67 skarg wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm.).

Na ogólną ilość skarg tj. 3137 zdecydowana większość skarg wniesiona została przez osoby fizyczne. Struktura podmiotowa autorów skarg przedstawia się następująco:

- osoby fizyczne	1721
- osoby prawne	604
- organizacje społeczne i stowarzyszenia	170
- prokuratora	72
- Rzecznik Praw Obywatelskich	2

Łącznie przed WSA w Rzeszowie wystąpiło 151 pełnomocników stron. Ich struktura podmiotowa przedstawia się następująco:

- pełnomocnicy administracji państwowej	62
- adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	39
- radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	43
- doradcy podatkowi	7
- rzecznicy patentowi	0

Ponadto przed WSA wystąpiło 3 prokuratorów.

2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2021 r. nie przeprowadzono postępowań mediacyjnych.

W 2021 r. w trybie uproszczonym rozpoznano łącznie 694 sprawy, w tym: uwzględniono skargi w 305 sprawach, oddalono w 332 sprawach, załatwiono w inny sposób w 57 sprawach.

W trybie art. 179 a P.p.s.a. załatwiono 3 sprawy w repertorium SA.

3. Grzywny

W 2021 r. Sąd, na podstawie art. 55 § 1, art. 149 § 2 i art. 154 § 1 P.p.s.a. wymierzył grzywnę łącznie w 35 sprawach.

W trybie art. 55 § 1 P.p.s.a, na ogólną liczbę 10 wniosków, a rozpoznano 11 wniosków o wymierzenie organowi grzywny. Większa liczba wniosków załatwionych niż wniosków złożonych wynika z faktu, że 1 wniosek do załatwienia pozostał z poprzedniego roku.

W trybie art. 149 § 2 P.p.s.a. wpłynęło 27 wniosków, a rozpoznano 20 wniosków o wymierzenie organowi grzywny.

W trybie art. 154 § 1 P.p.s.a. wpłynęły 4 wnioski o wymierzenie organowi grzywny, które załatwiono.

W 2021 r. wpłynęło 14 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania. Łącznie załatwiono 14 skarg na posiedzeniu niejawnym: w tym uwzględniono - 4, oddalono - 4, odrzucono – 3, zamknięto - 2 (3 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny). Większa suma wniosków załatwionych i pozostałych do załatwienia, niż wniosków złożonych wynika z faktu, że 3 wnioski do załatwienia pozostały z poprzedniego roku.

III. INNE FORMY DZIAŁANIA

Udział sędziów w naradach, konferencjach, sympozjach i seminariach naukowych

W pozaorzeczniczej działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w 2021 r. miały miejsce następujące wydarzenia:

- 12 – 13 marca Toruń – odbył się VI Toruński przegląd orzecznictwa podatkowego zorganizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika Wydział Prawa i Administracji – wzięli udział sędzia i referendarz (konferencja on-line);
- 28 maja i 18 czerwca – w zorganizowanym przez NSA szkoleniu pt. – „Zmiany w P.p.s.a., K.p.a., O.p. oraz U.p.e.a. wprowadzone ustawą z dnia 18 listopada 2021 r. o doręczeniach elektronicznych” – wzięło udział 5 sędziów (szkolenie on-line);
- 8 – 9 czerwca – odbył się Toruński przegląd orzecznictwa „Podatki i opłaty lokalne” – zorganizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika Wydział Prawa i Administracji – wzięli w nim udział sędzia i referendarz (konferencja on-line);
- 8 listopada – odbyła się VIII Ogólnopolska konferencja „Samorząd terytorialny w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” zorganizowana przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu – 1 sędzia WSA w Rzeszowie wystąpił z prelekcją „ Informacja publiczna w obszarze wydatków publicznych” (on-line);
- 15 listopada – NSA zorganizował szkolenie pt. „Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego” (on-line) – wzięło w nim udział 2 asesorów.

W roku sprawozdawczym asystent sędziego z dniem 1 marca 2021 r. objął stanowisko asesora w tut. Sądzie.

Dwóch sędziów orzekających w WSA w Rzeszowie jest pracownikami naukowymi na wyższych uczelniach. W Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie wykłady prowadził jeden sędzia.

Dwóch sędziów prowadziło zajęcia w ramach aplikacji radcowskiej i jeden sędzia prowadził zajęcia na aplikacji adwokackiej.

Jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego i jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego.

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 została zgłoszona 1 teza do wyroku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie skierował żadnego pytania do Trybunału Konstytucyjnego ani do Trybunału Sprawiedliwości UE.

IV. ORZECZNICTWO

1. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W sprawach I SA/Rz 821/20, I SA/Rz 169/21, I SA/Rz 170/21 i I SA/Rz 212/21, dotyczących zaliczenia dokonanych przez podatników odpisów amortyzacyjnych do kosztów uzyskania przychodów, Sąd podkreślił że wprowadzenie danego składnika majątku do ewidencji oraz rozpoczęcie jego amortyzowania nie przesądza o kwalifikacji danej rzeczy jako środka trwałego. Podlega ono bowiem ocenie organów w kontekście całokształtu okoliczności sprawy. Jeżeli przewidywany przez skarżących okres użytkowania nieruchomości, w momencie wprowadzania do ewidencji środków trwałych był krótszy niż rok, wpis do ewidencji należy uznać za nieskuteczny, w konsekwencji czego skarżący nie mieli prawa do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów, zarówno odpisów amortyzacyjnych od budynku, jak również jego niezamortyzowanej wartości.

Z kolei dokonując wykładni art. 22a ust. 1 u.p.d.o.f. w sprawie I SA/Rz 21/21, Sąd wskazał, że środkiem trwałym podlegającym amortyzacji nie jest udział we współwłasności, lecz rzecz będąca przedmiotem współwłasności. Ani prawo własności, ani tym bardziej udział w prawie własności, nie stanowią odrębnego od rzeczy środka trwałego, który podlegałby amortyzacji. W przypadku gdy przedsiębiorca wprowadzi do ewidencji środków trwałych rzecz, której jest tylko współwłaścicielem w jakiejś części, środkiem trwałym będzie zawsze rzecz, zaś prawo podatnika, które z tym się wiąże (własność albo współwłasność), wpłynie na określenie wartości początkowej czy ustalenie wysokości odpisów.

W sprawie I SA/Rz 37/21 Sąd zwrócił uwagę, że organ błędnie uznał skarżącą za podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Ustalenia bowiem oparł na okolicznościach dotyczących działalności dewelopera, któremu skarżąca udzieliła pełnomocnictwa. Sąd zaznaczył, że oceniając czy skarżąca prowadzi działalność gospodarczą należy odnieść się wyłącznie do jej indywidualnych cech oraz uwarunkowań prowadzonej aktywności.

W sprawach I SA/Rz 138/21 i I SA/Rz 142/21 Sąd uznał za prawidłowe ustalenia organu, że przychody skarżących z tytułu umorzenia udziałów w spółce cypryjskiej nie są przychodami z odpłatnego zbycia udziałów (akcji), o których mowa w art. 17

ust. 1 pkt 6 lit. a) u.p.d.o.f., ale przychodami z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f. (przychodami z udziału w zyskach osób prawnych).

Z kolei w sprawie I SA/Rz 389/21 Sąd wyjaśnił, że nie można uznać za przychód w rozumieniu u.p.d.o.f. wpłaconych przez spółkę (płatnika) zaległych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pracowników (podatników). Wpłacone przez spółkę zaległe składki nie zwiększają bowiem aktywów podatnika, natomiast powodują zmniejszenie istniejącego zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie jest to jednak zobowiązanie podatnika, lecz płatnika składek.

W wyroku wydanym w sprawie I SA/Rz 471/21 Sądu wyraził pogląd, że w aktualnym stanie prawnym nie ma podstaw do nieuznania spłaty dokonanej na rzecz wspólnika, wynikającej z podziału majątku likwidowanej spółki jawnej, za środki pieniężne otrzymane przez wspólnika spółki niebędącej osobą prawną z tytułu likwidacji takiej spółki, o których mowa w art. 14 ust. 3 pkt 10 u.p.d.o.f.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 624/21 Sąd ocenił, że korzyść majątkowa, jaką uzyskała skarżąca w związku z nabyciem od Lasów Państwowych lokalu po cenie obniżonej o 95% na podstawie preferencji przewidzianej w art. 40a ust. 4 ustawy o lasach, nie stanowi dla niej przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym, w tym przychodu ze stosunku pracy. Sąd zauważył, że uprawnienie do skorzystania z powyższej preferencji przysługuje określonej grupie podmiotów, ale nie wyłącznie pracownikom Lasów Państwowych. Nie jest ono wyłącznie i ściśle powiązane ze stosunkiem pracy. Realizacja uprawnień nadanych przez ustawodawcę w art. 40a powołanej ustawy wiąże się z prawem do zarządzania przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe) jednym ze składników mienia Lasów Państwowych, ale nie wkracza ono w treść stosunku pracy. Nie jest to świadczenie realizowane przez pracodawcę (nadleśnictwo), lecz przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, reprezentujące Skarb Państwa. Sąd zaznaczył, że obniżenie ceny w relacji do wartości rynkowej, na skutek zastosowania określonego w ustawie mechanizmu bonifikacyjnego, nie jest świadczeniem na rzecz kupującego i nie stanowi dla niego ze strony sprzedającego przysporzenia majątkowego.

W sprawie I SA/Rz 573/21 Sąd przychylił się do poglądu, że odsetki są odrębnym od należności głównej źródłem przychodu i podlegają opodatkowaniu nawet wówczas, gdy należność główna jest zwolniona z opodatkowania. Tym samym

zwolnienie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.d.o.f. nie obejmuje zasądzonych odsetek od wypłaconych świadczeń odszkodowawczych.

Warto również zwrócić uwagę na sprawę I SA/Rz 401/21. W uzasadnieniu wydanego w niej wyroku Sąd podkreślił, że żaden przepis prawa pozytywnego nie ogranicza organu podatkowego co do prawa wydania decyzji w trybie art. 21 § 3 o.p. z tego względu, że dokonał on wcześniej „bezdecyzyjnego” zwrotu nadpłaty w formie czynności materialno-technicznej. Sąd zauważył, że skoro – zgodnie z art. 75 § 4b o.p. – rozstrzygnięcie o nadpłacie w formie decyzji nie ogranicza możliwości wydania decyzji w trybie art. 23 § 3 o.p., to tym bardziej czynność materialno-techniczna nie może stanowić takiej przeszkody. W tej samej sprawie Sąd stwierdził, że przychód, którego przedmiotem jest świadczenie za wykorzystywanie samochodu prywatnego, jest przychodem ze stosunku pracy.

Uchylając postanowienia w przedmiocie pozostawienia bez rozpatrzenia wniosków o wydanie interpretacji dotyczących preferencyjnego opodatkowania dochodów generowanych przez prawa własności intelektualnej, tzw. ulgi IP Box (I SA/Rz 564/21, I SA/Rz 836/21, I SA/Rz 810/21, I SA/Rz 869/21), Sąd podkreślił, że zawarty w art. 30ca ust. 2 u.p.d.o.f. termin „działalność badawczo-rozwojowa”, mimo jego zdefiniowania w art. 5a pkt 38-40 u.p.d.o.f. poprzez odniesienie do terminów „badania naukowe” i „prace rozwojowe” w rozumieniu art. 4 ust. 2 oraz ust. 3 p.s.w.n., nie może być potraktowany jako odnoszący się do wykładni przepisów niestanowiących elementu regulacji prawa podatkowego. Za nieprawidłową Sąd uznał praktykę wzywania przez organ do uzupełnienia wniosku o wydanie interpretacji poprzez odpowiedź na pytanie czy działalność opisana we wniosku stanowi badania naukowe, prace rozwojowe lub działalność badawczo-rozwojową, w sytuacji, gdy właśnie tego dotyczą wątpliwości interpretacyjne wnioskodawcy. Sąd zaznaczył, że przedmiotowej kwalifikacji winien dokonać organ i nie może tego ciężaru przerzucać na wnioskodawcę.

Jeżeli natomiast chodzi o zryczałtowany podatek dochodowy, to dokonując w sprawie I SA/Rz 430/21 wykładni art. 6 ust. 4 pkt 1 lit. a u.z.p.d. Sąd skonstatował, że zwrot „uzyskali przychody z tej działalności” należy rozumieć w ten sposób, że chodzi tu o rzeczywiste przychody, odpowiadające stanowi rzeczy. Sąd zauważył, że gdyby ustawodawca chciał wskazać, że chodzi tu o wykazany (zadeklarowany) przez podatnika przychód, mógłby to uczynić przez użycie adekwatnego sformułowania ustawowego (np. „zadeklarowany przychód”).

Jeżeli chodzi o kwestie procesowe, pojawiające się przy okazji stosowania przepisów u.p.d.o.f., warto zwrócić uwagę na sprawę I SA/Rz 743/20, w której Sąd podzielił stanowisko skarżącego, że odmowa przeprowadzenia wnioskowanego przez podatnika dowodu, w ramach prowadzonego względem niego postępowania, winna nastąpić w formie postanowienia, wydanego przez organ, któremu wniosek tego rodzaju został przedłożony, jeszcze przed wydaniem decyzji. Brak jednak formalnej odmowy uwzględnienia wniosku dowodowego skarżącego nie może być utożsamiany z pozbawieniem go możliwości czynnego udziału w postępowaniu, gdyż faktycznie nie miało to wpływu na zakres jego praw procesowych. Postanowienie w przedmiocie odmowy uwzględnienia dowodu jest bowiem rozstrzygnięciem niezaskarżalnym, tak więc skarżący nie mógł go bezpośrednio kwestionować.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 392/21 Sąd oddalił skargę na decyzję w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania bowiem uznał, że w sytuacji gdy przesyłkę z postanowieniem o wszczęciu postępowania podatkowego awizowano powtórnie o jeden dzień za wcześnie i zwrócono nadawcy o jeden dzień za wcześnie, lecz kolejne pisma w sprawie zostały doręczone prawidłowo, nie można stwierdzić, że podatnik nie z własnej winy nie brał udziału w postępowaniu.

2. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie I SA/Rz 32/21 spór dotyczył możliwości odliczenia – w ramach przewidzianej w art. 18d u.p.d.o.p. ulgi badawczo-rozwojowej – kosztów kwalifikowanych poniesionych przez skarżącą w miesiącach, w których korzystanie ze zwolnienia na podstawie art. 17 ust.1 pkt 34 u.p.d.o.p. w oparciu o posiadane zezwolenia w związku z działalnością w specjalnej strefie ekonomicznej nie było możliwe z uwagi na wyczerpanie limitu zwolnienia. Sąd stwierdził, że nie ma przeszkód, aby podmiot działający w specjalnej strefie ekonomicznej mógł rozliczać ulgę badawczo-rozwojową w odniesieniu do działalności opodatkowanej na zasadach ogólnych, która nie jest objęta zwolnieniem z uwagi na wyczerpanie limitu (może być to działalność prowadzona zarówno w strefie, jak i poza jej terenem). Istotne jest, aby nie następowało podwójne odliczenie tych samych wydatków – raz na potrzeby kalkulacji dochodu zwolnionego, a drugi raz dla celów rozliczenia przedmiotowej ulgi.

Również z działalnością w specjalnej strefie ekonomicznej związana była sprawa I SA/Rz 215/21. Sąd skonstatował w niej, że otrzymany przez skarżącą przychód w postaci odszkodowania od ubezpieczyciela nie jest następstwem działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej w zakresie wyrobów strefowych wytworzonych na terenie strefy, wskazanych w treści zezwoleń skarżącej, lecz wynika z odrębnej umowy, której przedmiotem jest udzielenie przez ubezpieczyciela ochrony ubezpieczeniowej oraz jest wynikiem zaistnienia przewidzianego w umowie wypadku (zdarzenia losowego). W konsekwencji nie jest to przychód z działalności gospodarczej wykonywanej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, podlegający zwolnieniu na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p.

Na gruncie sprawy I SA/Rz 628/21, Sąd przychylił się do poglądu, że wynik wykładni językowej i systemowej art. 15c u.p.d.o.p. prowadzi do wniosku, że odesłanie w art. 15c ust. 4 u.p.d.o.p. do odpowiedniego stosowania art. 7 ust. 3 u.p.d.o.p. oznacza, że ograniczenia w zaliczeniu do kosztów podatkowych kosztów finansowania dłużnego należy odnieść wyłącznie do dochodu podlegającego opodatkowaniu. W związku z powyższym Sąd uznał, że obowiązek wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów kosztów wymienionych w art. 15c ust. 1 u.p.d.o.p. nie powinien mieć zastosowania w odniesieniu do kosztów działalności zwolnionej z opodatkowania, w tym do zwolnienia na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p.

Sprawy I SA/Rz 811/21 i I SA/Rz 865/21 dotyczyły kwestii, czy środki otrzymane przez wnioskodawców z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na podstawie art. 15g u.COVID-19 jako dofinansowanie wynagrodzeń, stanowią przychód w rozumieniu art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p., zaś w przypadku uznania, że środki te stanowią przychód, to czy stanowią one przychód z działalności zwolnionej z opodatkowania zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. Sąd uznał, że kwota dofinansowania stanowić będzie przychód podatkowy, natomiast wydatki nią pokryte można rozpoznać jako koszty uzyskania przychodu. Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu, że możliwość wyłączenia wydatku jako kosztu podatkowego dotyczy tylko takich wydatków, które nie są kosztami podatkowymi obiektywnie, w świetle regulacji ustawy podatkowej, a nie tych, których podatnik nie uwzględnił w rachunku podatkowym mocą swej indywidualnej decyzji. Jednocześnie Sąd zaznaczył, że pomiędzy analizowanym dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników, a działalnością skarżących w specjalnej strefie ekonomicznej, można wykazać ścisły, funkcjonalny i nierozzerwalny związek, który

pozwała na uwzględnienie tego przychodu w kalkulacji dochodu zwolnionego z podatku na podstawie z art. 17 ust. 1 pkt 34 i ust. 4 u.p.d.o.p.

3. Podatek od towarów i usług

Przedmiotem oceny Sądu w sprawie I SA/Rz 102/21 była indywidualna interpretacja prawa podatkowego dotycząca podatku od towarów i usług w zakresie braku opodatkowania sprzedaży posiłków dla szkół prowadzonych przez stowarzyszenie.

Zdaniem Sądu, dostarczanie posiłków przez gminę do szkół prowadzonych przez odrębny podmiot - stowarzyszenie, nie odbywa się w reżimie publicznoprawnym, bo jest świadczeniem usług (dostaw) na rzecz odrębnego podmiotu, które realizuje własne cele i zadania zbieżne tylko z zadaniami gminy w zakresie edukacji.

Zwrócono uwagę, że obowiązek świadczenia usług dostawy posiłków nie wynika z regulacji dotyczących prowadzenia szkoły przez gminę oraz relacji ucznia z tą szkołą, lecz z umowy zawartej przez gminę ze stowarzyszeniem, które jest odrębnym podmiotem stosunków cywilnoprawnych.

Sąd przyjął, że pobierając wynagrodzenie od stowarzyszenia za dostarczone wyżywienie dla prowadzonej przez ten podmiot szkoły publicznej, gmina świadczy odpłatnie usługę w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o VAT i działa jako podatnik VAT. Pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą istnieje stosunek cywilnoprawny, a nie publicznoprawny, w ramach którego następuje wymiana wzajemnych świadczeń. Występuje przy tym bezpośredni związek między tym świadczeniem a wynagrodzeniem otrzymanym przez gminę.

W sprawach: I SA/Rz 143/21, I SA/Rz 205/21 i I SA/Rz 219/21 Sąd rozpoznawał skargi na decyzje, którymi dokonano zastępczego rozliczenia spółki z podatku VAT za poszczególne okresy rozliczeniowe. Organ zakwestionował rozliczenia spółki w zakresie podatku należnego i podatku naliczonego. Nie uznał przyjętego przez nią zwolnienia od podatku VAT usług świadczonych na rzecz podmiotów leczniczych, stwierdzając że nie są to pomocnicze usługi z zakresu opieki medycznej, o których mowa w [art. 43 ust. 1 pkt 18](#) i [18a](#) ustawy o VAT, ani usługi podstawowe. Przyjął, że Spółka nie mogła skorzystać ze zwolnienia przedmiotowego, gdyż nie była podmiotem leczniczym. Prowadzonej przez nią

działalności nie uznano za związaną z opieką szpitalną i medyczną. Nie świadczyła usługi podstawowej (usługi opieki medycznej), z którą usługi pomocnicze pozostawałyby w ścisłym związku, dlatego całość wykonanych usług powinna być opodatkowana stawką podstawową.

Sąd zaaprobował stanowisko organu, że jeżeli spółka świadczy na rzecz podmiotów leczniczych usługi utrzymania czystości w szpitalach i transportu wewnątrzszpitalnym, ale sama nie świadczy usługi podstawowej, to nie może skorzystać ze zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 18a ustawy o VAT.

W sprawie I SA/Rz 383/21 Sąd poddał ocenie spór między stronami dotyczący prawa gminy do pełnego odliczenia podatku od towarów i usług z tytułu wydatków inwestycyjnych poniesionych na budowę targowiska. Sąd podzielił pogląd skarżącej gminy, że przysługuje jej pełne prawo do odliczenia podatku, gdyż przedsięwzięcie będzie w całości związane ze sprzedażą opodatkowaną, a pobieranie opłaty targowej nie może mieć wpływu na prawo do odliczenia.

Sąd wskazał, że prowadzenie targowiska jest zadaniem własnym gminy, zatem budowa targowiska stanowi realizację zadania publicznego, jakie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego [art. 7 ust. 1 pkt 11](#) u.s.g. Nadto w zakresie swojego władztwa publicznego gmina pobiera opłatę targową, która jednak nie stanowi ekwiwalentu za korzystanie z targowiska, lecz jest należnością o charakterze publicznoprawnym. W ocenie Sądu brak jest podstaw do uznania, że powyższe czynności podejmowane w zakresie władztwa publicznego stanowią o wykorzystywaniu targowiska do celów innych niż działalność gospodarcza.

Sąd wyraził stanowisko, że skoro gmina zaznaczyła, że po budowie targowiska będzie pobierała za wynajem powierzchni handlowej na targowisku opłatę z tytułu korzystania z niego, to w tym zakresie będzie działała w charakterze podatnika podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i ust. 6 in fine ustawy o VAT - prowadzącego działalność gospodarczą, podlegającą opodatkowaniu tym podatkiem. Konsekwencją tego będzie więc uprawnienie gminy do pełnego odliczenia podatku naliczonego od wydatków poniesionych na realizację inwestycji, jak i związanych z późniejszą eksploatacją targowiska, na zasadach określonych w [art. 86 ust. 1](#) ustawy o VAT.

Kontroli Sądu w sprawie I SA/Rz 66/21 poddana została interpretacja indywidualna dotycząca statusu spółki komunalnej jako podatnika podatku VAT w zakresie powierzonych jej przez gminę zadań własnych gminy, a także kwestia

przyjęcia, że otrzymywane przez spółkę rekompensaty stanowią wynagrodzenie, podlegające opodatkowaniu VAT.

Skarżąca spółka oczekiwała od organu odpowiedzi na pytanie, czy rekompensaty, jakie otrzymuje do świadczonych usług związanych z gospodarowaniem odpadami oraz transportem publicznym, podlegają opodatkowaniu VAT. Według spółki nie jest ona podatnikiem VAT, a otrzymywane rekompensaty nie podlegają opodatkowaniu VAT i nie jest konieczne dokumentowanie ich otrzymania fakturą.

W ocenie organu, czynności spółki polegające na zagospodarowywaniu odpadów komunalnych, mieszczące się w zakresie zadań własnych gminy, spełniają przesłanki do uznania ich za odpłatne świadczenie usług, podlegają one opodatkowaniu, zatem spółka ma status podatnika VAT, a otrzymywane rekompensaty podlegają opodatkowaniu. Sąd przychylił się do stanowiska organu.

Zwrócono uwagę, że spółka wykonuje czynności związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, polegających na zagospodarowywaniu odpadów komunalnych, ale czynności te wykonuje jako odrębny podmiot posiadający status odrębnego podatnika. Jest podmiotem prawa handlowego, a za realizację czynności otrzymuje od gminy określone wynagrodzenie, które ma pokrywać koszty jej działalności. Pomiędzy spółką a gminą istnieje stosunek prawny, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych, pozwalających na ich opodatkowanie VAT. Otrzymywana rekompensata stanowi dla spółki obrót podlegający opodatkowaniu VAT. Spółka nie wchodzi w skład administracji samorządowej, lecz prowadzi niezależną działalność gospodarczą. Spółka ustaliła z gminą zasady ustalania rekompensaty; pomiędzy rekompensatą a świadczeniem usług zachodzi bezpośredni związek. Otrzymane świadczenie pozostaje w bezpośrednim związku z wykonywanymi czynnościami związanymi z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

W ocenie Sądu okoliczność, że jedynym udziałowcem spółki jest gmina, która przy jej pomocy realizuje zadania własne, nie przesądza samoistnie o statusie spółki jako organu władzy publicznej. W niektórych przypadkach świadczenie usług, nawet o charakterze użyteczności publicznej, w tym stanowiących realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, przez podmiot publiczny, który jest zasadniczo

traktowany jako organ władzy publicznej, może być podatnikiem VAT. W szczególności będzie to mieć miejsce wtedy, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji.

Sąd zaznaczył, że działalność spółki dotyczy innego obszaru działalności, aniżeli realizacja przez gminę zadania własnego, choć ma charakter wspierający jednostkę samorządu w wykonywaniu jej zadań własnych. Spółka nie wykonuje zadań własnych w zakresie realizacji obowiązku prawnego jako organ władzy publicznej, lecz świadczy na zlecenie gminy usługi związane z realizacją wymienionych zadań. Usługi te świadczone są na rzecz gminy, za które spółka otrzymuje określone wynagrodzenie (jej ekwiwalent w postaci rekompensaty mającej uzupełnić niedobór wyniku finansowego). Działalność spółki w zakresie świadczenia usług związanych z gospodarowaniem na zlecenie gminy odpadami nie różni się od działalności innych podmiotów świadczących komercyjnie podobne usługi (np. wybranych w drodze przetargu), niezależnie od tego, przez kogo zostały zawiązane, za które te inne podmioty otrzymywałyby wynagrodzenie za świadczenie określonych usług związanych z odbiorem odpadów. Rekompensata stanowi zatem wartość dodaną do wynagrodzenia za świadczone przez spółkę na rzecz gminy usługi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej jako spółka komunalna. Świadczenie takie należy traktować tak samo, jak traktowane byłoby wynagrodzenie płacone przez gminę na rzecz podmiotu komercyjnego, innego niż spółka komunalna, za takie same usługi.

Oddalając skargę, wyrokiem z 25 marca 2021 r. I SA/Rz 94/21, Sąd stwierdził, że skoro do zaliczenia zwrotu podatku na poczet zaległości podatkowych dochodzi z mocy prawa z dniem złożenia deklaracji w której taki zwrot wykazano, zaś okoliczność ta zaistnieje przed dniem ogłoszenia postępowania sanacyjnego wobec podatnika, to tym samym wiarygodność ta nie istnieje już w dacie wszczęcia postępowania sanacyjnego, a przez to nie może wejść w skład masy sanacyjnej podatnika bez względu na datę wydania postanowienia stwierdzającego taki stan rzeczy.

W związku z tym, że w deklaracjach składanych przez skarżącą zwrot podatku wykazano jeszcze przed otwarciem postępowania sanacyjnego, które nastąpiło 31 grudnia 2018 r., to nie można przyjąć, że zwrot podatku, który został zaliczony na zobowiązania o które chodzi w sprawie wszedł do masy sanacyjnej skarżącej. W tej sytuacji organy podatkowe mają uprawnienia do zaliczenia przedmiotowego

zwrotu na poczet zobowiązań podatkowych w trybie art. 76 i art. 76b o.p., a przepisy ustawy Prawo restrukturyzacyjne nie mają zastosowania.

4. Podatek akcyzowy

Liczba spraw z tego zakresu była znikoma.

Orzekając w sprawie I SA/Rz 20/21 Sąd stwierdził, że ograniczenie prawa skarżącej związanego z niepowstawaniem zobowiązania podatkowego w związku z dokonywaniem wewnątrzwspólnotowej dostawy wyrobów akcyzowych w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy nie mogło nastąpić w okolicznościach, w których z jednej strony skarżąca spełniła wszystkie wymogi określone w przepisach u.p.a. do skutecznego wszczęcia i zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy z drugiej natomiast strony, nawet z ustaleń dokonanych przez organy podatkowe wynika ponad wszelką wątpliwość, że ewidentnie „padła ofiarą” oszukańczej praktyki nabywców wyrobów akcyzowych, czyli kontrahentów. Jeżeli określony podmiot zachował się w sposób zgodny z ustawą podatkową, co do zasady nie można obciążać takiego podmiotu skutkami działań lub zaniechań innych osób, na które nie miał on wpływu. Jeżeli normuje się pewne uprawnienia w postaci tzw. praw warunkowych, to nie można wprowadzać takich warunków, które nie zależą w żaden sposób od zachowania podatnika i gdy nie ma on prawnych możliwości ustalenia, czy warunki te są spełnione. Powierzenie nabywcy wyrobów akcyzowych transportu tych wyrobów w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, w tym w szczególności stałemu kontrahentowi, nie może być traktowane jako niedbalstwo.

W sprawie I SA/Rz 232/21 spór między skarżącą a organem podatkowym koncentrował się wokół kwestii nadpłaty odsetek od kwoty podatku akcyzowego z tytułu importu towarów, a w szczególności czasokresu, za który odsetki te powinny być naliczone. Sąd stwierdził, że w sprawie zastosowanie powinien znaleźć przepis art. 27 ust. 7 u.p.a., który stanowi, że w przypadku określenia kwoty akcyzy w decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego podatnik jest obowiązany w terminie 10 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji, zapłacić różnicę między akcyzą wynikającą z decyzji a akcyzą pobraną przez ten organ wraz z należnymi odsetkami za zwłokę od niepobranej kwoty akcyzy, liczonymi od dnia następnego po dniu powstania obowiązku podatkowego do dnia powiadomienia o wysokości należności

podatkowych. W odniesieniu do zasad poboru i wysokości tych odsetek przepisy o.p. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 7a. Przepis ten w sposób jednoznaczny i wyczerpujący precyzuje sposób naliczania odsetek w sytuacji, w której dochodzi do powstania obowiązku ich uiszczenia od niepobranej kwoty podatku akcyzowego, należnego z tytułu importu towarów. Treść powyższego przepisu wyklucza możliwość zastosowania art. 54 § 1 pkt 7 o.p., odnoszącego się do naliczania odsetek od zaległości podatkowych.

5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W 2021 r. w tej kategorii spraw odnotowano znikomy wpływ spraw, których motywy rozstrzygnięcia nie zostały, w przypadku oddalenia skargi, utrwalone w formie pisemnego uzasadnienia. Poprzez pryzmat samego rozstrzygnięcia można jednak wnioskować, że sądowa kontrola rozstrzygnięć organów w tej kategorii spraw nie ujawniła uchybień w procedowaniu organów.

Jedynie w sprawie I SA/Rz 192/21 dotyczącej odmowy umorzenia zaległości podatkowej w podatku od czynności cywilnoprawnych Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, zwrócił organom uwagę na fakt, że instytucja umorzenia zaległości podatkowej – mimo że jest instytucją stosowaną wyjątkowo - nie może być martwym zapisem ustawy, a organ w okolicznościach faktycznych sprawy, rozpoznając wniosek podatnika powinien rozważyć przynajmniej możliwość rozłożenia zaległości podatkowej na raty.

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

Wśród orzeczeń dotyczących tej kategorii dominowały sprawy w przedmiocie podatku od nieruchomości.

Znaczną część stanowiły te, w których stroną wnoszącą skargę były Państwowe Gospodarstwa Leśne Lasy Państwowe (Nadleśnictwa).

Istota sporu dotyczyła kwestii rozstrzygnięć czy podatnikiem podatku od nieruchomości ma być Nadleśnictwo czy przedsiębiorca energetyczny, oraz czy przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości mogą być grunty, na których, mimo istnienia służebności przesyłu, prowadzona jest działalność leśna.

W sprawach I SA/Rz 318/21, I SA/Rz 292/21, I SA/Rz 252/21, I SA/Rz 850/20, w których przedmiotem rozstrzygnięcia były zobowiązania podatkowe Nadleśnictwa w podatku od nieruchomości za lata 2015-2017 Sąd oddalił skargi, prezentując konsekwentnie stanowisko, że grunty leśne, nad którymi przebiegają linie energetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne, co skutkuje ich opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, a konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwość prowadzenia na tych gruntach działalności leśnej.

Wśród spraw dotyczących tematyki podatku od nieruchomości na uwagę zasługuje sprawa I SA/Rz 147/21, w której Sąd wypowiedział się m.in. w kwestii zwolnienia z podatku nieruchomości zajętej na cele pożytku publicznego.

Oddalając skargę podatnika Sąd wskazał, że brak było podstaw do zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l., które dotyczy nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego, gdyż w przypadku skarżącego, organizowanie na rzecz stowarzyszenia zajęć, odbywało się na podstawie umowy o charakterze odpłatnym, a to wyklucza zastosowanie przedmiotowego zwolnienia.

W sprawie I SA/Rz 43/21 Sąd, podzielając jednolitą linię orzeczniczą definiującą działkę ewidencyjną jako jednostkę gruntu podlegającą zwolnieniu w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., orzekł, że zwolnieniu z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. podlegać będą grunty rozumiane jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się budynki lub budowle infrastruktury kolejowej wchodzące w skład infrastruktury kolejowej niezależnie od wielkości zajętej części działki.

W sprawie I SA/Rz 287/21 Sąd zajmował się kwestią opodatkowanie gruntu pod farmą fotowoltaiczną.

Sąd uznał za prawidłowe stanowisko organów podatkowych, że opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

W ocenie Sądu w przypadku farmy fotowoltaicznej nastąpiło zajęcie całych działek nieruchomości rolnych na prowadzenie działalności gospodarczej, co uzasadniało ich opodatkowanie podatkiem od nieruchomości, z zastosowaniem podwyższonych stawek.

Sąd stwierdził, że grunt pomiędzy panelami, jak też pomiędzy panelami a ogrodzeniem, należy traktować jako zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej, jako niezbędny i wykorzystywany do osiągnięcia zamierzonego rezultatu jakim jest instalacja i eksploatacja farmy fotowoltaicznej w celu pozyskiwania energii elektrycznej z uwagi na fakt, że cała powierzchnia nieruchomości, na której znajduje się infrastruktura farmy fotowoltaicznej została ogrodzona, co wskazuje na wyodrębnienie terenu. Urządzenia rozplanowane, rozlokowane zostały z wykorzystaniem całej nieruchomości z zachowaniem w miarę równomiernych odstępów pomiędzy poszczególnymi rzędami paneli, co świadczy że przestrzeń ta (odstęp między panelami) warunkuje właściwe wykorzystanie paneli celem wytworzenia energii, dostęp do nich w celu konserwacji, kontroli czy naprawy. Ponadto dzierżawca uzyskał zgodę na wchodzenie, wjeżdżanie pojazdami na grunt stanowiący przedmiot dzierżawy w celu dokonania wszelkich niezbędnych czynności pomiarowych oraz innych czynności faktycznych zmierzających bezpośrednio do realizacji urządzeń wytwórczych.

W sprawie I SA/Rz 1/21 Sąd orzekając kasatoryjnie stwierdził, że sam fakt posiadania budynku czy też gruntu przez przedsiębiorcę jest niewystarczający do przyjęcia, że jest on związany z działalnością gospodarczą. Konieczne jest ustalenie, że w takiej działalności jest wykorzystywany.

7. Podatek od spadków i darowizn

Liczba spraw z zakresu podatku od spadków i darowizn w 2021 r., w porównaniu do innych kategorii, była niewielka. Zapadły 2 wyroki o tożsamyh rozstrzygnięciach, którymi uchylono zaskarżone decyzje i umorzono postępowania podatkowe (sygn. I SA/Rz 432/21 i I SA/Rz 445/21).

Zasadnicze zagadnienie prawne, którego dotyczyły ww. sprawy, było już przedmiotem rozstrzygnięć WSA w Rzeszowie w latach ubiegłych. Orzeczenia te stanowią kontynuację ocen prawnych z lat wcześniejszych. Dotyczyły one tego, czy organ podatkowy może prowadzić postępowanie w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od spadku, kiedy deklaracja podatkowa została przez podatnika złożona po upływie pierwotnego (podstawowego) terminu przedawnienia, a wcześniej organ podatkowy dysponował prawomocnym orzeczeniem sądu stwierdzającym nabycie spadku, tyle że w oparciu o ten dokument

nie podjął żadnych czynności. Organy podatkowe uznały, że złożenie deklaracji podatkowej stanowiło powołanie się przez podatnika przed organem podatkowym na fakt nabycia spadku, o jakim mowa w art. 6 ust. 4 zd. 2 u.p.s.d. Sąd wskazał natomiast, że zgodnie z jednolitym już stanowiskiem sądów administracyjnych, obowiązek złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej (zeznania podatkowego) wynika tylko z art. 6 ust. 1 u.p.s.d., ale nie z art. 6 ust. 4 u.p.s.d. Do ponownego powstania obowiązku podatkowego (odnowienia) doszło z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku i od tego czasu organy miały 3 lata na wydanie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe, stosownie do art. 68 § 1 o.p.

8. Opłaty administracyjne

W sprawie I SA/Rz 827/20 spór dotyczył kwestii, czy opłatę za gospodarowanie odpadami należało naliczać i pobierać od skarżącego tylko do miesiąca, w którym zbył nieruchomości, czy też aż do czasu złożenia przez niego nowej deklaracji. Sąd stwierdził, że skarżący, zbywając nieruchomości utracił status właściciela w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, a przez to także w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Od tego czasu w świetle przepisów u.c.p.g. nie ciążył na nim obowiązek złożenia nowej deklaracji, ani też uiszczenia opłaty za kolejne miesiące, gdyż obowiązki te przeszły na nowego właściciela, tj. osoby, której przysługuje tytuł prawny do nieruchomości w postaci własności.

9. Sprawy celne

W sprawie I SA/Rz 847/20 Sąd odniósł się do kwestii prawidłowego ustalenia kręgu dłużników celnych wskazując, że w świetle art. 213 WKC, jeżeli w odniesieniu do tego samego długu celnego występuje kilku dłużników, są oni solidarnie zobowiązani do pokrycia tego długu. Analizując kwestię odpowiedzialności solidarnej Sąd, powołując się na orzecznictwo TSUE, wskazał że zgodnie z art. 96 ust. 1 i art. 204 ust. 1 WKC, główny zobowiązany, jako uprawniony do korzystania z procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego, jest dłużnikiem w zakresie długu celnego wynikającego z niezachowania przepisów dotyczących tej procedury.

Odpowiedzialność ta jest niezależna od dobrej wiary głównego zobowiązanego i od faktu, że naruszenie procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego wynika z okoliczności, w których ten nie uczestniczył. Ponadto owej odpowiedzialności nie podważa okoliczność, że obejmuje ona, na podstawie art. 96 ust. 2 WKC, również inne osoby, takie jak przewoźnik towaru, ponieważ przepisy WKC dotyczące procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego nie przewidują żadnego zwolnienia w tym zakresie w odniesieniu do głównego zobowiązanego. Z brzmienia art. 96 ust. 2 WKC wynika bowiem, że obowiązek przedstawienia przez przewoźnika towaru w stanie nienaruszonym w urzędzie celnym przeznaczenia nie narusza obowiązków głównego zobowiązanego w tym względzie. Z powyższego wynika, że główny zobowiązany jest odpowiedzialny za uiszczenie długu celnego powstałego w odniesieniu do towarów objętych procedurą wspólnotowego tranzytu zewnętrznego nawet wówczas, gdy przewoźnik nie dochował obowiązków ciążących na nim na podstawie art. 96 ust. 2 WKC. Natomiast mechanizm solidarności przewidziany w art. 213 WKC stanowi dodatkowy instrument prawny, którym dysponują władze krajowe celem wzmocnienia skuteczności ich działań w dziedzinie pokrycia długu celnego i ochrony środków własnych Unii.

Podobnie w sprawie I SA/Rz 34/21 Sąd uznał, że organy prawidłowo ustaliły krąg dłużników celnych. Zgodnie bowiem z art. 213 WKC, jeżeli w odniesieniu do tego samego długu celnego występuje kilku dłużników, są oni solidarnie zobowiązani do pokrycia tego długu.

Orzekając w sprawie I SA/Rz 831/20 Sąd zaaprobował stanowisko organów, że zgłoszenie celne wywozu, nawet potwierdzone w formie elektronicznej odpowiednimi elektronicznymi komunikatami wymaganymi w systemie ECS, nie stanowi o zwolnieniu towaru zgodnie z wymogami art. 162 WKC, jeśli nie został spełniony materialnie podstawowy wymóg zwolnienia, czyli wywóz tego towaru poza teren Unii Europejskiej. Decydujące znaczenie należy przypisać kwestii materialnego opuszczenia przez towar granicy Unii, zgodnie z art. 162 WKC. Za równoznaczną, w rozumieniu art. 796e ust. 2 RWKC, z nieotrzymaniem komunikatu "wyniki kontroli w urzędzie wyprowadzenia" - także komunikatu IE-599, należy uznać sytuację, w której formalny dokument został wprawdzie wygenerowany, jednak nie odzwierciedla on rzeczywistości. Bez znaczenia jest zatem fakt, czy dokument - komunikat IE-599 został udzielony skarżącemu w wyniku np. świadomego, przestępczego działania, niedopełnienia obowiązków służbowych przez

funkcjonariuszy celnych dokonujących odpraw granicznych czy też na skutek błędu co do istotnych okoliczności faktycznych dotyczących materialnych przesłanek uznania skuteczności wywozu towaru poza obszar Unii - w sytuacji, gdy z zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że towar wskazany w zgłoszeniach celnych nie opuścił obszaru celnego Unii.

Obowiązkiem eksportera jest dostarczenie dowodów, które potwierdziłyby faktyczne wywiezienie towarów poza zewnętrzne granice celne Wspólnoty, zgodnie z warunkami otwartej na jego wniosek procedury celnej. Wymienione w art. 796da ust. 4 RWKC dokumenty, którymi strona może udowodnić fakt wyprowadzenia towaru z obszaru Wspólnoty, nie oznaczają, że przedstawienie jednego z nich oznacza udowodnienie wyprowadzenia. Dokumenty te powinny bowiem w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzać, że objęty konkretnym zgłoszeniem celnym wywozowym towar w tym samym stanie co zadeklarowany w zgłoszeniu opuścił obszar celny Wspólnoty. Powinny również umożliwić zidentyfikować ten towar. Rzeczą eksportera jest wykazanie tych okoliczności.

Analogiczne stanowisko przyjęte zostało w sprawach I SA/Rz 106/21, I SA/Rz 114/21, I SA/Rz 115/21.

W sprawach I SA/Rz 91/21, I SA/Rz 671/21 Sąd wskazał, że komunikat zamknięcia w systemie ma wyłącznie charakter informacyjny, niemający bezwzględnie wiążącej mocy prawnej, a fakt zamknięcia procedury tranzytowej, w sposób domyślny lub formalny, nie narusza praw i obowiązków właściwego organu, w zakresie „ścigania” głównego zobowiązanego, jeżeli w późniejszym terminie okaże się, że procedura rzeczywiście się nie zakończyła i nie powinna była zostać zamknięta lub wykryto nieprawidłowości dotyczące konkretnych procedur tranzytowych na późniejszym etapie. Otrzymanie komunikatu w systemie NCTS, który nie odnosił się do mających miejsce w rzeczywistości zdarzeń, nie może stanowić czynnika przesądzającego o prawidłowym zakończeniu procedury tranzytu. Taki komunikat podlega więc weryfikacji w odpowiednim trybie, na wypadek gdyby w późniejszym czasie okazało się, że do wysłania komunikatu doszło na podstawie nieprawdziwych informacji, choćby wskutek zewnętrznej, bezprawnej ingerencji do systemu.

10. Finanse publiczne

Przedmiotem kontroli w sprawie I SA/Rz 444/21 była prawna forma działania administracji publicznej w postaci czynności z zakresu administracji publicznej, dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, odnosząca się do nieprzyznania skarżącej dotacji w terminie wcześniejszym, niż od początku roku budżetowego. Sąd uznał, że przyznanie dotacji w terminie wcześniejszym, niż od początku roku budżetowego następuje w ramach skorzystania, przez właściwy organ, z przyznanej mu na podstawie art. 33 ust. 4 u.f.p. swobody, tj. pewnego zakresu luzu decyzyjnego, który nie oznacza jednak dowolności. Organ winien przeprowadzić adekwatne ustalenia w zakresie zaistnienia po stronie wnioskodawcy przesłanek do udzielenia dotacji, a następnie, odnosząc się w sposób władczy do jego wniosku, przedstawić w sposób jasny, logiczny i rzeczowy motywy swojego rozstrzygnięcia. W ocenie Sądu, skorzystanie przez właściwy organ z tego uprawnienia, nie może być rozpatrywane w kategoriach uchybienia zasadzie równości podmiotów wobec prawa, ani zasady sprawiedliwości. Po stronie podmiotu występującego o przyznanie mu dotacji w terminie wcześniejszym nie istnieje jakiegokolwiek roszczenie w tym zakresie.

W sprawie I SA/Rz 98/21 oddalając skargę na czynność Prezydenta Miasta w postaci wypłaty zaniżonej kwoty dotacji oświatowej, Sąd przyjął, że to strona skarżąca, która domaga się uznania danej czynności organu za bezskuteczną, powinna wykazać w skardze, że dana czynność organu naruszyła prawo i w jaki sposób, co wynika z art. 57 § 1 pkt 3 oraz art. 46 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Zdaniem Sądu brak wykazania przez stronę, że zaistniały przesłanki uznania zaskarżonej czynności za bezskuteczną, nie podlega uzupełnieniu w trybie określonym w przepisach art. 57, 49 i art. 62 p.p.s.a. Ponadto Sąd stwierdził, że przed wniesieniem skargi strona powinna podjąć wobec organu dotującego - czynności mające na celu doprowadzenie do określenia spornej kwoty i jej wypłacenia, tj. wyjaśnić z przedstawicielem organu dotującego różnice w wyliczeniach kwot dotacji i od niego domagać się wyjaśnień w kwestiach budzących jej wątpliwości. Dopiero wobec braku satysfakcji z podjętych działań i podtrzymania twierdzenia o zaniżeniu kwoty dotacji powinna skierować przeciwko organowi skargę, opartą na przepisach art. 3 § 2 pkt 4 lub 8 p.p.s.a. Sąd administracyjny nie jest bowiem uprawniony do samodzielnego

ustalenia wysokości dotacji oświatowej, a jedynie do skontrolowania, czy ustalenie jej wysokości i wypłata określonej kwoty nie nastąpiła z naruszeniem prawa.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 352/20 Sąd stwierdził, że wypłata dotacji oświatowej należnej skarżącej za marzec 2020 r., po wyrównaniu tej dotacji przelewami z maja i lipca 2020 r. nastąpiła w pełnej, należnej skarżącej wysokości. Odnosząc się do argumentu strony o domniemaniu otrzymania wypłaty dotacji za miesiąc, w którym nastąpiła jej wypłata, Sąd podkreślił, że aprobatą takiego stanowiska stanowiłaby przyzwolenie na ewentualne uzyskiwanie przez beneficjentów dotacji - środków, które nie są im prawnie należne. Samo bowiem ujęcie w tytule przelewu symboli i sygnatur odnoszących się do daty wykonana operacji finansowej, zamiast opatrzenia przelewu tytułem odnoszącym się do wyrównania należności za poprzedni miesiąc, mimo że może być oceniane w kategoriach wady, to jednak nie tworzy dla podmiotów korzystających z dotacji, prawa do pozyskania tej dotacji w kwocie wyższej, aniżeli prawnie należna

Natomiast w sprawie I SA/Rz 97/21 Sąd zwrócił uwagę na brak współpracy procesowej strony skarżącej – polegający na nie przedstawieniu na żądanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego odpowiednich dokumentów i odmowie udzielenia wyjaśnień. Sąd podkreślił, że żądanie przez organ dokumentów i wyjaśnień nie wykroczyło, wbrew zarzutowi skargi, poza normę zawartą w art. 90 ust. 3e u.s.o. i było uzasadnione z uwagi na wymóg zupełnego, wyczerpującego przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania przyznanych dotacji.

Istotą sporu w sprawie I SA/Rz 515/21 była kwestia dopuszczalności uznania przedstawionych przez skarżącą informacji Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej jako dokumentów spełniających określoną w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. a) przesłankę przekazania dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 17). Sąd podzielił stanowisko organu, że zaświadczenia przedstawione przez skarżącą nie wypełniają znamion „zaświadczenia o uzyskaniu dyplomu zawodowego”, ponieważ uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikacje oraz certyfikatu kwalifikacji zawodowych nie jest równorzędne uzyskaniu dyplomu.

Warto odnotować również sprawę I SA/Rz 146/21, w której Sąd kontrolował wydaną w trybie nadzoru uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, stwierdzającej nieważność uchwały Rady Miasta w sprawie absolutorium dla

Burmistrza Gminy. Uchylając zaskarżoną uchwałę, Sąd stwierdził, że żadne z naruszeń prawa wskazywanych przez organ nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta. W tym zakresie Sąd wskazał w szczególności, że podnoszony przez organ brak intensywnego udziału w dyskusji radnych nie narusza przepisów u.s.g., a nie sporządzenie uzasadnienia uchwały w tym konkretnym przypadku, gdzie głosowano należycie uzasadniony wniosek o nie udzielenie absolutorium, nie stanowi tak istotnego uchybienia przepisom, by mogło ono świadczyć o nieważności aktu.

11.Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa

Dominującą kategorią spraw związanych z pomocą wspólnotową dla rolnictwa były sprawy dotyczące płatności obszarowych, przy czym w orzecznictwie z tego zakresu nie stwierdzono rozbieżności.

W uzasadnieniu wyroku z 16 listopada 2021 r. - I SA/Rz 498/21 zawarto konstatację, że organy kontrolne nie mają obowiązku zawiadamiania beneficjenta o terminie kontroli, a nawet wskazane jest, aby kontrole na miejscu nie były zapowiadane. Wskazując na art. 3 ust. 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich podano, że na organach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie ciąży obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a tylko do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego. To beneficjent powinien wykazać, że na zadeklarowanym do płatności obszarze prowadzona jest działalność rolnicza. Odnośnie do zagadnienia „ciężaru dowodu” w tożsamy sposób Sąd wypowiedział się również w sprawie I SA/Rz 519/21. Jednak w sprawie I SA/Rz 755/20 podniesiono, że jeżeli kontroli nie można przeprowadzić bez udziału beneficjenta, to powinien zostać o niej powiadomiony. W okolicznościach tej sprawy jedna z działek była bowiem ogrodzona, przez co kontrolerzy nie mieli do niej fizycznego dostępu. Zapewnienie dostępu wymagało współdziałania beneficjenta z organem. Natomiast w okolicznościach sprawy I SA/Rz 521/21 kontrola skierowana była m.in. do inwentarza żywego i także wymagała udziału w niej beneficjenta (producenta rolnego).

Natomiast w uzasadnieniach wyroków z 4 listopada 2021 r. - I SA/Rz 197/21 i I SA/Rz 198/21, w nawiązaniu do art. 139 k.p.a. (zasady reformationis in peius) Sąd

wskazał, że wyrażona w nim zasada nieorzekania w postępowaniu odwoławczym na niekorzyść wnoszącego odwołanie dotyczy całości lub części rozstrzygnięcia, a nie poszczególnych (wybranych przez stronę) ustaleń faktycznych. Ponadto nie dochodzi do naruszenia art. 139 k.p.a. w sytuacji, gdy organ I instancji wydaje decyzję po ponownym rozpatrzeniu sprawy, na skutek wcześniejszego uchylecia decyzji przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 519/21 Sąd przypomniał, że pojęcie posiadania gruntów rolnych, które uprawnia do płatności bezpośrednich, należy rozumieć tak, jak jest ono uregulowane w Kodeksie cywilnym. Pomoc w postaci płatności kierowana jest bowiem do rolników, którzy faktycznie uprawiają grunty rolne. Może to być posiadanie samoistne lub posiadanie zależne, ale zawsze musi się ono łączyć z władaniem gruntem, z wykluczeniem jednak dzierżenia. Przepisy nie uzależniają zaś uprawnień do płatności wyłącznie od władania zgodnego z prawem. W okolicznościach sprawy skarżący utracił posiadanie gruntów na rzecz syndyka, a wytoczone przez niego powództwo posesoryjne nie zostało uwzględnione i posiadanie nie zostało mu przywrócone. Tożsame uwagi poczyniono w sprawie I SA/Rz 103/21.

Niemniej, odnośnie do gruntów rolnych będących własnością Skarbu Państwa wskazać należy, co podkreślono w uzasadnieniu wyroku z 21 września 2021 r. I SA/Rz 635/21, że płatności bezpośrednie mogą do nich zostać przyznane tylko podmiotowi, który legitymował się do nich tytułem prawnym. Wymóg taki wynika z art. 18 ust. 4 ustawy o płatnościach bezpośrednich oraz art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Wymagania tego nie uznano za naruszające przepisy unijne, w tym rozporządzenia 1307/2013. Sąd podkreślił, że wymagania takie nie zostało uznane za naruszające zasadę proporcjonalności także przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok TSUE w sprawie C-375/08). Tożsame stwierdzenie odnoszące się do art. 18 ust. 4 ustawy o płatnościach bezpośrednich oraz art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich wyrażono w wyroku z 25 marca 2021 r. w sprawie I SA/Rz 602/20.

12. 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 2019 r. 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 2020 r. poz. 818 ze zm.)

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, a także - badając zarzuty w kwestii przejrzystości oceny projektów – dokonywał oceny zapisów regulaminów pod kątem ich zgodności z właściwymi politykami i zasadami unijnymi – w sprawie I SA/Rz 375/21 z zasadami równości szans kobiet i mężczyzn oraz równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.

W przeważającej liczbie spraw Sąd oddalił skargi nie stwierdzając zarzucanych nieprawidłowości proceduralnych (I SA/Rz 3/21, I SA/Rz 186/21, I SA/Rz 375/21, I SA/Rz 547/21). W sprawie I SA/Rz 96/21 Sąd przesądził o prawidłowości postępowania instytucji pośredniczącej, która zwiększyła pulę środków przyznanych na rozdysponowanie w konkursie, nie czekając na rozstrzygnięcie złożonych protestów, skutkiem czego przewidział zbyt małą pulę środków aby przyznać dofinansowanie skarżącemu, którego projekt - po zakończeniu procedury odwoławczej - uzyskał więcej punktów aniżeli ostatni projekt na liście projektów wyłonionych do dofinansowania.

Sąd wielokrotnie podkreślał, że postępowanie konkursowe 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.

W jednej tylko sprawie - I SA/Rz 73/21 stwierdzono, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, a naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny. Ocena dotyczyła niespełnienia przez wnioskodawcę tzw. „efektu zachęty”, na skutek rozpoczęcia prac budowlanych, polegających na wzniesieniu ogrodzenia, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Badając zakres wykonanych robót Sąd uznał, że wytyczenie terenu budowy i oznakowanie tablicami, a także ogrodzenie placu budowy nie świadczy o realizacji robót budowlanych sensu stricto, a jedynie o realizacji prac przygotowawczych, wobec czego nieuprawniony był wniosek o niespełnieniu przez wnioskodawcę warunków z art. 6 w zw. z art. 2 pkt 23 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U.UE.L.2014.187.1).

13. Budownictwo

W wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. II SA/Rz 976/20, wydanym w sprawie kontroli legalności decyzji o umorzeniu postępowania prowadzonego w przedmiocie zmiany pozwolenia na budowę, Sąd zauważył, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.b. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Z powyższego wynika zatem wprost, że pozwolenie na budowę ma charakter *ex ante*, uprzedni w stosunku do rozpoczęcia robót budowlanych. Potwierdza to wprost art. 32 ust. 4a u.p.b., który stanowi, że nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia (a tym bardziej zakończenia) robót budowlanych z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1 u.p.b. – art. 32 ust. 4a u.p.b. uchylony z dniem 19 września 2020 roku, a więc już po wydaniu decyzji przez organ II instancji, na mocy art. 1 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 r. poz. 471); aktualnie analogiczną treść posiada art. 35 ust. 5 pkt 2 u.p.b.

Sąd zaznaczył, że konsekwentnie również i decyzja o zmianie pozwolenia na budowę może być wydana, jedynie przez rozpoczęciem robót budowlanych. Wynika to wprost z treści art. 36a ust. 1 u.p.b., który stanowi, że istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę

jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.p.b. w brzmieniu na dzień 27 czerwca 2015 roku "Rozpoczęcie albo wznowienie budowy (...) w razie stwierdzenia nieważności bądź uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę, może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28, albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4." Zdaniem Sądu, z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że jego hipoteza obejmuje takie układy faktyczne, w których budowa nie została zakończona. Sąd zastrzegł, że art. 37 u.p.b. z dniem 28 czerwca 2015 r. został znowelizowany na mocy przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 r. poz. 443, niemniej stosownie do postanowień jej art. 6 ust. 1 do spraw wszczętych i nie zakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe – a postępowanie w kontrolowanej sprawie zostało wszczęte w 2012 roku. Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 37 ust. 2 u.p.b. w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 czerwca 2015 roku w przypadku stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę - rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 u.p.b. Tym samym oczekiwana przez skarżących możliwość wydania decyzji o pozwoleniu na budowę wobec robót zakończonych przed wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust. 1 u.p.b. pojawiła się dopiero w następstwie kolejnej nowelizacji art. 37 u.p.b., która jednak weszła w życie już po zakończeniu opisywanego postępowania, to jest w dniu 19 września 2020 r. – na mocy przepisów ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw art. 37 ust. 2 u.p.b. otrzymał brzmienie: w przypadku stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę - rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje się również w przypadku zakończenia robót budowlanych.

Uchylając decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, wyrokiem z dnia 19 maja 2021 r. II SA/Rz 479/21 Sąd stwierdził, że o ile zmiana wysokości budynku oraz zmiana w zakresie powierzchni utwardzonej na działce

stanowią istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego w rozumieniu art. 36a ust. 1 u.p.b., to realizacja miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych – nie objętych wydaną wcześniej decyzją o pozwoleniu na budowę – nie stanowi istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, lecz realizację odrębnego obiektu budowlanego, wymagającego uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym organ przedmiotem postępowania naprawczego objął szerszy zakres robót budowlanych, do których inwestor nie posiadał tytułu prawnego. W tej sytuacji wykonanie dziewięciu miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych nie stanowiło odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, gdyż projekt budowlany w ogóle nie przewidywał realizacji tego rodzaju robót. Projekt zamienny sporządzony i przedłożony w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.b. ma z kolei uwzględniać rzeczywisty stan i zakres wszystkich dotychczas wykonanych robót budowlanych, zarówno tych które odpowiadały pierwotnemu pozwoleniu na budowę, jak i tych które istotnie od niego odstępowały, czyli w całości zastępować pierwotne pozwolenie na budowę i stanowiący jego integralną część projekt budowlany.

Sąd podniósł, że o funkcji jaką ma pełnić dany obiekt decyduje nie tyle subiektywne odczucie inwestora, lecz przesłanki obiektywne, a zatem w sprawach związanych z oceną legalności robót związanych z utwardzaniem powierzchni gruntu na działkach budowlanych, w celu prawidłowej kwalifikacji prawnej tych robót jako utwardzenia w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt. 5 u.p.b. prowadzącego do powstania urządzenia budowlanego (art. 3 pkt 9 u.p.b.) albo jako budowy prowadzącej do obiektu budowlanego będącego budowlą, należy uwzględnić nie tylko istnienie bezpośredniego związku funkcjonalnego utwardzenia z obiektem budowlanym (np. budynkiem mieszkalnym), w stosunku do którego utwardzenie ma pełnić funkcję służebną (zapewniając – zgodnie z art. 3 pkt. 9 u.p.b. – możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem), lecz także rodzaj użytych materiałów budowlanych oraz zastosowaną technikę (sposób) wykonania robót. Zdaniem Sądu w realiach opisywanej sprawy wykonanych miejsc postojowych nie sposób traktować jako utwardzenia gruntu, które w myśl art. 29 ust. 2 pkt 5 u.p.b. w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., wymagało zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno – budowlanej. Miejsca postojowe wykonane bowiem zostały dla samochodów ciężarowych, co wyklucza zakwalifikowanie ich jako robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust 2 pkt 7 u.p.b. Jednocześnie

wykonane miejsca postojowe nie stanowią funkcji służebnej względem budynku garażowego objętego postępowaniem organów nadzoru budowlanego, lecz samodzielny obiekt budowlany, związany z działalnością gospodarczą prowadzoną na nieruchomości.

W ocenie Sądu powyższe rozważania prowadzą do stwierdzenia, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 51 ust. u.p.b. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego z przeznaczeniem na garaż wraz z wewnętrznymi instalacjami sanitarnymi i elektryczną, organy nadzoru budowlanego nie były uprawnione do zalegalizowania samowolnie wykonanych miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych zrealizowanych na ww. nieruchomości. Skoro realizacja ich stanowiła budowę obiektu budowlanego wymagającego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to względem miejsc postojowych organ nadzoru budowlanego winien rozważyć wdrożenie procedury naprawczej określonej art. 48 u.p.b. Niedopuszczalne jest natomiast objęcie tych robót postępowaniem prowadzonym w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego, tym bardziej, że w postępowaniu naprawczym to organ nadzoru budowlanego a nie inwestor ustala jego przedmiot. Nie jest to bowiem – z uwagi na jego cel i charakter – postępowanie tożsame z postępowaniem prowadzonym w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego przed organem administracji architektoniczno – budowlanej, w którym wyłącznie inwestor jest uprawniony do wskazania zakresu wniosku czyli planowanych robót budowlanych. W sytuacji stwierdzenia istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, organ nadzoru budowlanego winien w sposób jednoznaczny sam ustalić charakter zrealizowanego dotychczas obiektu oraz przedmiot postępowania mając na uwadze decyzję o pozwoleniu na budowę, na podstawie której dotychczas realizowano obiekt.

W wyroku z dnia 23 marca 2021 r. II SA/Rz 228/21 Sąd wskazał, że poza granicami możliwości kontrolnych i orzeczniczych sądu administracyjnego znajdują się zagadnienia oceny celowości, racjonalności lub zasadności projektowanego przebiegu lub zakresu inwestycji drogowych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ocena wniosku inwestora, w tym projektu budowlanego oraz kontrola sądu odnośnie do legalności decyzji o zezwoleniu na

realizację inwestycji drogowej nie może uwzględniać przesłanek racjonalności, słuszności czy celowości przyjętych rozwiązań. Ingerencja organu w ocenę przebiegu drogi jest natomiast dopuszczalna jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy zostanie wykazane, że planowana inwestycja drogowa jest oczywiście zbędna w danej lokalizacji lub w sposób oczywisty zmierza do nadużycia uproszczonego trybu postępowania przewidzianego w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. Oceniając natomiast zagadnienie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich należy zdaniem Sądu mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza tego ostatniego interesu w sposób niezgodny z prawem. W odniesieniu do inwestycji drogowych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. wyważenie kolizji między interesem publicznym a interesami prywatnymi podmiotów dotkniętych skutkami prawnymi (w tym skutkami wyłączeniowymi) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostało niewątpliwie dokonane już na poziomie ustawowym i co do zasady organy orzekające w sprawach wydawania tego rodzaju decyzji oraz sądy administracyjne nie dokonują ponownej oceny dopuszczalności lub zasadności realizacji celu publicznego tego rodzaju inwestycji. Możliwa jest natomiast ocena, czy konkretna inwestycja jest realizacją celu publicznego określonego w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r., a więc czy rzeczywiście zmierza ona do realizacji zadań publicznych związanych z budową, przebudową lub remontem drogi publicznej w celu rozwoju sieci drogowej, jej utrzymania lub ochrony, w granicach wyznaczonych ustawowo (zob. art. 17-18, art. 19-20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych/u.d.p.). W tym zakresie organy orzekające w sprawach o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej mogą i powinny ocenić, czy wniosek inwestora (właściwego zarządcy drogi – zob. art. 11a ust. 1 u.i.d.) mieści się w granicach zadań ustawowych, o których mowa w art. 19 i n. u.d.p.

Oddalając skargę wyrokiem z dnia 21 września 2021 r. II SA/Rz 760/21 Sąd wskazał, że prawidłowa wykładnia art. 71 ust. 1 pkt. 2 u.p.b. powinna zmierzać do wniosku, że o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu powyższego przepisu można mówić dopiero wtedy, gdy określone działania lub zaniechania w zakresie modyfikacji dopuszczonego prawem rodzaju lub sposobu użytkowania obiektu lub jego części prowadzą do istotnej zmiany warunków bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunków zdrowotnych,

higieniczno-sanitarnych, ochrony środowiska bądź wielkości lub układu obciążeń w obiekcie. Jakkolwiek rozważany przepis ustanawia jedynie szczególną definicję legalną pojęcia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, to jednak definicja ta opisuje najbardziej typową sytuację odstąpienia od sposobu użytkowania zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu budowlanym albo w skutecznych prawnie pozwoleniach na zmianę sposobu użytkowania lub zgłoszeniach zmiany sposobu użytkowania. W opisywanej sprawie sporny wielorodzinny budynek mieszkalny od początku miał obejmować pięć kondygnacji nadziemnych, w tym jedną (piątą) mieszczącą się na poddaszu. W treści projektu budowlanego wyraźnie określono, że lokale mieszkalne (w liczbie 16) mają mieścić się na kondygnacjach od 1 do 4, natomiast w na kondygnacji piątej mają znajdować się pomieszczenia strychowe. Zdaniem Sądu, dopuszczalny rodzaj i sposób użytkowania pomieszczeń znajdujących się na piątej kondygnacji wynika zatem z treści decyzji o pozwoleniu na budowę i nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, że z samego faktu dopuszczenia w projekcie budowlanym doprowadzenia do piątej kondygnacji przewodów i urządzeń sieci elektrycznej, wodno-kanalizacyjnej, gazowej lub ciepłowniczej miałyby wynikać upoważnienie do użytkowania spornych pomieszczeń strychowych jako pomieszczeń mieszkalnych.

W wyroku z dnia 11 marca 2021 r. II SA/Rz 847/20 Sąd podzielił stanowisko organów nadzoru budowlanego, że stanowiący przedmiot postępowania administracyjnego paczkomat o wymiarach 13,60 m x 0,72 m i wysokości 2,30 m wraz z zewnętrznym zasilaniem elektrycznym, stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.p.b. Sąd podniósł, że po pierwsze, sporny paczkomat został usytuowany na nieruchomości z zamiarem jego funkcjonowania w dłuższej perspektywie czasu. Sposób jego montażu - ustawienie na stalowych śrubach zakończonych podstawkami z tworzywa sztucznego, usytuowanych na betonowych płytach drogowych, oraz doprowadzenie przyłącza energii elektrycznej świadczy o tym, że zamiarem inwestora było zapewnienie funkcjonowania paczkomatu w sposób ciągły i ograniczony do jednego, konkretnego miejsca w przestrzeni. Po drugie, paczkomat pełni funkcję magazynową, stanowiąc obiekt wydzielony z przestrzeni, z którego klient może odebrać adresowaną do niego przesyłkę lub zostawić własną przesyłkę, celem doręczenia jej przez firmę kurierską adresatowi. W ocenie Sądu powyższego nie zmienia twierdzenie, że paczkomat jest automatyczną elektroniczną skrytką pocztową, bowiem powyższe w żadnym wypadku nie wyklucza

jednoczesnego uznania paczkomatu za obiekt budowlany. Po trzecie, analiza zakresu definicji ustawowych prowadzi do stwierdzenia, że skoro ustawodawca uznał za obiekty budowlane kapliczki, krzyże przydrożne, figury, piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki (art. 3 pkt 4 u.p.b.) oraz wolno stojące tablice i urządzenia reklamowe (art. 3 pkt 3 u.p.b.), czyli obiekty o wymiarach zdecydowanie mniejszych niż sporny paczkomat, to brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że nie stanowi on obiektu budowlanego - budowli. Tym bardziej, że w przepisach u.p.b. obiekty budowlane nie są klasyfikowane w zależności od tego, w jakiej technice czy też technologii zostały wzniesione. Według Sądu prawidłowo organy wskazały, że paczkomat stanowi przy tym tymczasowy obiekt budowlany, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 5 u.p.b. pod pojęciem tym należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, przenośne wolno stojące maszty antenowe.

Oddalając skargę wyrokiem z dnia 11 lutego 2021 r. II SA/Rz 1213/20 Sąd, oceniając legalność decyzji wydanej w przedmiocie sprzeciwu w sprawie przystąpienia do wykonania robót budowlanych oraz nałożenia obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, podzielił stanowisko organu administracji architektoniczno – budowlanej odnośnie zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 30 ust. 7 pkt 1 u.p.b. w stosunku do planowanej inwestycji polegającej na remoncie linii energetycznej. Sąd wskazał, że skarżąca zgłosiła Staroście zamiar przystąpienia do wykonywania robót budowlanych polegających na remoncie jednotorowej linii napowietrznej 110 kV. Organy podniosły, że demontaż przewodów roboczych i odgromowych, demontaż istniejących słupów oraz wykonanie nowych konstrukcji wraz z ponownym montażem przewodów, wymagać będzie wykorzystania dźwigu i prowadzenia robót na znacznej wysokości przy linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Prace wymagać będą zatem ciężkiego sprzętu i specjalistycznej wiedzy, a projekt budowlany, niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę, będzie musiał zawierać m.in. plan bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. W ocenie Sądu organy wykazały na czym polegać może potencjalne niebezpieczeństwo zaistnienia zagrożenia zdrowia i życia ludzi w związku z planowanymi robotami budowlanymi.

Wyjaśniły w sposób przekonujący, które prace oraz dlaczego mogą wypełnić hipotezę wskazanej wyżej regulacji, a jak już wspomniano – organ administracji obowiązany jest jedynie wykazać, że zamierzone roboty budowlane mogą spowodować potencjalne zagrożenie. Ponadto Wojewoda wskazał dlaczego w jego ocenie sporządzenie projektu budowlanego stanowiącego załącznik do decyzji o pozwoleniu na budowę pozwoli zredukować ryzyko niebezpieczeństwa zaistnienia zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi przy wykonywaniu planowanej inwestycji.

Niezależnie od powyższego Sąd wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1b u.p.b., do podstawowych obowiązków projektanta należy sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Informacja ta stanowi niezbędny element projektu budowlanego, a rzeczą organu administracji architektoniczno – budowlanej na etapie udzielenia pozwolenia na budowę jest m.in. jej sprawdzenie (art. 35 ust. 1 pkt 3 lit. c) u.p.b.). W oparciu o informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia kierownik budowy ma z kolei obowiązek opracowania, przed rozpoczęciem budowy, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednoczesne prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej (art. 21 ust. 1 u.p.b.). Przypadki, w których sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia jest obligatoryjne wskazano w art. 21a ust. 1a i 2 u.p.b., a jednym z nich jest wykonywanie robót budowlanych prowadzonych w pobliżu linii wysokiego napięcia lub czynnych linii komunikacyjnych (art. 21a ust. 2 pkt 4) lub robót budowlanych, których charakter, organizacja lub miejsce prowadzenia stwarza szczególnie wysokie ryzyko powstania zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, a w szczególności przysypania ziemią lub upadku z wysokości (art. 21 ust. 2 pkt 1 P.b.). Przepis art. 30 ust. 7 pkt 1 u.p.b. nie daje natomiast podstaw do przyjęcia, że nie chodzi w nim o bezpieczeństwo osób wykonujących roboty budowlane, lecz tylko o bezpieczeństwo osób postronnych, inaczej mówiąc niezaangażowanych w te roboty. Zdaniem Sądu, ustawodawca w powołanym przepisie, mówiąc o bezpieczeństwie ludzi, nie wprowadza żadnych rozróżnień. Ilekroć w przepisach u.p.b. mowa jest ogólnie o bezpieczeństwie ludzi, to chodzi o bezpieczeństwo zarówno osób postronnych, jak i osób wykonujących roboty budowlane. Przepis art. 30 ust. 7 pkt 1 Prawa budowlanego mógł zatem zostać stosowany także z uwagi na zagrożenie

bezpieczeństwa osób, które miały wykonywać zgłoszone roboty budowlane.

W wyroku z dnia 10 listopada 2021 r. II SA/Rz 1064/21, Sąd stwierdził, że brak jest podstaw do przejęcia, że w realiach opisywanej sprawy – dotyczącej decyzji o rozbiórce samowolnie nadbudowanej części budynku – winna znaleźć zastosowanie procedura naprawcza określona art. 48 u.p.b., a nie jak przyjął poprzednio organ I instancji – art. 50 i art. 51 u.p.b. Wynika to z faktu, że efekt robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, a wykonanych bez jego uzyskania w niniejszej sprawie, nie może być usunięty bez ingerencji w pozostałą część obiektu budowlanego. Nadbudowana i rozbudowana część nie może być rozebrana bez ingerencji w pozostałą część obiektu budowlanego, który wraz z wymienionym dachem i jego pokryciem, spornym podwyższeniem ścian oraz wykonanym gankiem i dachem nad nim stanowi integralną całość. Rozbiórka nadbudowy wiązałaby się wszak z likwidacją konstrukcji dachowej oraz docelowo pokrycia dachowego, co z kolei wyklucza możliwość użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem oraz utrzymanie obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 u.p.b.). Powyższy obowiązek ciąży na właścicielu obiektu, a jego zaniechanie może stanowić podstawę chociażby do zainicjowania postępowania administracyjnego na podstawie art. 66 ust. 1 u.p.b. Innymi słowy, nie jest racjonalne wydanie nakazu rozbiórki nadbudowy obiektu w sytuacji, gdy wykonanie takiego obowiązku może skutkować zaistnieniem stanu faktycznego określonego procedurą naprawczą z art. 66 u.p.b.

14. Sprawy z zakresu dróg

Spośród tzw. spraw z zakresu dróg rozpoznawanych przez Sąd w okresie sprawozdawczym przeważały sprawy z zakresu transportu drogowego i przewozu (głównie w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym) oraz uprawnień do kierowania pojazdami (w przedmiocie skierowania na egzamin kontrolny, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie, skierowania na badania psychologiczne). Z pozostałych dziedzin w omawianej grupie spraw odnotowano nieliczne skargi.

W sprawie II SA/Rz 701/21 Sąd uchylając decyzję o nałożeniu kary za naruszenie przepisów o transporcie drogowym wskazał, że skoro w przypadku

skarżącego stwierdzono skrócenie czasu dziennego odpoczynku o 2 godziny i 13 minut, to wysokość kary za to naruszenie winna wynosić 550 zł, a nie jak przyjął organ, że kara za to naruszenie winna stanowić niejako sumę kar za przekroczenia zawierające się w tym przedziale czasowym, a więc kwot: 150, 350 i 550 zł, przewidzianych za poszczególne naruszenia, tj. skrócenie czasu odpoczynku o czas do 1 godziny, powyżej jednej godziny do 2 godzin oraz o czas przekraczający 2 godziny. Brak jest w przepisach u.t.d. podstaw do sumowania kar jednostkowych, przewidzianych za skrócenie dziennego czasu odpoczynku o okresy zawierające się w długości stwierdzonego skrócenia. Przedmiotowego sumowania nie można także tłumaczyć koniecznością zapewnienia skuteczności i proporcjonalności kar, w celu osiągnięcia odstrasżającego ich celu, zgodnie ze wskazaniem wynikającym z rozporządzenia 561/2006, gdyż po pierwsze, państwa członkowskie mogą osiągnąć ten cel, poprzez odpowiednie (progresywne) określenie stawek kar, za poszczególne okresy skrócenia, a poza tym, kumulatywne wymierzanie kar możliwe, które również może prowadzić do tego celu, musiałoby mieć konkretną podstawę prawną. Tej jednak nie sposób stwierdzić, wobec czego przyjąć należy, zgodnie z zasadami logicznego rozumowania oraz zasadami prawniczej argumentacji, że mniejszej skali przekroczenia czasowe, dotyczące wymaganego dziennego odpoczynku, zawierają się w większym – właściwym jej przedziale, dlatego w tym wypadku właściwa jest stawka kary, przewidziana właśnie dla tego rzeczywistego okresu przekroczenia. Tak więc jedno stwierdzone naruszenie w tym zakresie podlega kwalifikacji wyłącznie do jednej pozycji (określonego jej punktu) załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. W związku z powyższym wymierzenie kary skarżącemu za skrócenie wymaganego dziennego okresu odpoczynku, o 2 godziny i 13 minut, w wysokości 1050 zł, która to kwota stanowiła sumę kar za naruszenia tego czasu o krótsze okresy, stanowiło naruszenie art. 92a u.t.d. oraz l.p. 5.7 zał. nr 3, mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Orzekając w sprawie kontroli unieważnienia egzaminu praktycznego na prawo jazdy w sprawie II SA/Rz 971/21 Sąd oddalając skargę stwierdził, że postępowanie skarżącego, jako egzaminatora, było wadliwe, naruszało prawo, tj. § 26 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. z 2019 r., poz. 1206

- dalej w skrócie: "rozporządzenie"), który zobowiązuje egzaminatora przed rozpoczęciem części praktycznej egzaminu do „upewnienia się, czy zasady przeprowadzania egzaminu państwowego są zrozumiałe dla osoby egzaminowanej”. Poruszanie się przez egzaminowanego pojazdem po placu manewrowym „pomiędzy” poszczególnymi zadaniami; podczas kończenia zadania wadliwie wykonanego, podczas ustawiania pojazdu do wykonania kolejnej próby tego samego zadania, bądź zadania kolejnego, odbywa się w trakcie egzaminu. Tym samym możliwe jest, iż podczas wykonywania tych czynności egzaminowany przejedzie kołem przez linie wyznaczające zewnętrzne krawędzie stanowisk (§ 12 ust. 3 pkt 1) lub najedzie albo potraści pachołek lub tyczkę (§ 12 ust. 3 pkt 2), co będzie skutkowało nieprzeprowadzeniem części praktycznej egzaminu w ruchu drogowym i w konsekwencji oceną negatywną egzaminu. Tyle, że egzaminowany musi być o tym fakcie uprzednio dokładnie poinformowany, a zatem musi sobie zdawać sprawę z ewentualnych negatywnych konsekwencji podejmowanych podczas egzaminu działań. Sąd wskazał, że po wadliwym wykonaniu przez egzaminowanego pierwszej próby zadania nr 2, egzaminowany stwierdził, iż chce powtórzyć to zadanie. Skarżący dał mu możliwość dokończenia tego zadania; najpierw jednoznacznie poinformował egzaminowanego, że wadliwie wykonał zadanie, a następnie umożliwił mu jego dokończenie. Co kluczowe, nie poinformował jednak egzaminowanego, iż działania polegające na dokończeniu zadania, które już zostało ocenione negatywnie, może wiązać się z okolicznościami, o których mowa w § 12 ust. 2 rozporządzenia. Jest to tym istotniejsze, że egzaminowany nie miał obowiązku kontynuowania wykonywania zadania, mógł poprosić skarżącego o ustawienie pojazdu w pozycji startowej, odpowiedniej do rozpoczęcia drugiej próby. Tym samym egzaminowany nie będąc tego świadomy naraził się na „ponadprogramową”, niewymaganą weryfikację swoich działań, która wypadła dla niego negatywnie. Potwierdza to zachowanie egzaminowanego, który wyraźnie nie miał świadomości przedmiotowych okoliczności, a co wynika z akt sprawy. Sąd przyjął, że w realiach sprawy, samo zapytanie egzaminowanego, przed rozpoczęciem egzaminu, czy rozumie zasady jego przeprowadzania, było niewystarczające. Skarżący miał obowiązek upewnić się, czy tak jest, a zatem in casu, wyjaśnić egzaminowanemu, że jest oceniany również wtedy, gdy kończy wykonanie zadania, które już zostało ocenione negatywnie.

W sprawie II SA/Rz 944/21 Sąd uznał słuszność skargi w sprawie nałożenia kary za niewykonanie obowiązku polegającego na zawiadomieniu w terminie 30 dni organu przez byłego właściciela pojazdu, o zbyciu wymienionego pojazdu i uchylił rozstrzygnięcia organów obu instancji. Żaden z organów rozpoznających sprawę nie zajął się kwestią możliwości odstąpienia od nałożenia przedmiotowej kary. Uwadze organów uszła regulacja zawarta w dziale IVA ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, zatytułowanym „Administracyjne kary pieniężne”. Wedle zawartego tam art. 189a, w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu. Z tym, że w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych np. kwestii odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia (§ 2 pkt 1), przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się. O przesłankach odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stanowi art. 189f k.p.a. Pogląd o konieczności uwzględnienia przy rozstrzygnięciu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązku z art. 78 ust. 2 pkt 1 u.p.r.d. instytucji przewidzianej w art. 189f k.p.a. był już wyrażony w orzecznictwie sądowym (np. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9.04.2021 r. VII SA/Wa 1970/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13.05.2021 r. II SA/GI 1345/20). Skoro więc, jak już wyżej zaznaczono, tak w przepisach Prawa o ruchu drogowym, jak i Ordynacji podatkowej, nie unormowano odstąpienia od nałożenia kary, to wobec brzmienia art. 189a k.p.a., zastosowanie znajdują przepisy wskazanego działu k.p.a., w tym art. 189f tego aktu. Brak zaś odniesienia się przez organy do możliwości wynikającej z powołanego art. 189f k.p.a. czyni wydane w sprawie decyzje zdecydowanie przedwczesnymi. Na skutek rozważenia przesłanek wskazanych w tym przepisie może bowiem dojść do sytuacji, że organy uznają, iż istnieje podstawa do odstąpienia od nałożenia na skarżącego kary pieniężnej i kara nie zostanie nałożona. Regulacje dotyczące postępowania administracyjnego nakładają na organy obowiązek dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy w drodze wszystkich niezbędnych w tym zakresie czynności i załatwienia tej sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7, art. 77 § 1 k.p.a.). Odzwierciedleniem prawidłowo przeprowadzonego postępowania w sprawie winno być uzasadnienie podjętej decyzji, w którym powinna się znaleźć część faktyczna tj. ustalone w sprawie okoliczności oraz część prawna zawierająca rozważania

odnoszące się do zastosowanej w sprawie podstawy prawnej tzn. jej wyjaśnienie w kontekście warunków występujących w danej sprawie (art. 107 § 3 k.p.a.).

Rozpoznając sprawę II SA/Rz 1288/20 Sąd wyraził pogląd, że organ odmawiając zarejestrowania samochodu osobowego z uwagi na przełożenie układu kierowniczego, nie może czynić własnych ustaleń na okoliczności objęte wymaganymi dokumentami. Organ w ramach prowadzonego postępowania w sprawie rejestracji pojazdu nie może również dokumentów wymienionych w art. 72 u.p.r.d. zastąpić innymi dokumentami, czy pismami. Ustawodawca ograniczył możliwości prowadzenia postępowania dowodowego przez organ, wskazując enumeratywnie jakie dokumenty musi przedłożyć wnioskodawca, aby możliwe było zarejestrowanie pojazdu. Odnosząc się do sprawy Sąd podkreślił, że skarżący przedłożył zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym, które zawierało informację „pojazd z kierownicą po lewej stronie po przełożeniu układu kierowniczego”. Zaświadczenie to jednoznacznie wskazywało na pozytywny wynik badania technicznego pojazdu. Wątpliwości organu, w związku z treścią tegoż zaświadczenia żadną miarą nie mogły stanowić podstawy do prowadzenia postępowania dowodowego w postaci wywiadu u producenta pojazdu czy też szukania informacji istotnych w sprawie na portalach internetowych. Kontrolowane postępowanie ma charakter sformalizowany. Stwierdzenie spełnienia bądź niespełnienia przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.r.d. w zw. z § 11 ust. 2 pkt 30 lit. zg załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. mogło nastąpić wyłącznie w drodze zaświadczenia o reglamentowanej przepisami rozporządzenia z dnia 27 września 2003 r. treści. Użycie w przedłożonym przez skarżącego zaświadczeniu sformułowania odmiennego od przewidzianych w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 27 września 2003 r. powinno skłonić organy do wezwania skarżącego do przedłożenia zaświadczenia o prawidłowej treści. Zaniechanie powyższej czynności i oparcie decyzji odmownej na pozaustawowych przesłankach przesądza o naruszeniu art. 66 ust. 1 pkt 1 P.r.d. w zw. z § 11 ust. 2 pkt 30 lit. zg załącznika nr 1 do rozporządzenia z 27 września 2003 r. w stopniu, który przełożył się na wynik sprawy.

W sprawie II SA/Rz 1238/20 istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy skarżący jako strona umowy sprzedaży pojazdu mechanicznego pochodzącego z kradzieży na terytorium Francji i sprowadzonego do RP w celu sprzedaży może w aktualnym stanie prawnym zarejestrować ten pojazd na

podstawie prawomocnego wyroku sądowego uwzględniającego powództwo przeciwko skarżącemu o zapłatę z tytułu zwrotu ceny sprzedaży w związku z odstąpieniem powódki od umowy sprzedaży. Sąd na powyższe pytanie udzielił odpowiedzi negatywnej, pomimo istnienia po stronie skarżącego uzasadnionego interesu w rejestracji pojazdu. Uznał, że sąd cywilny uwzględniając powództwo o zapłatę, przesądził ostatecznie, że powódka zawarła umowę sprzedaży z pozwanym (skarżącym) w warunkach istnienia wady prawnej przedmiotu sprzedaży, a złożone przez nią oświadczenie o odstąpieniu od umowy sprzedaży było skuteczne, co uzasadniało zwrot przez skarżącego ceny sprzedaży. Nie przesądził jednak tak w sentencji, jak i w uzasadnieniu powyższego wyroku, że skarżący był lub jest właścicielem spornego pojazdu. Sam fakt, że umowa sprzedaży została zawarta, nie przesądza jeszcze, że na podstawie tego rodzaju umowy doszło do skutecznego przeniesienia prawa własności przez sprzedawcę. W zakresie prawnorzeczowego skutku umowa sprzedaży rzeczy przez podmiot, któremu prawa do niej nie przysługują, mogła być bowiem bezskuteczna, zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Zatem wobec niemożności przedstawienia przez skarżącego dowodu nabycia prawa własności spornego pojazdu w postaci odpowiedniej umowy, rachunku lub innego dokumentu, podstawą wykazania przesłanki własnościowej pojazdu w celu jego rejestracji może być prawomocny wyrok sądu cywilnego ustalający nabycie w dobrej wierze prawa własności przez skarżącego do ww. pojazdu, wydany na podstawie art. 189 k.p.c. Będzie to orzeczenie rozstrzygające o prawie własności pojazdu (art. 72 ust. 1 pkt u.p.r.d. w zw. z § 6 ust. 1 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych), które będzie stanowić dokument będący jedną z koniecznych podstaw rejestracji pojazdu. W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zaskarżona decyzja oraz decyzja organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy rejestracji spornego samochodu osobowego odpowiadają prawu.

15. Sprawy gospodarcze

W omawianym okresie sprawozdawczym, podobnie jak i w poprzednich, najliczniejszą grupę spraw stanowiły te dotyczące wymierzenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry.

Odnotowano także sprawy z zakresu wyrobu, rozlewu i obrotu alkoholami. W tej grupie w sprawie II SA/Rz 1137/20 Sąd oddalając skargę na czynność Prezydenta Miasta Rzeszowa w przedmiocie odmowy zwrotu części opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych podkreślił, że zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych nie jest tożsame z korzystaniem z niego, a opłata za korzystanie z zezwolenia nie jest równoznaczna z opłatą za samo jego udzielenie. Sąd podzielił stanowisko organu, że w przepisach u.w.t. brak jest regulacji przewidujących, w opisanej przez skarżącego sytuacji, możliwość zwrotu wniesionej opłaty -skarżący wskazywał na wygaśnięcie udzielonych zezwoleń w następstwie zakończenia z dniem 31 maja 2020 r. działalności gospodarczej na sprzedaż napojów alkoholowych i fakt uiszczenia opłaty za korzystanie z części z nich jednorazowo z góry za cały 2020 r. Sąd zauważył, że zwrot taki byłby możliwy tylko wówczas, gdyby istniała ustawowa regulacja normująca przesłanki, sposób i tryb zwrotu, a takiej nie stanowi art. 11¹ u.w.t., który reguluje wyłącznie tryb, zasady i sposób obliczania wysokości opłat. W ocenie Sądu niedopuszczalne było – o co postulował skarżący - wywodzenie takiej możliwości w szczególności z wykładni ust. 8 tego artykułu (w zw. z jego ust. 1). Przepis ten dotyczy wysokości opłaty proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia, ale w sposób nie budzący wątpliwości odnosi się wyłącznie do „niepełnego” roku nabycia i utraty ważności zezwolenia i stanowi o zasadach dokonywania opłat, a nie ich zwrotu. Z analogicznych względów – wynikających z braku stosownych podstaw prawnych – nie uwzględniono wniosku skarżącego o zwrot części opłat za okres, w którym z powodu sytuacji epidemicznej w kraju nie mógł on - nie ze swojej winy – prowadzić działalności gospodarczej (zakładów gastronomicznych), w związku z którą zostały mu udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i za który to okres poniósł opłaty za korzystanie z tych zezwoleń. W tym zakresie wskazano, że równoległe z wprowadzeniem 14 marca 2020 r. na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca 2020 r. stanu epidemii powodujących utrudnienia w prowadzeniu działalności przez przedsiębiorców, wprowadzone zostały instrumenty prawne mające na celu udzielenie przedsiębiorcom z tego tytułu stosownego wsparcia, przede wszystkim finansowego.

Natomiast odnośnie grupy spraw z zakresu kar pieniężnych wymierzanych w związku z urządzaniem gier na automatach poza kasynem gry, to w większości

skargi zostały uwzględnione – m.in. sprawy II SA/Rz 1186/21, II SA/Rz 746/21, II SA/Rz 470/21. Sąd uchylając zaskarżone decyzje organów obu instancji i umarzając postępowanie administracyjne podkreślił, że obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych za jednolity uznaje się pogląd, że mimo funkcji kary pieniężnej, nakładanej na podstawie przepisów u.g.h., jaką jest rekompensata podatku, ani art. 8 u.g.h., ani art. 91 u.g.h. nie uprawnia do stosowania przedawnienia określonego przepisami O.p. Decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. jest decyzją kształtującą dopiero stosunek administracyjnoprawny, a zatem mającą charakter konstytutywny (ustalający). Decyzja ta - w przeciwieństwie do decyzji podatkowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 w zw. z art. 68 § 1 O.p. - nie konkretyzuje obowiązku prawnego wcześniej istniejącego, ale go od podstaw kształtuje w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Jest to decyzja całkowicie odmienna od decyzji wymiarowej dotyczącej zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2 O.p., powstałych z dniem doręczenia decyzji, a więc do zobowiązań, do których ma zastosowanie art. 68 § 1 O.p. Decyzja wymiarowa jest konkretyzacją istniejącego wcześniej stosunku prawopodatkowego, który powstaje przed jej wydaniem. Po stronie urządzającego gry hazardowe, przed wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, nie powstaje żadna skonkretyzowana powinność zapłaty tej kary. Do momentu wydania takiej decyzji na stronie nie ciąży żaden, nawet abstrakcyjny i ogólny obowiązek prawny zapłaty kary – co wynika z samej natury sankcji administracyjnej i jest zasadniczą okolicznością odróżniającą zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej od zobowiązania podatkowego. Ta okoliczność przesądza o niemożności zastosowania w odniesieniu do decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. instytucji przedawnienia prawa do wydania decyzji z art. 68 § 1 O.p. Orzekające w sprawach składy podzielały stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 26 października 2016 r., sygn. II GSK 1609/16, w którym stwierdzono, że brak jest możliwości przełożenia pojęcia obowiązku podatkowego na grunt regulacji u.g.h. dotyczących kar pieniężnych. Kary te mają charakter typowej sankcji administracyjnej związanej z wystąpieniem deliktu administracyjnego, a te są znacznie bliższe sankcjom przewidzianym w przepisach karnych lub dotyczących wykroczeń, niż zobowiązaniom podatkowym. Przedawnienie w sprawach karnych uregulowane jest w taki sposób, że odnosi się do momentu popełnienia sankcjonowanego czynu,

a więc całkowicie odmiennie, niż czyni to prawo podatkowe. Decyzja nakładająca karę administracyjną, w przeciwieństwie do decyzji podatkowej nie konkretyzuje obowiązku wcześniej istniejącego (nieskonkretyzowanej powinności), ale go od podstaw kształtuje - w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Użyte w art. 89 u.g.h. określenie „karze podlega” (zbieżne zresztą z tym, jakim posługuje się prawo karne) oznacza dopiero obowiązek wymierzenia danemu podmiotowi kary przez właściwy do tego organ, nie zaś, że ciąży na tym podmiocie obowiązek zapłaty kary w związku z samym faktem urzędzenia gier wbrew przepisom ustawy. W tych okolicznościach Sąd rozważał czy do spraw dotyczących kar pieniężnych nakładanych na podstawie przepisów u.g.h. mogą być stosowane przepisy Działu IVa k.p.a., regulującego kwestie administracyjnych kar pieniężnych. Uznano, że przepisy tego Działu stosuje się w takim zakresie, w jakim przepisy odrębne, dotyczące nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia ulg w jej wykonaniu, nie zawierają swoistych regulacji, m.in. terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, jak w przypadku właśnie kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o grach hazardowych. Zdaniem Sądu zasadnym było przyjęcie, że przepisy Działu IVa k.p.a. powinny pełnić funkcję ujednoczenia zasad nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej również w sprawach wynikających z u.g.h. Z powyższych przyczyn Sąd przyjął, że w sprawach należy zastosować art. 189g § 1 k.p.a., który stanowi, że administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Przyznano jednocześnie, że dotychczas - w wielu sprawach - w kwestii ewentualnego przedawnienia prawa do wymierzenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry Sąd przyjmował odmienne zapatrywanie prawne. Przychylał się mianowicie do stanowiska, że w tym wypadku winny znaleźć odpowiednie zastosowanie przepisy O.p., w tym przede wszystkim art. 68. Niemniej jednak stanowisko to nie znalazło akceptacji NSA. Z tej przyczyny, a także wobec zarysowującej się i dominującej linii orzeczniczej Sąd odstąpił od dotychczas prezentowanego poglądu na omawianą kwestię i uwzględnił wartości wynikające z prawidłowo rozumianej jednolitości orzecznictwa sądowego.

W okolicznościach rozpoznawanych spraw decyzje nakładające na strony kary, zostały wydane, weszły do obrotu prawnego (poprzez doręczenie), już po upływie pięcioletniego terminu przedawnienia prawa do wymierzenia kary. Sąd zauważył przy

tym, że dokonując wykładni art. 189g § 1 k.p.a. należy rozważyć, czy termin przewidziany w tym przepisie odnosi się do decyzji wydanej przez organ I instancji, oraz czy taka decyzja nie przerywa biegu terminu przedawnienia (m.in. sprawy II SA/Rz 470/21, II SA/Rz 817/21). Wywiedziono, że termin początkowy wskazanego pięcioletniego terminu rozpoczyna się od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Przy delikcie trwałym tj. delikcie polegającym na trwałym (ciągłym) utrzymywaniu stanu niezgodnego z prawem, momentem naruszenia prawa jest ostatni moment działania sprawcy. Zatem bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od momentu ustania stanu niezgodnego z prawem (np. w sytuacji ujawnienia nielegalnego działania; zaprzestania naruszenia). Przyjęto także, za przeważającym w literaturze przedmiotu poglądem, że wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji nie przerywa biegu terminu przedawnienia możliwości nałożenia kary pieniężnej. Moment stwierdzenia naruszenia prawa polegającego na urządzaniu gier poza kasynem gry powodował, że wówczas ustał stan niezgodny z prawem, a zatem rozpoczął się bieg terminu przedawnienia do możliwości nałożenia kary. Dla zachowania 5-letniego terminu nie jest wystarczające wydanie decyzji ostatecznej, ale jej doręczenie. Uznanie, że decyzja ostateczna została wydana po upływie terminu, o którym mowa w art. 189g § 1 k.p.a., powodowało konieczność wyeliminowania z obrotu decyzji wydanych przez organy obu instancji, a także umorzenia postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego (art. 208 § 1 O.p. w związku z art. 91 u.g.h.).

Natomiast w sprawach, w których skargi zostały oddalone (m.in. II SA/Rz 946/20, II SA/Rz 1407/20, II SA/Rz 1060/20) Sąd nie dopatrył się przedawnienia uprawnienia do wymierzenia kary. Podzielił - podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych - stanowisko organów co do kwalifikacji spornych automatów jako spełniających przesłanki z art. 2 ust. 3 i ust. 4 u.g.h. oraz przymiotu skarżących jako urządzających gry na takich automatach w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. Zainstalowane urządzenia stanowiły automaty do gry w rozumieniu przepisów u.g.h., których eksploatacja mogła odbywać się wyłącznie w kasynach gry. Do takich wniosków prowadziły zarówno rezultaty ich badań laboratoryjnych, jak i eksperymentów procesowych. Dokonane w tych sprawach ustalenia uzasadniały także przypisanie skarżącym cech podmiotu urządzającego gry i w konsekwencji nałożenie na nich kary administracyjnej od każdego z automatów.

Przedmiotem kontroli Sądu w tej kategorii spraw były także rozstrzygnięcia organów stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania. W sprawie II SA/Rz 1072/21 Sąd uchylając zaskarżone postanowienie podkreślił, że tylko prawidłowo - tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1041) i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1026) oraz z brzmieniem art. 150 O.p. - wypełnione zwrotne potwierdzenie odbioru oraz koperta, w której nadawana jest przesyłka potwierdza skuteczność jej doręczenia. Wszelkie braki w tym zakresie wymagają natomiast przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego, w którym także strona winna mieć faktyczną możliwość zajęcia stanowiska i przedstawienia własnych dowodów.

16. Sprawy obywatelskie

W omawianej kategorii większość spraw dotyczyła kwestii związanych z wymeldowaniem z pobytu stałego.

W sprawie II SA/Rz 880/21 jako obarczone uchybieniami przepisom postępowania, które to miały istotny wpływ na wynik sprawy, Sąd ocenił takie postępowanie organu odwoławczego, w którym umorzone zostało postępowanie odwoławcze (z uwagi na cofnięcie odwołania), jednakże bez dokonania analizy czy cofnięcie odwołania było skuteczne z uwzględnieniem zgodności z prawem decyzji organu I instancji. W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że osoba wnioskująca o wymeldowanie skarżących zmarła. Była ona najemcą komunalnego lokalu mieszkalnego. Najem lokalu mieszkalnego, w przeciwieństwie do lokalu użytkowego, nie jest prawem dziedzicznym. Art. 691 k.c. wyłącza stosowanie art. 922 k.c. Niemniej jednak zgodnie z art. 691 § 1-3 k.c. w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek nie będący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, pod warunkiem, że osoby te stałe zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Jeżeli takich osób nie ma, to wówczas stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Wstąpienie

osoby bliskiej w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c. następuje z mocy prawa. Sąd zauważył, że dla prawidłowego określenia kręgu stron postępowania należało ustalić, czy są osoby, które z mocy prawa wstąpiły w stosunek najmu po zmarłym wnioskodawcy i z tego tytułu są najemcami spornego lokalu. Tego organ odwoławczy zaniechał. Ponadto Skład orzekający zauważył, że istnieją poważne wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji organu I instancji. Organ ten prowadził jedno postępowanie w sprawie wymeldowania trzech osób, w tym jednej małoletniej. Następnie zakończył to postępowanie wydaniem dwóch decyzji (jedna z tych decyzji jest przedmiotem odrębnego postępowania sądowego). Sąd nie kwestionując możliwości prowadzenia wspólnego postępowania dowodowego - co sprzyjało zasadzie szybkości postępowania – wskazał, że zaistniały wątpliwości czy kwestionowana decyzja organu I instancji dotyczy dwóch osób czy też jednej. Precyzyjne sformułowanie sentencji jest kluczowe, gdyż to na jej podstawie następuje wymeldowanie danej osoby z lokalu. Organ odwoławczy mając na uwadze treść art. 137 k.p.a. i wynikający z niego brak kategorię związania cofnięciem odwołania przez stronę powinien był, w ramach oceny legalności decyzji organu I instancji, dostrzec powyższe uchybienie. Wadliwe sformułowanie sentencji decyzji przez organ I instancji było przyczyną uchylecia przez Sąd w ramach art. 135 p.p.s.a. nie tylko zaskarżonej decyzji, lecz również decyzji organu I instancji. Z uwagi na śmierć wnioskodawcy koniecznym stało się także prawidłowe określenie kręgu stron postępowania, z uwzględnieniem treści art. 691 k.c.

W sprawach dotyczących kwestii wymeldowania/zameldowania – m.in. w sprawie II SA/Rz 824/21 – podtrzymano dotychczas prezentowane stanowisko, że ewidencja poprzez zameldowanie czy wymeldowanie ma na celu rejestrację określonego stanu faktycznego. Ma ona odzwierciedlać rzeczywistą sytuację faktyczną. Chodzi zatem o rejestrację danych o rzeczywistym miejscu pobytu osób, a nie podtrzymywanie fikcji przebywania w określonym lokalu. Kwestia meldunku nie wpływa w jakikolwiek sposób na tytuł prawny do lokalu, a ewentualne spory w tym ostatnim zakresie rozstrzygają sądy powszechne. Przesłanki wydania decyzji o wymeldowaniu są dwie tj. opuszczenie miejsca pobytu oraz niedopełnienie obowiązku wymeldowania się. Jeśli obydwie zaistnieją w warunkach danej sprawy, wówczas organ zobligowany jest do orzeczenia o wymeldowaniu danej osoby z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Opuszczenie miejsca stałego pobytu musi być trwałe i dobrowolne. Nie zawsze musi wiązać się ze swobodnym podjęciem

przez daną osobę decyzji o przeniesieniu centrum swoich spraw w nowe miejsce. Dopuszcza się sytuacje, kiedy wymeldowanie orzekane jest także wobec osoby, która z powodu przymusu psychicznego czy fizycznego opuściła określone miejsce. Możliwe jest to jednak wówczas, kiedy nie podjęła stosownej czynności prawnej w celu odzyskania możliwości zamieszkania w poprzednio zajmowanym lokalu lub też podjęta czynność okazała się bezskuteczna.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 184/21 Sąd oddalając skargę na decyzję o odmowie anulowania zameldowania na pobyt stały wyjaśnił, że zameldowanie na pobyt stały należy do instytucji prawa administracyjnego i de lege lata nie przesądza o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego. Ma ono wyłącznie charakter rejestracyjny, potwierdzający fakt pobytu w nim konkretnej osoby. Czynność zameldowania nie tworzy ani nie potwierdza istnienia jakiegoś prawa do tego lokalu. Wyjaśniono, że w orzecznictwie rozróżnia się anulowanie czynności materialno - technicznej jaką jest zameldowanie danej osoby na pobyt stały, od postępowania administracyjnego wszczętego i prowadzonego w trybie k.p.a. zakończonego decyzją - w sprawie zameldowania lub wymeldowania. Eliminacja czynności materialno - prawnej oraz jej skutków z obrotu prawnego następuje w drodze czynności prawnej właściwego organu dokonanej w formie decyzji administracyjnej stwierdzającej jej nieważność lub anulującej materialno - techniczną czynność zameldowania. Podstawą prawną takiego działania jest aktualnie 31 ust. 1 u.e.l. Sąd podzielił pogląd orzekających organów, że art. 199 k.c. (dotyczący reguł rozporządzania przez współwłaścicieli rzeczą wspólną), odnosi się do kwestii stosunków majątkowych objętych unormowaniami tego kodeksu. Natomiast zameldowanie i wymeldowanie z miejsca pobytu stałego lub czasowego stanowią instytucje prawne prawa publicznego, służące jedynie celom ewidencyjnym faktów dotyczących pobytu określonej osoby fizycznej w określonym miejscu. Jako słuszne Sąd uznał stanowisko organu, że w dacie zameldowania strony jedyny właściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, składając własnoręczny podpis w formularzu zgłoszenia pobytu stałego wystarczająco potwierdził, że ta strona przebywa na stałe pod wskazanym adresem. Przeprowadzone postępowanie nie potwierdziło żadnych istotnych nieprawidłowości co do wpisu zameldowania i brak było podstaw do wydania żądanej decyzji o anulowaniu czynności zameldowania.

17. Gospodarka nieruchomościami

We wskazanej wyżej kategorii spraw przeważały sprawy podkategorii "scalenie i podział nieruchomości" oraz sprawy podkategorii "inne o symbolu podstawowym 607", w której większość stanowiły skargi na uchwały podjęte w sposób hybrydowy na jednej sesji Rady Miasta w dniu 30 września 2020 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości, w których skargi oddalono.

W wyroku z 20 października 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1005/21 Sąd uznał, że jeżeli zażalenie na postanowienie opiniujące wstępny projekt podziału nieruchomości składa podmiot, który nie brał udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, bo nie przysługują mu prawa do dzielonych nieruchomości, a swój interes prawny wywodzi z tego, że w następstwie podziału stanowiąca jego własność nieruchomość zostanie pozbawiona dostępu do drogi publicznej, to obowiązkiem organu II instancji jest tę kwestię rozstrzygnąć. Jest to kwestia kluczowa, albowiem przesądza o dopuszczalności zażalenia. Wydanie postanowienia kasacyjnego i zobowiązanie organu I instancji do czynienia ustaleń w przedmiocie statusu procesowego podmiotów, które wniosły zażalenie jest niedopuszczalne. Oznaczałoby to skuteczne zainicjowanie administracyjnego toku instancji, pomimo niewyjaśnienia czy podmiotowi, który wniósł środek zaskarżenia przysługuje przymiot strony.

W wyroku z 22 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 671/21 Sąd uchylając decyzję w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości wskazał, że po pierwsze, kontrolowany organ z oczywistym naruszeniem art. 61a § 1 k.p.a. zastosował formę decyzji administracyjnej, podczas gdy z treści powyższego przepisu wyraźnie wynika, że organ odmawia wszczęcia postępowania administracyjnego w formie postanowienia, zarówno prowadzonego w trybie zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym. Po uchyleniu bowiem § 3 w art. 157 k.p.a. przepis art. 61a k.p.a. ma zastosowanie także do orzekania w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego. Sąd nie stwierdził nieważności zaskarżonej decyzji, albowiem skarżony organ powołał w podstawie prawnej wydanego rozstrzygnięcia właściwy przepis art. 61a k.p.a. Po drugie, błędne okazały się rozważania i oceny prawne organu w przedmiocie braku posiadania przez skarżącego przymiotu strony

w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt podziału działki wydanej pod warunkiem, że dojdzie do ustanowienia "służebności drogowej zapewniającej dostęp do drogi publicznej, przy zbywaniu jednej z wydzielonych w wyniku podziału działek". Tego rodzaju warunek prawny w świetle art. 99 w zw. z art. 93 ust. 3 u.g.n. jest niedopuszczalny. Organ zatwierdzający podział rażąco zignorował fakt, że nie tylko dzielona działka nie ma dostępu do drogi publicznej, lecz również ustanowienie służebności drogowej może nastąpić tylko przez ustanowienie służebności drogi koniecznej na gruncie cudzym, a więc – w przedmiotowej sprawie – na działce należącej do skarżącego. Po trzecie, zawarcie umowy notarialnej, w której dokonano przeniesienia własności (w drodze darowizny) powstałych w wyniku podziału działek, nie doprowadziło do prawnego wydzielenia i przeniesienia własności wydzielonych działek, bowiem umowa powyższa, jako sprzeczna z art. 99 w zw. z art. 93 ust. 3 u.g.n., jest na mocy art. 58 § 1 k.c. nieważna. Ze względu na wadliwe ukształtowanie treści warunku w tej decyzji, które skutkuje realną możliwością naruszenia praw skarżącego jako właściciela sąsiedniej w stosunku do przeznaczonej do podziału działki, skarżący nie tylko powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie podziału działki i dopuszczony do udziału w tym postępowaniu, lecz przede wszystkim powinien być zostać uznany za stronę postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji. Jest bowiem oczywiste, że stwierdzenie nieważności powyższej decyzji wyeliminuje podstawę do ustanowienia przez sąd cywilny służebności drogi koniecznej przez działkę skarżącego w związku z obowiązywaniem decyzji wydanej w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości. Zagrożenie interesu prawnego skarżącego jest nie tylko realne i konkretne, lecz także aktualne. Przed Sądem Rejonowym toczy się już bowiem postępowanie o ustanowienie służebności drogi koniecznej przez działkę skarżącego na wniosek podmiotów, które miały nabyć prawo własności powstałych w wyniku podziału działek.

Wyrokiem z 28 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1070/20 Sąd uchylił postanowienia organów I i II instancji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie zaopiniowania wstępnego projektu geodezyjnego podziału działki. Sąd wskazał, że jeżeli merytorycznie postanowienie rozstrzygające wniosek zostało wydane przez organ I instancji na podstawie art. 93 ust. 3 u.g.n. i na skutek zażalenia skarżącej zostało przez organ odwoławczy uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania, to odmowa wszczęcia postępowania

w drodze postanowienia, w następstwie tego uchylecia, jest niedopuszczalna. Wydanie postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. możliwe jest jedynie w momencie, gdy postępowanie się jeszcze nie toczy. Po jego wszczęciu, w zakresie zaistnienia przesłanek z art. 61a § 1 k.p.a., należy je decyzją umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Ponadto, zgodnie z art. 97 ust. 1 u.g.n. z wnioskiem o podział nieruchomości wystąpić może każda osoba, która ma w tym interes prawny. Co do zasady interes prawny w postępowaniu podziałowym ma właściciel, współwłaściciel, względnie użytkownik wieczysty nieruchomości podlegającej podziałowi, tj. osoby, które dysponują tytułem prawnym do dzielonej nieruchomości. Właściciel nieruchomości sąsiadującej z dzieloną działką nie może wprowadzić ingerować w sam sposób dokonanego na gruntach sąsiednich podziału, ale może skutecznie szukać ochrony prawnej w postępowaniu podziałowym lub nadzorczym, jeżeli podział wykracza poza granice dzielonej nieruchomości i narusza prawo własności właściciela sąsiedniej nieruchomości. Wydaje się zatem, że krąg potencjalnych wnioskodawców jest szerszy niż tylko właściciele i użytkownicy wieczystości (i bardziej odpowiada pojęciu strony ugruntowanemu na podstawie art. 28 k.p.a.). Gdyby jednak podział naruszał granice sąsiednich nieruchomości, to wówczas właściciele tych nieruchomości mają interes prawny w postępowaniu podziałowym, a także w postępowaniach mających na celu wzruszenie ostatecznych orzeczeń w przedmiocie podziału. Jeśli ustawodawca zakłada niedopuszczalność podziału nieruchomości na działki, które byłyby pozbawione dostępu do drogi publicznej, to tym samym nie dopuszcza również do tego, by w wyniku tego podziału działki sąsiednie, już istniejące, były pozbawione - posiadanego przed podziałem - dostępu do drogi publicznej. Powołany przepis art. 93 ust. 3 u.g.n. musi być zatem interpretowany w sposób, który zapewnia ochronę prawa własności także właścicielom działek sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi, w wyniku którego działki te pozbawiane są dostępu do drogi publicznej. W sprawie o podział nieruchomości materialnoprawną podstawą legitymacji strony skarżącej jest norma art. 390 § 2 k.c.

W wyroku z 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1042/20 Sąd uznał za poprawne co do zasady stanowisko, iż Burmistrz jako organ gminy nie może być stroną postępowania nadzwyczajnego, w którym weryfikowana jest wydana przez niego decyzja. Szczególny charakter konkretnej sprawy nie pozwalał jednak na automatyczne zastosowanie reguły stanowiącej, że powierzenie organowi jednostki

samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji wyłącza możliwość powoływania się przez tę jednostkę na jej interes prawny tak w toku administracyjnego postępowania zwyczajnego i nadzwyczajnego. Utrata kompetencji do wydania decyzji na skutek zmiany granic Gminy oraz utrata własności nieruchomości, których dotyczyła decyzja w sprawie nabycia z mocy prawa prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości wydana w trybie zwykłym, pozwalają na uznanie Gminy za stronę postępowania nieważnościowego, mimo że decyzję będącą jej przedmiotem wydał ówczesny jej organ - Wójt. Ponadto uzyskanie przymiotu strony w postępowaniu nadzwyczajnym jest niezależne od tego, czy w postępowaniu zwykłym konkretny podmiot brał udział jako strona, czy też nie. Stroną postępowania nadzwyczajnego jest więc nie tylko strona postępowania zwykłego, lecz także każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji.

18. Stosunki wodne

W tej kategorii spraw znaczący odsetek stanowiły sprawy z zakresu problematyki pozwoleń wodnoprawnych.

W dotyczącym powyższego zagadnienia wyroku o sygnaturze II SA/Rz 1055/20 Sąd oceniał między innymi, czy nieprzedstawienie przez wnioskodawcę instrukcji obsługi i konserwacji urządzeń oczyszczających, zleconej do opracowania w poprzednich decyzjach udzielających pozwolenia wodnoprawne, może zostać potraktowane jako brak wywiązywania się przez zakład planujący korzystanie z wód z obowiązków wynikających z dotychczas wydanych pozwoleń wodnoprawnych i w świetle art. 399 ust. 2 u.p.w., wobec tego stanowić powód do odmowy udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Dokonując wykładni powyższego przepisu Sąd wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę w omawianym przepisie czasem teraźniejszym świadczy o tym, że ustawodawcy chodziło o obowiązki aktywne, a zatem wiążące zakład na podstawie innych, wydanych wcześniej, ale wciąż obowiązujących pozwoleń prawnych. W rezultacie, niedopuszczalna jest taka interpretacja art. 399 ust. 2 u.p.w., która pozwalałaby w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na retrospektywną kontrolę przestrzegania przez zakład obowiązków wynikających z wcześniej wydanych pozwoleń wodnoprawnych, które utraciły już moc, a co do

przestrzegania których, w okresie ich obowiązywania nie formułowano żadnych zastrzeżeń. Sąd podkreślił jednak, że przepisy wykonawcze do u.p.w. nakładały i nakładają na zakład odprowadzający wody bezwzględny obowiązek posiadania i stosowania instrukcji, który może być weryfikowany w ramach postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na korzystanie z wód przy użyciu funkcjonujących urządzeń oczyszczających. Z powyższych względów zakład winien posiadać ww. instrukcję, lecz jej brak nie powinien być rozpatrywany jako niewykonywanie pozwoleń już wygasłych.

W wyroku z dnia 3 marca 2021 r. sygn. II SA/Rz 1231/20, który za przedmiot miał ocenę legalności decyzji o stwierdzeniu likwidacji otwartego urządzenia wodnego, Sąd zaznaczył, że przepis art. 190 ust. 13 u.p.w., który stanowi podstawę do wydania decyzji zobowiązującej właściciela urządzenia wodnego do jego likwidacji, znajdzie zastosowanie również w przypadku nielegalnej likwidacji istniejącego urządzenia wodnego, dając podstawę do nałożenia obowiązku przywrócenia zlikwidowanego urządzenia do stanu pierwotnego. Sąd zwrócił uwagę, że obowiązek ten nakłada się na "właściciela urządzenia wodnego", a zatem w układzie, w którym rozważa się stosowanie ww. przepisu, jako następstwo nielegalnej likwidacji urządzenia wodnego, adresatem wydanej decyzji powinien być właściciel nieruchomości, na której znajdowało się to urządzenie wodne. Sąd podkreślił, że wydawana w takim skonfigurowaniu decyzja powinna zatem być skierowana do podmiotu, który dokonał nielegalnej likwidacji urządzenia wodnego, o ile nadal jest właścicielem nieruchomości, na której się ono znajdowało. Sąd zaznaczył, że miarodajny w tym zakresie jest moment wydawania decyzji administracyjnej.

Ponadto w powyższym wyroku Sąd, dokonując wykładni przepisu art. 190 ust. 14 u.p.w., który w razie nie uzyskania decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, przy jednoczesnej niemożliwości jego likwidacji ze względów technicznych lub ekonomicznych, zezwala organowi na nałożenie na właściciela urządzenia wodnego obowiązku wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, wyjaśnił, że w analizowanym przepisie chodzi tak o szkody już powstałe, jak i ewentualne szkody przyszłe, które wedle racjonalnych przewidywań, wobec nielegalnego wybudowania urządzenia, względnie jego likwidacji, mogą powstać w przyszłości. Sąd stwierdził, że logiczną konsekwencją treściowego zestawienia art. 190 ust. 13 i ust. 14 u.p.w. musi być wniosek, że w sytuacji, gdy z przyczyn technicznych lub

ekonomicznych likwidacja urządzenia/przywrócenie zlikwidowanego urządzenia są niemożliwe, a w następstwie ich wykonania/likwidacji szkoda nie powstała i nie powstanie, organ nie wydaje decyzji zobowiązującej na podstawie tych przepisów. W ocenie Sądu ratio analizowanych przepisów jest takie, aby skutki nielegalnego wykonania lub likwidacji urządzenia wodnego odwracać jedynie wówczas, gdyby prowadziło to do powstania szkód, a gdyby taki negatywny skutek nie występował, jedynie wówczas, gdy z przyczyn technicznych lub ekonomicznych jest to możliwe. Jednocześnie Sąd jako dyskusyjne ocenił użycie przez ustawodawcę w ww. przepisie pojęcia "technicznej lub ekonomicznej niemożliwości". Sąd zwrócił uwagę, że każde działanie, które jest możliwe technicznie musi być możliwe ekonomicznie, jak również podkreślił, że przy obecnym stanie techniki inżynierskiej niewiele działań z zakresu gospodarki wodnej jest nieodwracalnych w sensie technicznym. Zdaniem Sądu techniczną lub ekonomiczną niemożliwość likwidacji/przywrócenia zlikwidowanego urządzenia wodnego w rozumieniu art. 190 ust. 14 u.p.w. należy rozpatrywać w ujęciu subiektywnym i konkretnym, a zatem wobec konkretnego podmiotu i zindywidualizowanych warunków danej sprawy. Sąd wyjaśnił, że jeżeli nielegalnie wykonane urządzenie wodne powoduje szkody, rzeczą organu jest rozważyć, czy z perspektywy technicznej lub ekonomicznej racjonalne jest usuwanie tych szkód poprzez jego likwidację, co wiązałoby się ze znacznymi nakładami finansowymi, jeżeli ten sam skutek można osiągnąć mniejszym kosztem i zaangażowaniem, poprzez wykonanie innych urządzeń zapobiegających szkodom. Sąd zaznaczył, że w analogicznym kontekście należy rozważać układ, w którym doszło do nielegalnego zlikwidowania urządzenia wodnego.

Na uwagę zasługuje również sprawa o sygnaturze II SA/Rz 1068/21, w której Sąd wyrokiem z dnia 7 października 2021 r. uchylił decyzje organów obydwu instancji w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego, dotyczącego budowy kabla światłowodowego na istniejącej podbudowie słupowej, który miał przekraczać ciek wodny w trzech różnych miejscach. W sprawie tej kwestię sporną stanowiło, czy od przedmiotowego zgłoszenia wystarczające jest uiszczenie opłaty w jednokrotnej wysokości. Organy stanęły na stanowisku, że w omawianym przypadku, w związku z trzema przekroczeniami cieku wodnego, należy uiszczyć trzy opłaty od zgłoszeń wodnoprawnych i nie ma podstaw, aby zastosować na zasadzie analogii zasady obowiązującej przy pozwoleniach wodnoprawnych, że w przypadku inwestycji o charakterze jednorodczajowym – opłatę uiszcza się w jednokrotnej wysokości.

Strona skarżąca wskazywała z kolei, że przepis art. 398 ust. 4 u.p.w. o mnożeniu opłaty w przypadku braku tożsamości inwestycji dotyczy tylko pozwoleń wodnoprawnych. Rozstrzygając powyższą kwestię, Sąd uznał, że wystarczające jest w tym wypadku uiszczenie opłaty w jednokrotnej wysokości. Uzasadniając zajęte stanowisko Sąd wskazał w pierwszej kolejności, że roboty będące przedmiotem ww. zgłoszenia wodnoprawnego bez wątpienia mają charakter jednorodnjajowy, ponieważ zaliczają się do tej samej kategorii, natomiast tożsamości tych robót nie różnicują pod względem rodzajowym miejsca, w których ma nastąpić przekroczenie cieku wodnego. Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 421 pkt 2 lit. d u.p.w., w zgłoszeniu należy podać lokalizację czynności, robót lub urządzeń wodnych, z podaniem nazwy lub numeru obrębu ewidencyjnego, z numerem lub numerami działek ewidencyjnych oraz współrzędnymi. W świetle powyższego Sąd zaznaczył, że ustawodawca dopuścił, aby jedno zgłoszenie wodnoprawne obejmowało swym obszarem także więcej niż jedną działkę ewidencyjną i taka właśnie sytuacja wystąpiła w omawianej sprawie, co w konsekwencji prowadziło do uznania, że za tak złożone zgłoszenie wodnoprawne należała się opłata w jednokrotnej wysokości, przewidzianej w art. 398 ust. 2 u.p.w. Natomiast odnośnie możliwości zastosowania art. 398 ust. 4 u.p.w., Sąd wyjaśnił, że przepis ten dotyczy po pierwsze bezpośrednio pozwoleń wodnoprawnych oraz po drugie sytuacji, gdy przedmioty tej zgody wodnoprawnej nie są tożsame rodzajowo, zaś żadna z tych sytuacji nie wystąpiła w przedmiotowej sprawie. Sąd podkreślił, że w ww. przepisie chodzi o sytuację, w której w jednej decyzji przyznaje się kilka pozwoleń wodnoprawnych, które nie są tożsame rodzajowo. W ocenie Sądu nie ma zatem podstaw, aby ten mechanizm zastosować również do zgłoszeń wodnoprawnych.

Sąd zwrócił uwagę, że powyższy wniosek wzmacnia również wewnętrzna systematyka art. 398 u.p.w., w którym występuje wyraźny podział na te przepisy, które dotyczą wyłącznie opłat za pozwolenie/zgłoszenie/ocenę wodnoprawną oraz na te uregulowania, które są wspólne dla wszystkich zgód wodnoprawnych. W przypadku wspólnych uregulowań ustawodawca posługuje się pojęciem zgody wodnoprawnej – tak w ust. 1, ust. 7, ust. 9 – art. 398 u.p.w., lub też wskazuje, których konkretnie opłat dotyczy dany ustęp – tak w ust. 8, ust. 10 - art. 398. Zdaniem Sądu taka systematyka art. 398 u.p.w. wskazuje, że ustawodawca dokonał świadomego wyróżnienia, które jego przepisy dotyczą wszystkich zgód wodnoprawnych, a które z przepisów dotyczą określonego rodzaju zgody wodnoprawnej. W ust. 4, który

dotyczy wysokości opłaty, gdy wydane pozwolenia wodnoprawne nie są tożsame rodzajowo ustawodawca wskazał, że przepis ten dotyczy tylko pozwolenia wodnoprawnego. W związku z powyższym, w ocenie Sądu, nie zachodzą podstawy do przyjęcia, że przepis ten dotyczy również zgłoszenia wodnoprawnego. Zgłoszenie wodnoprawne zostało przez ustawodawcę uregulowane odrębnie a zatem wysokość opłaty musi zostać ukształtowana z uwzględnieniem specyfiki tej regulacji.

Z kolei w sprawie o sygnaturze II SA/Rz 166/19 Sąd zajmował się kontrolą legalności decyzji odmawiającej zobowiązania właściciela gruntu do przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Uchylając decyzje organów obydwu instancji, wyrokiem z dnia 14 września 2021 r., Sąd zwrócił uwagę, że samo stwierdzenie biegłego, że na działkach garażowych "nie wystąpiły szkody, których wartość finansową można oszacować", jest na tle przesłanki szkodliwego oddziaływania z art. 29 ust. 3 u.p.w. nieadekwatne, ponieważ powyższy przepis nie uzależnia stwierdzenia wystąpienia tej przesłanki od wartości ekonomicznej powstałych szkód. Obowiązkiem biegłego oraz organów jest zatem ustalenie wszelkich szkód, które wykazują konieczny i adekwatny związek z jednorazowym, ciągłym lub nieuchronnym oddziaływaniem zmiany stosunków wodnych na grunty sąsiednie oraz – w razie ich stwierdzenia – wydanie takiego rozstrzygnięcia, które doprowadzi do przywrócenia stanu poprzedniego lub do zapobieżenia powstawaniu szkód w przyszłości. Sąd wskazał, że już z samej treści art. 29 ust. 3 u.p.w., który przewiduje możliwość nakazania właścicielowi gruntu odpowiedzialnemu za zmianę stosunków wodnych wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, można wyprowadzić wniosek, że organ orzekając w sprawie uregulowania stosunków wodnych jest zobowiązany do uwzględnienia zakresu szkód, które w następstwie oddziaływania zmiany stosunków wodnych mogą powstać w przyszłości.

W bieżącym roku sprawozdawczym, w omawianej kategorii liczną grupę spraw stanowiły również te, mające za przedmiot kontrolę legalności uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (między innymi wyroki z 26 stycznia, sygn. II SA/Rz 1356/20, z 2 czerwca, sygn. II SA/Rz 639/21, z 15 czerwca, sygn. II SA/Rz 521/21, z 16 czerwca, sygn. II SA/Rz 613/21, z 21 czerwca, sygn. II SA/Rz 642/21). We wszystkich sprawach dotyczących powyższego zagadnienia Sąd stwierdzał nieważność podjętych uchwał bądź sporządzonych do nich załączników -

w całości lub w części. Wśród postanowień, które w ocenie Sądu w sposób istotny naruszały przepisy prawa znalazły się między innymi:

- dotyczące treści umowy zawieranej z odbiorcami usług (naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2-8 u.z.z.w.);
- określenie opłaty za normy zużycia wody w przypadku niesprawności wodomierza lub urządzenia pomiarowego (naruszenie art. 27 ust. 2 i 3 u.z.z.w.);
- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "korzystać z instalacji wodociągowej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci, a w szczególności eliminować możliwości wystąpienia skażenia wody w sieci, w tym wskutek cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej lub powrotu ciepłej wody z instalacji centralnego ogrzewania, jak również utrzymywać urządzenia będące w jego posiadaniu w należyтым stanie" (naruszenie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 3, 3a i 6 w zw. z art. 19 ust. 5 u.z.z.w.);
- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "korzystać z instalacji kanalizacyjnej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci oraz nie wprowadzać do urządzeń kanalizacyjnych odpadów i substancji wskazanych w art. 9 ust. 2 ustawy, a w przypadku dostarczania ścieków przemysłowych spełniać warunki wskazane w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ustawy" (naruszenie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 3, 3a i 6 w zw. z art. 19 ust. 5, art. 9 ust. 1-2 i art. 10 u.z.z.w.);
- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "prawidłowo utrzymywać i zabezpieczać wodomierz główny (łącznie z pomieszczeniem przewidzianym do lokalizacji wodomierza głównego), pozostałe wodomierze oraz urządzenie pomiarowe, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów" (naruszenie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 3-6 w zw. z art. 19 ust. 5, art. 7 w zw. z art. 28 ust. 2 pkt 2 i art. 28 ust. 6 oraz art. 15 ust. 3 u.z.z.w.);
- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "niezwłocznie zawiadamiać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o wszelkich awariach na sieci i przyłączy wodociągowym i kanalizacyjnym oraz uszkodzeniu i zaborze wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, w tym o uszkodzeniu i zaborze plomb montażowych i legalizacyjnych" (naruszenie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 3 w zw. z art. 19 ust. 5 i art. 7 u.z.z.w.);

- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "powstrzymywać się od dokonywania jakichkolwiek czynności mogących mieć wpływ na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, bez uzgodnienia tego z tym przedsiębiorstwem, w tym nasadzeń drzew i krzewów oraz zabudowy w pasie terenu, w którym zlokalizowana jest sieć wodociągowa lub kanalizacyjna" (naruszenie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 3 w zw. z art. 19 ust. 5 u.z.z.w.);
- stanowiące, że odbiorca usług ma obowiązek "pokryć koszty ponownego wykonania czynności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w przypadku braku możliwości wykonania uprawnień wymienionych w pkt 3 z winy odbiorcy usług, gdy poprzedni termin został uzgodniony z odbiorcą usług" (naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt. 2-3 w zw. z art. 19 ust. 5, art. 7 i art. 15 ust. 3 u.z.z.w.);
- nakładające na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązek informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w formie i trybie określonym przepisami ustawy (naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 5 u.z.z.w.);
- określające sytuacje, w których dopuszczalne jest wstrzymanie zaopatrzenia w wodę lub odprowadzanie ścieków bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców usług (naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 7 w zw. z art. art. 8 u.z.z.w);
- stanowiące, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci (naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15 ust. 4 u.z.z.w.).

19.Geodezja i kartografia

We wskazanej wyżej kategorii spraw przeważały sprawy dotyczące ewidencji gruntów i budynków oraz dotyczące rozgraniczenia nieruchomości. W zdecydowanej większości skargi i sprzeciwy oddalono.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1269/21 wyrokiem z 18 lutego 2021 r. Sąd uchylił decyzję wydaną w przedmiocie odrzucenia zarzutów zgłoszonych do danych ujawnionych w operacie opisowo-kartograficznym. Zasadniczy spór w sprawie

sprowadzał się do tego, czy dopuszczalne było uwzględnienie w ramach zarzutów dotyczących powierzchni i konturów użytku zmiany, jaka miała miejsce pomiędzy sporządzeniem operatu, a wydaniem decyzji w przedmiocie rozpoznania zarzutów. Zdaniem Sądu rozstrzygnięcie tej kwestii musi uwzględniać istotę prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, która sprowadza się do ciągłej aktualizacji w operacie ewidencyjnym zbioru informacji podmiotowych i przedmiotowych, na podstawie dokumentów powstałych w zasadzie poza postępowaniem ewidencyjnym (decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, aktów normatywnych), czy wytworzonych w toku postępowania ewidencyjnego w związku z obowiązkiem utrzymywania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu prowadzącego ewidencję dokumentami i materiałami źródłowymi. Z powyższego wynika obowiązek zachowania zapisów ewidencyjnych w stanie aktualności. W ocenie Sądu w sytuacji, gdy w okresie pomiędzy datą wykonania operatu, okresem, w którym stały się one danymi ewidencji gruntów i budynków i zostały ujawnione, a zgłoszeniem zarzutów nastąpiła zmiana, która pozbawia dokonane zmiany, do których zgłoszone zostały zarzuty, cechy aktualności, nie ma przeszkód by zmiany te uwzględnić w wyniku złożonych zarzutów, a nie jak twierdzi organ dopiero w formie odrębnego postępowania aktualizacyjnego. Nie stoi temu na przeszkodzie charakter aktualizacji. Skoro zmiany mogą zostać dokonane w formie aktualizacji, to nie ma przeszkód by uwzględnić je w postępowaniu dotyczącym zarzutów do modernizacji.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1272/21 Sąd uchylając wyrokiem z 9 listopada 2021 r. postanowienie Kolegium oraz utrzymane nim w mocy postanowienie Wójta w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania rozgraniczeniowego wskazał, że organ nie może bezkrytycznie przyjmować rachunków (faktur) wystawionych przez upoważnionych geodetów za czynności podjęte w toku postępowania rozgraniczeniowego, lecz jest zobligowany do ich sprawdzenia, uwzględniając także wydatki niezbędne do wykonania zleconej pracy. Jest to uzasadnione także wykładnią art. 262 § 1 k.p.a., która powinna być wąska, bowiem omawiane uregulowanie prawne jest istotnym wyjątkiem od zasady, że koszty postępowania ponosi organ administracji publicznej. W sytuacji, jeżeli zawarta przez Gminę umowa z biegłym geodetą stanowi podstawę do ustalenia wynagrodzenia biegłego lub zwrotu wydatków, które przekraczają maksymalne kwoty wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie

określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym, skutki wadliwości tego rodzaju umowy nie mogą być przerzucane na stronę postępowania, a obowiązkiem organu gminnego jest pokrycie "nadmiarowej" kwoty z własnych środków, co oczywiście nie uchyla ewentualnej odpowiedzialności funkcjonariuszy gminnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 89 ust. 1 i 2 u.k.s.c., stosowaną w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 263 § 1 w zw. z art. 56 § 1 k.p.a., biegłemu przysługuje wynagrodzenie za wykonaną pracę oraz zwrot poniesionych przez niego wydatków niezbędnych dla wydania opinii. W tym zakresie konieczne jest wyraźne rozdzielanie wynagrodzenia za pracę biegłego oraz zwrot wydatków poniesionych przez biegłego w toku wykonywania zleconych czynności. Wynagrodzenie za pracę biegłego jest obliczane według stawki wynagrodzenia za godzinę pracy albo według taryfy zryczałtowanej określonej dla poszczególnych kategorii biegłych ze względu na dziedzinę, w której są oni specjalistami, przy czym podstawę obliczenia stawki wynagrodzenia za godzinę pracy i taryfy zryczałtowanej stanowi ułamek kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa (art. 89 ust. 3 u.k.s.c.). Należny zwrot wydatków jest natomiast określany przez biegłego w przedłożonym rachunku (wraz z dołączonymi dowodami i uzasadnieniem ich poniesienia), który następnie podlega weryfikacji organu z punktu widzenia przesłanki "niezbędności" poniesionych wydatków dla wydania opinii. Ewentualna odmowa współpracy biegłego w tym zakresie (niezależnie od możliwości jej sankcjonowania) nie stanowi w tym zakresie przeszkody do ustalenia wysokości należnego wynagrodzenia, albowiem zasadnicze dane w tym zakresie wynikają już z akt administracyjnych (np. ilość punktów granicznych oraz sposób ich ustalenia). Z kolei wydatki biegłego mogą być uwzględnione jedynie w razie przedłożenia odpowiednich rachunków, o ile organ ustali, że były one niezbędne do wydania opinii.

W wyroku z 1 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Rz 3/21 Sąd sformułował tezę, że w świetle art. 36 u.p.g.i.k. należy przyjąć, że z chwilą zawisłości sprawy procesowej o ochronę własności, dla której ustalenie granic między nieruchomościami, jest przesłanką do wydania wyroku, nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego na drodze administracyjnej. Niedopuszczalność drogi administracyjnej w tego rodzaju sprawie

jest tymczasowa i trwa do dnia prawomocnego zakończenia sprawy o ochronę własności.

W wyroku z 11 marca 2021 r. sygn. II SA/Rz 1126/20 Sąd wskazał, że domniemanie z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. jest domniemanem, które można obalić. W sytuacji, gdy organ dysponuje prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego o przysądzeniu własności, gdzie jako dłużnik figuruje osoba ujawniona jako właściciel w dziale II księgi wieczystej na podstawie dokumentów urzędowych z daty wcześniejszej niż to postanowienie, to w ocenie Sądu, wobec brzmienia art. 24 ust. 5 u.p.g.i.k. oraz art. 365 § 1 k.p.c. organ musi tę okoliczność uwzględnić. Starosta, który dysponuje takim prawomocnym orzeczeniem Sądu nie może więc uchylić się od jego respektowania, wyłącznie na tej podstawie, że w księgach wieczystych nie został dotychczas ujawniony aktualny właściciel.

20.Ochrona środowiska

W sprawie sygn. akt II SA/Rz 1253/20 Sąd uchylił decyzje organów obydwu instancji w przedmiocie stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie technologii produkcji. Sąd zwrócił uwagę, że z mapy ewidencji gruntów i budynków nie wynika, w którym obiekcie aktualnie odbywa się produkcja, ani w którym obiekcie jest planowana do zamontowania nowa linia produkcyjna, o którą wnosi Spółka. Wątpliwości, co do miejsca realizacji planowanego przedsięwzięcia nie eliminuje też Karta Informacyjna Przedsięwzięcia. Ponadto, zdaniem Sądu, pierwszy etap procesu technologicznego wymaga precyzyjnej analizy, która potwierdziłaby, że hałas i pylenie powstający przy cięciu szyn zamyka się w obszarze, do którego inwestor ma tytuł prawny. Samo odesłanie do wcześniej wydanych decyzji środowiskowych, czy sporządzonego raportu oddziaływania, który nie został poddany ocenie również w zakresie planowanej ilości przetwarzanych odpadów jest istotnym brakiem ustalonego stanu faktycznego, a ocena oderwanych formalnie części przedsięwzięcia, które funkcjonuje na tym samym terenie i tworzy technologiczną całość jest naruszeniem przepisów ustawy środowiskowej. Sąd stwierdził, że rozważania Kolegium w materii kumulacji oddziaływań na środowisko poszczególnych elementów przedsięwzięcia nie tworzą jasnej i spójnej całości,

gdyż parametry oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia funkcjonującego i mającego powstać nie zostały zestawione. Skoro Spółka dochodzi do realizacji przedsięwzięcia wieloma etapami zakończonymi różnymi decyzjami środowiskowymi (zezwoleniami), to zasadnym jest przeprowadzenie oceny skumulowanych parametrów oddziaływania na środowisko zważywszy na charakter produkcji. Zdaniem Sądu, częściowa ocena w rozpoznawanej sprawie zamierzenia inwestycyjnego wypacza rzeczywisty obraz działalności Spółki. Suma oddziaływań może też mieć wpływ na kwalifikację przedsięwzięcia oraz ustalenie stron postępowania.

Uwzględnienie skargi miało także miejsce w sprawie sygn. II SA/Rz 547/21, w której Sąd uchylił decyzję SKO oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia. Podkreślił, że w świetle art. 88 ust. 2 u.o.p. kluczowe znaczenie dla kwestii wymierzenia kary ma nie tylko fakt usunięcia drzew (krzewów), ale wszystkie okoliczności tego działania, zatem ustalenie podmiotu, który tego dokonał, ewentualnej zgody posiadacza nieruchomości oraz celu, dla którego dokonano usunięcia. W prowadzonym w niniejszej sprawie postępowaniu, które już raz było przedmiotem kontroli instancyjnej okoliczności tych nie ustalono, mimo że SKO w uprzednio wydanej decyzji kasacyjnej zaleciło przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego w tym zakresie.

Stwierdzenie nieważności tak skarżonej decyzji, jak i decyzji ją poprzedzającej miało miejsce w sprawie sygn. II SA/Rz 61/21 dotyczącej braku potrzeby przeprowadzenia oddziaływania na środowisko. Sąd zauważył, że lokalizacja przedsięwzięcia została ustalona w decyzjach i w załączniku do decyzji w sposób, który nie pozwala na jej jednoznaczne określenie. Brak zaś jasnego opisu terenu inwestycji w karcie informacyjnej powinien być wyjaśniony przez organy. Zaniechanie tego obowiązku doprowadziło do wątpliwości co do lokalizacji inwestycji i przede wszystkim zgodności terenu inwestycji przyjętego przez organy z wnioskiem inwestora. Sąd zauważył, że dokonane w sprawie uzgodnienia dotyczyły inwestycji opisanej w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, w której miejsce planowanej inwestycji nie było de facto ustalone. Stawia to pod znakiem zapytania prawidłowość opinii złożonych w sprawie, gdyż odnoszą się one do przedsięwzięcia o nieznanym do końca zakresie. Miejsce inwestycji jest zaś jej istotnym parametrem.

Na uwagę zasługuje jeszcze sprawa sygn. II SA/Rz 653/21, w której Sąd uchylił wydane w niej decyzje i umorzył postępowanie dotyczące nałożenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia. Sąd podniósł, że ze spójnych wyjaśnień skarżącego złożonych w toku postępowania administracyjnego wynikało w sposób niebudzący wątpliwości, że dokonana przez niego wycinka drzew nastąpiła w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego co wskazuje na to, że skarżący korzystał z możliwości w jakie wyposaża dysponenta nieruchomości przepis art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p., wyłączający w sytuacji w nim określonej obowiązek uzyskania zezwolenia właściwego organu na czynność polegającą na usunięciu drzewa lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części. Zdaniem Sądu, organy nie dając wiary wyjaśnieniom strony wpisującym się w hipotezę powołanego przepisu naruszyły kodeksową zasadą rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a). Sąd podniósł też, że brak ostatecznego i prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie scalenia gruntów powoduje, że do momentu przejścia prawa własności do działek, których dotyczy sprawa na inny podmiot, ich aktualny właściciel może korzystać ze zwolnień od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, jakie wynikają z art. 83f ust. 1 u.o.p., zaś organy administracji bez wyraźnej podstawy prawnej nie mogą mu w tym przeszkadzać. Przepisy o postępowaniu scaleniowym nie wyrażają jakichkolwiek ograniczeń w korzystaniu z terenu nieruchomości rolnych objętych tym postępowaniem. Naruszenie powołanego art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji wypełniającej znamiona zwolnienia od obowiązku posiadania zezwolenia na wycinkę skutkowało koniecznością umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego.

21. Edukacja

W omawianym okresie sprawozdawczym najliczniejszą grupę w tej kategorii stanowiły sprawy dotyczące kandydatów na studia i studentów, w tym odmowy przyznania stypendium: socjalnego, rektora oraz dla osoby niepełnosprawnej. Odnotowano także sprawy w przedmiocie skreślenia z listy studentów oraz odmowy udzielenia zgody na wznowienie studiów. Przedmiotem kontroli Sądu uczyniono nadto czynność organu dotyczącą odmowy zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do przedszkola.

W grupie spraw dotyczących kandydatów na studia i studentów Sąd uchylając decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy przyznania stypendium dla osoby niepełnosprawnej, stypendium socjalnego oraz stypendium rektora - sprawy odpowiednio II SA/Rz 467/21, II SA/Rz 471/21 i II SA/Rz 193/21 – wywiódł, że prawidłowa wykładnia art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. prowadzi do wniosku, że rozważane świadczenia stypendialne przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat. Podkreślono, że maksymalna 6-letnia granica czasowa nabycia lub trwania prawa do stypendium wiąże się nie z okresem samego studiowania na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, lecz z okresem pobierania tego rodzaju stypendium. Ustawodawca odwołał się do kategorii „przysługiwania” prawa do stypendium, a nie do kategorii „studiowania” lub „posiadania statusu studenta”. Warunkiem odmowy przyznania lub wygaśnięcia (art. 94 ust. 2) stypendium dla osób niepełnosprawnych, stypendium socjalnego w związku z realizacją przesłanki temporalnej z art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. jest wykazanie, że dany student pobierał na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich (na tej samej lub na różnych uczelniach) tego rodzaju stypendium co najmniej przez okres 6 lat. Nie ma w tym zakresie znaczenia czasokres studiowania oraz ilość uczelni, w których odbywano studia.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 967/21 Sąd oddalając skargę na decyzję o odmowie przyznania stypendium socjalnego z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego, jako prawidłowe ocenił stanowisko organów, że definicja dochodu w rozumieniu art. 88 ust. 1 p.s.w.n. w zw. z art. 3 pkt 1 u.ś.r. ustala zamknięty katalog składników wchodzących w jego zakres. W ustawowej definicji dochodu jako składowe dochodu podlegające wyłączeniu nie zostały wymienione straty z prowadzonej działalności gospodarczej poniesione z lat ubiegłych. Skarżąca domagała się tymczasem uwzględnienia, przy obliczaniu dochodu na podstawie u.ś.r., strat powstałych w latach ubiegłych przy prowadzeniu działalności gospodarczej.

W sprawach II SA/Rz 674/21 i II SA/Rz 675/21 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji o odmowie przyznania stypendium rektora stwierdził, że zostały one podjęte z naruszeniem przepisów postępowania. W sprawach tych strony skarżące domagały się przyznania stypendium rektora, przyznawanego za

wyróżniające wyniki w nauce, osiągnięcia naukowe lub artystyczne, lub osiągnięcia sportowe we współzawodnictwie co najmniej na poziomie krajowym. Możliwość przyznania tego rodzaju stypendium przewiduje art. 91 ust. 1 p.s.w.n. Kwestia uzyskanej punktacji za średnią ocen nie budziła sporu i nie była kwestionowana. Natomiast oś sporu stanowiła punktacja uzyskana za osiągnięcia sportowe. Sąd zauważył, że w decyzjach organu I instancji ograniczono się do wskazania ogólnej liczby punktów uzyskanych przez strony skarżące bez wskazania, ile wynosiła punktacja za poszczególne osiągnięcia sportowe oraz bez uzasadnienia dla przyjętego sposobu punktowania poszczególnych osiągnięć. Z kolei w decyzjach drugoinstancyjnych organ nie odniósł się do argumentacji odwołań, które zawierały szczegółowe okoliczności, uzasadniające zdaniem stron konieczność zmiany punktacji ich osiągnięć sportowych. W ocenie Sądu wnioski o przyznanie stypendium rektora nie zostały prawidłowo rozpoznane. Organy winny bowiem odnieść się w uzasadnieniu decyzji do każdego z wymienionych w zaświadczeniach osiągnięć sportowych i wskazać ilość przyznanych za dane osiągnięcie punktów wraz z uzasadnieniem przyjętego sposobu punktacji.

Uchylając natomiast decyzję o odmowie udzielenia zgody na wznowienie studiów w sprawie II SA/Rz 225/21 Sąd zauważył, że po pierwsze została ona wydana po rozpoznaniu odwołania, które nie zostało podpisane, a po drugie wydana została z naruszeniem przepisów prawa materialnego. W omawianej sprawie organy stanęły na zgodnym stanowisku, że skoro skarżący, prawomocną decyzją z 30 września 2020 r., na skutek niezłożenia w terminie pracy dyplomowej, został skreślony z listy studentów, a uczelnia z dniem 30 września 2020 r. zaprzestała kształcenia na wybranym przez skarżącego kierunku, to brak było podstaw do zapewnienia skarżącemu możliwości kontynuowania studiów, na podstawie zgłoszonego przez niego wniosku z dnia 14 października 2020 r. Powołując się na art. 82 p.s.w.n. organ II instancji stwierdził, że przepis ten nie będzie miał zastosowania do skarżącego, który na skutek skreślenia z listy studentów przestał być studentem. Niemożliwość kontynuowania nauki wynikała bowiem z winy skarżącego, podczas gdy na podstawie wskazanego wyżej przepisu obowiązek zapewnienia kontynuacji nauki dotyczy sytuacji zaprzestania prowadzenia studiów z przyczyn powstałych po stronie szkoły. Skarżący z kolei twierdził, że art. 82 p.s.w.n. zapewnia studentom prawo kontynuowania studiów niezależnie od okoliczności ich przerwania. Daje studentom gwarancję, że podjęte przez nich studia będą

kontynuowane nawet wtedy, gdy dojdzie do zaprzestania (bez względu na przyczyny tego stanu rzeczy) prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu. Podkreślał brak podstaw do wprowadzenia odmiennych zasad wznowienia studiów dla studentów, którzy zakończyli rok akademicki w roku 2018/2019. Jedynym warunkiem jest wystąpienie z wnioskiem w okresie 2 lat od skreślenia z listy studentów, o czym stanowi § 38 pkt 9 regulaminu studiów. W sporze Sąd przyznał rację skarżącemu. Wskazał bowiem, że skarżący decyzją z dnia 30 września 2020 r. został wykreślony z listy studentów. Decyzja ta w tym dniu nie była ostateczna. Skarżący skorzystał z prawa do wniesienia odwołania. Zatem w dniu zaprzestania przez uczelnię kształcenia na wybranym przez skarżącego kierunku, tj. w dniu 30 września 2020 r. skarżący był jeszcze studentem, a co za tym idzie w dacie wydawania decyzji przez organ I instancji w sprawie wznowienia studiów tj. w dniu 2 grudnia 2020 r. do skarżącego miał zastosowanie zarówno § 38 pkt 9 regulaminu uczelni jak również art. 82 p.s.w.n. W dniu 2 grudnia 2020 r. ostateczna stała się decyzja o wykreśleniu skarżącego ze studiów. W świetle powyższego z perspektywy organu II instancji orzekającego w dniu 21 grudnia 2020 r. ocena art. 82 p.s.w.n. wyglądała inaczej, skarżący nie był już studentem i zdezaktualizowała się możliwość kontynuacji nauki, na podstawie tego przepisu. Nadal jednak pozostało uprawnienie do wznowienia studiów na podstawie § 38 pkt 9 regulaminu, o co wyraźnie wnioskował skarżący. Powyższej oceny nie zmienił fakt zaprzestania przez uczelnię kształcenia na danym kierunku, poziomie i profilu przez uczelnię. Z przepisów wynika bowiem, że jedynym terminem ograniczającym prawo do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie studiów z § 38 pkt 9 regulaminu jest nieprzekraczalny termin 2 lat od skreślenia z listy studentów. Jako nieuprawnione Sąd ocenił stanowisko organu odwoławczego, że przewidziany w § 38 pkt 9 regulaminu, termin 2 lat dotyczy wznowienia studiów a nie terminu złożenia pracy dyplomowej. Z treści tego przepisu wyraźnie wynikało, że niezłożenie pracy dyplomowej nie stanowi przeszkody ubiegania się o wznowienie studiów. Przepis ten stanowi, że osoba, która spełniła wszystkie wymagania określone w programie studiów, z wyjątkiem niezaliczenia zajęć przygotowujących do egzaminu dyplomowego i pracy dyplomowej na ostatnim semestrze studiów z powodu niezłożenia pracy dyplomowej, może w okresie nieprzekraczającym dwóch lat od daty skreślenia z listy studentów, ubiegać się o wznowienie studiów. Wobec braku innych przepisów ograniczających skarżącemu prawo do złożenia wniosku o wznowienie studiów, interpretacja organu o braku takiej

możliwości była w ocenie Sądu nieuprawniona i krzywdząca. Skarżący został pozbawiony możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa wznowienia studiów po skreśleniu go z listy studentów z tej przyczyny, że szkoła nie kontynuuje nauki na profilu, na którym skarżący rozpoczął studia. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że uczelnia prowadzi kształcenie na kierunku wybranym przez skarżącego, tyle że na profilu praktycznym, a skarżącemu pozostało wyłącznie złożenie pracy dyplomowej. W ocenie Sądu nie miały znaczenia przyczyny, z powodu których nastąpiło skreślenie z listy studentów, czy też opisywana przez organ II instancji procedura związana z przedłużaniem terminu oddania pracy dyplomowej. Prawo do wznowienia studiów przysługuje niezależnie od przyczyn skreślenia.

W sprawie II SA/Rz 644/21 Sąd stwierdzając bezskuteczność czynności Wójta o odmowie zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do oddziału przedszkolnego podtrzymał dotychczasowe i utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, że warunkiem skuteczności odmowy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki jest nie tylko wskazanie przez gminę przedszkola innego niż wnioskowane przez rodziców, ale także wykazanie, że to przedszkole jest najbliższe w rozumieniu art. 32 ust. 6 u.p.o. Na słowo „bliskość” – użyte w tym przepisie - składa się zarówno element położenia geograficznego tj. odległość placówki oświatowej od miejsca zamieszkania, jak też element posiadania przez daną placówkę warunków umożliwiających kształcenie dzieci z konkretnym rodzajem niepełnosprawności. Przy czym, ten ostatni element ocenia się w oparciu o treść wydanego względem dziecka przez odpowiednich specjalistów orzeczenia. Najbliższą będzie w istocie ta placówka, która nie tylko znajduje się najbliżej miejsca zamieszkania ucznia, ale także, a właściwie przede wszystkim, która jest w stanie zapewnić w jak najpełniejszy sposób realizację zaleceń wynikających ze wskazanego orzeczenia. Musi to być placówka mogąca zapewnić opiekę jak najlepiej dostosowaną do dysfunkcji, które występują u konkretnego dziecka. Innymi słowy, najbliższa placówka oświatowa to taka, która pozwoli zrealizować wszystkie wytyczne orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Sąd podkreślił, że odmawiając zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka do określonej placówki oświatowej w oparciu o art. 32 ust. 6 u.p.o. organ musi wykazać, że inna placówka będzie spełniać warunek „najbliższej” w rozumieniu tego przepisu, czyli, że placówka o standardzie wynikającym z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego znajduje się w odległości bliższej miejsca zamieszkania dziecka niż

placówka wybrana przez rodziców. W piśmie stanowiącym zaskarżoną czynność, Wójt zawarł pewną argumentację, jednak jej znaczne rozszerzenie znalazło się dopiero w odpowiedzi na skargę. Sąd podkreślił, że wszystkie istotne dla sprawy okoliczności winny być szeroko uzasadnione w samej czynności odmowy. Wójt skoncentrował się na dysponowaniu przez wskazywane przez niego przedszkole odpowiednią kadrą pedagogiczną, jednak nie zwrócił uwagi na zalecenie zawarte w orzeczeniu poradni psychologiczno-pedagogicznej dotyczące ilości osób w grupie. Uczynił to dopiero w odpowiedzi na skargę, jednak wskazana przez niego liczba dzieci w takiej grupie nadal jest ponad dwukrotnie większa niż ta funkcjonująca w przedszkolu wybranym przez skarżącą. W tych okolicznościach Sąd uznał, że zaskarżonej czynności dokonano z naruszeniem art. 32 ust. 6 u.p.o. i stwierdził jej bezskuteczność.

22.Zagospodarowanie przestrzenne

Niezmiennie już od lat najliczniejszymi w tej grupie spraw były sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy terenu. Charakteryzowały się one skutecznością wnoszonych skarg, o czym świadczy fakt, że liczba wyroków uchylających zaskarżone akty znacznie przewyższała liczbę skarg oddalonych. W omawianym okresie sprawozdawczym przeważały skargi dotyczące warunków zabudowy dla budynków wielorodzinnych, budynków w zabudowie szeregowej oraz budynków jednorodzinnych zgrupowanych na jednym obszarze.

W sprawie II SA/Rz 1299/20 Sąd uwzględniając skargę w przedmiocie ustalania warunków zabudowy podkreślił, że zamierzenie inwestycyjne to aż 47 budynków czterokrotnie zgrupowanych po 9, jeden kompleks 6 budynków i jeden z 5 budynkami a zgodnie z § 6 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. z 2003 r., nr 164, poz. 1588 z późn. zm. – dalej zwanego: Rozporządzeniem), szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od frontu działki wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20 %. Według ust. 2 dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1. Z Kolei

zgodnie z § 2 pkt 3 Rozporządzenia pod pojęciem „cechy zabudowy i zagospodarowania terenu” należy rozumieć w szczególności gabaryty, formę architektoniczną obiektów budowlanych, usytuowanie linii zabudowy oraz intensywność wykorzystania terenu. Według Sądu, w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej szeregowej owe gabaryty i formę architektoniczną należy odnosić nie tylko do pojedynczych budynków wchodzących w skład kompleksu lecz także do całego ich kompleksu, tj. tych, które mają być ze sobą połączone. Przy ustaleniu szerokości elewacji frontowej dla poszczególnych budynków od 6 – 12 m długość kompleksu 9 budynków może wynosić od 54 do nawet 108 metrów a takich parametrów nie ma żaden budynek mieszkalny w obszarze analizowanym. Tu planuje się 4 takie kompleksy a do tego jeden z 6 budynkami – a więc kolejny kompleks o szerokości 36 – 72 m oraz jeden z 5 budynkami 30 – 60 metrów. Takie gabaryty kojarzą się raczej z budownictwem wielorodzinnym a nie jednorodzinym. Żadna z działek w obszarze analizowanym nie jest zabudowana w sposób, który pozwalałby na ustalenie takich gabarytów planowanych obiektów. Z samego faktu, że w obszarze analizowanym znalazły się budynki w zabudowie szeregowej nie można wywodzić możliwości realizacji zabudowy szeregowej o gabarytach kilkakrotnie większych od istniejących. Właśnie specyfika zabudowy szeregowej jako takiej, powinna mieć wpływ na określenie ilości budynków jednorodzinnych, które mogą być w ramach niej grupowane. W niniejszej sprawie powstanie planowanych kompleksów w ocenie Sądu zaburzyłoby ład przestrzenny na tym terenie. Przy zabudowie szeregowej konieczne jest uwzględnienie gabarytów zespołu budynków.

W sprawie II SA/Rz 291/21 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji na zamierzenie inwestycyjne w postaci budowy budynku usługowo-handlowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Podkreślił, że sposób zagospodarowania i rodzaj zabudowy istniejącej na działkach sąsiednich stanowi dla orzekających w sprawie 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. Jak zaznaczył Sąd kwestii kontynuacji funkcji nie wolno interpretować zawężająco, np. jako możliwości

powstawania budynków tylko tego samego rodzaju co już istniejące. Sugerowanie się tylko zabudową najbliższą, graniczącą z nieruchomością, na której ma powstać inwestycja, z jednej strony nie pozwoliłoby na zachowanie ładu przestrzennego, który zasadniczo nie może ograniczać się tylko do zabudowy w bezpośrednim otoczeniu, zapewniając wznoszenie jedynie obiektów bliźniaczo podobnych do bezpośrednio sąsiadujących. Z drugiej zaś strony stanowiłoby ograniczenie wolności zabudowy, ponieważ właściciel musiałby zrezygnować z inwestycji, która nie pokrywa się z budynkami lub stanem zagospodarowania działki znajdującej się obok.

Punktem wyjścia w rozpoznawanej sprawie było ustalenie prawidłowości wyznaczenia obszaru analizowanego, któremu to wymogowi w ocenie Sądu orzekające w sprawie organy uchybiły. Sąd podkreślił, że podziela ukształtowane w orzecznictwie stanowisko, że dozwolone przepisami rozporządzenia ustalenie wielkości obszaru analizowanego daje możliwość wyznaczenia go w większym rozmiarze niż minimalny, jednak powinno to być uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku i jednoznacznie wynikać z części tekstowej i graficznej analizy. W rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został według Sądu spełniony. Skoro szerokość frontu działki wynosi 43 m, to jego trzykrotność daje 129 m, tymczasem wyznaczony obszar analizowany objął obszar o promieniu ok. 160 – 280 m od granic terenu planowanej inwestycji. Tak znaczące i praktycznie jednostronne rozszerzenie obszaru analizowanego od terenu inwestycji wprost zmierzało do objęcia nim centrum miejscowości, gdzie koncentruje się zdecydowana większość zabudowy handlowo – usługowej mogącej stanowić potencjalne odniesienie dla planowanej inwestycji. Zazwyczaj w centrum zwłaszcza niewielkich miejscowości koncentruje się zabudowa służąca zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców; tak też wskazano w analizie, wg której centrum miejscowości stanowi całość urbanistyczną – budynki mieszkalne, sklepy różnych branż, usługi różnego rodzaju (kościół, Urząd Gminy, stacja paliw i inne) – służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, jako uzupełnienie funkcji mieszkaniowej. W kontekście powyższego, zawarte w analizie stwierdzenie, iż wyznaczony obszar obejmuje najbliższe położone działki w stosunku do terenu inwestycji, stanowiące wystarczający punkt odniesienia do ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy, o funkcji zgodnej lub zbliżonej do funkcji obiektu stanowiącego przedmiot wniosku, wprost wskazuje na działania, których jedynym i bezpośrednim celem wynikającym z powiększenia tego obszaru jest umożliwienie realizacji inwestycji o zaplanowanej przez inwestora funkcji

i parametrach. Rozszerzenie obszaru analizowanego i związanego z tym zwiększenia liczby nieruchomości „podobnych”, względem tak istotnych parametrów jak wielkość powierzchni i wysokość projektowanej zabudowy oraz szerokość jej elewacji frontowej, odstąpienie od ich ustalenia w oparciu o wartości istniejącej zabudowy podobnej z uwagi na bliżej nieokreśloną (a zapewne podyktowaną parametrami określonymi we wniosku inwestora) „indywidualną specyfikę planowanego obiektu”, stawia zdaniem Sądu pod znakiem zapytania sensowność i celowość rozszerzania obszaru analizowanego. W takiej sytuacji brak jest podstaw do akceptacji stanowiska organu, że spełnione zostały warunki do ustalenia dla zamierzonej inwestycji warunków zabudowy, a zwłaszcza, że jej realizacja byłaby zgodna z wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasadą dobrego sąsiedztwa. Związane jest to przede wszystkim z uchybieniami w wyznaczeniu obszaru analizowanego, co przekłada się wprost na prawidłowość przeprowadzania analizy w części odnoszącej się do ustalenia poszczególnych parametrów zamierzonej inwestycji i co skutkowało uchynieniem decyzji.

W sprawie II SA/Rz 810/21 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji pn. „Budowa silosu na zboże o pojemności 68 ton wraz z urządzeniami oraz magazynu zbożowego o pow. 63 m²...”. Na gruncie sprawy organy przyjęły, że wnioskodawcy prowadzą już gospodarstwo rolne na działkach nr 541 i 551, a planowana zabudowa na działce nr 961 stanowi modernizację prowadzonej działalności rolniczej. W ocenie Sądu ustalenia te były przedwczesne. Sąd wskazał, że podstawowym warunkiem, którego spełnienie jest konieczne, aby organ mógł wydać pozytywną decyzję w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, jest weryfikacja planowanej inwestycji przez pryzmat tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, wyartykułowanej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z powołanym przepisem wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Art. 61 ust. 4 u.p.z.p. przewiduje, że wymogu określonego w ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego

w danej gminie. Jest to dopuszczalne wyłącznie gdy zostanie ustalone, że: 1) planowana inwestycja dotyczy zabudowy zagrodowej; 2) zabudowa zagrodowa jest związana z gospodarstwem rolnym; 3) powierzchnia tego gospodarstwa rolnego przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Sąd podkreślił, że współczesny charakter gospodarki rolnej powoduje utratę aktualności tradycyjnego rozumienia pojęcia zagrody, rozumianego jako zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie „działki siedliskowej”, tworzących zagrodę, a więc budynki i budowle skoncentrowane wokół wspólnego obejścia. Obiekty wielkogabarytowe jak np. silosy czy budynki inwentarskie o dużej obsadzie, znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych. Nie istnieją aktualnie powody, aby pojęcie zagrody rozumianej jako zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego ograniczać do pojęcia podwórza lub obejścia, na którym przede wszystkim znajduje się budynek mieszkalny. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko).

Zatem zdaniem Sądu obowiązkiem organów jest precyzyjnie ustalić, na jakich działkach wnioskodawcy prowadzą gospodarstwo rolne, gdzie znajduje się istniejący budynek mieszkalny, jakie budynki i budowle wchodzi w zakres prowadzonego gospodarstwa rolnego, i jaki jest przedmiot prowadzonej działalności rolniczej. Powyższe informacje pozwolą ustalić, po pierwsze, czy planowane przedsięwzięcie stanowi element zabudowy zagrodowej i po drugie, czy pozostaje ona w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Budowa silosu na zboże wraz z urządzeniami i magazynu na zboże musi więc stanowić element zabudowy zagrodowej oraz pozostawać w związku z istniejącym gospodarstwem rolnym. W orzecznictwie przyjęto, że zabudowa zagrodowa w rozumieniu art. 61 ust. 4 u.p.z.p. stanowi wydzielony fragment powierzchni gospodarstwa rolnego funkcjonalnie z nim związany i przeznaczony do obsługi działalności rolniczej

związanej z prowadzeniem tego gospodarstwa. Kwestia ta musi zatem zostać należycie wyjaśniona.

Zbieżne stanowisko Sąd zajął w sprawie II SA/Rz 352/21. Według Sądu treść przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p. zawiera postanowienia wprowadzające ograniczenie jedynie, co do powierzchni gruntów gospodarstwa rolnego i odnosi go do średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie. Przepis ten jasno stanowi jedynie o konieczności zachowania związku gospodarstwa rolnego z nową zabudową zagrodową. „Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego danej gminy” dotyczy gminy, na terenie której ma być realizowana zabudowa, jednak owo porównanie z nią ma dotyczyć „powierzchni gospodarstwa rolnego, która jest z zabudową związana”. W ocenie Sądu takie związanie należy rozumieć funkcjonalnie, co oznacza, że sama zabudowa zagrodowa nie musi znajdować się na tym samym gruncie, którego areał i produkcja rolna, ogrodnicza, czy hodowlana związane są z tą zabudową. Nie oznacza to, że powierzchnia gospodarstwa rolnego związana z zabudową w rozumieniu tego przepisu musi być położona w tej samej gminie, na terenie której planowana jest zabudowa. Inaczej mówiąc, nie można podzielić stanowiska, że powierzchnia gospodarstwa rolnego zwiazanego z planowaną zabudową zagrodową, którą porównuje się ze średnią powierzchnią gospodarstwa rolnego w danej gminie, może obejmować tylko grunty inwestora położone w tej gminie, w której inwestor zamierza realizować zabudowę zagrodową. Do tak kategorycznego rozumienia przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie ma podstaw. Prowadzi to do wniosku, że w każdej takiej sprawie konieczne jest dokonanie indywidualnej oceny jakie gospodarstwo rolne związane jest z planowaną zabudową oraz jaki jest związek poszczególnych części gospodarstwa rolnego położonych w różnych gminach. Oczywiście jest, że dla tej oceny istotne znaczenie ma nie tylko rodzaj prowadzonej produkcji rolnej, ale także odległości między poszczególnymi częściami gospodarstwa rolnego.

Na gruncie niniejszej sprawy organy przyjęły, że inwestor prowadzi już gospodarstwo rolne, a planowana zabudowa stanowi modernizację prowadzonej działalności rolniczej. W ocenie Sądu ustalenia te były przedwczesne. W aktach sprawy brak jest dokumentów, które wskazywałyby, na jakich konkretnie działkach inwestor prowadzi aktualnie gospodarstwo rolne, jaki jest jego przedmiot, a w szczególności, czy prowadzi już hodowlę zwierząt (trzody chlewnej). Nie wiadomo również, gdzie znajduje się budynek, w którym mieszka inwestor,

co z perspektywy zabudowy zagrodowej jest istotne. Konieczne jest także ustalenie i ocena, czy planowane przedsięwzięcie będzie pozostawać w związku z już prowadzoną działalnością rolniczą. Kwestia zakresu prowadzonej przez skarżącego działalności rolniczej nie może ograniczać się wyłącznie do obszaru gminy położenia działki dot. nowej inwestycji. Ze złożonego przez skarżącego oświadczenia wynika, że prowadzi on gospodarstwo rolne również na terenie dwóch innych gmin. Brak m.in. powyższych ustaleń był powodem uchylenia rozstrzygnięć organów administracyjnych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy.

W sprawie II SA/Rz 520/21 Sąd oddalił skargę na uchwałę rady miejskiej w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej obejmującej przebudowę istniejącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. W uzasadnieniu podkreślone zostało, że materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały stanowi art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2020 r. poz. 219 ze zm.), stosownie do którego, rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1 (inwestycji mieszkaniowej), lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. Nawet spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych nie obliguje rady gminy do podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Ustawodawca wyraźnie przyjmuje uznaniowy charakter tego aktu, stwierdzając, że rada gminy „bierze pod uwagę” wskazane w przepisie okoliczności wynikające ze studium, a nie przykładowo, po stwierdzeniu zgodności ze studium podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji. Przyjmując uznaniowy charakter tego aktu, okoliczności takie jak stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy, wynikające z ustaleń studium trzeba oceniać w kategorii granic uznania administracyjnego. Zatem w sytuacji, gdy ustalone w studium unormowania i okoliczności nie uzasadniają podjęcia pozytywnej uchwały lokalizacyjnej, to rada gminy jest zmuszona podjąć uchwałę negatywną. Przyjęcie poglądu skarżącego, że samo złożenie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji rodzi po stronie rady gminy obowiązek wydania uchwały o lokalizacji, w ocenie Sądu stanowiłoby naruszenie art. 2 Konstytucji RP, gdyż prowadziłoby do ograniczenia władztwa planistycznego gminy.

Sąd podnosząc okoliczność, że wnioskowana przez skarżącego lokalizacja inwestycji mieszkaniowej leży w terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Specjalnej Strefy Ekonomicznej uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej z 1999 r. podkreślił, że utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej jest możliwe tylko w stosunku do obszarów niezamieszkałych, o czym stanowi art. 2 u.s.s.e., co oznacza, że zarówno przed utworzeniem jak i po utworzeniu takiej strefy nie jest możliwe realizowanie zabudowy mieszkaniowej, w tym również ze względu na art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Zatem z mocy art. 2 u.s.s.e. wyłączona jest możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych w specjalnej strefie ekonomicznej. Dlatego za błędny należało uznać pogląd skarżącego, że w aktualnym stanie prawnym nie ma żadnych przeciwwskazań oraz przeszkód, które uniemożliwiłyby ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w tej strefie. Do czasu obowiązywania specjalnej strefy ekonomicznej nie jest możliwa realizacja budownictwa mieszkaniowego na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej.

Prawidłowo też organ zinterpretował art. 5 ust. 1 ustawy, że inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Wobec braku w ustawie wskazania przepisów odrębnych, które chronią określone tereny przed zabudową, to do terenów chronionych przed zabudową należy zaliczyć wyodrębniony teren specjalnej strefy ekonomicznej. Przepisy u.s.s.e. nie zawierają przepisów o dopuszczeniu zabudowy mieszkaniowej w wyznaczonej specjalnej strefie ekonomicznej.

23. Rolnictwo i leśnictwo

Warto odnotować wyrok w sprawie o sygn. II SA/Rz 21/21, w którym Sąd stwierdził, że zasadniczo nie istnieją prawne przeszkody do posadowienia urządzeń pszczelarskich pośród upraw leśnych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ostateczna ocena co do możliwości umieszczenia pasieki na działce leśnej

musi jednak uwzględnić treść zatwierdzonego i obowiązującego uproszczonego planu urządzenia lasu.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 692/20 Sąd zaaprobował stanowisko organów administracji, że ustalenie opłaty na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 z późn. zm.), nie jest uzależnione od zgłoszenia sprzeciwu przez właściwy organ architektoniczny wobec zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych skutkujących wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 323/21 dotyczącej nieuznania zastrzeżeń do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu, Sąd wyjaśnił, że nie można mówić o zwartości kompleksu leśnego, jeżeli działki leśne w danym kompleksie są rozdzielone gruntami rolnymi (w tym gruntami ornymi, sadami, łąkami trwałymi, pastwiskami trwałymi, gruntami rolnymi zabudowanymi), gruntami zabudowanymi i zurbanizowanymi (w tym terenami mieszkaniowymi, terenami rekreacyjno-wypoczynkowymi lub terenami komunikacyjnymi, w tym drogami) lub innymi gruntami o pozaleśnym przeznaczeniu.

Z interesującym zagadnieniem miał do czynienia Sąd w sprawie o sygn. II SA/Rz 1349/20, w której zaaprobował stanowisko organu odwoławczego, że instytucja zwrotu nieruchomości uregulowana w rozdziale 6 działu III u.g.n., zgodnie z art. 216 tej ustawy, nie znajduje zastosowania do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. z 1974 r., nr 21, poz. 118 z późn. zm.).

Zwrócić uwagę należy również na pogląd Sądu wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. II SA/Rz 645/21, zgodnie z którym zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie powołania organów spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Osobnego omówienia wymagają sprawy ze skarg na decyzje wydane w postępowaniach scaleniowych. I tak, w sprawie o sygn. II SA/Rz 448/21 Sąd wyjaśnił, że rozgraniczenie dokonywane w toku postępowania scaleniowego nie jest tożsame z postępowaniem o rozgraniczenie dokonywanym na podstawie u.p.g.i.k. W postępowaniu scaleniowym kształtowane są granice wydzielanych na nowo

nieruchomości, ale nie jest to rozgraniczenie rozumiane jako spór o granice prawa własności. Rozgraniczenie dokonujące się podczas postępowania scaleniowego to w istocie określenie na gruncie, odzwierciedlenie w dokumentacji i prawne zatwierdzenie granic nowo powstałych nieruchomości.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 92/21 Sąd stwierdził, że zgłoszony przed sądem cywilnym wniosek o ustanowienie drogi koniecznej na gruntach objętych scaleniem pozostaje bez wpływu na wynik postępowania scaleniowego. Zgłoszone przed tym sądem a nierozstrzygnięte roszczenia cywilnoprawne nie są podstawą do kształtowania stanu poscaleniowego.

Interesujący pogląd Sąd wyraził w sprawie o sygn. II SA/Rz 858/21, a mianowicie, że skoro w u.s.i.w.g. brak jest wyraźnego przepisu, który może stanowić bezpośrednią podstawę zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania (nie tylko w kierunku rozszerzenia granic i obszaru scalenia, lecz także w kierunku ich ograniczenia), podstawę do wydania postanowienia zmieniającego postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego należy upatrywać w rekonstrukcji bezpośrednio i w drodze wnioskowania *per analogiam* z art. 7 i art. 26 u.s.i.w.g. Sąd zaznaczył przy tym, że jakakolwiek modyfikacja granic i powierzchni obszaru scalenia po wejściu do obrotu prawnego postanowienia wszczynającego postępowanie scaleniowe, rodzi obowiązek powtórzenia w koniecznym zakresie (w zależności od rodzaju i zakresu zmiany postanowienia wszczynającego) czynności procesowych będących elementami składowymi procedury scaleniowej, które nastąpiły po wszczęciu postępowania scaleniowego.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 93/20 Sąd podkreślił, że postępowanie scaleniowe jest postępowaniem odrębnym od postępowania prowadzonego w sprawie ustalenia linii brzegu, a organy prowadzące postępowanie scaleniowe nie działają na podstawie art. 220 u.p.w., który to przepis reguluje problematykę ustalania linii brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych.

W wyroku o sygn. II SA/Rz 572/20 Sąd wyjaśnił, że definicja zawarta w przepisie art. 1 ust. 2 pkt 2 u.s.i.w.g. ustanawia względnie szerokie rozumienie "gruntu zabudowanego". Jest to zatem nie tylko grunt znajdujący się w granicach obrysu budynku (obiektu budowlanego), lecz także wszystkie te obszary wokół budynku (obszary przyległe), które umożliwiają właściwe (racjonalne) korzystanie z tych budynków zgodnie z ich funkcją. Przykładowo w skład gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym i budynkami pomocniczymi (np. garażami lub budynkami

gospodarczymi) wchodzi podwórza oraz tereny przylegające do tych budynków, które w sensie funkcjonalnym są z nimi związane (np. tereny upraw ogrodowych, tereny zajęte przez infrastrukturę związaną z produkcją rolną, tereny szlaków pieszych lub jezdnych).

Wreszcie w sprawie o sygn. II SA/Rz 112/21 Sąd wyjaśnił, że decyzja o scaleniu gruntów ma charakter aktu rzeczowego, który rozstrzyga status całego terenu objętego scalaniem, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych. Niedopuszczalne jest więc uchylanie takiej decyzji przez organ odwoławczy odnośnie wybranych działek ewidencyjnych, jak również prowadzenie odrębnych postępowań odwoławczych w stosunku do poszczególnych, wniesionych w terminie odwołań.

24. Wywłaszczenia

We wskazanej wyżej kategorii spraw przeważały sprawy podkategorii: "zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane", w większości których skargi oddalono.

W wyroku z 9 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1321/20 Sąd wskazał, że umorzenie postępowania w sprawie zobowiązania do udostępnienia nieruchomości (art. 124b ust. 1 u.g.n.) w związku z uprzednim uchyceniem wyrokiem Sądu decyzji obu instancji w tym przedmiocie, z uwagi na nielegalne zastosowanie podstawy prawnej decyzji oznacza, że wykonane na działkach skarżącej na zlecenie inwestora prace związane z linią elektroenergetyczną zostały pozbawione podstawy prawnej już po ich wykonaniu. Stanowi to asumpt do stwierdzenia, że wykonanie tych prac następczo oceniono jako działanie nielegalne. W związku z tym organy powinny były rozważyć, czy i w jakim zakresie możliwe jest orzekanie merytoryczne w sprawie ustalenia odszkodowania na podstawie art. 124b ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 i art. 129 ust. 5 pkt 1 u.g.n. (za udostępnienie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii linii elektroenergetycznej). Jeśli bowiem, w momencie orzekania w sprawie ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 124b ust. 4 u.g.n., decyzja wydana na podstawie art. 124b ust. 1 u.g.n. trwale już nie obowiązuje w związku z tym, że od samego początku brak było podstawy do jej wydania, to konieczne jest rozważenie, czy podmiot uprawniony do nieruchomości nie powinien dochodzić swoich praw do odszkodowania na drodze procesu cywilnego na zasadach ogólnych na podstawie art. 417(1) § 2 zd. 1 k.c.

W wyroku z 3 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1300/20 Sąd stwierdził, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. znajduje zastosowanie także do powstałych przed wejściem w życie u.g.n. stanów faktycznych, polegających na odjęciu, przejęciu lub ograniczeniu prawa własności bez ustalenia należnego odszkodowania, jednakże wyłącznie w takich układach, gdy pozbawienie praw do nieruchomości nastąpiło "bez ustalenia odszkodowania". Jeśli zatem uprzednio decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej za wywłaszczenie parcel zostało ustalone odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r., nr 10, poz. 64), to wniosek skarżącej „o ustalenie wysokości i wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość” należało zakwalifikować nie jako wniosek o wszczęcie postępowania na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., ale na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n., mającego zastosowanie także do odszkodowania ustalonego na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów o wywłaszczeniach. Przepis ten stanowi, że wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje się na podstawie decyzji administracyjnej, mimo że ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości nie przewidywała mechanizmu waloryzacji. Uprawnienie (roszczenie) o wypłatę odszkodowania za wywłączoną nieruchomość nie ulega przedawnieniu, a owa "nieprzedawnialność" wynika nie tyle z publicznoprawnego charakteru odszkodowania, co wyczerpującego uregulowania w u.g.n. i odesłania w tym zakresie do przepisów kodeksu cywilnego jedynie w odniesieniu do skutków zwłoki lub opóźnienia w wypłacie odszkodowania (art. 132 ust. 2 u.g.n.).

W wyroku z 21 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1465/19 Sąd stwierdził, że w myśl art. 29 § 1 w zw. z art. 30 § 1 k.p.a. w zw. z art. 8 § 1 k.c., status strony postępowania w przypadku osoby fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Jeżeli z wnioskiem o zwrot nieruchomości wystąpili współmałżonkowie, a mąż zmarł w toku postępowania odwoławczego, przed wydaniem kończącej go decyzji, to z chwilą śmierci utracił zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Zatem wpływająca na kształt jego uprawnień i obowiązków decyzja organu odwoławczego nie mogła być do niego skierowana. To organ administracji prowadzący postępowanie winien ustalić wszystkie strony postępowania, przy czym podstawową zasadą jest, że prowadzenie tego postępowania może nastąpić tylko i wyłącznie wobec osób żyjących. Jeśli natomiast w toku postępowania strona utraci swój status

w związku ze śmiercią, wówczas rolą organu – kiedy sprawa dotyczy praw zbywalnych lub dziedzicznych, o czym mowa w powołanym art. 30 § 4 k.p.a. – jest ustalenie następców prawnych zmarłego, zapewnienie im czynnego udziału w sprawie i doręczenie kończącej postępowanie decyzji. Bez znaczenia pozostaje przy tym, czy organ posiadał wiedzę odnośnie do faktu śmierci jednej ze stron prowadzonego postępowania.

Wyrokiem z 17 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1378/20 Sąd stwierdził, że jeżeli skarżąca zwróciła się do organu z wnioskiem o wykup działki pod poszerzenie ulicy, a w dacie złożenia tego wniosku treść obowiązującego wówczas miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinowała przeznaczenie działki pod drogę i infrastrukturę przesyłową, to właściciel nie mógł jej zagospodarować w żaden inny sposób i działał pod swego rodzaju przymusem, którego źródłem jest władztwo administracyjne. Inicjatywa właściciela nieruchomości skierowana na zawarcie z gminą umowy jej sprzedaży – sama w sobie – nie przesądza o tym, 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 (drogę), to zawarta z inicjatywy właściciela umowa sprzedaży tej nieruchomości gminie, będzie umową, o jakiej mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Sformułowanie ostatecznych wniosków w tym zakresie, wymaga ustalenia, czy w dacie złożenia wniosku o wykup nieruchomości obowiązywał dla niej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jaka była jego treść. Nie można również wykluczyć, że przesądzające w tym obszarze ustaleń mogą się okazać także inne dokumenty potwierdzające lub wykluczające zdeterminowanie przeznaczenia części działki pod drogę.

W wyroku z 12 października 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1051/21 Sąd stwierdził, że intencją ustawodawcy tworzącego art. 141 ust. 2 u.g.n. było zabezpieczenie wiarygodności z tytułu zwrotu odszkodowania najpóźniej w momencie orzekania o zasadności wniosku zwrotowego, nie zaś po wydaniu decyzji, kiedy organ nie będzie mieć już żadnego wpływu na to czy zabezpieczenie w ogóle zostanie przyjęte. Decyzja zwrotowa nierozstrzygująca o hipotece wobec istniejących *de iure* możliwości wyboru zabezpieczenia oraz zwrotu warunkowego "jeżeli", może nie być postrzegana jako wystarczająca podstawa dokonania wpisu w księdze wieczystej o zabezpieczeniu hipotecznym. Wiążące się z interpretacją tej regulacji wątpliwości

mogą wywołać poważne utrudnienia w postępowaniu przed sądem powszechnym przy podejmowaniu próby wpisu hipoteki do księgi wieczystej, skutkujące niezrealizowaniem nakazu ustawodawcy z art. 136 ust. 3 i art. 141 ust. 2 u.g.n. o zabezpieczeniu interesu majątkowego podmiotu publicznego. Dlatego decyzja, w której wyraźnie orzeczono o hipotecznym zabezpieczeniu wierzytelności realizując przepis art. 136 ust. 3 i art. 141 ust. 2 u.g.n. będzie aktem pozwalającym dostatecznie zabezpieczyć interes dotychczasowego publicznego właściciela zwracanej nieruchomości.

W wyroku z 1 września 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 131/21 Sąd wskazał, że trzeba odróżnić niemożność uwzględnienia roszczenia o zwrot nieruchomości czy o zwrot udziału we współwłasności nieruchomości z tego powodu, że stanowi ona własność osoby trzeciej lub została oddana w użytkowanie wieczyste takiej osobie od sytuacji, gdy roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje z mocy art. 229 u.g.n. Tylko w tym drugim wypadku można przyjąć bezprzedmiotowość postępowania, które już zostało wszczęte. W pierwszym natomiast, zgodnie z uchwałą 7 sędziów NSA z dnia 13 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OPS 3/14, taka sytuacja może być podstawą odmowy zwrotu nieruchomości. To zaś oznacza, że sprawa jest rozpatrywana merytorycznie, ale roszczenie nie może zostać uwzględnione. Przed wszystkim jednak należy ustalić czy nieruchomości wskazane we wniosku w ogóle zostały zakupione w trybie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, a w dalszej kolejności, w razie pozytywnego ustalenia w tym zakresie, ustalić czy w świetle art. 229 u.g.n. roszczenie przysługuje w odniesieniu do każdej z działek objętych wnioskiem w oparciu o zapisy w księgach wieczystych.

W wyroku z 28 października 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1074/21 zapadłym w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną, która z mocy prawa stała się własnością Powiatu na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, Sąd stwierdził, że chociaż organy administracji nie posiadają w zakresie wyceny nieruchomości wiadomości specjalnych, to jednak wnikliwa i wszechstronna ocena opinii rzeczoznawcy, która jest kluczowym dowodem w sprawie i determinuje treść rozstrzygnięcia, należy wyłącznie do organu. Organ prowadzący postępowanie nie może cedować na biegłego tej oceny poprzez przekazanie biegłemu zarzutów pełnomocnika spółki celem zajęcia w tej kwestii stanowiska bez ustosunkowania się do tych zarzutów. Sąd krytycznie ocenił przyjętą

przez biegłego retorykę opinii uzupełniającej, gdzie raz jeszcze przedstawił on swoje stanowisko, podkreślając brak wiedzy pełnomocnika skarżącego w zakresie wyceny nieruchomości i brak zrozumienia treści operatu. W ocenie Sądu zgłaszane zarzuty dotyczące nieprawidłowości przy ustaleniu obszaru badania rynku nieruchomości przez biegłego mogą mieć niewątpliwie wpływ na ustalenie wysokości odszkodowania, stąd wszelkie wątpliwości w tym zakresie powinny być wyjaśnione przez organ.

W wyroku z 26 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1323/20 Sąd stwierdził, że żądanie obejmujące ustalenie i wypłatę odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w sytuacji, gdy odszkodowanie zostało ustalone w przeszłości trzema orzeczeniami administracyjnymi z 1955 r. wydanymi przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r., nr 4, poz. 31), należy potraktować jako wniosek o waloryzację i wypłatę ustalonego uprzednio odszkodowania, który powinien zostać merytorycznie rozpatrzony przez organy na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. w zw. z art. 132 ust. 3 u.g.n. Nie można uznać, że roszczenie o wypłatę odszkodowania za wywłaszczone w oparciu o art. 39 ust. 1 dekretu działki uległo przedawnieniu po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się ostateczne w toku instancji. Przepisy tego dekretu, jak również przepisy kolejnych aktów prawnych dotyczących ustalenia i wypłaty odszkodowania, nie przewidywały ani przedawnienia wypłaty odszkodowań już ustalonych orzeczeniami administracyjnymi wydanymi na podstawie powołanego dekretu ani wykonania decyzji administracyjnej o ustaleniu odszkodowania (także po waloryzacji). Tak, jak bowiem nie budzi wątpliwości brak przedawnienia wykonania obecnie, wydanych w przeszłości ostatecznych orzeczeń administracyjnych o wywłaszczeniu nieruchomości, tak samo nie ma podstaw do uznania, aby ulegało przedawnieniu wykonanie orzeczeń administracyjnych o ustaleniu odszkodowania za to wywłaszczenie. Dopóki więc decyzja administracyjna pozostaje w obrocie prawnym, dopóty podlega ona wykonaniu, skoro przepisy prawa administracyjnego i procedury administracyjnej, w tym procedury egzekucyjnej w administracji, nie stanowią o zaniechaniu wykonania ostatecznej decyzji w omawianym zakresie. Wszelkie obowiązki, nałożone decyzją administracyjną, podlegają bowiem wykonaniu niezależnie od upływu czasu, chyba że konkretny przepis prawa stanowi inaczej. Ponieważ od wydania ostatecznych

decyzji ustalających odszkodowanie w sprawie nastąpił znaczny upływ czasu, to wypłata odszkodowania z tych decyzji wymaga obecnie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie ustalenia dwóch okoliczności – czy rzeczywiście nie dokonano w przeszłości jego wypłaty, i przy pozytywnym ustaleniu tej okoliczności, należy ustalić kwotę do wypłaty w wysokości zwaloryzowanej zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n.

W wyroku z 21 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 55/21 Sąd wyraził pogląd, że niewykazanie następstwa prawnego prawomocnym postanowieniem sądu powszechnego bądź aktem poświadczenia dziedziczenia sporządzonym przez notariusza nie stanowi podstawy do przyjęcia braku legitymacji procesowej strony w postępowaniu o zwrot nieruchomości i do umorzenia tego postępowania jako bezprzedmiotowego. Przedłożona do akt administracyjnych sprawy, poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia testamentu notarialnego, na mocy którego skarżący został powołany do całości spadku po wnioskodawczyni, a także zawiadomienie Sądu Rejonowego o przewidzianym terminie rozprawy w sprawie z jego wniosku o stwierdzenie nabycia spadku po jego poprzedniczce prawnej, jednoznacznie wskazywały na posiadanie przez skarżącego legitymacji procesowej w postępowaniu o zwrot nieruchomości. Stan taki nie dawał podstawy do umorzenia postępowania, a do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

25.Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe

W grupie spraw z zakresu zatrudnienia i bezrobocia należy zauważyć tę o sygn. II SA/Rz 46/21, w której Sąd uchylił decyzję SKO oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Miasta o odmowie przyznania stronie skarżącej (pracodawcy) dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika. Organy stanęły na stanowisku, że młodociany pracownik zobowiązany był do zdania egzaminu zawodowego przed okręgową komisją egzaminacyjną, zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o. w brzmieniu od 1 września 2019 r. Pracownik zdał zaś egzamin czeladniczy w Izbie Rzemieślniczej, co dopuszcza wprawdzie znowelizowane brzmienie art. 122 wskazanego aktu, jednak tylko w przypadku zatrudnienia u pracodawcy będącego rzemieślnikiem, a skarżąca Spółka to wieloosobowa spółka kapitałowa, która statusu rzemieślnika nie posiada. Eliminując kwestionowane rozstrzygnięcia z obrotu prawnego Sąd zauważył, że w warunkach sprawy istotne

znaczenie ma zmiana stanu prawnego, która nastąpiła w trakcie kształcenia młodocianego pracownika. Zmiana ta nastąpiła na niekorzyść pracodawcy, co przy braku przepisów intertemporalnych nakazuje zastosowanie regulacji względniejszej, zgodnie z normą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej wymaga więc, aby skarżąca Spółka, która spełniła wymagania przewidziane w art. 122 ust. 1 u.p.o. pod rządami prawa obowiązującego przed 1 września 2019 r., miała możliwość podejmowania starań według tego stanu prawnego i otrzymania zwrotu kosztów kształcenia młodocianego pracownika. Sąd zwrócił uwagę na ratio legis przepisu art. 122 ust. 1 u.p.o., zgodnie z którym ustawodawca dąży do wynagradzania pracodawców, którzy podejmują się dodatkowo, oprócz prowadzenia własnej działalności gospodarczej, kształcenia młodocianych pracowników. Ponadto, zauważył, że większość cyklu kształcenia młodocianego pracownika odbyła się według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 września 2019 r., co uzasadnia poddanie ocenie według przepisów obowiązujących w czasie, gdy zdarzenie to miało miejsce. Tożsamym problemem Sąd zajmował się w sprawach sygn.: II SA/Rz 787/21, II SA/Rz 794/21, również eliminując skarżone decyzje z obrotu prawnego.

Ciekawą była również sprawa sygn. II SA/Rz 236/21, w której Sąd uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Podkarpackiego w przedmiocie uznania za osobę bezrobotną oraz odmowy przyznania prawa do zasiłku ze względu na błędną interpretację art. 75 ust. 1 pkt 2 u.p.z. Organy zaprezentowały stanowisko, że zostały spełnione przesłanki do odmowy przyznania zasiłku na podstawie powyższego przepisu tj., że do rozwiązania umowy o pracę doszło na podstawie porozumienia stron, z przyczyn nieleżących po stronie zakładu pracy. Zdaniem Sądu, skarżący słusznie jednak podniósł, że na ocenę dokonanego przez niego rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron powinna mieć wpływ ocena sytuacji panującej w zakładzie pracy na dzień podejmowania przez niego decyzji o rozwiązaniu umowy o pracę, a nie okoliczności, które wystąpiły później i doprowadziły de facto do zmiany zamierzeń pracodawcy. Przedłożona przez skarżącego korespondencja pracodawcy kierowana do pracowników potwierdziła panującą w zakładzie pracy w okresie od 3 kwietnia 2020 r. niepewność zatrudnienia związaną ze stanem epidemicznym i jak przyznał sam pracodawca, dynamiczną sytuację w kraju. W istocie, pracodawca skierował do pracowników odezwę, z której wyraźnie wynikało, że podjęto decyzję o wprowadzeniu redukcji etatów dla wszystkich pracowników do 1/2 na okres trzech

miesiące, a następnie kierowano do konkretnych pracowników zmiany warunków pracy. W ocenie Sądu, podejmowane przez zakład pracy kroki, jak również sytuacja w kraju, ograniczenie handlu, produkcji, mogło rodzić uzasadnione przekonanie, że dojdzie do zapowiadanej redukcji etatów i miało wpływ na proces decyzyjny skarżącego. Wiedziony potrzebą zapewnienia bytu rodzinie podjął on decyzję o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem, zatrudniając się od 3 kwietnia 2020r. w Szwajcarii. Sąd wskazał, że treść art. 75 ust. 1 pkt 2 u.p.z. stanowi wyraz przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania opartego na konsekwencji rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracownika, gdy dokonując świadomego wyboru drogi zawodowej i korzystając ze swobody zatrudnienia, występuje on z inicjatywą rozwiązania umowy o pracę. Tego typu dobrowolne działanie pracownika jest przez ustawodawcę negatywnie oceniane, gdyż pracownik w sposób dobrowolny pozbawia się źródeł zarobkowania. Dopuszczalne, a nawet konieczne jest jednak odstępnie od wykładni językowej, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawiają nader istotne argumenty lub gdy wykładnia językowa przepisu prowadziłyby do wniosków absurdalnych. W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu, wyniki wykładni językowej prowadziłyby w istocie do wniosków sprzecznych z założeniem ustawodawcy. Danie przez organy obu instancji prymatu wykładni językowej wskazanego przepisu, a także zapisom świadectwa pracy, w których wskazano, że rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło za porozumieniem oraz wyjaśnieniom pracodawcy, w których wskazał, że pomimo początkowego założenia nie doszło do redukcji etatów, doprowadziło do niesprawiedliwego - w ocenie Sądu - nałożenia na skarżącego sankcji w postaci karencji przyznania zasiłku dla bezrobotnych. Ten sam pracodawca przyznał bowiem fakt dynamicznej sytuacji w kraju i początkowy zamiar dokonania redukcji zatrudnienia. Z zamiaru tego w późniejszym okresie zrezygnował. Jednak na dzień rozwiązania umowy o pracę fakty były inne, a skarżący nie mógł tego przewidzieć. Podejmując decyzję rozwiązania umowy o pracę kierował się potrzebą zapewnienia bytu rodzinie i niepewną sytuacją u jego dotychczasowego pracodawcy. Nie można w związku z tym przypisywać jego decyzji negatywnych skutków, jakie ustawodawca wiąże z rozwiązaniem umowy o pracę za porozumieniem.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na sprawę sygn. II SA/Rz 1297/20, w której Sąd oddalił skargę na decyzję Wojewody Podkarpackiego wydaną w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych. Podstawą pozbawienia skarżącego

zasiłku był fakt, że na mocy decyzji SKO przyznano mu świadczenie pielęgnacyjne z mocą wsteczną od 1 marca 2020 r., a zatem od dnia, z którym został on uznany za osobę bezrobotną. Tymczasem, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j u.p.z., bezrobotny to osoba, która m.in. nie pobiera świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 17 ust. 6 u.ś.r., zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego. Osoba zarejestrowana jako bezrobotna może więc ubiegać się o takie świadczenie. Niemniej jednak, uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ma wpływ na status danej osoby jako osoby bezrobotnej, skutkując pozbawieniem tego statusu, a w konsekwencji także powiązanego z nim prawa do zasiłku.

Natomiast w kategorii stosunki pracy i stosunki służbowe dominowały sprawy, gdzie przedmiotem zaskarżenia były decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji utrzymujące w mocy decyzje komendantów powiatowych Policji o odmowie wypłaty skarżącym wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Podstawę odmowy stanowiło, zdaniem organów, brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1610), który to przepis intertemporalny nakazał stosowanie nowego brzmienia art. 115a u.P. - będącego wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 - tylko do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. W świetle jego treści, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się zaś na zasadach wynikających z przepisów ustawy zmienianej w art. 1 (tj. u.P.) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Sąd uznał, że wskazany art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 noweli naruszył bezpośrednio powołany wyrok Trybunału oraz przepisy art. 190 ust. 3 zd. 1 i ust. 4 Konstytucji RP. Ustawodawca nie był bowiem uprawniony do wprowadzenia regulacji intertemporalnej ograniczającej zakres czasowy skutku derogacyjnego tego wyroku, przez powiązanie go jedynie

z przypadającym od dnia jego wejścia w życie tj. od 6 listopada 2018 r. okresem, za który przysługuje policjantowi ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy. Oznacza to, zdaniem Sądu, konieczność pominięcia stosowania art. 9 ust. 1-2 ustawy nowelizującej z dnia 14 sierpnia 2020 r. w zakresie regulacji intertemporalnej ograniczającej zakres czasowy skutku derogacyjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. oraz uzupełnienia derogowanej treści art. 115a u.P. przez przyjęcie wykładni ustalonej przez Trybunał we wskazanym wyroku, a więc zrekonstruowania normy wyrażającej treść, że ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 u.P. ustala się w wysokości przysługującego zwalnianemu ze służby policjantowi w danym okresie wynagrodzenia za jeden dzień roboczy. Sąd zauważył, że jeżeli Trybunał nie stwierdzi w orzeczeniu, że ustalona niezgodność kontrolowanej regulacji z normami konstytucyjnymi oraz jej negatywne skutki derogacyjne nie mają zastosowania do spraw lub stanów faktycznych poddanych uprzednio lub następnie ocenie prawnej w świetle niekonstytucyjnej regulacji, to ustawodawca nie jest samodzielnie uprawniony do ograniczania zakresu tych skutków (np. czasowych).

Odnosząc się natomiast do żądania zasądzenia ustawowych odsetek Sąd zauważył, że zarówno przepisy ustawy o Policji, jak i wydane na jej podstawie akty wykonawcze, nie zawierają regulacji, która przyznaje organowi Policji kompetencje do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej sprawy odsetek ustawowych od niewypłaconego w terminie uposażenia i innych należności pieniężnych. Tymczasem, droga administracyjna w przedmiocie dochodzenia odsetek przysługuje tam, gdzie przepis określonej pragmatyki służbowej przewiduje prawo do odsetek, a jednocześnie nie wskazuje dla ich dochodzenia drogi przed sądem powszechnym.

Niejednokrotnie Sąd powoływał się również na fakt wystąpienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (postanowieniem z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 866/20) do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem: czy powołany wyżej art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a u.P. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych po dniu 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada

2018r. jest zgodny z Konstytucją RP. Sąd uznawał jednak, że brak jest z tego powodu podstaw do zawieszenia postępowania. Wskazywał bowiem, że akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia takiego wyroku. Przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny ma więc taki charakter od samego początku, tj. od dnia jego wejścia w życie. Sąd ma zaś obowiązek zadać pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu tylko w razie wątpliwości co do konstytucyjności danego przepisu. Gdy zaś tych wątpliwości nie ma, a jest przekonany o sprzeczności z Konstytucją danego przepisu, to odmawia jego zastosowania, stosując bezpośrednio przepis konstytucyjny. Kompetencja sądu administracyjnego do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu jest przy tym oczywista w przypadku jego wtórnej niekonstytucyjności, pod którym to pojęciem mieści się sytuacja, gdy stan prawny został ukształtowany w wyniku wadliwej, powtarzającej niekonstytucyjne regulacje, działalności ustawodawcy. Art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej stanowi przepis przejściowy, nie ma charakteru samodzielny i nie może być stosowany autonomicznie, z wyłączeniem art. 115a u.P. Nie jest więc możliwa jego wykładnia bez odniesienia się do tego ostatniego unormowania. Dopiero z obu tych przepisów łącznie można odkodować normę prawną, która przy porównaniu z tą, która była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w wyroku TK z dnia 30 października 2018 r., daje podstawę do przyjęcia poglądu o wtórnej niekonstytucyjności regulacji wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Warto ponadto zwrócić uwagę na sprawę sygn. II SA/Rz 1317/20. Sąd uchylił w niej decyzję Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego i poprzedzającą ją decyzję Wojskowego Komendanta Uzupelnień w przedmiocie powołania na ćwiczenia wojskowe uznając, że norma prawna zawarta w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia obowiązkowych ćwiczeń wojskowych (Dz.U. z 2015 poz. 321) jest niezgodna z delegacją ustawową tj. art. 101 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541), a zatem stanowi wadliwą podstawę prawną zaskarżonych rozstrzygnięć. Porównując treść upoważnienia ustawowego z treścią wydanego na jego podstawie rozporządzenia Sąd zauważył, że nie zawiera ono koniecznego elementu tj. okresu, na jaki wprowadza się obowiązkowe ćwiczenia wojskowe. W ten

sposób nie zostały w rozporządzeniu wskazane wszystkie wymagane ustawą elementy, co stanowi naruszenie normy kompetencyjnej. Oczwistym jest bowiem, że naruszeniem takim jest nie tylko wprowadzenie norm sprzecznych z normą upoważniającą, czy innym aktem powszechnie obowiązującym, ale także niewprowadzenie zapisów, do których zamieszczenia normodawca był obowiązany na podstawie udzielonego upoważnienia. Wymogu wskazania okresu na jaki wprowadzono obowiązek ćwiczeń wojskowych nie może spełniać ich bezterminowe wprowadzenie, w sytuacji gdy w normie upoważniającej ustawodawca wyraźnie sformułował nakaz uwzględnienia okresu, na który wprowadza się ten obowiązek. Sąd podkreślił, że wymóg ten jest szczególnie istotny jeśli wziąć pod uwagę fakt, że wprowadzony rozporządzeniem obowiązek ćwiczeń wojskowych stanowi wyjątek od, wynikającej z ustawy, dobrowolności tych ćwiczeń.

26. Choroby zawodowe i nadzór sanitarny

W powyższej kategorii spraw zdecydowaną większość stanowiły skargi na decyzje wydawane w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za niezastosowanie się do określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W sprawach tych uchylano decyzje organów obu instancji.

Wyrokiem z 14 października 2021 r. sygn. II SA/Rz 963/21 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wydaną w przedmiocie braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej wskazując, że jeżeli orzeczenia lekarskie jednostek orzecznich służby medycyny pracy nie pozwalają na stwierdzenie, że sporne schorzenie zostało spowodowane wyłącznie przyczynami niepozostającymi w związku z pracą zawodową (przyczynami pozazawodowymi), domniemanie związku przyczynowego w zakresie etiologii zawodowej choroby, o którym mowa w art. 235¹ k.p., przemawia na rzecz tezy, że schorzenie to powstało co najmniej z wysokim prawdopodobieństwem w następstwie działania odpowiedniego czynnika narażenia zawodowego. Brak obalenia powyższego domniemania może zostać oczywiście stwierdzony dopiero po przedstawieniu prawidłowego orzeczenia lekarskiego lub - wobec wyczerpania możliwości w zakresie pozyskania tego rodzaju orzeczeń lekarskich z jednostek orzecznich I i II stopnia - po uzyskaniu opinii biegłego lub biegłych odpowiednich specjalności, w tym w zakresie medycyny pracy. Zadaniem biegłych lekarzy nie jest jednak zastępowanie właściwych organów w procesie

wykładni i oceny przesłanek prawnych, w tym przede wszystkim w zakresie wykładni art. 235¹ k.p.

Wyrokiem z 20 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 819/20 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i decyzję organu I instancji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej w kwocie 10 000 zł za niezastosowanie się do zakazu odbywania imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. Sąd uznał, że przyjęcie przez organy obu instancji za niewątpliwy stanu faktycznego sprawy wynikającego tylko z treści sporządzonej przez funkcjonariusza Policji notatki urzędowej, mimo że skarżąca w odwołaniu, jak i w skardze podważyła zawarte w notatce ustalenia składając na tę okoliczność wnioski dowodowe z przesłuchania w charakterze świadków, było błędne w świetle art. 75 § 1 k.p.a. Przepis ten nakazuje jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem; w szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Ponadto organy oparły się na treści jednej notatki służbowej, podczas gdy z interwencji sporządzono dwie różne notatki, dokumentujące zastaną przez funkcjonariuszy sytuację istotnie rozbieżne w swej treści.

Wyrokiem z 24 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1250/21 Sąd uchylił decyzje wydane w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł za niezastosowanie się do zakazu odbywania imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. Sąd uznał, że § 14 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 792 ze zm.) jest oczywiście niezgodny z art. 46 ust. 4 pkt 4, art. 46a i art. 46b pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845; zwanej dalej u.z.z.c.z.) w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 46a w zw. z art. 46b pkt 1 mogło ustanawiać tylko takie ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. Dostrzeżony na tle powyższej regulacji Konstytucji RP konflikt pomiędzy § 14 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., a art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. ma charakter konfliktu poziomego pomiędzy aktami należącymi do różnych stopni hierarchii systemu prawnego, który można rozstrzygnąć wyłącznie poprzez modyfikację delegacji ustawowej. Ponadto wynikający z treści przytoczonej regulacji rozporządzenia zakaz spotkań niezależnie od ich rodzaju, istotnie wykluczał korzystanie z przysługujących

jednostce wolności konstytucyjnych, jak m.in. wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji), wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji), jak również wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Na tak daleko posunięty zakaz korzystania z podstawowych wolności człowieka, musiał wyrazić ustawodawca w formule upoważnienia dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia. W myśl bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zakazanie każdemu pod groźbą dotkliwej kary administracyjnej spotkań, pozbawia jednostkę wywodzącego się z godności człowieka prawa do decydowania o swoim życiu osobistym oraz związanej z tym swobody przemieszczania się i gromadzenia. Przepisy Konstytucji RP nie pozostawiają cienia wątpliwości, iż tego rodzaju zakazy mogą wynikać wyłącznie z wyraźnie skonstruowanych norm rangi ustawowej, co stanowczo wyklucza możliwość ich samoistnego wprowadzania w drodze rozporządzeń.

Wyrokiem z 13 października 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 860/21 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł za naruszenie określonego w § 10 pkt 19 i 20 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2316 ze zm.) czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców w zakresie innych form rozrywki lub rekreacji organizowanych w pomieszczeniach lub w innych miejscach o zamkniętej przestrzeni oraz pozostałej działalności rozrywkowej i rekreacyjnej. Sąd stwierdził, że wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 u.z.z.c.z. Rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2020 r. nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych upoważnień ustawowych nie zawarł bowiem wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w opisanych aktach prawnych, co doprowadziło do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej określonej w art. 22

Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, którym jest zwalczanie epidemii. Zatem można przyjąć, że takie ograniczenie byłoby dopuszczalne do wprowadzenia przy zastosowaniu odpowiednich upoważnień ustawowych zawartych w art. 46b pkt 2 u.z.z.c.z. Wobec powyższego uznać należało, że naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej jest równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej, w związku z czym akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa, w tym przypadku art. 22 Konstytucji RP. Co więcej, Rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2020 r., zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 2 u.z.z.c.z., z których wynikało, że rozporządzenie może dotyczyć jedynie "czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców", które należy rozumieć jako precyzyjne określenie przedziału czasowego. Brak więc było podstaw do przyjęcia konstrukcji prawnej polegającej w istocie na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej poprzez jej zakazanie. Powyższe prowadzi do wniosku, że wynikający z § 10 pkt 19 i 20 Rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. całkowity zakaz działalności w zakresie tam wskazanym wprowadzony został z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Sąd wskazał także, że Konstytucja RP przewiduje także inny mechanizm działania władzy wykonawczej i ustawodawczej. Otóż na podstawie art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. Zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać m.in. wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej). Jednakże mimo zaktualizowania się przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nie został on wprowadzony, a ogłoszony w jego miejsce stan epidemii, poprzedzony stanem zagrożenia epidemiologicznego nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd podkreślił również, że wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, dalej "KRS", ma w większości wypadków charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny,

a domniemanie zgodności ze stanem rzeczywistym wpisu do rejestru wynikające z art. 17 ust. 1 tej ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 112) może być wzruszone. Z uwagi na powyższe istotna jest kwestia daty podjęcia uchwały w zakresie zmiany umowy Spółki dotyczącej zmiany przedmiotu działalności przedsiębiorcy, tj. dodanie nowego przedmiotu działalności o kodzie PKD 85.51.Z (tj. działalności nieobjętej zakazem określonym w § 10 ust. 19 i 20 Rozporządzenia z dnia 1 grudnia 2020 r.). Opierając ustalenia faktyczne wyłącznie na podstawie wydruków z KRS nieuwzględniających zmiany umowy Spółki, dokonanej z datą wcześniejszą niż data wydruków, organy sanitarne naruszyły przepisy k.p.a. regulujące zasady prowadzenia postępowania dowodowego.

Wyrokiem z 28 października 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1055/21 Sąd uchylił decyzje organów I i II instancji wymierzające karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za naruszenie określonego w § 10 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. zakazu prowadzenia przez przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności polegającej na prowadzeniu: aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness, z wyłączeniem siłowni, klubów i centrów fitness: a) działających w podmiotach wykonujących działalność leczniczą przeznaczonych dla pacjentów, b) dla członków kadry narodowej polskich związków sportowych, przy czym przepis ten uległ zmianom w zakresie daty jego obowiązywania. Sąd jednocześnie umorzył postępowanie administracyjne.

Sąd stwierdził, że wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a stanowiące *de facto* ograniczenie wolności i praw obywatelskich, zamieszczono je w aktach rangi rozporządzeń, bez przyjęcia stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych w aktach niższej rangi niż ustawa. Niewątpliwie w upoważnieniu zawartym w art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-13 u.z.z.c.z. brak jest wytycznych w zakresie regulowania nakazów, zakazów, ograniczeń i obowiązków. Ogólne i nieprecyzyjne sformułowania wskazujące na to, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć "na względzie zakres stosowanych rozwiązań" i "bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego" nie spełniają wymogu konstytucyjnego wynikającego z treści art. 92 ust.1 Konstytucji RP. Upoważnienie, o którym mowa w art. 46a

zawiera wyłącznie odesłanie do ograniczeń, obowiązków i nakazów określonych w art. 46 ust. 4, a więc jedynie do określonego zakresu tego przepisu i nie obejmuje warunków wprowadzenia tych ograniczeń, obowiązków i nakazów. W tym stanie rzeczy należy uznać, że rozporządzenie nie wykonuje ustawowego upoważnienia, ale w istocie uzupełnia jego treść o postanowienia, których w ustawie nie ma i tym samym ingeruje w istotę konstytucyjnych praw i wolności. Rozporządzenie staje się aktem samoistnym, a więc pozbawionym jego stricte wykonawczego charakteru w relacji do ustawy. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności przemieszczania się (art. 52 Konstytucji) i zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Taka działalność naruszała także art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Niewątpliwie konieczność zwalczania epidemii mieści się w kategorii zdrowia, co uzasadnia ograniczenie praw i wolności w drodze ustawy, jednak brak przy wprowadzeniu odpowiednich upoważnień ustawowych w u.z.z.c.z. Sąd podkreślił, że przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Dlatego przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może uzasadniać zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą.

27.Sprawy mieszkaniowe

W 2021 r. w kategorii spraw mieszkaniowych rozstrzygnięto cztery sprawy, z czego w żadnej z nich nie ujawniło się zagadnienie zasługujące na szczególną uwagę.

28.Pomoc społeczna

Sprawy z zakresu pomocy społecznej stanowiły spory odsetek wszystkich zarejestrowanych spraw w Wydziale II, a wśród nich znaczny udział miały te mające za przedmiot zasiłki celowe i okresowe.

W tej kategorii na odnotowanie zasługuje sprawa II SA/Rz 1103/21, w której Sąd kontrolował decyzję wydaną w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku celowego na pokrycie kosztów wykonania nagrobka. Odmawiając stronie skarżącej przyznania wnioskowanego świadczenia, organ I instancji wskazał między innymi, że skarżąca zwracała się już z wnioskiem w tym przedmiocie i w sprawie tej wówczas została wydana decyzja odmowna. Mając na uwadze powyższą okoliczność, Sąd wyjaśnił, że w tej samej sprawie po raz drugi nie może zapaść decyzja oparta o ten sam stan prawny i faktyczny, pomiędzy tymi samymi stronami, bez wcześniejszego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji już w sprawie wydanej w trybie nadzwyczajnym. Dopiero wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego, w trybie prawem przewidzianym stwarza możliwość ponownego rozpoznania tej samej sprawy.

W sprawie II SA/Rz 1231/21 Sąd uchylając decyzję organu I i II instancji stwierdził, że formalne nielegitymowanie się przez małżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub innym równorzędnym wskazanym w art. 3 pkt 21 u.ś.r. nie wyklucza przyznania świadczenia pielęgnacyjnego innej osobie, która sprawuje faktyczną opiekę nad osobą niepełnosprawną, u której istnieje obowiązek alimentacyjny względem osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym, zwłaszcza dziecku. Według Sądu przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest możliwe również, gdy małżonek obowiązany do sprawowania opieki nad niepełnosprawnym współmałżonkiem nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jednak obiektywnie – w sposób nie budzący wątpliwości - nie jest w stanie dopełnić tego obowiązku, przez

co opiekę tę sprawuje osoba zobowiązana do alimentacji w dalszej kolejności. Sąd uznał, że w kontrolowanej sprawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. należy interpretować w ten sposób, że rozstrzygnięcie o zasadności wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego skarżącej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym ojcem zależy od jednoznacznego ustalenia, czy przedmiotową opiekę jest zdolna faktycznie sprawować żona osoby niepełnosprawnej, a nie wyłącznie od ustalenia, że legitymuje się ona orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Sąd wskazał, że niemożność sprawowania opieki nad współmałżonkiem może być wykazana również innymi dowodami dopuszczonymi w postępowaniu administracyjnym.

Kolejną sprawą zasługującą na uwagę jest sprawa o sygnaturze II SA/Rz 1004/21, w której Sąd uchylił decyzje obu instancji z powodu naruszenia art. 9 i art. 79a k.p.a. przy ocenie możliwości przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji dysponowania przez nią uprawnieniem do emerytury. Sąd zwrócił uwagę, że zastosowana wobec skarżącej regulacja prawna była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. akt SK 2/17 przesądził, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, co w niniejszej sprawie skutkowało uznaniem, że prawo do świadczenia emerytalnego nie może automatycznie przekreślać możliwości ubiegania się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Ponadto Sąd uznał, że organ na podstawie art. 8 i art. 9 k.p.a. przed wydaniem decyzji, w trybie art. 79a § 1 k.p.a. powinien poinformować stronę o tym, iż z powodu przyznanego jej prawa do emerytury, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje w oparciu o art. 7 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., jak również o tym, że w celu wyeliminowania niniejszej przeszkody, strona powinna przedstawić decyzję o zawieszeniu emerytury.

W sprawie II SA/Rz 945/21 Sąd oddalając skargę wskazał, że organy są obowiązane przy określaniu wysokości osiąganych dochodów, brać pod uwagę również dochód uzyskany z tytułu posiadanego gospodarstwa rolnego, gdyż na mocy art. 5 ust. 8 u.ś.r. w przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego, przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1256 i 1309).

Sprawa II SA/Rz 753/21 dotyczyła ustalenia, że świadczenia rodzinne są świadczeniami nienależnie pobranymi i zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji wskazał, że w sprawach dotyczących nienależnie pobranych świadczeń i zobowiązania do ich zwrotu, realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie ustanowił przepisu szczególnego względem art. 17 pkt 2 k.p.a. Przepis art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin – wprowadził, co prawda wyjątek od zasady z art. 17 pkt 2 k.p.a., ale tylko w zakresie spraw o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Jednak wobec braku przepisu szczególnego względem art. 17 pkt 2 k.p.a., w sprawach o ustalenie i zwrot nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego realizowanego w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody jest minister właściwy do spraw rodziny. W związku z powyższym Samorządowe Kolegium Odwoławcze zostało zobowiązane do przekazania odwołania skarżącej Ministrowi Właściwemu do Spraw Rodziny, a następnie umorzenia postępowania odwoławczego wszczętego we własnym zakresie. Podobnych spraw było więcej.

W sprawie II SA/Rz 1280/20, której przedmiotem była odmowa umorzenia nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, Sąd uchylając decyzje organów obu instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 16 ust. 6 u.ś.r. zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego, w związku z tym nie jest możliwe jednoczesne pobieranie zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatku pielęgnacyjnego, ponieważ oba te świadczenia spełniają podobny cel. Zasiłek pielęgnacyjny należy do grupy świadczeń rodzinnych, przyznawanych w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 u.ś.r.), natomiast dodatek pielęgnacyjny ma za zadanie zabezpieczyć środki do życia osobie uprawnionej do emerytury lub renty, która została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat (art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W przypadku przyznania dodatku pielęgnacyjnego za

okres, za który został już wypłacony zasiłek pielęgnacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub inny organ emerytalny lub rentowy, który przyznał dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego.

Sprawa II SA/Rz 850/21 dotyczyła zmiany decyzji zobowiązującej do ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej. Sąd uchylając zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji wyjaśnił, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 64 u.p.s. Decyzja podejmowana na podstawie w/w przepisu jest decyzją uznaniową, wobec powyższego organ nie jest zobowiązany do przyznania zwolnienia, jednak w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności związanych z sytuacją osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności, właściwy organ dokonuje oceny tych okoliczności zgodnie z wymaganiami art. 7 k.p.a., mając na względzie nie tylko słuszny interes strony wnioskującej o zwolnienie, ale także interes społeczny. Skarżąca wskazała, że w przeszłości miała negatywne relacje z ojcem, nie interesował się nią, nie wywiązywał się z obowiązku rodzicielskiego i alimentacyjnego, jednak Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że ustawodawca nie uzależnił obowiązku ponoszenia opłaty przez krewnych od okoliczności subiektywnych, takich jak wzajemne stosunki w rodzinie. Sąd natomiast wyłożył, że podnoszone przez skarżącą okoliczności mieszczą się w katalogu „uzasadnionych okoliczności” z art. 64 pkt 2 u.p.s., gdyż wymieniony w nim katalog, jest katalogiem otwartym, a wymienione w nim okoliczności są okolicznościami przykładowymi. Brak uwzględnienia szczególnych okoliczności związanych z sytuacją rodzinną skarżącej i faktem niewywiązywania się przez ojca z obowiązków rodzicielskich oraz alimentacyjnych stanowi naruszenie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z art. 64 u.p.s.

W sprawie II SA/Rz 474/21 Sąd stwierdził nieważność postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydanego w przedmiocie sprostowania oczywistej omyłki oraz stwierdził nieważność decyzji organów obu instancji w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd odnosząc się do stwierdzenia nieważności postanowienia wskazał, że sprostowanie, którego dokonało Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie spełnia warunków wskazanych w art. 113 § 1 k.p.a., gdyż wskazanie w decyzji przyznania świadczenia „bezterminowo”, a następnie sprostowanie dokonane postanowieniem i zmieniające

słowo „bezterminowo” na wskazujące termin, tj. „do 30.09.2020 r.” jest ponownym merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, ponieważ zmienia ono diametralnie sytuację strony, która została tego świadczenia po tej dacie pozbawiona. Odnosząc się do stwierdzenia nieważności decyzji organów obu instancji Sąd wyjaśnił, że w decyzji wydanej w listopadzie 2020 r. Kolegium stwierdziło, że małżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jednak ze względu na chorobę nie jest w stanie sprawować opieki nad żoną, co uzasadniałoby przyznanie świadczenia, natomiast w decyzji objętej skargą SKO wskazało, że obowiązek sprawowania opieki nad niepełnosprawną spoczywa na jej mężu, a ewentualny brak możliwości sprawowania tej opieki winien być udowodniony wyłącznie stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności. Wobec powyższego Sąd uznał, że Kolegium w takich samych okolicznościach sprawy wydało dwie odmienne decyzje, czym naruszyło art. 8 k.p.a.

29.Ubezpieczenie społeczne

Ta kategoria sprawozdawcza stanowiła spory odsetek zarejestrowanych spraw. Najliczniejszą grupę stanowiły sprawy dotyczące decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) odmawiających prawa do zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, wydanych wobec skarżących, którzy ubiegali się o udzielenie pomocy mającej przeciwdziałać negatywnym skutkom COVID-19 w postaci zwolnienia z obowiązku opłacenia składek na podstawie przepisów u.COVID-19. To nowa kategoria spraw, które zostały przekazane do rozpoznania na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 marca 2021r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 426), zmieniającego § 1 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lutego 2017 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1773 ze zm.). Zmiana podyktowana była względami celowości, o których mowa w art. 13 ust. 3 p.p.s.a. Rozporządzenie z 4 marca 2021r. weszło w życie 16 marca 2021 r.

W tej kategorii spraw przeważały wyroki uwzględniające skargi.

Kwestię sporną, której rozstrzygnięciem wielokrotnie w tym okresie sprawozdawczym zajmował się Sąd, stanowiła ocena, czy dla uznania, że płatnik objęty został przedmiotowym zwolnieniem, decydującym jest treść kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (dalej: PKD) przeważającej działalności prowadzonej przez płatnika, ujawnionych w określonej dacie w Centralnej Ewidencji i *Informacji o Działalności Gospodarczej* (dalej: *CEIDG*), bądź w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (dalej: REGON), czy też nadrzędne znaczenie w tym zakresie ma kod PKD określający działalność, jaką w rzeczywistości wykonywał wówczas ten podmiot.

Odnosnie spornej kwestii (m.in. w sprawach: I SA/Rz 189/21, I SA/Rz 279/21, I SA/Rz 343/21, I SA/Rz 377/21, I SA/Rz 567/21, I SA/Rz 626/21, I SA/Rz 683/21, I SA/Rz 751/21, I SA/Rz 757/21, I SA/Rz 819/21) Sąd zajął stanowisko, że z przepisów art. 31^{zo} ust. 10 i ust. 11 u.COVID-19 oraz § 10 ust. 2a pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 371) wynika, że w sytuacji wystąpienia rozbieżności pomiędzy wpisem w *CEIDG* i REGON, a faktycznie wykonywaną działalnością, pierwszeństwo należy przyznać rzeczywiście wykonywanej działalności. Sąd stwierdził, że istotne jest ustalenie, jaką przedsiębiorca faktycznie prowadził działalność we wskazanym w powyższych przepisach dniu, a nie jaki rodzaj działalności figurował w rejestrach *CEIDG* i REGON. Sposób weryfikacji podmiotów uprawnionych do przyznania ulgi na gruncie u.COVID-19 oraz ww. rozporządzenia nie może prowadzić do wykluczenia z pomocy podmiotów, które w rzeczywistości spełniają wymogi do przyznania wnioskowanej ulgi, co mogą wykazać w inny sposób.

W spawach tych Sąd zwrócił uwagę na wzruszalny charakter domniemania prawnego zakładającego że wpis w *CEIDG/REGON* odpowiada stanowi rzeczywistemu, oznaczający, że przedsiębiorca prowadzący rzeczywistą działalność gospodarczą, odpowiadającą treści kodów PKD wymienionych w komentowanych przepisach, jako przeważającą, może przeprowadzić dowód przeciwko treści dokumentu urzędowego, tj. danych pozyskanych przez ZUS z *CEIDG/REGON*. W ten sposób strona może wykazać, że rzeczywisty stan faktyczny jest inny, niż wynikający z danych pozyskanych przez ZUS. Sąd wskazał, że ocena, czy działalność gospodarcza określonego rodzaju jest rzeczywiście wykonywana

i w jakich rozmiarach, należy do sfery ustaleń faktycznych, a inicjatywa dowodowa w tej kwestii należy do strony inicjującej postępowanie administracyjne.

Uchylając zaskarżone decyzje, Sąd stwierdził, że organ oparł swe ustalenia o nieprowadzeniu przez stronę, jako przeważającego, tego rodzaju działalności, który uprawniałby ją do uzyskania zwolnienia ze składek, bazując jedynie na informacjach zamieszczonych w *CEIDG/ REGON*, co oznacza, że w istocie uchylił się od ustalenia przedmiotu rzeczywistej działalności strony mającej dla niej charakter działalności przeważającej, do czego był zobligowany. Sąd zwrócił uwagę na uchybienie przez organ obowiązkom wyrażonym w art. 10 § 2 i 3, art. 77 § 1, art. 79a § 1 k.p.a., które przesądziły o uznaniu odmownych rozstrzygnięć za dotknięte istotnymi wadami skutkującymi koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

W licznych sprawach (m.in. I SA/Rz 582/21, I SA/Rz 590/21, I SA/Rz 599/21, I SA/Rz 646/21, I SA/Rz 650/21, I SA/Rz 780/21, I SA/Rz 786/21, I SA/Rz 802/21), przedmiotem kontroli Sądu była zasadność odmowy udzielania wnioskowanej ulgi wyłącznie z powodu nie złożenia deklaracji rozliczeniowych lub złożenia ich po terminie, określonym w art. 31zq ust. 3 u.COVID-19.

Rozstrzygając powyższą kwestię Sąd zajął stanowisko, że wydanie negatywnej dla strony decyzji tylko z tego powodu, że nie złożyła ona do ZUS wymaganych dokumentów rozliczeniowych, albo złożyła je po terminie, było niedopuszczalne. Wyrażono pogląd, że złożenie deklaracji rozliczeniowych do 30 czerwca 2020 r., zgodnie z zamysłem ustawodawcy, nie ma charakteru materialnoprawnego warunku przyznania zwolnienia, ale pełni przede wszystkim funkcję informacyjną dla organu, odnośnie wartości przyznawanej stronie ulgi. Sąd zwrócił uwagę na obowiązek informowania przez ZUS wnioskodawców przed wydaniem decyzji o niezłożeniu wymaganych dokumentów i skutkach z tym związanych. Wskazał również na konieczność umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz wyjaśnienia przesłanek, które nie zostały spełnione lub wykazane, co ostatecznie skutkowało wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Zdaniem Sądu, uchybienia w toku postępowania ze strony organu, naruszające art. 9, art. 10 § 1 i art. 79a § 1 k.p.a., nie mogą negatywnie wpływać na prawa strony, nawet jeżeli nie złożyła ona deklaracji w wymaganym terminie, a przestrzeganie przez organ przepisów k.p.a.

musi być dokonywane skrupulatnie, aby umożliwić zainteresowanym spełnienie warunków zwolnienia.

W sprawie I SA/Rz 640/21 Sąd wyraził pogląd w kwestii tożsamości prowadzonej przez stronę działalności, stwierdzając, że wymóg prowadzenia działalności o danym kodzie PKD odnosi się jedynie do dnia wskazanego w przepisie, z którego zwolnienie wynika, a nie okresu referencyjnego. W konsekwencji prowadzona przez stronę działalność uprawniająca do zwolnienia w odpowiednim okresie referencyjnym, w stosunku do którego nastąpił spadek przychodów, nie musi być dla niej przeważająca.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 544/21 Sąd uznał, że okoliczność, że skarżący nie był płatnikiem składek do ZUS w jednym z alternatywnych okresów referencyjnych, bo był wówczas ubezpieczony w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, nie ma znaczenia z punktu widzenia warunków dochodzonego zwolnienia. Relevantne jest to, aby w tym okresie prowadził działalność gospodarczą odpowiadającą obecnie prowadzonej jako działalność przeważająca i uzyskał status płatnika składek do ZUS w odpowiednim czasie.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 362/21 Sąd uznał za bezzasadny zarzut skierowania decyzji w przedmiocie odmowy prawa do zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do niewłaściwego adresata tj. do wspólników spółki cywilnej, a nie do samej spółki, jako wiążący się z kwestią ewentualnej nieważności tej decyzji. Sąd wskazał, że to spółce cywilnej jako organizacji wspólników, a nie samym wspólnikom przyznano podmiotowość prawną także wtedy, gdy realizuje czynności przewidziane dla płatnika, również w zakresie ubiegania się o zwolnienie z obowiązku opłacania składek. Zdaniem Sądu, treść art. 29 k.p.a. nie powinna być interpretowana w taki sposób, że spółka cywilna nie może być stroną postępowania administracyjnego z tego powodu, że nie mieści się w katalogu podmiotów wymienionych w tym przepisie, gdyż każdy, kto może stać się stroną stosunku prawnego nawiązanego na podstawie prawa materialnego z mocy decyzji będzie występował w postępowaniu administracyjnym jako strona. Oznacza to, że także spółki cywilne jako jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, mogą być stronami postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy prawa materialnego przyznają im taki status. Jeśli bowiem ustawodawca wyposaża dany podmiot w zdolność prawną na gruncie określonej dziedziny administracyjnego prawa materialnego,

to uprawniony jest pogląd, że prawo procesowe nie może ograniczać jego zdolności administracyjno-prawnej w zakresie praw i obowiązków wynikających z tej dziedziny prawa. Przemawia za tym treść art. 30 § 1 k.p.a., który statuuje pierwszeństwo zasad określania zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, uregulowanych w przepisach szczególnych.

Warto odnotować również sprawę I SA/Rz 806/21, w której Sąd uznał za kontrowersyjne zaliczenie skarżącego – będącego jednocześnie pracodawcą i płatnikiem składek za ubezpieczonych pracowników, do kategorii osób, o których mowa w art.31zo ust.1a u.COVID-19, czyli ubezpieczonych zgłoszonych do ubezpieczenia przez płatnika składek. Sąd wskazał, że skarżący jest wprawdzie płatnikiem składek na własne ubezpieczenie społeczne, czyli jest osobą ubezpieczoną, ale taką, która sama zgłosiła się do ubezpieczenia. Przepisy u.COVID-19 nie regulują wprost czy płatnik składek powinien być w takiej sytuacji uwzględniony w liczbie określonej przepisami art.31 zo ust.1 i 1a tej ustawy, a stanowią jedynie, że w liczbie tej nie uwzględnia się ubezpieczonych będących pracownikami młodocianymi i duchownych (art.31zo ust.6). Jednakże, w ocenie Sądu, wykładni przepisów u.COVID-19 nie można dokonywać w oderwaniu od przepisów u.s.u.s., a wyniki wykładni systemowej dopuszczają uznanie, że tylko w przypadku, gdy obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia ciąży na płatniku, nie zaś na samym ubezpieczonym, osoba ubezpieczona może zostać zaliczona jako wchodząca w skład limitu z analizowanego przepisu u.COVID-19.

30.Kombatanci

W tej kategorii wpływ nie był liczny, a skargi dotyczyły kwestii związanych z przyznaniem świadczenia pieniężnego przysługującego osobom zesłanym lub deportowanym oraz odmowy potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowanej z powodów politycznych.

W sprawach II SA/Rz 43/21 i II SA/Rz 98/21 Sąd podtrzymał ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, że w postępowaniu dotyczącym przyznania świadczenia pieniężnego na podstawie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1936-1956 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1428 ze zm.) organ nie określa okresu, za który osobie uprawnionej

przysługuje świadczenie. W tym zakresie związany jest wcześniejszą decyzją wydaną na podstawie u.o.k. potwierdzającą okres przebywania między innymi na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR. W obu sprawach orzekające organy przyznając wnioskowane świadczenie pieniężne oparły się na decyzjach przyznających uprawnienia kombatanckie, w których ustalono okres przebywania skarżących na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR. W sprawie II SA/Rz 43/21 Sąd oddalił skargę uznając, że wydana decyzja nie narusza prawa. Natomiast w sprawie II SA/Rz 98/21 powodem uchylenia zaskarżonej decyzji była okoliczność zaistnienia jednej z przesłanek wznowienia postępowania (określonej w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.). Mianowicie zmieniona została decyzja o stwierdzeniu posiadania uprawnień kombatanckich, a zatem decyzja, w której ustalono okres podlegania przez stronę represjom, a w oparciu o którą nastąpiło ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego. Zaistnienie naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego skutkowało uchyleniem decyzji.

W sprawach II SA/Rz 857/20 i II SA/Rz 1421/20 Sąd oddalił skargi na decyzje wydane w przedmiocie potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej. W sprawach tych skarżący domagali się potwierdzenia, oprócz posiadanego ww. statusu, także statusu osoby represjonowanej. Jednakże Sąd zaakceptował stanowisko organów, że zebrany w sprawie materiał dowodowy nie potwierdził podnoszonych przez skarżących okoliczności, które umożliwiałyby przyznanie takiego statusu. W sprawie II SA/Rz 1421/20 Sąd wywiódł, że „wskazana przez stronę treść pracy magisterskiej, jako opracowania sporządzonego dla potrzeb uzyskania tytułu zawodowego, nie wyczerpywała znamion działań niepodległościowych w znaczeniu ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 319). Podkreślana przez skarżącego waga treści jego pracy magisterskiej, mogła służyć ograniczonej kręgiem adresatów tego opracowania demonstracji poglądów politycznych i opozycyjnych wobec ówczesnego ustroju komunistycznego. Nie stanowiło to jednak działań, które w jakikolwiek sposób mogłyby doprowadzić do odzyskania przez Polskę suwerenności. Nadto skarżący sam przyznał, że napisana przez niego praca magisterska, była wyłącznie formą zewnętrzną manifestacji jego poglądów i opinii wobec ustroju komunistycznego oraz programu jego przebudowy zwanego pierestrojką. W rezultacie tego rodzaju forma aktywności nie mogła zostać zakwalifikowana jako wystąpienie wolnościowe, o jakim

mowa w art. 3 pkt 3 lit. e wskazanej wyżej ustawy. (...) Także z treści kopii decyzji o skreśleniu z listy studentów nie wynika postulowany przez skarżącego związek pomiędzy jego działalnością antykomunistyczną a relegowaniem z uczelni wyższej.”.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 857/20 Sąd wskazał, że sam fakt prowadzenia w stosunku do skarżącego w latach 80 - tych XX w. postępowania o popełnienie wykroczenia oraz wydanie przez sąd rodzinny postanowienia o zastosowaniu środków wychowawczych nie stanowi żadnej z przesłanek wymienionych w art. 3 cyt. ustawy, których spełnienie jest warunkiem uzyskania statusu osoby represjonowanej. Tylko te zdarzenia, które zostały wymienione w cyt. przepisie, mogą spowodować uznanie, że dana osoba była represjonowana z przyczyn politycznych. Samo osobiste przekonanie zainteresowanej osoby, czy też przekonanie innych osób, nie jest wystarczające. Żadne inne niż wymienione w art. 2 i art. 3 ustawy zdarzenia, okoliczności i kłopoty nie mogą być uznane za działalność antykomunistyczną lub represję w rozumieniu ustawy, choćby w subiektywnej ocenie osoby poszkodowanej, stanowiły dużą dolegliwość.

31. Egzekucja należności niepieniężnych

Tak jak w latach ubiegłych, spraw z tej kategorii było tylko kilka. W sprawie sygn. II SA/Rz 4/21 Sąd oddalił skargę na postanowienie PWINB w Rzeszowie w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku w postaci wykonania rozbiórki samowolnie wybudowanej wiaty. Odnosząc się do zarzutu skarżącego wskazał, że organy nie są prawnie umocowane do określenia w decyzji terminu wykonania obowiązku rozbiórki. Obowiązek taki staje się bowiem wykonalny z chwilą ustatecznienia się decyzji, która taki nakaz nakłada. Sąd zwrócił też uwagę, że wykonanie tylko części robót rozbiórkowych, obejmujących wybiórczo jedynie pewien ich etap, składający się na orzeczony obowiązek egzekucyjny, nie może uzasadniać odstąpienia od wszczęcia egzekucji. Obowiązek egzekucyjny w tym przypadku ma bowiem charakter niepodzielny, a skoro nie został wykonany w całości, wszczęcie postępowania egzekucyjnego jest konieczne i uzasadnione. Sąd podkreślił też, iż okoliczność, że ustawodawca przyznał zobowiązanemu prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia nie oznacza, że jego zakresem mogą zostać objęte wszystkie kwestie odnoszące się do egzekwowanego obowiązku, w tym przypadku - dotyczące wykonania tego

obowiązku oraz zastosowania adekwatnego środka egzekucyjnego. Niedopuszczalne jest zatem powoływanie w sprawie zainicjowanej zażaleniem na postanowienie o zastosowaniu grzywny w celu przymuszenia, okoliczności określonych w art. 33 u.p.e.a., gdyż zażalenie stanowiłoby wtedy w istocie rzeczy zarzut (zarzuty). Alternatywne ujęcie środków prawnych służących stronie, tj. zarzutów oraz zażalenia na postanowienie o zastosowaniu grzywny w celu przymuszenia prowadzi do wniosku, że prawidłowość nałożonej grzywny nie może być kwestionowana w postępowaniu zainicjowanym zażaleniem poprzez podnoszenie okoliczności związanych z niedopuszczalnością egzekucji obowiązku, czy też powoływanie się na nieistnienie, wykonanie obowiązku.

Skarga została natomiast uwzględniona w sprawie sygn. II SA/Rz 1438/21. Sąd uchylił postanowienia organów obydwu instancji w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku, stwierdzając istotną niezgodność treści wystawionych tytułów wykonawczych z ustaleniami faktycznymi organów poprzedzającymi wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz ustaleniami wyrażonymi w treści skontrolowanych postanowień obu instancji w zakresie wykonania przez skarżących obowiązku o charakterze niepieniężnym. Sąd zauważył bowiem, że z protokołu czynności kontrolnych wynika fakt częściowego wykonania orzeczonego obowiązku, na co powołują się zresztą uzasadnienia powyższych postanowień. Tymczasem, brzmienie tytułu wykonawczego w zakresie treści obowiązku podlegającego przymusowemu wykonaniu powinno być maksymalnie spójne ze stanem rzeczywistym określonym w trakcie oględzin. Tytuł wykonawczy określa bowiem granice prowadzonego postępowania egzekucyjnego w zakresie świadczenia, jakie powinno zostać zrealizowane. Organ winien więc w oparciu o wszechstronne ustalenia faktyczne jednoznacznie określić, w jakiej części obowiązek poddany egzekucji nie został wykonany i przenieść to ustalenie na treść odpowiedniej rubryki tytułu wykonawczego. Niezgodne z rzeczywistością określenie w tytule wykonawczym obowiązku musiało przełożyć się na legalność kwestionowanych postanowień.

Z kolei, w sprawie sygn. II SA/Rz 657/21 Sąd oddalił skargę na postanowienie PWINB w Rzeszowie w przedmiocie odmowy uchylenia postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do wykonania rozbiórki samowolnie zrealizowanego budynku gospodarczego. Sąd ocenił, że zarzuty skarżącej związane z wadliwym ustaleniem stanu faktycznego sprawy, na podstawie którego organ nadzoru

budowlanego wydał decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego, nie mogły nawet potencjalnie stanowić przesłanki wznowienia postępowania egzekucyjnego, zakończonego postanowieniem o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia. Nie odnoszą się bowiem do postępowania egzekucyjnego lecz administracyjnego, zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji. Nie sposób także traktować samego faktu podniesienia zarzutów co do prawidłowości wydania ostatecznej decyzji jako zaistnienia przesłanki wznowieniowej wskazanej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż nie stanowi to wyjścia na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania postanowienia, nieznanymi organowi, który wydał postanowienie. Ponadto, Sąd nie podzielił zarzutu skarżącej, że powtórne zawiadomienie o możliwości podjęcia przesyłki zawierającej upomnienie, siódmego dnia liczonego od daty pierwszego awizowania, stanowi samo w sobie o wadliwości doręczenia. Powyższe nie jest również okolicznością prawną, która wykluczałaby możliwość przyjęcia fikcji doręczenia przesyłki w przypadku jej niepodjęcia w terminie. Przepis art. 44 § 4 k.p.a. określający dzień uznania pisma za doręczone odnosi się bowiem wyłącznie do daty pierwszego zawiadomienia strony o pozostawieniu przesyłki do odbioru w placówce operatora pocztowego. Powtórne zawiadomienie stwarza jedynie możliwość odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Istotna jest zatem data pierwszego zawiadomienia. Przesyłkę uważa się za doręczoną wraz z upływem czternastodniowego terminu od dnia pierwszej próby doręczenia. Dwukrotne zawiadomienie o przesyłce jest więc bezwzględną przesłanką prawidłowości doręczenia, jednak jego przedwcześnieść nie musi oznaczać bezskuteczności doręczenia, skoro przepis nie precyzuje, kiedy ma ono nastąpić.

32. Egzekucja świadczeń pieniężnych

W kategorii spraw z zakresu egzekucji świadczeń pieniężnych (dotyczących egzekucji należności pieniężnych) kontroli Sądu poddawano głównie postanowienia organów egzekucyjnych dotyczących skarg na czynności egzekucyjne oraz zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej.

W uzasadnieniu wyroku z 16 września 2021 r. - I SA/Rz 417/21 zwrócono uwagę na zmianę stanu prawnego, jaka miała miejsce w sprawach egzekucyjnych, tak na gruncie u.p.e.a. (art. 34 § 2), jak i p.p.s.a. (art. 3 § 2 pkt 3), wprowadzonych

ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (na kwestię tę zwrócono też uwagę w sprawie I SA/Rz 482/21). Kontroli sądu administracyjnego poddano w tej sprawie, podobnie jak w sprawie I SA/Rz 482/21, postanowienie w przedmiocie stanowiska wierzyciela, co do zarzutu egzekucyjnego zgłoszonego w sprawie realizacji zajęcia zabezpieczającego. Sąd wskazał, że przepisy odrębne, o jakich mowa w art. 1a pkt 20 i art. 155 u.p.e.a., to m.in. przepisy o zabezpieczeniu zawarte w o.p., a decyzja o zabezpieczeniu, o której mowa w przepisach art. 33 o.p., podlega wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stosownie do art. 33b § 1 o.p. Jej realizacja w trybie egzekucyjnym wynika wprost z art. 33d § 1 o.p. W postępowaniu takim zobowiązany może wnieść zarzuty, o jakich mowa w art. 33 § 2 u.p.e.a., ale zarzutu „nieistnienia obowiązku” nie można wiązać z decyzją wymiarową, której w obrocie prawnym nie ma, lecz decyzją w sprawie zabezpieczenia, która określa podlegający zabezpieczeniu obowiązek, o jakim mowa w art. 33 § 2 pkt 1 u.p.e.a. Dokonując w sprawach zabezpieczenia wykładni zawartego w art. 166b u.p.e.a. zwrotu "odpowiedniego" stosowania przepisów art. 33 § 2 u.p.e.a., należało dostosować określone regulacje do specyfiki tego postępowania, w którym przepisy regulujące inne postępowanie mają być zastosowane.

W sprawach I SA/Rz 417/21 i I SA/Rz 431/21 odniesiono się do zagadnienia „zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego”. W pierwszej z nich podano, że zajęcie wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanego stanowi jeden z mniej uciążliwych środków zabezpieczających. W drugiej natomiast, że ocena stopnia uciążliwości może mieć miejsce w przypadku istnienia możliwości wyboru środków, a jeżeli zobowiązany nie wskazał innego źródła majątku, z którego zaległość mogłaby zostać zaspokojona, nie można uznać, że organ, spośród dostępnych środków egzekucyjnych, zastosował środek zbyt uciążliwy.

Z kolei w powołanej już wcześniej sprawie I SA/Rz 482/21 poruszono istotną kwestię związaną ze spełnieniem formalnych wymagań przez tytuł wykonawczy, o jakich mowa w art. 27 u.p.e.a. Jednym z nich jest wskazanie daty doręczenia zobowiązanemu upomnienia (art. 27 ust. 1 pkt 12 u.p.e.a.). Organy egzekucyjne przyjęły, że wymóg ten jest spełniony, jeżeli odpowiednie pole formularza zostanie wypełnione datą – jakkolwiek. W okolicznościach sprawy istotne było natomiast to, że zobowiązanemu upomnienia nie doręczono, czego organy nie kwestionowały

i zarzut w tym zakresie uwzględniły jako zasadny. Uchylając zaskarżone postanowienie Sąd wskazał, że ww. wymóg formalny jest spełniony tylko poprzez zamieszczenie w tytule wykonawczym faktycznej daty doręczenia zobowiązanemu upomnienia, a nie wskazanie jakiegokolwiek daty. Skoro organy przyjęły, że upomnienia zobowiązanemu nie doręczono, to bez pominięcia tej okoliczności nie można było twierdzić, że tytuł wykonawczy został poprawnie wypełniony. Skoro uchybiono obowiązkowi określonymu w art. 15 § 1 u.p.e.a., to nie można było wskazać dnia, w którym upomnienie doręczono.

W sprawie I SA/Rz 99/21 Sąd podzielił stanowisko organów odmawiających wszczęcia postępowania w sprawie skargi na czynność egzekucyjną. Wskazał, że wystąpienie przez organ egzekucyjny do sądu rejonowego – sądu wieczystoksięgowego o wpisanie w księdze wieczystej ostrzeżenia o wszczęciu wobec właściciela nieruchomości egzekucji nie stanowi czynności egzekucyjnej w rozumieniu art. 1 a pkt 2 u.p.e.a. Nie można zatem na działanie to wnieść skargi.

W uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2021 r. - I SA/Rz 805/20 przypomniano, że w ramach skargi na czynności egzekucyjne, wnoszonej na podstawie art. 54 u.p.e.a., nie można podnosić kwestii które są podstawą do wniesienia innego środka zaskarżenia służącego ochronie praw zobowiązanego, w tym zarzutów na podstawie art. 33 u.p.e.a.

33.Sprawy samorządowe

W sprawie sygn. II SA/Rz 894/20 Sąd stwierdził wydanie uchwały Rady Miasta z naruszeniem prawa. Sąd zauważył, że jej treść wskazuje, iż stanowi ona zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi - protestu wyborczego w rozumieniu art. 238 § 1 k.p.a. Tymczasem z uzasadnienia uchwały jak i okoliczności sprawy wynika, że została podjęta wskutek złożenia przez mieszkańców protestu wyborczego, stanowiącego wniosek o stwierdzenie nieważności uchwał zebrania mieszkańców dotyczących wyborów do organów jednostek pomocniczych. W ocenie Sądu, przedmiotowa uchwała w istocie rozpatruje protest wyborczy złożony przez grupę mieszkańców Osiedla, a zatem Rada Miejska dopuściła się istotnego naruszenia prawa, rozpatrując ten protest jako skargę na podstawie regulacji k.p.a. Sąd uznał więc zarzuty skargi Wojewody, który trafnie wywiódł, że kontrola

prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów jednostek podziału pomocniczego mieści się w zakresie kompetencji rady gminy. Kompetencja ta może wynikać ze statutu danej jednostki pomocniczej, który w ramach wyznaczonych treścią art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., może obejmować postanowienia przyznające obywatelom prawo do złożenia stosownego środka zaskarżenia skierowanego do tego organu. Jednakże nawet w sytuacji, gdyby statut sołectwa nie przewidywał takiego trybu kwestionowania wyników bądź sposobu przeprowadzenia wyborów do jego organów, to możliwość zweryfikowania ich prawidłowości przez radę gminy należy wywodzić z treści ogólnej normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 18a ust. 1 u.s.g., która stanowi o właściwości rady do kontrolowania organów jednostek podziału pomocniczego, a więc organów osiedla. Zdaniem Sądu, zaakceptowanie stanowiska o nieistnieniu kompetencji rady do rozpatrywania tego rodzaju protestów i możliwości unieważnienia wyborów do organów jednostek podziału pomocniczego mogłoby doprowadzić do funkcjonowania organów wybranych niezgodnie z prawem np. przy naruszeniu zasady tajności. Powyższa sytuacja byłaby nie do zaakceptowania tym bardziej, że zarówno powołanie jednostki pomocniczej gminy, jak i określenie zakresu jej działania należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, która sprawuje kontrolę działalności jednostek pomocniczych gminy. Zatem słusznie Wojewoda wywiódł obowiązek wypowiedzenia się przez Radę Miasta o zasadności protestu wyborczego nie w trybie skargowym unormowanym w przepisach k.p.a., lecz w trybie przewidzianym dla nadzoru rady nad działalnością organów osiedla.

Na uwagę zasługują także sprawy sygn. akt II SA/Rz 1064/20, II SA/Rz 1138/20 i II SA/Rz 780/21, w których Sąd stwierdził nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa (z uwagi na upływ rocznego terminu od dnia podjęcia) uchwały organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi miasta uznając, że doszło do istotnego naruszenia prawa, polegającego na niesporządzeniu uzasadnienia do kwestionowanej uchwały. Sąd zauważył, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., tak uchwała o udzieleniu wotum zaufania, jak i uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania musi zostać podjęta jako efekt rozpatrzenia raportu o stanie gminy. Aby można było ten wymóg zweryfikować, uchwała w tym przedmiocie musi zawierać uzasadnienie. Przy czym, wymóg taki nie odnosi się do możliwości zbadania przez Sąd zasadności przyjętych przez radnych ocen dotyczących tego raportu, lecz tego, czy taka ocena w ogóle została przeprowadzona. Nie ma bowiem

żadnych podstaw, by wnioskować, że może to być tzw. "uchwała milcząca". Sąd podkreślił, że akceptacja możliwości nieuzasadniania uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. pociągałaby za sobą dopuszczalność wykorzystywania tego instrumentu dla celów politycznych, zarówno w tych układach, w których w radzie przeważałaby opcja opozycyjna względem organu wykonawczego, jak i wtedy, gdy rada byłaby temu organowi przychylna. Zasady logiki formalnej nakazują więc przyjąć, że skoro raport o stanie gminy ma zawierać podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 2 u.s.g.), to uchwała o nieudzieleniu mu wotum zaufania z tytułu rozpatrzenia tego raportu powinna stanowić efekt negatywnej oceny tej działalności. Brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i w istocie nie pozwala zidentyfikować motywów, jakimi kierowała się rada. W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy. W ocenie Sądu, substytutem uzasadnienia uchwały nie może być protokół z posiedzenia rady – dyskusji nad raportem – ani zapis audio z tego posiedzenia.

Z kolei, w sprawie sygn. akt II SA/Rz 1225/20 Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy wskazując, że organ ten wyrażając zgodę na zawarcie w trybie bezprzetargowym umowy dzierżawy części (fragmentu) gminnej drogi o funkcjach dojazdowych na okres 20 lat jedynie w interesie jednego mieszkańca gminy, którego nieruchomość sąsiaduje z tą drogą, bez uwzględnienia interesu innego mieszkańca gminy, którego nieruchomość także sąsiaduje z drogą gminną (skarżąca) i który choćby potencjalnie mógł być zainteresowany zawarciem tego rodzaju umowy lub zachowaniem dotychczasowego sposobu przeznaczenia drogi gminnej, narusza w sposób istotny i bezpośredni przepisy art. 6, art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 45 ust. 1 u.s.g.

w zw. z art. 140 k.c. oraz – pośrednio – art. 50 ust. 1 u.s.g. i art. 12 u.g.n. Sąd zwrócił uwagę, że sprawy dysponowania mieniem komunalnym nie są objęte nieograniczoną swobodą organów gminy. Zadania i kompetencje związane z gospodarką nieruchomościami komunalnymi muszą bowiem zawsze zmierzać do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a nie tylko potrzeb jej indywidualnych członków (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.). Ponadto, gmina jako podmiot mienia komunalnego decyduje za pośrednictwem swoich organów samodzielnie o przeznaczeniu i wykorzystaniu składników majątkowych tego mienia, jednak zawsze w granicach wymogów prawnych wynikających z odrębnych przepisów prawa (art. 45 ust. 1 u.s.g.). Do przepisów tych należą nie tylko regulacje wynikające z ustawy o samorządzie gminnym (w tym art. 6 i art. 7 ust. 1) i ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz także art. 140 k.c., który nakazuje gminie jako podmiotowi mienia publicznego korzystanie z tego mienia i rozporządzanie nim "w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa". W przypadku takich obiektów, jak drogi, chodniki, place czy mosty, uprawniony do ich używania (i to bez specjalnego zezwolenia) jest przecież ogół społeczeństwa, a nie sam właściciel. Dlatego jednostce samorządu terytorialnego przysługują określone uprawnienia (roszczenia) jako właścicielowi (podmiotowi prawa własności i innych praw majątkowych), ale uprawnienia te są węższe w porównaniu z uprawnieniami podmiotu prywatnego (podmiotu mienia prywatnego).

Sąd w sprawie sygn. II SA/Rz 17/21 oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargi Wójta Gminy na uchwałę Rady Gminy z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie wotum zaufania dla Wójta. Zdaniem Sądu, zasadnie w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda wskazał, że przepis art. 54 §2 p.p.s.a. nie stanowi podstawy dla podjęcia przedmiotowej uchwały. Przekazanie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego wniesionej za pośrednictwem organu, o którym mowa w tym unormowaniu to czynność wyłącznie faktyczna, a w przypadku skargi wniesionej na uchwałę o nieudzieleniu wotum zaufania wójtowi gminy nie ma też żadnego przepisu w jakiegokolwiek innej ustawie, który dawałby podstawy podjęcia uchwały o takim przedmiocie. Inna jest sytuacja w wypadku np. skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, gdzie ustawodawca w art. 98 ust. 3 u.s.g. przewidział

konieczność podjęcia uchwały przez organ jako podstawę jej wniesienia. Również art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. - który powierza radzie załatwianie innych niż szczegółowo wymienione w pkt 1-14 wskazanego ustępu spraw - nie stanowi samodzielnej podstawy dla podjęcia uchwały. Podjęcie jej zaś bez podstawy prawnej stanowiło istotne naruszenie prawa uprawniające Wojewodę do stwierdzenia nieważności.

Podobnie jak w poprzednim roku, dużą ilość spraw stanowiły te, w których prokurator kwestionował akty prawa miejscowego w postaci regulaminu utrzymania czystości i porządku bądź też regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Kontrola sądowa w zdecydowanej większości kończyła się stwierdzeniem nieważności poszczególnych paragrafów uchwał. Powodem był np. fakt niepełnej realizacji treści upoważnienia ustawowego czy też jego przekroczenie poprzez tworzenie własnych definicji legalnych czy odmienny sposób unormowania powierzonych ustawowo kwestii.

34. Grzywny

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano sprawy, w których Sąd rozpoznawał wnioski o wymierzenie grzywien, złożone na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., art. 149 § 2 p.p.s.a. oraz art. 154 § 1 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 z uwagi na naruszenie terminu, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. lub art. 21 pkt 1 u.d.i.p. We wszystkich tych sprawach – m.in. II SO/Rz 1/21, II SO/Rz 2/21, II SO/Rz 5/1 - Sąd podkreślił, że wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. uzależnione jest od dwóch przesłanek: stwierdzenia uchybienia przez organ terminowi do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę oraz złożenia stosownego wniosku przez stronę. Wymierzając zaś grzywnę Sąd wskazywał na jej mieszany, tj. dyscyplinująco-restrykcyjny charakter. Podniósł także, że grzywna ma być także sankcją za naruszenie prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Pełni funkcję prewencyjną, a jej celem jest zapobieżenie naruszeniom prawa w przyszłości. Sąd argumentował, że błędne przekonanie pracownika o bezprzedmiotowości skargi nie usprawiedliwia niewykonania obowiązku jej przekazania do sądu. Także nieobecność pracowników z powodu choroby, czy zmianowa i zdalna praca pracowników nie usprawiedliwiały

organu. Podkreślono, że przyczyny, które spowodowały nieprzekazanie sądowi skargi w określonym przez prawo terminie oraz okres uchybienia, nie mają znaczenia dla możliwości wymierzenia grzywny, a mogą jedynie rzutować na jej wysokość.

Natomiast w grupie spraw, w których rozpoznawano wnioski o wymierzenie grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a., na uwagę zasługuje sprawa II SAB/Rz 46/21, w której Sąd wymierzając grzywnę w wysokości 5 000 zł wskazał, że organ ponownie dopuścił się przewlekłości postępowania, która dodatkowo nosi cechy rażącej. Była to bowiem kolejna przewlekłość tego organu, w tym samym postępowaniu. Na wysokość grzywny wpłynął czas trwania postępowania, ignorowanie wniosków o przyspieszenie postępowania, jak również ewidentne nadużywanie przez organ procedury do nieusprawiedliwionego przedłużania postępowania. Sąd miał na uwadze także rażące naruszenie przepisów o terminach załatwiania spraw, a także to, że poprzednio wymierzona grzywna w wysokości 500 zł nie przyniosła żadnych rezultatów.

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano także sprawy dotyczące wymierzenia grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. (tj. za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania). W sprawie II SA/Rz 1049/21 Sąd oddalił skargę na niewykonanie wyroku WSA podkreślając, że ww. przepis formułuje dwie przesłanki warunkujące wymierzenie przez sąd administracyjny grzywny organowi. Pierwsza – organ musi pozostawać w bezczynności po wyroku uwzględniającym skargę na podstawie art. 149 p.p.s.a. zobowiązującym organ we wskazanym terminie, do wydania aktu lub dokonania czynności. Druga - przed wniesieniem skargi strona musi wezwać organ do wykonania wyroku. W rozpoznawanej sprawie skarżący przed wniesieniem skargi wezwał organ do wykonania wyroku. Jednak nie została spełniona przesłanka pozostawania przez organ w bezczynności po wyroku, co przesądziło o bezzasadności skargi.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 1233/21 Sąd wymierzając organowi grzywnę w wysokości 3 000 zł stwierdził, że fakt niewykonania prawomocnego wyroku nie budzi wątpliwości. Skarżony organ został wezwany (i to dwukrotnie, aczkolwiek przesłanka dopuszczalności wniesienia skargi została spełniona już po pierwszym wezwaniu) do wykonania wyroku, jednak pomimo tego stan bezprawnego niewykonania prawomocnego wyroku Sądu trwał nadal. Łączny okres

niewykonywania powyższego wyniósł prawie trzy lata, co Sąd uznał za rażące naruszenie przez organ obowiązku wynikającego z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego. Wskazał także, że przytoczone przez organ okoliczności związane z zmianami personalnymi w obsadzie urzędu miasta oraz samego organu nie mogły zostać uwzględnione jako podstawa do niewymierzenia grzywny na podstawie art. 154 § 1 i § 6 p.p.s.a. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości odstąpienia przez sąd administracyjny od wymierzenia grzywny w razie zaistnienia przesłanek do jej wymierzenia. Sąd może natomiast w ramach operacji miarkowania sankcji za niewykonanie prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania uwzględnić określone okoliczności, które mogą zostać ocenione jako przemawiające za złagodzeniem wymiaru grzywny.

35. Informacja publiczna

Podobnie, jak w ubiegłych latach, sprawy z kategorii dostępu do informacji publicznej realizowane na podstawie u.d.i.p. dotyczyły głównie bezczynności podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia.

Powtarzającym się w tej kategorii spraw zagadnieniem była kwestia uznania za informację publiczną szczegółowych danych dotyczących funkcjonariusza Policji. Sąd m. in. wyrokach o sygn. II SAB/Rz 33/21, II SAB/Rz 103/21, II SAB/Rz 109/21 uznał, że informacje na temat posiadanego wykształcenia i doświadczenia zawodowego, przebiegu kariery zawodowej oraz stanu zdrowia, dające obraz kompetencji (kwalifikacji i predyspozycji) do pracy na określonym stanowisku, stanowią informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p., jednakże organ, do którego skierowano wnioski o udostępnienie powyższej informacji publicznej zobowiązany jest każdorazowo rozważyć, czy i w jakim zakresie udostępnienie tych danych mogłoby prowadzić do naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych - art. 5 ust. 1 u.d.i.p. - lub do naruszenia prywatności wskazanego we wniosku funkcjonariusza w takim zakresie, w jakim żądane informacje nie mają bezpośredniego związku z pełnieniem funkcji i zadań policyjnych, chyba że funkcjonariusz ten rezygnuje z przysługującej mu ochrony prywatności - art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Istotny wyrok dotyczący sposobu udostępniania informacji publicznej zapadł w sprawie o sygn. II SAB/Rz 12/21, w której Sąd stwierdził, że wynikające z akt sprawy karnej lub wykroczeniowej organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub wyjaśniające, dane dotyczące tego postępowania, utrwalone w postaci dokumentów urzędowych lub dokumentów, którymi organ posługuje się w celu realizacji celów tego postępowania (w tym notatki służbowe, zarządzenia, postanowienia, pisma kierowane do innych organów lub do sądów, protokoły czynności procesowych, opinie biegłych lub tłumaczenia przysięgłe dokumentów, itp.), stanowią informację publiczną, o ile podmiot żądający ich udostępnienia nie ma prawnych możliwości uzyskania do nich dostępu w trybie przepisów regulujących dany typ postępowania karnego lub wykroczeniowego.

W wyroku w sprawie o sygn. II SAB/Rz 44/21 Sąd stwierdził, że tylko w odniesieniu do osób wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 955), informacja o posiadaniu broni palnej ma charakter informacji publicznej.

W innych sprawach Sąd uznał za informację publiczną m. in.: wynagrodzenie osób pełniących funkcje organów szkoły wyższej (II SAB/Rz 103/20), protokół posiedzenia rady pedagogicznej (II SAB/Rz 110/20), listę lekarzy powołanych przez wojewodę do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem (II SAB/Rz 115/20), informację o ilości i gatunkach drzew wyciętych bez zezwolenia na danej nieruchomości (II SAB/Rz 4/21), projekt organizacji ruchu dla drogi publicznej (np. II SAB/Rz 7/21, II SAB/Rz 92/21), koszty obsługi prawnej urzędu gminy (II SAB/Rz 18/21), informację o ilości bezdomnych zwierząt, którym zapewniono opiekę na koszt gminy (II SAB/Rz 41/21), informacje dotyczące wysokości nagród finansowych przyznanych dla prokuratorów z wyszczególnieniem imienia i nazwiska (II SAB/Rz 52/21), pytania z egzaminów przeprowadzanych podczas sesji egzaminacyjnych w toku studiów (II SAB/Rz 57/21), informację o powierzchni danej sali rozpraw w budynku sądu (II SAB/Rz 62/21), dotyczącą upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego (II SAB/Rz 73/21).

Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 233/20 Sąd uznał, że pismo kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej dotyczące zakazu wypłacania premii czy nagród pracownikom w podległej mu jednostce, nie podlega obowiązkowi

udostępnienia na podstawie u.d.i.p., informacja ta nie dotyczy bowiem działania organu powodującego jakiegokolwiek przepływy finansowe.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok w sprawie o sygn. II SAB/Rz 2/21, w którym Sąd stwierdził, że podanie powodu nieodbierania telefonów przez pracowników czytelnicy akt sądu nie stanowi informacji publicznej.

Z kolei w wyrokach o sygn. II SAB/Rz 21/21 oraz II SAB/Rz 40/21 Sąd stwierdził, że nie stanowi informacji publicznej informacja dotycząca wewnętrznych relacji służbowych (zawodowych) między sędziami danego sądu.

W sprawie o sygn. II SAB/Rz 70/21 oddalając skargę Sąd wyjaśnił, że w sytuacji, gdy wniosek o informację publiczną zaadresowany został do podmiotu niewłaściwego, np. z racji nieposiadania żądanej informacji, to pomiot ten nie ma obowiązku przekazywania takiego wniosku według właściwości. Nie ma więc wówczas zastosowania reguła wyrażona w art. 65 § 1 k.p.a.

36.Sprawy różne

Do omawianej kategorii zakwalifikowano sprawy, dotyczące różnorodnych zagadnień, których nie dało się przypisać do żadnej innej z wyszczególnionych grup. Zasadniczo w zdecydowanej większości spraw, jakie trafiają do tej kategorii, występuje problem braku kognicji sądu administracyjnego.

Z przyczyn wyżej wskazanych Sąd odrzucił skargi między innymi w sprawach o sygnaturach II SA/Rz 123/21 oraz II SA/Rz 124/21. W obu przypadkach Sąd badał kwestię dopuszczalności skargi na uchwałę Rady Nadzorczej Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. podjętej w przedmiocie rozpatrzenia skargi na Prezesa Zarządu tej Spółki, w związku z nienależytym – w ocenie strony skarżącej – wykonywaniem usług odbioru nieczystości płynnych ze stanowiącej jej własność nieruchomości. Uzasadniając zajęte stanowisko, Sąd wskazał, że wymieniona Spółka stanowi samorządową jednostkę organizacyjną powołaną przez Gminę do pomocy w wykonywaniu zadań z zakresu użyteczności publicznej, tj. m. in. z zakresu odprowadzania i oczyszczania ścieków, która nie podejmuje jednak żadnych władczych rozstrzygnięć. Kwestionowaną uchwałę wydano natomiast w oparciu o regulacje Kodeksu spółek handlowych, tj. art. 219 § 1, który upoważnia radę nadzorczą spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do sprawowania stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej

działalności. Wskazane okoliczności musiały prowadzić do przyjęcia, że wymieniona Spółka z o.o. nie jest podmiotem sprawującym administrację publiczną, a podjęta przez nią uchwała nie mieści się w grupie aktów wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Jednocześnie Sąd nadmienił, że wskazana Spółka z o.o., jako samorządowa jednostka organizacyjna, choć może stanowić adresata skarg i wniosków, o których mowa w art. 221 k.p.a., to nawet w przypadku podjęcia zaskarżonej uchwały w oparciu o przepisy tej właśnie ustawy, nie mogłaby ona stanowić dopuszczalnego w świetle przepisów p.p.s.a. przedmiotu kontroli sądu. Sąd przypomniał, że tego rodzaju akt stanowi jedynie zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 K.p.a. i które zgodnie z ugruntowanym już stanowiskiem orzecznictwa nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd odniósł się również do kwestii przekazania wniesionej skargi do właściwego organu w razie stwierdzenia swojej niewłaściwości, mając na względzie sformułowany w tym zakresie wniosek, wyjaśniając, że jest uprawniony jedynie do przekazania sprawy według właściwości innemu sądowi administracyjnemu, natomiast nie może przekazać sprawy jakiemukolwiek organowi.

W sprawie o sygnaturze II SAB/Rz 110/21 Sąd odrzucając skargę wskazał, że nie można mówić o skutecznym jej wniesieniu w przypadku dokonania tej czynności za pośrednictwem poczty elektronicznej, a wniesiona tą drogą skarga musi podlegać odrzuceniu jako niedopuszczalna. Sąd wyjaśnił, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym istnieje możliwość wnoszenia pism drogą elektroniczną, jednak wyłącznie z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej, zlokalizowanej na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP).

Na uwagę zasługuje sprawa o sygnaturze II SA/Rz 17/21, w której Sąd badał legalność rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, którym organ ten stwierdził nieważności uchwały Rady Gminy wydanej w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargi Wójta tej gminy. Sąd oddalając skargę, zgodził się ze stanowiskiem Wojewody, że przepis art. 54 § 2 p.p.s.a. nie stanowi podstawy dla podjęcia przez Radę Gminy tego rodzaju uchwały. Sąd wyjaśnił, że przekazanie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego wniesionej za pośrednictwem organu, o którym mowa w tym przepisie to czynność wyłącznie faktyczna. Zaznaczył również, że nie ma żadnego przepisu w jakiegokolwiek innej ustawie, który w przypadku skargi wniesionej na uchwałę o nieudzieleniu wotum zaufania wójtowi gminy dawałby Radzie Gminy podstawę do podjęcia uchwały

o takiej treści jak ta objęta rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody. Sąd zwrócił uwagę, że jest to sytuacja odmienna od tej jaka występuje na przykład w przypadku skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, co do której konieczność podjęcia uchwały przez organ, jako podstawy wniesienia skargi, została przewidziana w art. 98 ust. 3 u.s.g.

W sprawie o sygnaturze II SA/Rz 75/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zajmował się oceną legalności uchwały Rady Gminy w przedmiocie wydzierżawiania na kolejny okres w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy, przesądzając na wstępie, że akt ten mieści się w pojęciu sprawy z zakresu administracji publicznej. Sąd pozytywnie ocenił również kwestię legitymacji skarżącego do wniesienia skargi na wymienioną uchwałę na podstawie art. 101 ust 1 u.s.g. Wskazał, że podstawą do wyprowadzenia interesu prawnego skarżącego w tym wypadku może być art. 48 ust. 2 i ust. 3 u.s.g., w którym zastrzeżono na rzecz organu sołectwa prawo do samodzielnego wyrażania zgody na zadysponowanie składnikiem majątkowym. Sąd wyjaśnił, że uprawnienie to ma charakter prawnokształtujący, a podmiotem tego prawa może być dana społeczność (społeczność wiejska) i prawo to przysługuje takiej społeczności jako podmiotowi zbiorowemu, jak również jej indywidualnym członkom, jako jednostkom funkcjonującym w strukturach sołectwa, czy gminy. Sąd zwrócił uwagę, że w ujęciu cywilnoprawnym, zebranie wiejskie, o którym stanowi art. 48 ust. 2 u.s.g. to społeczność lokalna, składająca się z indywidualnych mieszkańców. W ocenie Sądu legitymację "skargową" skarżącego, można więc wyprowadzić ze wspólnotowego charakteru gminy, której członkiem jest skarżący, jako mieszkaniec miejscowości, w której położone są nieruchomości objęte kwestionowaną uchwałą. Sąd podkreślił, że społeczność lokalna ma prawo do udziału w decyzji o sprzedaży, czy wydzierżawieniu nieruchomości, a szczególną normą w tym zakresie jest art. 48 ust. 2 i 3 u.s.g., zgodnie z którym rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego, zaś zgodnie z ust. 3 wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone. Przepis ten daje takie prawo mieszkańcom sołectwa, jako zbiorowości wchodzącej w skład gminy i jako indywidualnym jej członkom. Decydowanie o sprzedaży, czy wydzierżawieniu nieruchomości ma w sobie wszelkie cechy administrowania mieniem komunalnym, które ma służyć gminie (sołectwu)

w celu realizacji jej podstawowego zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty indywidualnych mieszkańców. W tym wypadku Sąd uznał więc, że Rada Gminy obowiązana była dysponować uprzednią zgodą Zebrania Wiejskiego Sołectwa Wsi, a brak uzyskania tej zgody musiał skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

37. 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 nie korzystał w bieżącym roku, poprzestając na sformułowaniu w treści pisemnego uzasadnienia wytycznych dla organu, co do dalszego postępowania.

Przesłanki do zastosowania wynikającej z art. 179a p.p.s.a. możliwości wydania orzeczenia w ramach tzw. autokontroli stwierdzono w sprawach I SA/Rz 769/20 oraz II SA/Rz 946/20. Podstawę zastosowania omawianego trybu w pierwszej sprawie było dostrzeżenie przesłanek nieważności postępowania, o której stanowi art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. na skutek błędnego przypisania statusu strony postępowania sądownoadministracyjnego niewłaściwemu podmiotowi.

Upadły nie może skutecznie wszcząć postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., po ogłoszeniu upadłości postępowania sądowe, administracyjne lub sądownoadministracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez syndyka lub przeciwko niemu.

W drugiej ze spraw Sąd, pod wpływem argumentów strony zawartych w treści skargi kasacyjnej, a także z uwagi na kształtującą się dominującą linię orzeczniczą, zmienił zapatrywanie prawne w kwestii stosowania przepisu art. 68 Op. w zakresie przedawnienia prawa do wydania decyzji w sprawach dotyczących kar pieniężnych za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry. Uchylając zaskarżony wyrok, Sąd przychylił się do poglądu, że mimo funkcji kary pieniężnej jaką jest rekompensata podatku, przepisy ustawy o grach hazardowych nie uprawniają do stosowania zasad przedawnienia uregulowanych przepisami Ordynacji podatkowej. Decyzja w przedmiocie kary pieniężnej może wobec powyższego zostać

wydana w ciągu pięciu lat od naruszenia prawa bądź wystąpienia skutków naruszenia prawa (art. 189 § 1 K.p.a.).

38. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

Podobnie jak w roku ubiegłym, wobec rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491), w którym ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, strony postępowania (tzn. tak organy, jak i skarżący) częstokroć występowały z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, a pozostałe strony zwykle nie żądały przeprowadzenia rozprawy. Skutkowało to rozstrzygnięciem w tym trybie bardzo różnych kategorii spraw, zarówno tych dotyczących kwestii stricte procesowych, jak i tych, gdzie kwestionowane były decyzje administracyjne, merytorycznie rozstrzygające sprawę.

W Wydziale I warto wskazać na sprawę sygn. I SA/Rz 28/21. Oddalając skargę na postanowienie DIAS w Rzeszowie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania Sąd wyraził stanowisko co do kwestii, czy wydanie takiego postanowienia - którego podstawę stanowi art. 228 § 1 pkt 2 o.p. – powinno nastąpić po uprawomocnieniu się postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, czy też może nastąpić wcześniej, bez uszczerbku dla prawidłowości prowadzonego postępowania. Sąd dopuścił wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia po ostatecznym rozpatrzeniu a przed uprawomocnieniem się postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Zaznaczył jednocześnie, że stanowisko takie jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uznawane niekiedy za nieprawidłowe, niewątpliwie jednak nie stanowi naruszenia przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy tzn. nie jest uchybieniem, którego następstwo kształtowałyby lub współkształtowałyby treść kwestionowanego orzeczenia. Zdaniem Sądu, z punktu widzenia zasady szybkości postępowania, a także mając na uwadze cele postępowania podatkowego, zmierzającego do terminowego i nieprzewlekłego egzekwowania należności Skarbu Państwa – opisana procedura stanowi rozwiązanie dopuszczalne i w sposób optymalny godzące postulat szybkości postępowania z ochroną praw stron postępowania. Uwzględnienie natomiast przeciwnego

stanowiska skarżącego byłoby wyrazem nadmiernego formalizmu i zmierzałoby wprost do przedłużenia postępowania.

Sąd oddalił także skargę na postanowienie DIAS w Rzeszowie utrzymujące w mocy własne postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie z wniosku skarżącej spółki o wyłączenie DIAS w Rzeszowie od udziału w postępowaniu podatkowym (sygn. II SA/Rz 44/21). Sąd wskazał, że przepisy art. 130-132a o.p. stanowią o przesłankach wyłączenia pracownika organu oraz wyłączenia organu podatkowego, lecz nie przewidują możliwości wyłączenia dyrektora izby administracji skarbowej, a jedynie organów I instancji – naczelnika urzędu skarbowego i naczelnika urzędu celno-skarbowego. Zasadnie w tej sytuacji uznał organ, że w obowiązujących przepisach nie ma podstaw do rozpatrzenia treści żądania w trybie postępowania podatkowego, dlatego uznając, że postępowanie nie może być wszczęte, słusznie zastosował art. 165 a § 1 o.p.

Natomiast w sprawie sygn. I SA/Rz 838/20 Sąd uchylił postanowienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej oraz poprzedzające je postanowienie tego organu o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego. W ocenie Sądu, organ błędnie uznał, że przepisy rozdziału 11a Działu III Ordynacji podatkowej regulujące obowiązki w zakresie informacji o schematach podatkowych nie stanowią przepisów prawa podatkowego podlegających urzędowej wykładni w drodze interpretacji indywidualnej, czym naruszył art. 14b § 1 o.p., a w efekcie niezasadnie, bo z naruszeniem art. 165a § 1 o.p., odmówił wszczęcia postępowania. W ocenie Sądu, przepisy, których wykładni żądała skarżąca stanowiły przepisy prawa podatkowego. Zawarte były bowiem w ustawie - Ordynacja podatkowa, a zatem ustawie podatkowej, stąd spełniały kryteria, o których mowa w art. 3 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 1 tego aktu. Nie znajduje, zdaniem Sądu, uzasadnienia prawnego stanowisko organu, jakoby sformułowaniu "przepisy podatkowe" użytemu w art. 14b § 1 o.p., należało przypisać pojęcie inne - węższe - niż wynikające z definicji ustawowej. Ponadto, prawodawca w art. 14b § 2a o.p. wyraźnie wskazuje, które z przepisów podatkowych nie mogą być przedmiotem indywidualnej interpretacji. Nie zalicza do nich przepisów rozdziału 11a Działu III o.p., zatytułowanego "Informacje o schematach podatkowych". Sąd zauważył, że rozdział o tym tytule został umieszczony w Dziale III Ordynacji podatkowej "Zobowiązania podatkowe", czyli zawierającym przepisy formułujące normy o charakterze materialnoprawnym.

Nadto, sama treść obowiązków dotyczących informacji o schematach podatkowych posiada cechy materialnoprawne. Normatywną treść regulacji dotyczących raportowania schematów podatkowych współtworzą przy tym regulacje zawarte w ustawach podatkowych, już bezpośrednio wyznaczające treść obowiązków podatkowych. Przepisy, których interpretacji żądała skarżąca stanowią wprost o obowiązku nakładanym przez ustawę podatkową, wynikają wprost z prawa i nie zależą od żądania organu podatkowego. Czynności narzucane podmiotom na podstawie ww. przepisów nie są czynnościami podejmowanymi w ramach postępowania podatkowego. Ich stosowanie nie dotyczy bowiem żadnego konkretnego postępowania podatkowego, praw i obowiązków strony w toku tego postępowania.

Eliminacja skarżonych postanowień z obrotu prawnego miała miejsce także w sprawie sygn. I SA/Rz 465/21. Postanowienia te stwierdzały uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Sąd zwrócił uwagę na pominięte przez organ regulacje zawarte w art. 15zzzzzn² ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2255), które wskazują na nową, dodatkową procedurę w okresie trwania pandemii i licznych zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Wymaga ona od organu administracji podjęcia dodatkowych czynności (odnośnie do terminów, którym uchybiono po 16 grudnia 2020 r.), a to zawiadomienia strony o uchybieniu terminu, wyznaczenia jej terminu 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu oraz pouczenia o treści ust. 3 tego przepisu, wydłużającego termin tygodniowy z art. 58 § 2 k.p.a. do 30 dni.

Z kolei, w Wydziale II można zwrócić uwagę na sprawę sygn. II SA/Rz 1281/20. Sąd uchylił w niej postanowienie SKO i utrzymane nim w mocy postanowienie Marszałka Województwa Podkarpackiego o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania, jak też postanowienie tego ostatniego organu zawieszające postępowanie o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Postępowanie w sprawie zostało zawieszone z względu na fakt, że w księdze wieczystej prowadzonej między innymi dla działki, której dotyczył wniosek inicjujący sprawę, wpisane było ostrzeżenie o niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w tej księdze, a rzeczywistym stanem prawnym odnośnie do prawa określonych osób. Sąd, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, jak

też poglądy piśmiennictwa, zauważył, że przewidziane w art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204, dalej: „k.w.h.”) ostrzeżenie, ujawnione w dziale II księgi wieczystej, nie obala domniemania prawnego z art. 3 tego aktu, a więc domniemania zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Skutki ostrzeżenia polegają jedynie na wyłączeniu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ustanowionej w art. 5 k.w.h. Dlatego należało, zdaniem Sądu, podzielić pogląd skarżącej, że dla rozpatrzenia sprawy nie powstała zależność między uprzednim rozstrzygnięciem a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji, z tego względu, że samo ostrzeżenie nie zmienia domniemania co do prawdziwości stanu prawnego wynikającego z ksiąg wieczystych. Zmianie nie uległo zatem prawo skarżącej do nieruchomości w wyniku wpisanego ostrzeżenia. Skoro nie ma zaś przeszkód do prowadzenia postępowania o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew, Sąd wyeliminował z obrotu prawnego oprócz zaskarżonych rozstrzygnięć także postanowienie zawieszające postępowanie w sprawie.

W sprawie sygn. II SA/Rz 13/21 Sąd stwierdzając naruszenie przepisów postępowania, które miało bezpośredni wpływ na treść kontrolowanych rozstrzygnięć orzekł o uchyleniu postanowień organów drugiej i pierwszej instancji oraz – wobec stwierdzenia, że postępowanie incydentalne pierwszej i drugiej instancji w sprawie zwolnienia od obowiązku uiszczenia zaliczki na poczet kosztów sporządzenia ekspertyzy technicznej było bezprzedmiotowe – umorzył jednocześnie to postępowanie na podstawie art. 145 § 3 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Sąd zauważył, że skarżący złożył wniosek o zwolnienie od obowiązku ponoszenia zaliczki na poczet kosztów sporządzenia ekspertyzy technicznej, do której uiszczenia zobowiązanych zostało trzech współwłaścicieli budynku, którego dotyczy sprawa (w tym skarżący). Przed rozpoznaniem powyższego wniosku solidarny obowiązek uiszczenia zaliczki wykonany został przez jednego z dwóch pozostałych współwłaścicieli. Powyższe skutkowało, zdaniem Sądu, nie tylko bezprzedmiotowością wniosku o zwolnienie od obowiązku uiszczenia zaliczki, lecz przede wszystkim bezprzedmiotowością postępowania incydentalnego w sprawie zwolnienia skarżącego od obowiązku uiszczenia kosztów w postaci zaliczki. Merytoryczne rozpoznanie takiego wniosku było więc wadliwe. Sąd wskazał, że odrębną kwestią są natomiast rozliczenia między współwłaścicielem, który uiścił w całości zaliczkę, a pozostałymi dwoma współwłaścicielami, którzy nie

partycypowali w uiszczeniu zaliczki i tym samym w kosztach całego postępowania. Jest to jednak sprawa rozliczeń cywilnoprawnych między współwłaścicielami, a zatem organy nadzoru budowlanego nie są uprawnione do orzekania w tym przedmiocie.

W kilku sprawach zainicjowanych przez tę samą stronę (np. sygn. II SA/Rz 910/21, II SA/Rz 912/21) Sąd uchylił postanowienie SKO w Tarnobrzegu o zawieszeniu postępowania odwoławczego w sprawie odmowy przyznania skarżącemu pomocy rzeczowej w formie gorącego posiłku do czasu rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu odwołania skarżącego od decyzji ZUS przyznającej mu prawo do renty, które to świadczenie rozpoznające sprawę organy zaliczyły do uzyskiwanego przez stronę dochodu. Sąd uznał, że zebrany w sprawie materiał dowodowy, w tym przeprowadzony wywiad środowiskowy, stanowił wystarczającą podstawę do wydania rozstrzygnięcia, a istotna w sprawie kwestia wysokości dochodu dla ustalenia kryterium dochodowego powinna podlegać samodzielnej ocenie organu odwoławczego. Sąd wskazał, że w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 5 z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53) prawo do niego nie wygasa i mimo jego niezrealizowania nadal przysługuje uprawnionemu do dnia śmierci.

Ponadto, pojawiło się kilka spraw o tożsamym problemie, co do którego jednak Sąd w różnych składach osobowych zajął odmienne stanowiska. Sprawy te dotyczyły stwierdzenia przez DIAS w Rzeszowie uchybienia terminowi do wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. Przesyłka zawierająca tę decyzję przesłana została na adres pełnomocnika do doręczeń za pośrednictwem operatora pocztowego Poczta Polska S.A. Na zwrotnym potwierdzeniu jej nadania widniała informacja o pozostawieniu na okres 14 dni do dyspozycji adresata we wskazanym urzędzie pocztowym, bez podania daty jej pozostawienia oraz informacja o wydaniu przesyłki osobie uprawnionej w dniu 28 grudnia 2020 r. Z kolei, z wydruku ze strony internetowej Poczty Polskiej - Śledzenie przesyłek - Tracking (<http://www.poczta-polska.pl>) wynikało, że przesyłka była dwukrotnie awizowana przez operatora pocztowego, pierwszy raz w dniu 10 grudnia 2020 r., ponownie zaś w dniu 18 grudnia 2020 r. Według DIAS, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami Ordynacji podatkowej, czternastodniowy okres przechowywania przedmiotowej przesyłki w placówce

pocztowej upływał w dniu 24 grudnia 2020 r. Wobec tego, termin na złożenie odwołania od decyzji organu I instancji zakończył swój bieg 7 stycznia 2020 r. Odwołanie strony zostało zaś nadane w urzędzie pocztowym 11 stycznia 2021 r., a więc z uchybieniem terminu do jego wniesienia.

W sprawach sygn. II SA/Rz 871/21 czy II SA/Rz 1087/21 Sąd oddalił złożone skargi opowiadając się za występującym w orzecznictwie poglądem, że doręczenie pisma w toku postępowania może nastąpić tylko raz, zważywszy, że skutki procesowe ustawa łączy z doręczeniem w formie prawem przepisanej, a nie z faktycznym otrzymaniem tego pisma. Późniejsze odebranie pisma przez podatnika nie wywołuje żadnego skutku prawnego. Ma jedynie znaczenie informacyjne i nie wpływa na wydłużenie terminów procesowych. Okoliczność późniejszego, a zarazem nieuprawnionego wydania przez pracownika urzędu pocztowego przesyłki nie niweczyła więc fikcji prawnej doręczenia uregulowanej w art. 150 o.p.. Dniem doręczenia jest dzień, w którym upłynął czternastodniowy termin do odbioru decyzji prawidłowo złożonej w placówce pocztowej, gdy w tym czasie jej nie podjęto. Sąd podkreślił, że przetrzymanie i wydanie przez urząd pocztowy pisma po upływie tego terminu niewątpliwie stanowi uchybienie, jednakże nie modyfikuje zaistniałego już skutku prawnego doręczenia. Okoliczności, w jakich nastąpiło późniejsze wydanie pisma, mogą mieć natomiast wpływ na przywrócenie terminu do dokonania określonej czynności prawnej. Skutki błędów operatora pocztowego nie powinny bowiem szkodzić stronie.

W orzeczeniach, w których złożone skargi zostały uwzględnione (sygn. II SA/Rz 924/21, II SA/Rz 93/21), a kwestionowane postanowienia uchylone Sąd podniósł, że to, czy organ odwoławczy prawidłowo w stanie faktycznym sprawy zastosował art. 228 § 1 pkt 2 w zw. art. 239 o.p. stwierdzając uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, zależy od prawidłowości doręczenia zastępczego. Dalej Sąd wskazał, że dla uznania, że decyzja została skutecznie doręczona w trybie art. 150 o.p. konieczne jest wykazanie przez organ administracji, że placówka pocztowa/pracownik organu podatkowego lub inna upoważniona osoba zawiadomiła adresata w sposób niebudzący wątpliwości o nadejściu pisma i miejscu, gdzie można je odebrać. Wszelkie adnotacje na zwróconej przesyłce (zamieszczone na kopercie lub na zwrotnym potwierdzeniu odbioru) opatrzone stosownymi pieczętkami i podpisami mają walor dokumentu urzędowego i mogą stanowić dowód tego, co zostało w nich stwierdzone. W sytuacji gdy adnotacje te nie spełniają wymogów

określonych w art. 150 § 1 i 2 o.p. dopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego mającego na celu wyjaśnienie istniejących wątpliwości. Ze względu na fakt, że w niniejszej sprawie żadne postępowanie wyjaśniające nie było prowadzone, pełnomocnik dopiero w skardze zauważył, że proces awizacji przesyłki poleconej nie został przez operatora pocztowego przeprowadzony w sposób prawidłowy. W dniu 10 grudnia 2020 r. operator nie podejmował bowiem próby doręczenia przesyłek listownych kierowanych na adres kancelarii pełnomocnika strony. W skrzynce pocztowej dla tego lokalu nie zostały umieszczone żadne zawiadomienia pocztowe, co potwierdza załączona do wniosku o przywrócenie terminu reklamacja pełnomocnika z dnia 7 kwietnia 2021 r. oraz oświadczenia osób prowadzących działalność gospodarczą w tym samym lokalu. Sąd zauważył, że badanie prawidłowości doręczenia zastępczego w kontrolowanej sprawie oparto się tylko na wyjaśnieniach jednej strony. Skarżąca została pozbawiona możliwości przedstawienia swojej argumentacji co do wadliwości doręczenia zastępczego przed wydaniem kontrolowanego postanowienia. Sąd nakazał więc przeprowadzenie postępowania dowodowego w tym istotnym dla sprawy zakresie.

W orzeczeniu sygn. II SA/Rz 1143/21 Sąd wyraził z kolei pogląd, że w okolicznościach sprawy przyjęcie przez organ II instancji, że do skutecznego doręczenia przesyłki doszło w dniu 24 grudnia 2020 r. w wyniku doręczenia zastępczego jest nieprawidłowe. W jego ocenie, z dokumentów w postaci zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji oraz skanu koperty, w której nadano przesyłkę nie wynika czy i ewentualnie w jakiej dacie dokonano pierwszej próby doręczenia przesyłki, od której to daty w przypadku prawidłowości doręczenia należałoby liczyć termin w jakim doszło do tzw. doręczenia zastępczego. W świetle powyższego, jak również wobec zaprzeczenia przez stronę skarżącą, że przesyłka była dwukrotnie awizowana, Sąd stwierdził, że doszło do obalenia domniemania doręczenia. Jednocześnie z uwagi na niekwestionowany fakt doręczenia przesyłki w dniu 28 grudnia 2020 r., Sąd zauważył, że to właśnie od tej daty należało liczyć termin do wniesienia odwołania.

39.Prawo pomocy

Postępowanie o przyznanie prawa pomocy w większości spraw wszczynane jest na wniosek osób fizycznych, ale także przez osoby prawne i jednostki

nie posiadające osobowości prawnej. W nielicznych przypadkach wnioski takie wyprzedzają wniesienie skargi do Sądu, ale w takich sytuacjach wnioskodawcy muszą wykazać, że wnioskuje o tego rodzaju preferencje dla potrzeb przyszłego postępowania przed sądem administracyjnym, wezwani w związku z tym o nadesłanie kopii rozstrzygnięcia, które zamierzają zaskarżyć. W takich przypadkach z uwagi na uwzględnienie wniosku przed wszczęciem postępowania sądowego referendarz zwraca uwagę wnioskodawcy, że prawo pomocy zostało mu przyznane dla potrzeb przyszłego postępowania przed sądem administracyjnym i tylko w granicach związanych z opisaną w sentencji postanowienia decyzją. Nie służy ono udzieleniu mu bezpłatnej pomocy prawnej, która nie będzie miała związku z postępowaniem sądowym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i tą decyzją. Nie może być wykorzystane do żadnych innych celów (I SPP/Rz 337/21).

Co do zasady prawo pomocy udzielane jest w sytuacjach, w których skarżący ponad wszelką wątpliwość wykazali przesłanki do jego przyznania. Odmowa przyznania prawa pomocy jest natomiast podejmowana w przypadkach, w których skarżący nie wykazali ustawowych przesłanek w sposób wiarygodny, a nierzadko ich stan posiadania i sytuacja finansowa przeczy przesłankom jego przyznania (II SPP/Rz 280/21, II SPP/Rz 282/21, II SPP/Rz 173/21, II SPP/Rz 174/21).

Orzeczenia z zakresu prawa pomocy obejmują poza przyznaniem i odmową przyznania oraz cofnięciem tej preferencji skarżącym (i uczestnikom) postępowania sądowoadministracyjnego także wydawanie postanowień o przyznaniu (i odmowie) wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków (II SA/Rz 1396/20, II SA/Rz 1060/18). 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 297/21, II SPP/Rz 248/21, II SPP/Rz 308/21, II SA/Rz 270/21).

Spośród wniosków o przyznanie prawa pomocy rozpoznanych w Wydziale I dominowały wnioski składane przez osoby fizyczne, głównie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub w sprawach związanych z taką działalnością oraz osoby prawne, co wynika z charakteru spraw podlegających kontroli Sądu w tym Wydziale. Co do wniosków tej drugiej grupy były one nierzadko

częściowo uwzględniane z uwagi na wysokości wpisów od skarg. W sprawie I SPP/Rz referendarz wskazał, że wpis od skargi wynosi 42.916 zł. Kwota ta jest obiektywnie wysoka, zwłaszcza wobec braku gotówki, choć w odniesieniu do walorów, jakimi Spółka dysponowała dotychczas, nie jest to kwota znacząca. Obecny stan nie jest wynikiem wyłącznie opisanych działań organów administracji skarbowej, lecz także decyzji podmiotów zarządzających Spółką. Dlatego korzystając z uznania, jakie ustawodawca w art. 246 § 2 pkt 2 Ppsa pozostawił rozpoznającemu wniosek uzasadnione było przyznanie Spółce prawa pomocy w zakresie częściowym, ponad kwotę 10.000 zł każdej należnej opłaty sądowej, jaka wystąpi w sprawie. W przypadku wpisu od skargi oznaczać to będzie uzyskanie przez wnioskodawcę wsparcia ze środków publicznych w wymiarze przeszło 75%. Jeżeli Spółka nie posiada takich środków, to w przedstawionych wyżej okolicznościach, powinna zwrócić się o udzielenie częściowego wsparcia finansowego przez wspólnika, np. w formie dopłaty (na zasadach określonych w Kodeksie spółek handlowych).

W świetle przedstawionych przez spółkę informacji i dokumentów w sprawie I SPP/Rz 72/21 uwzględnienie wniosku było możliwe w zakresie częściowym, w formie częściowego zwolnienia od opłat sądowych w postaci wpisów. Wartość wpisu od skargi, wynosząca 75.340 zł, w opisanych przez spółkę okolicznościach faktycznych związanych z obecną jej sytuacją, uzasadniała przyjęcie, że poniesienie takiej kwoty (lub połowy tej kwoty, w przypadku ewentualnej skargi kasacyjnej) może wiązać się z pewnymi trudnościami dla jej wspólników. Nie można jednak nie zauważyć, że prowadzona działalność tak w minionym, jak i obecnym roku, generuje przychody i obroty na relatywnie wysokim poziomie, tak w wymiarze ogólnym, jak i przypadającym indywidualnie na wspólników. Na temat ich sytuacji majątkowej i rodzinnej nie przedstawiono natomiast żadnych informacji poza deklaracją, że wydatek taki byłby szkodliwy dla utrzymania ich rodzin. Spółka pokrywa także z własnych środków liczne wydatki, których wartość przekracza kwoty, jakie wystąpią w sprawie sądowej przy uwzględnieniu przyznanego zakresu wsparcia. Obraca na co dzień znaczącymi walorami pieniężnymi i rzeczowymi, które mają wpływ na ocenę jej zdolności płatniczych. Świadczą one pozytywnie o możliwości pozyskania środków na pokrycie co najmniej części kosztów inicjowanego postępowania sądowego.

Korzystając z uznania, jakie w przepisach art. 246 § 2 p.p.s.a. ustawodawca pozostawił rozpoznającemu wniosek, przy uwzględnieniu dyspozycji art. 245 § 3 i art. 212 § 1 p.p.s.a., referendarz uwzględnił wniosek w zakresie częściowym i zwolnił

spółkę cywilną od wpisów w części przekraczającej 1/10 wartości każdej należnej opłaty sądowej tego rodzaju. Uzyskane wsparcie ze środków publicznych w wymiarze 90% (9/10) należnej wartości wpisów powinno umożliwić spółce i wspólnikom częściowe wywiązanie się z obowiązków określonych w art. 199 p.p.s.a., przy uwzględnieniu dyspozycji art. 239 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

Zwrócić uwagę należy także na wnioski osób fizycznych, które kierowały skargi w sprawach nie związanych z działalnością gospodarczą. W sprawie I SPP/Rz 54/21 referendarz podkreślił, że rozpoznanie wniosku o prawo pomocy nie ogranicza się do akceptacji informacji zawartych w formularzu PPF. Prawo pomocy powinno służyć osobom realnie ubogim, które stan niedostateczności środków są w stanie wykazać w odpowiedni sposób. Ewentualne braki oświadczenia podlegają uzupełnieniu na zasadach określonych w art. 255 p.p.s.a.. Wezwanie takie zostało skierowane do skarżącego z uwagi na niedostateczną ilość zaoferowanych informacji, w szczególności w kontekście wydatków związanych z utrzymaniem miejsca zamieszkania i bytowania, a nade wszystko liczbę domowników, źródła ich dochodów (wyłącznie świadczenia socjalne) oraz posiadany majątek. Ponieważ okoliczności tych nie można było ustalić, brak było podstaw do przyjęcia, że wnioskodawca dopełnił wymagania określonego w art. 246 § 1 pkt 1 lub 2 p.p.s.a., tj. że wykazał rzeczywisty brak środków na poniesienie kosztów postępowania albo że wydatek taki mógłby spowodować uszczerbek dla podstawowego utrzymania rodziny. Instytucja prawa pomocy ma natomiast zapewnić dostęp do sądu osobom, które przy wykorzystaniu wszystkich swoich możliwości i zasobów nie są w stanie we własnym zakresie takiemu obowiązkowi podołać. Okoliczności tych wnioskodawca nie zdołał jednak wykazać. Ubieganie się o prawo pomocy jest prawem skarżącego, a nie obowiązkiem, i wymaga współdziałania w wyjaśnianiu rzeczywistej, a nie tylko deklarowanej sytuacji majątkowej rodziny.

W Wydziale II o przyznanie prawa pomocy wnioskuje głównie osoby fizyczne jako skarżący w sprawach obejmujących zakres działania Wydziału. W sprawach w przedmiocie szeroko pojętych spraw z zakresu pomocy społecznej, wnioskujący najczęściej żądają przyznania prawa pomocy w zakresie całkowitym, podczas gdy z uwagi na charakter tych spraw podlegają one ustawowemu przedmiotowemu zwolnieniu od kosztów sądowych. Dlatego najczęściej rozstrzygnięcia referendarza sądowego dotyczą umorzenia postępowania w zakresie zwolnienia od kosztów

sądowych i odmowy ustanowienia adwokata (II SPP/Rz 50/21, II SPP/Rz 40/21, II SPP/Rz 107/21).

Negatywnie oceniane w większości są wnioski o przyznanie prawa pomocy w sprawach ze skarg w przedmiocie dostępu do informacji publicznej. W sprawie II SPP/Rz 97/21 referendarz sądowy argumentował odnosząc się do przedmiotu sporu w aspekcie przyznania prawa pomocy, że skoro skarżący nie pozostaje w posiadaniu informacji o jakie wnioskował w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, może zwrócić się o jej udostępnienie ponownie, a w tym czasie zbierać środki pieniężne na zabezpieczenie ewentualnych opłat sądowych. Zatem chwilowy brak środków pieniężnych na inicjowanie postępowania sądowego jak w przedmiocie niniejszej sprawy, nie jest przeszkodą, która na trwale pozbawiałaby stronę możliwości egzekwowania swoich uprawnień w odniesieniu do treści przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

V. 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 - 34,
 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 - 34 w tym 1 załatwiona poprzez wydanie kopii orzeczenia,
 4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej ze wskazaniem liczby spraw, w których odmówiono udzielenia informacji publicznej (wraz z podstawą prawą odmowy) - 1 (podstawę odmowy stanowił przepis art.5 ust.2 w zw.z art. 16 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.z 2020 r., poz.2176 ze zm. – tajemnica przedsiębiorcy), umorzono postępowanie - 0, sprawy w których odmówiono przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania – 0; suma wniosków o udzielenie informacji publicznej jest mniejsza od liczby załatwionych spraw, bowiem w przypadku jednego wniosku częściowo udzielono informacji publicznej, a częściowo odmówiono jej udzielenia,
 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 sądownoadministracyjnych.
Do rejestru „Informacja w sprawach”, gdzie wpisywane były wnioski o wydanie odpisu orzeczeń i wnioski o wydanie kserokopii dokumentów z akt sądownoadministracyjnych wpłynęło 87 wniosków, z tego:
 - 55 wniosków dotyczyło informacji w sprawie,
 - 19 wniosków o wydanie odpisów orzeczeń,

- 13 wniosków o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy.

Wydział Informacji Sądowej ponadto :

- 106 razy udostępniał akta spraw do wglądu,
- około 266 razy średniomiesięcznie udzielał informacji telefonicznych.

W ramach współpracy z organami ścigania i sądami powszechnymi udzielono - 41 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma.

- III. prowadził sprawy petycji, skarg i wniosków, gdzie wpłynęło łącznie 58 wniosków;
- IV. prowadził sprawozdawczość statystyczną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie;
- V. sprawował obowiązki administratora systemu informatycznego;
- VI. przygotował 1 orzeczenie Sądu do przekazania do zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, który wydaje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- VII. udostępniał wnioski o ogłoszenie aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa;
- VIII. sprawował obsługę rzecznika prasowego Sądu;
- IX. gromadził przepisy prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądownoadministracyjnych, oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych;
- X. prowadził bibliotekę WSA w Rzeszowie;
- XI. prowadził Biuletyn Informacji Publicznej (bip.rzeszow.wsa.gov.pl), zamieszczając tam między innymi miesięczne i roczne informacje o ruchu spraw.