

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Rzeszowie w 2018r.**

/do użytku wewnętrznego/

Rzeszów – styczeń 2019r.

Spis treści

I.	UWAGI OGÓLNE	5
II.	INNE FORMY DZIAŁANIA	9
III.	ORZECZNICTWO	11
1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	11
2.	Podatek dochodowy od osób prawnych	14
3.	Podatek od towarów i usług	16
4.	Podatek akcyzowy	22
5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	23
6.	Podatki i opłaty lokalne.	25
7.	Podatek rolny oraz od nieruchomości	29
8.	Podatek od spadków i darowizn	33
9.	Sprawy celne	35
10.	Finanse publiczne	38
11.	Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa	40
12.	Polityka rozwoju	43
13.	Budownictwo	46
14.	Sprawy z zakresu dróg	52
15.	Sprawy gospodarcze	58
16.	Sprawy obywatelskie	65
17.	Gospodarka nieruchomościami	67
18.	Stosunki wodne	69
19.	Geodezja i kartografia	72
20.	Ochrona środowiska	75
21.	Edukacja	78
22.	Zagospodarowanie przestrzenne	84
23.	Rolnictwo i leśnictwo	88
24.	Wywłaszczenia	91
25.	Stosunki pracy i służbowe	94
26.	Choroby zawodowe i nadzór sanitarny	98
27.	Sprawy mieszkaniowe	102
28.	Pomoc społeczna	102
29.	Ubezpieczenie społeczne	107
30.	Zatrudnienie i bezrobocie	109
31.	Kombatanci	112
32.	Egzekucja należności niepieniężnych	113
33.	Egzekucja świadczeń pieniężnych	116
34.	Sprawy samorządowe	120
35.	Grzywny	124
36.	Informacja publiczna	126
37.	Sprawy różne	128
38.	Prawo pomocy	131
IV.	WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ	134

I. UWAGI OGÓLNE

W 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (zwanym 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. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w WSA zatrudnionych było 19 sędziów : 15 sędziów WSA, 4 sędziów NSA oraz jeden asesor. Ponadto zatrudnionych było 3 referendarzy sądowych i 11 asystentów sędziego.

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2018 r. nie uległa zmianie. Nadal funkcje tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia NSA Jacek Surmacz, będący także wiceprezesem Sądu, w Wydziale II – sędzia NSA Jerzy Solarski, będący Prezesem Sądu i w Wydziale Informacji Sądowej – sędzia NSA Stanisław Śliwa.

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

Czterech sędziów orzekało w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

- dwóch sędziów przez cały rok w wymiarze 1 sesji w miesiącu,
- jeden sędzia orzekał przez cały rok w pełnym wymiarze,
- jeden sędzia przez cały rok orzekał w wymiarze 2 sesji w miesiącu.

Wpływ skarg i sposób ich załatwienia

W 2018 r. do WSA wpłynęło ogółem 2827 skarg (w tym 137 skarg na bezczynność). W 2017 r. wpłynęło do Sądu 2511 skarg. Tym samym w 2018 r. wpłynęło o 316 skarg więcej niż w roku poprzednim (wzrost o 12,58 %). Do dnia 31 grudnia 2018 r. na rozprawach załatwiono 1502 sprawy wpisanych do repertorium SA i 2 sprawy wpisane do repertorium SAB. Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 775 spraw SA i 220 sprawy SAB. Ogółem w 2018 r. załatwiono 2691spraw.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. do załatwienia pozostało ogółem 720 spraw, w tym: z repertorium SA 707 i z repertorium SAB 13. Zaległość na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosiła 584 spraw. W okresie sprawozdawczym nastąpiło zwiększenie zaległości w porównaniu do roku poprzedniego o 136 spraw.

Wpływ skarg objętych właściwością Sądu, według kryterium organu orzekającego, był następujący:

ministrowie, centr. organy adm. rządowej i inne naczelne organy	265 skarg
terenowe organy administracji rządowej	650 skarg
Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie	855 skarg
inne organy	57 skarg
Samorządowe Kolegia Odwoławcze :	
Krosno	144 skargi
Przemyśl	154 skargi
Rzeszów	348 skarg
Tarnobrzeg	153 skargi
Kielce	1 skarga

Skargi według kryterium najliczniejszych wpływów wynosiły :

Lp.		2017 r.		2018 r.	
		liczba	%	liczba	%
1.	Podatki	611	24,33	601	21,25
2.	Budownictwo	255	10,16	241	8,52
3.	Pomoc społeczna	223	8,9	284	10,04
4.	Działalność gospodarcza	206	8,2	105	3,71

W okresie sprawozdawczym największy wpływ odnotowano w sprawach podatkowych (601 skarg), co stanowi 21,25 % ogólnego wpływu skarg.

Ogółem w sprawach samorządowych wpłynęło 63 skargi. 8 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzorczych, 40 skarg wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), 3 skargi na podstawie art. 87 i art. 88 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.), 7 skarg na uchwały na podst. art. 90 i art. 91 ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.). Ponadto organy nadzoru wniosły 5 skarg na uchwały jednostek samorządowych.

Wpływ skarg objętych właściwością Sądu, według kryterium podmiotu skarżącego, był następujący :

- osoby fizyczne	1740
- osoby prawne	1037
- organizacje społeczne i stowarzyszenia	23
- prokuratora	26
- Rzecznik Praw Obywatelskich	1

Udział pełnomocników w postępowaniu przedstawiał się następująco:

- pełnomocnicy administracji państwowej	- 748
- adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	- 258
- radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	- 253
- doradcy podatkowi	- 45
- rzecznicy patentowi	0
- prokuratorzy	20

Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2018 r. nie przeprowadzono w Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie postępowania mediacyjnego.

W 2018 r. w trybie uproszczonym rozpoznano łącznie 272 sprawy, w tym: uwzględniono - 88, oddalono - 167, załatwiono w inny sposób - 17.

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

W roku sprawozdawczym nie wydano orzeczenia, którego podstawę prawną stanowiłby przepis art. 145a P.p.s.a.

Działając na podstawie art. 179a P.p.s.a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną na rozprawie uwzględnił 2 skargi, oddalił 4 skargi.

Grzywny

W 2018 roku Sąd na podstawie art. 55 § 1, art. 149 § 2 i art. 154 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozpoznano 58 wniosków.

W trybie art. 55 § 1 P.p.s.a, na ogólną liczbę 6 wniosków, grzywnę wymierzono w 3 sprawach, 2 sprawy załatwiono w inny sposób.

W trybie art. 149 § 2 P.p.s.a. nie wymierzono grzywien. W tej grupie spraw wpłynęło 47 wniosków, załatwiono 53 sprawy, w 34 wniosek oddalono, w inny sposób załatwiono 19 spraw.

Nie wpłynęły wnioski o wymierzenie grzywien złożone w trybie art. 154 § 1 P.p.s.a..

Przewlekłe prowadzenie postępowania

W 2018 r. wpłynęło 20 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania. Na rozprawie oddalono 1 skargę, na posiedzeniu niejawnym załatwiono 24 sprawy w tym uwzględniono 4 skargi, oddalono 4 skargi, odrzucono 16 skarg.

II. INNE FORMY DZIAŁANIA

W 2018 r. sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie uczestniczyli w następujących wydarzeniach:

- 4-5 czerwca – Lublin – X Jubileuszowa Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Fiskalne i pozafiskalne granice opodatkowania” zorganizowana przez KUL, UMCS, Akademię Leona Koźmińskiego, WSA w Lublinie, Izbę Administracji Skarbowej w Lublinie, Fundację Centrum Badań ADR – 3 sędziów;
- 7 czerwca – Jasionka – konferencja „ Współczesne zagrożenia dla przedsiębiorcy-ochrona danych osobowych i bezpieczeństwo w sieci” zorganizowana przez NBP – 1 sędzia;
- 11-13 czerwca – Białka – konferencja szkoleniowa dla sędziów, asesora, referendarzy i asystentów sędziego zorganizowana przez WSA w Lublinie – 2 sędziów;
- 18 czerwca – Warszawa – seminarium „Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego” zorganizowane przez NSA – 1 sędzia i 1 asesor;
- 25-27 września – Przylęków – warsztaty sędziowskie zorganizowane przez WSA w Kielcach – 2 sędziów;
- 1-3 października – Sandomierz – konferencja dot. wybranych zagadnień z zakresu orzecznictwa w Wydziałach Orzeczniczych zorganizowana przez WSA w Rzeszowie – wszyscy sędziowie, referendarze, asystenci sędziów;
- 12 października – Warszawa – konferencja pt. „ Aktywizm sędziowski-obowiązek czy nadużycie” zorganizowana przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych – 1 sędzia;
- 15-16 października – Warszawa – spotkanie konferencyjno-szkoleniowe „Nowe rozwiązania zwiększające skuteczność poboru VAT” zorganizowane przez Izbę Finansową NSA – 2 sędziów;

- 18 października – Rzeszów – konferencja „Mediacja sądowa na Podkarpaciu- stan obecny i perspektywy rozwoju” zorganizowana przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie – 1 sędzia;
- 5-7 listopada – Józefów – konferencja Prezesów Wojewódzkich sądów administracyjnych zorganizowana przez NSA – 1 sędzia;
- 23-24 listopada – Toruń – konferencja poświęcona problemom prawa podatkowego zorganizowana przez Ośrodek Studiów Fiskalnych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika – 1 asesor.

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 w aspekcie wyroków i postanowień wydawanych przez NSA w postępowaniu kasacyjnym i zażaleniowym oraz inne bieżące zagadnienia związane z rozpoznawaniem spraw, w tym przedstawianych przez Biuro Orzecznictwa NSA, projektowanymi zmianami przepisów prawa, zagadnieniami podnoszonymi w doktrynie.

Czterech sędziów orzekało w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Dwóch sędziów było egzaminatorami komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego oraz dwóch sędziów było egzaminatorami komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego. Dwóch sędziów przeprowadzało zajęcia w ramach szkolenia aplikantów adwokackich i radcowskich. Dwóch sędziów przeprowadziło egzaminy wstępne na aplikacje adwokackie i radcowskie. Trzech sędziów prowadzi zajęcia dydaktyczne na uczelni.

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

III. ORZECZNICTWO

1. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Wśród rozpoznanych w bieżącym roku spraw, na tle wykładni oraz zastosowania przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2018 poz 1509); dalej: ustawa, najliczniejszą grupę (I SA/Rz 786/17, I SA/Rz 71/18, I SA/Rz 75/18, I SA/Rz 76/18, I SA/Rz 85/18, I SA/Rz 93/18, I SA/Rz 94/18, I SA/Rz 172/18) stanowiły sprawy dotyczące odpowiedzialności pracodawców, z tytułu niepobranego od pracowników i niewpłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych, będące konsekwencją zawarcia przez skarżących pracodawców umów z firmami zewnętrznymi o świadczenie usługi tzw. outsourcingu personalnego. Zaskarżone rozstrzygnięcia zapadły na tle zasadniczo tożsamych stanów faktycznych, w których ten sam usługodawca, na podstawie kolejnych umów, najpierw „przejmował” dotychczasowych pracowników poszczególnych usługobiorców, a następnie „oddelegowywał” ich do świadczenia pracy u dotychczasowych pracodawców. Rzekomemu przeniesieniu zakładu pracy na nowego pracodawcę nie towarzyszyły żadne inne okoliczności faktyczne, takie jak przejęcie materiałów czy zadań dotychczasowych pracodawców. Nie zmieniało się też miejsce ani dotychczasowe warunki świadczenia pracy przejętych pracowników. Oddalając skargi we wszystkich sprawach Sąd uznał, że organy podatkowe, bez konieczności stwierdzania pozorności zawartych umów outsourcingu, były uprawnione do samodzielnej weryfikacji tychże umów oraz do oceny ich skutków na gruncie prawa podatkowego. Każdorazowo uznał też, że mimo formalnie zawartych umów między skarżącą a spółkami zewnętrznymi, nie doszło do przekazania na rzecz tych spółek pracowników w trybie art. 231 Kodeksu pracy, wobec czego umowy te nie wywarły skutków w zakresie zmiany podmiotu zobowiązanego do odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu wynagrodzeń wypłaconych pracownikom (płatnika) - podmiotem zobowiązanym do obliczenia, pobrania i wpłacenia tych zaliczek we właściwym terminie do właściwego urzędu skarbowego pozostali w dalszym ciągu skarżący.

Kwestii potencjalnych przychodów ze stosunku pracy dotyczyła również sprawa I SA/Rz 447/18, w której skarżący w analogicznej sytuacji, został ustanowiony płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umów zlecenia zawartych z podmiotem trzecim, które następnie wyrównał wstecz w formie korekty,

nie uzyskując jednak zwrotu skorygowanych kwot składek od części personelu. W treści wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji wyraził stanowisko, że w opisanej sytuacji, kwoty wydatkowane na składki ZUS, które nie zostały zwrócone przez pracowników - nie są dla nich przychodem a tym samym skarżący nie ma obowiązku naliczenia i pobrania zaliczki na podatek dochodowy, gdyż odprowadzenie zaległej składki na ubezpieczenie społeczne nie stanowi świadczenia na rzecz pracownika, a jedynie spóźnioną realizację obowiązku publicznoprawnego płatnika. Uchylając wydaną w sprawie negatywną interpretację Sąd podkreślił, że skarżący, działając w zwłoce i uiszczając zaległe składki w ramach swoich publicznoprawnych obowiązków jako płatnik, nie dokonuje żadnego przysporzenia majątkowego na rzecz pracowników. Sąd zauważył również, że konsekwencją niepobrania składek na ubezpieczenie społeczne we właściwym czasie było wypłacenie wynagrodzeń w wyższej wysokości, a w konsekwencji pobranie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w wyższej wysokości niż należna. Opodatkowanie zaległych zaliczek w przedstawionej sytuacji prowadziłoby do naruszenia zakazu podwójnego opodatkowania.

Przychodów ze stosunku pracy dotyczyła też sprawa I SA/Rz 277/18, w której Sąd, powołując się na wnioski zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/13, stwierdził że świadczenie pracodawcy, polegające na zapewnieniu pracownikom bezpłatnego zakwaterowania oraz dowozu do pracy nie jest spełniane w interesie pracowników i nie przynosi im korzyści w postaci powiększenia aktywów bądź uniknięcia wydatków, które musieliby ponieść, gdyby nie świadczenie ze strony pracodawcy. Sąd zauważył że pracownicy, mający ośrodek interesów życiowych w innych miejscowościach, nie mieliby powodu do korzystania z wynajmowanych przez pracodawcę miejsc noclegowych czy organizowanego przez niego dowozu - gdyby nie konieczność wywiązywania się z obowiązków służbowych. Wobec tego opisane świadczenia pracodawcy na rzecz pracowników nie stanowią ich przychodu, określanego jako wartość innych nieodpłatnych świadczeń w rozumieniu art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy.

Kwestia opodatkowania odsetek naliczonych od wypłaconego skarżącej odszkodowania była przedmiotem rozważań Sądu w sprawie I SA/Rz 798/17. Uchylając zaskarżoną interpretację Sąd przesądził o zastosowaniu w sprawie przepisu art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy, podkreślając że odsetki od wypłaconego odszkodowania czy zadośćuczynienia powinny być zaliczone do tego samego źródła

przychodu, z którego pochodzi należność główna. Skoro bowiem jako świadczenie akcesoryjne są bezpośrednio i ściśle związane z danym przychodem, to nie mogłyby powstać gdyby nie obowiązek zapłaty należności głównej. Nie ma wobec tego uzasadnienia do przypisania należności głównej i odsetek do różnych źródeł przychodów – skoro odsetki dzielą los należności głównej, to pod względem opodatkowania, powinny być również taktowane tak jak należność główna, tym bardziej że tak jak należność główna mają charakter odszkodowawczo-waloryzacyjny. Dokonując wobec tego szerokiej wykładni zwolnienia z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy, Sąd zaliczył odsetki od odszkodowania w poczet wolnych od opodatkowania kwot otrzymanych z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Liczną grupę stanowiły też skargi dotyczące zasad ustalania kosztów uzyskania przychodów. W wielu sprawach Sąd uznał za prawidłowe stanowisko organów w odniesieniu do korekty kosztów uzyskania przychodów poniesionych przez skarżących, w sytuacji gdy ujeli oni w rachunku podatkowym faktury, które nie dokumentowały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, przez co nie mogły generować przychodu i kosztów (I SA/Rz 759/17, I SA/Rz 758/17, I SA/Rz 764/17, I SA/Rz 776/17).

W sprawie I SA/Rz 744/18 zwrócono uwagę na sposób ustalania kosztów uzyskania przychodów z kapitałów pieniężnych, podkreślając że przepis art. 22 ust. 1 e pkt 3 ustawy – stanowiący *lex specialis* wobec wyrażonej w art. 22 ust. 1 ustawy ogólnej zasady ustalania kosztów uzyskania przychodów w oparciu o koszty poniesione tj. przy zastosowaniu metody memoriałowej - zawiera w swej treści zapis dodatkowy, stanowiący o wydatkach "faktycznie poniesionych", który wskazuje że kosztem w przypadku uzyskania przychodów z kapitałów pieniężnych może być jedynie wydatek poniesiony, a więc zrealizowany do dnia osiągnięcia przychodu i skutkujący rzeczywistym zmniejszeniem zasobów majątkowych podatnika. Wymogu tego nie można utożsamiać z nieefektywnym sposobem realizacji wydatku tj. np. z nowacją zobowiązania na skutek wystawienia weksla oraz płatniczą funkcją weksla.

Uchylając interpretację w sprawie I SA/Rz 465/18 dotyczącą 50% kosztów uzyskania przychodu dla pracowników naukowych Sąd podkreślił, że dla zastosowania podwyższonych kosztów uzyskania przychodu, o których mowa w art. 22 ust. 9 pkt 3 ustawy, niezbędne jest m.in. odseparowanie tej części tego wynagrodzenia, które jest związane z działalnością twórczą i stanowi honorarium

za rozporządzenie przez twórcę majątkowymi prawami autorskimi. Żaden z przepisów nie wymaga jednak, aby wyodrębnienie to miało miejsce w umowie o pracę. Ważnym jest aby wartość honorarium – do której będą miały zastosowanie przepisy art. 22 ust 9 pkt 3 ustawy – była wskazana w sposób precyzyjny i jednoznaczny.

Rozstrzygane w bieżącym roku spory dotyczyły również prawa do ulg podatkowych. Sąd akceptował stanowisko organów, że zwolnienie z art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy nie przysługuje osobom uzyskującym rekompensatę z tytułu dobrowolnego odejścia z pracy, stwierdzając że powołany przepis nie ma zastosowania w ich sytuacji faktycznej, gdyż wypłacone świadczenie nie posiada cech odszkodowania, ani zadośćuczynienia (I SA/Rz 745/17).

Sposób wykazania przez podatników, że ponieśli wydatki na realizację własnych celów mieszkaniowych był przedmiotem sporu w sprawie I SA/Rz 90/18, w której Sąd - uchylając zaskarżoną interpretację podatkową – podkreślił, że wskazanie celu zawarcia umowy kredytu w treści tej umowy, uprościłoby badanie i ustalanie zasadności twierdzeń podatnika o możliwości zastosowania wobec niego zwolnienia podatkowego z art. 21 ust. 25 pkt 1 ustawy. Niewskazanie jednakże celu zawarcia umowy kredytu w jej treści, nie zamyka podatnikowi drogi do udowodnienia celu zaciągnięcia kredytu wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi, również np. aktami notarialnymi potwierdzającymi zawarcie umowy sprzedaży i zakupu nieruchomości, dowodami przelewów bankowych na konto skarżącej oraz na konta stron umów zakupu (sprzedaży) nieruchomości. Tym samym, mimo braku wyraźnego wskazania w treści umowy, że kredyt zaciągnięty został na cele mieszkaniowe podatnika, nie traci on możliwości wykazania tego celu na etapie postępowania podatkowego.

2. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie I SA/Rz 741/18, dotyczącej kwestii zaliczenia wydatków na usługi gastronomiczne do kosztów podatkowych Sąd stanął na stanowisku, że tylko wydatek na zakup tych usług gastronomicznych, których jedynym (głównym) celem jest tworzenie lub poprawa wizerunku firmy na zewnątrz podlega wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na zasadach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 28

z dnia 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 1036 ze zm., dalej u.p.d.o.p.).

Sprawa I SA/Rz 740/18 dotyczyła z kolei kwestii przychodów ze zbycia autorskich praw majątkowych jako przychodów z zysków kapitałowych. Sąd uznał, że przychody z zysków kapitałowych ze zbycia autorskich praw majątkowych, urzeczywistniają się nie w razie zbycia jakichkolwiek takich praw, lecz tylko takich, które są zarazem wartościami niematerialnymi i prawnymi i spełniają przesłanki do ich amortyzacji, określone w art. 16b ust. 1 u.p.d.o.p.

Istota sporu w sprawie I SA/Rz 630/18 dotyczyła zakresu czasowego zwolnień z tytułu działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej. Sąd wskazał, że spółka mająca status małego przedsiębiorcy, z dniem 1 stycznia 2012r., wobec upływu okresu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 października 2003r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.), utraciła prawo do korzystania ze zwolnienia na preferencyjnych warunkach. Nie oznacza to jednak, że utraciła też prawo do zwolnień wynikających z zezwolenia na prowadzenie działalności na obszarze specjalnej strefy ekonomicznej na zasadach ogólnych, wynikających z art. 12 ustawy z dnia 20 października 1994r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 600 ze zm.) i art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p.

W sprawie I SA/Rz 710/17 Sąd przyjął, że dochód fundacji, której celem statutowym nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, a przeznaczony i wydatkowany w części na zakup udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nie jest wolny od podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 17 ust. 1b i art. 17 ust. 1e u.p.d.o.p. Podatnik, który realizuje swój cel statutowy, wymieniony w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., w zakresie w jakim przeznacza swoje dochody na realizację tego celu, korzysta ze zwolnienia podatkowego, ale jednocześnie wydatki poniesione w związku z realizacją tego celu nie są uwzględniane jako koszty uzyskania przychodów przy obliczaniu dochodu podlegającego opodatkowaniu lub straty podatkowej.

W sprawie I SA/Rz 673/17 istotną dla rozstrzygnięcia sprawy była kwestia odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki. W tym zakresie Sąd wskazał, że na organie podatkowym spoczywa obowiązek wykazania bezskuteczności egzekucji wobec spółki oraz okoliczności pełnienia przez członka zarządu funkcji w czasie, w którym upływał termin płatności zobowiązania

podatkowego, natomiast członka zarządu (byłego członka zarządu) obciąża wykazanie okoliczności wyłączających odpowiedzialność.

W sprawie I SA/Rz 843/17 Sąd rozstrzygał kwestię dotyczącą możliwości zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków na spłatę długu w związku z zawarciem umowy o przystąpieniu do długu. Sąd uznał, że wydatki poniesione na spłatę rat kredytu i odsetek przez dłużnika solidarnego, w związku z przystąpieniem do długu innego podmiotu, nie mogą zostać zakwalifikowane do kosztów podatkowych dłużnika solidarnego, gdyż podlegają one wyłączeniu z tych kosztów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 10 lit. b u.p.d.o.p., jako wydatki na spłatę zobowiązań osób trzecich.

3. Podatek od towarów i usług

Wśród spraw z zakresu podatku od towarów i usług liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące indywidualnych interpretacji podatkowych, a także prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony.

Przedmiotem rozważań Sądu w sprawach: I SA/Rz 768/17, I SA/Rz 633/18, I SA/Rz 489/18, I SA/Rz 198/18, I SA/Rz 199/18, I SA/Rz 363/18, I SA/Rz 197/18, I SA/Rz 62/18, I SA/Rz 746/18, I SA/Rz 747/17 było prawo do odliczenia podatku naliczonego od wydatków poniesionych na inwestycje wodno–kanalizacyjne oraz od wydatków bieżących na utrzymanie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, według indywidualnie wyliczonego przewspółczynnika, opartego na ilości dostarczanej wody oraz odebranych ścieków. Uwzględniając skargi, Sąd zaakcentował że przyznane podatnikowi ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2174; dalej: u.p.t.u.), prawo wyboru przewspółczynnika, choć ograniczone przez Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określenia zakresu wykorzystywania towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników (Dz. U. z 2015 r. poz. 2193; dalej: rozporządzenie z 17 grudnia 2015 r.) opiera się na tym, że to podatnik najlepiej jest zorientowany w specyfice prowadzonej przez siebie działalności, zna jej uwarunkowania, determinujące dobór sposobu określenia proporcji uwzględniającego specyfikę działalności i dokonywanych nabyć.

Sąd zwrócił uwagę, że brak jest podstaw do przyjęcia, że art. 86 ust. 2a u.p.t.u. nie przewiduje możliwości odrębnego liczenia współczynnika proporcji w odniesieniu do zakupów w obrębie tej samej jednostki organizacyjnej. W przypadku obligatoryjnego zastosowania prewspółczynnika doszłoby do zróżnicowania prawa jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu podatku naliczonego, w odniesieniu do tych samych wydatków, wykorzystywanych w takim samym zakresie do tej samej działalności gospodarczej i innej działalności, w zależności od wyboru formy organizacyjnej prowadzenia działalności gospodarczej, tj. w zależności od tego, czy byłaby ona realizowana w ramach komórki organizacyjnej (referatu) urzędu obsługującego, czy też przez jednostkę budżetową. Wynika to stąd, że dla każdej z tych jednostek organizacyjnych rozporządzenie z 17 grudnia 2015 r. przewiduje inny sposób kalkulacji prewspółczynnika.

W omawianej kategorii spraw uwagę zwracają również sprawy: I SA/Rz 551/18, I SA/Rz 552/18, I SA/Rz 553/18, I SA/Rz 554/18, I SA/Rz 445/18, I SA/Rz 237/18, I SA/Rz 241/18, I SA/Rz 242/18, I SA/Rz 801/18, w których Sąd odniósł się do świadczenia usług outsourcingu pracowniczego oraz prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktur wystawionych przez firmy świadczącą tego typu usługi. Sąd uznał, że w sytuacjach budzących wątpliwości co do oceny, kto jest pracodawcą w stosunku do pracowników, decydujące jest faktyczne przejęcie zakładu pracy powodujące, że pracownicy świadczą pracę na rzecz kogoś innego niż dotychczas. Istotną okolicznością jest także fakt, że w wyniku dokonanych zmian organizacyjnych nie ma zapotrzebowania na pracę danego pracownika w jego dotychczasowym miejscu i rozmiarze. Sąd wyjaśnił, że przejęcie zakładu pracy musi polegać na formalnym nabyciu przedsiębiorstwa lub jego części oraz nie zależy od rodzaju czynności prawnej, na podstawie której następuje przejęcie części zakładu pracy w faktyczne władanie. Sąd zważył, że aby doszło do skutecznego przejęcia pracowników nie wystarczy sama umowa, konieczne jest faktyczne przejście części zakładu pracy. O tym zaś decyduje ogół okoliczności świadczących o tym, że przejmowana jednostka jest dostatecznie wyodrębniona i że zachowała tożsamość po tym przejęciu.

Kwestią pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony Sąd zajmował się również w sprawie I SA/Rz 831/17. Sąd wyjaśnił, że wystawienie faktury VAT i otrzymanie jej przez podmiot figurujący w niej jako nabywca nie jest

wystarczające do skorzystania przez ten podmiot z uprawnienia przewidzianego w art. 86 ust. 1 u.p.t.u., a więc do pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony. Podstawą do skorzystania z tego prawa, po pierwsze jest element formalny, przejawiający się w posiadaniu takiej właśnie faktury, a po drugie element materialny polegający na powiązaniu tej faktury z rzeczywistym zdarzeniem gospodarczym mającym charakter dostawy lub usługi w rozumieniu art. 7 ust. 1 lub 8 ust. 1 u.p.t.u. Pojęcie działalności gospodarczej zostało zdefiniowane w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u., gdzie stwierdzono że działalnością taką jest wszelka działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Jednocześnie z przepisu art. 15 ust. 2 u.p.t.u. wynika, że działalność taka musi być działalnością wykonywaną samodzielnie. Ustawa o podatku od towarów i usług zawiera wyłączenia działalności, które nie są na jej gruncie uznawane za wykonywane samodzielnie. Niemniej jednak niezależnie od tak określonej definicji należy wskazać, że działalnością samodzielną jest taka działalność, w której dany podmiot sam podejmuje decyzje o czynionych działaniach, nawet w sytuacji gdy jego decyzja jest w jakiś sposób przez inne podmioty zalecana lub oczekiwana, co wiąże się z określonymi skutkami dla przedsiębiorcy. Nawet w sytuacji pewnej przewagi ekonomicznej kontrahenta decyzje przedsiębiorcy mogą być uważane za samodzielne. Aby zatem doszło do powstania obowiązku lub uprawnienia związanego z należnym bądź naliczonym podatkiem VAT osoba dokonująca dostawy lub ją przyjmująca muszą prowadzić działalność gospodarczą.

Kontroli Sądu w sprawie I SA/Rz 799/18 poddana została interpretacja indywidualna w przedmiocie opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez gminę w zakresie transportu zbiorowego. Sąd uznał, że nie można przyjąć, że na podstawie art. 29a ust. 1 u.p.t.u. dotacja jest czynnością odrębnie opodatkowaną. Dotacja podlega opodatkowaniu jedynie jako składnik ceny czynności, z którą dotacja jest związana (dostawa, usługa) i jedynie wówczas jeśli bezpośrednio wpływa na cenę dostawy lub usługi. Oznacza to, że dotacja, jeśli bezpośrednio wpływa na cenę określonej usługi lub określonej dostawy to opodatkowana jest według zasad, jakie przewidziano dla opodatkowania dostawy lub usługi, z którą jest związana.

Sąd zaakcentował, że podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług zwiększa się tylko o takie dotacje, które w sposób bezpośredni są związane

z daną dostawą towarów lub świadczeniem usług. Jeżeli taki bezpośredni związek nie występuje, dofinansowanie ogólne - na pokrycie kosztów działalności (czy też kosztów realizacji konkretnego zadania) - nie zwiększa podstawy opodatkowania, a tym samym nie podlega opodatkowaniu.

Przedmiotem rozważań Sądu w sprawie I SA/Rz 210/18 była ocena, czy zakup przez skarżącą spółkę wierzytelności w celu jej odsprzedaży oraz pośrednictwo w kupnie takich wierzytelności stanowi odpłatną usługę podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Sąd uznał, że w przypadku umów cesji (obrotu) wierzytelnościami, gdy dochodzi do nabycia przez cesjonariusza wierzytelności od cedenta za umówioną cenę - niższą niż nominalna wartość tej wierzytelności - i nie ustalono między stronami żadnego wynagrodzenia z tytułu tak określonej usługi nabycia długu, czynność ta, jeżeli umowa jest zawarta na własne ryzyko cesjonariusza (nabywcy), nie stanowi odpłatnej usługi, w rozumieniu art. 8 ust. 1 u.p.t.u. i w konsekwencji nie podlega opodatkowaniu. Wynagrodzeniem cesjonariusza z tytułu tego rodzaju czynności nie jest w szczególności różnica między wartością nominalną cedowanych wierzytelności a ceną ich sprzedaży, która odzwierciedla rzeczywistą ekonomiczną wartość owych wierzytelności w chwili sprzedaży i jest uzależniona od wątpliwych perspektyw na ich spłatę i zwiększonego ryzyka niewypłacalności dłużników.

Uwzględniając skargę w sprawie I SA/Rz 631/18 Sąd zwrócił uwagę, że czynności w zakresie organizowania stołówki szkolnej, opieki nad dziećmi w przedszkolu publicznym ponad podstawę programową, sprzedaży posiłków w przedszkolach oraz wydawania duplikatów świadectw i legitymacji stanowią realizację zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej i w tym zakresie nie jest ona podatnikiem podatku od towarów. Sąd zaakcentował, że w tym zakresie gmina nie działa jako podmiot profesjonalny biorący udział w obrocie gospodarczym. Pobierane przez nią opłaty nie mają charakteru komercyjnego, bo ich wysokość jest regulowana przepisami prawa, a więc nie działa jak przedsiębiorca. Opłata za te czynności ma charakter opłaty publicznoprawnej i nie podlega przepisom ustawy o podatku od towarów i usług. Opłaty te nie pokrywają wszystkich kosztów poniesionych przez gminę w związku z realizacją zadań z zakresu edukacji publicznej, a zatem opłaty te nie odzwierciedlają w całości wydatków, jakie byłyby uwzględniane w rachunku ekonomicznym przez przedsiębiorcę, w sytuacji profesjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej

w tym zakresie.

Warte odnotowanie jest również orzeczenie wydane w sprawie I SA/Rz 359/18, w której zasadnicza kwestia dotyczyła podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług w przypadku, gdy przedmiotem opodatkowania jest przejście prawa własności nieruchomości ze spółki (zarejestrowanego czynnego podatnika VAT) na Skarb Państwa, na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej za odszkodowaniem, ustalonym w decyzji wydanej na podstawie art. 9y w zw. z art. 9s ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.).

Sąd zważył, że ustalona wartość odszkodowania stanowi całość świadczenia należnego zbywcy, czyli cała kwota należna z tytułu odpłatnej dostawy towarów, jaką w przedstawionym stanie faktycznym jest przejście prawa własności nieruchomości spółki na rzecz Skarbu Państwa w następstwie decyzji wyłączeniowej w zamian za odszkodowanie. Aprobując wskazania organu interpretacyjnego Sąd uznał, że przepisy prawa podatkowego nie regulują wysokości kwoty należnej od nabywcy, czyli ceny sprzedaży, a ponadto nie mogą mieć wpływu na wysokość ceny ustalonej przez strony umowy cywilnej lub określonej w drodze decyzji. Regulują jedynie podstawę opodatkowania, ale nie sposób jej ustalenia. Natomiast unormowania dotyczące podstawy opodatkowania zawarte w ustawie o podatku od towarów i usług nakazują wyłączenie kwoty podatku od towarów i usług z podstawy opodatkowania.

Kwotę należną z tytułu sprzedaży, czyli kwotę obejmującą całość świadczenia należnego od nabywcy, dla wyliczenia obrotu (podstawy opodatkowania) należy traktować jako kwotę brutto, zawierającą podatek od towarów i usług, dla którego wyliczenia należy zastosować metodę "w stu".

Na uwagę zasługuje również sprawa I SA/Rz 250/18, w której Sąd zważył że z treści art. 87 ust. 2 zd. 2 u.p.t.u. nie wynika, że do wydania postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu podatku od towarów i usług konieczne jest udowodnienie, że zwrot podatku od towarów i usług jest bezzasadny. Przesłanką do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku w podatku od towarów i usług jest potrzeba dodatkowego zweryfikowania zasadności zwrotu. Wystarczy zatem powzięta przez naczelnika urzędu skarbowego wątpliwość, co do zasadności zwrotu różnicy podatku, by przedłużenia terminu tego zwrotu dokonać.

W sprawie I SA/Rz 64/18 Sąd zważył, że wykonywanie przez powiat zadania

własnego z zakresu pomocy społecznej w postaci zapewnienia pobytu w domu pomocy społecznej podlega wyłączeniu z opodatkowania podatkiem o towarów i usług na podstawie art. 15 ust. 6 u.p.t.u. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 995) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie pomocy społecznej. Sąd zaakcentował, że beneficjenci przedmiotowych świadczeń lub inne osoby zobowiązane, których katalog został określony ustawowo, uiszczają w związku z tym opłaty, których sposób wyliczenia również oparty jest na uregulowanych w ustawie kryteriach. W dodatku kryteria te, oparte w dużej mierze na przesłankach materialnych, nie odnoszą się do jakości świadczonych usług. W związku z tym nie sposób jest przyjąć, że powiat w związku z realizowaniem zadań z zakresu pomocy społecznej świadczy usługi, uzyskując z tego tytułu wpływy, stanowiące cenę tychże usług. Otrzymywane przez nią środki mają bowiem charakter opłat o charakterze publicznoprawnym.

Kwestią możliwości zastosowania obniżonej stawki podatku od towarów i usług w wysokości 8% do usług montażu osłon dziennych zewnętrznych i wewnętrznych Sąd zajmował się w sprawie I SA/Rz 842/17. Aprobując stanowisko wyrażone przez organ interpretacyjny, Sąd zważył że modernizacja ma miejsce w sytuacji, gdy przedmiotem montażu są takie elementy, które nie tylko zwiększają użyteczność, czy funkcjonalność, ale również są tak zamontowane na stałe, że tworzą wraz z konstrukcją budynku jedną całość. Oznacza to, że ich demontaż jest faktycznie niemożliwy, bez znaczącego zniszczenia montowanej części oraz budynku.

Sąd zważył, że sama usługa montażu, czy też instalacja poszczególnych towarów nie może być traktowana jako remont lub modernizacja. Dopiero przy uwzględnieniu efektu dokonanych czynności, w wyniku których podnosi się bądź też przywraca poprzedni stan faktyczny czy wartość użytkową substancji obiektu budowlanego lub jego części, usługę taką można traktować jako usługę budowy, remontu, modernizacji lub przebudowy, o których mowa w u.p.t.u. Jeśli zaś brak jest owej korelacji między wykonanymi usługami, a wartością użytkową obiektu budowlanego jako takiego, nie mamy do czynienia z remontem, modernizacją itp. obiektu budowlanego w rozumieniu art. 41 ust. 12 u.p.t.u., a zatem stawka 8% nie może znaleźć zastosowania. Sąd wyjaśnił, że aby montaż i instalacja osłon okiennych mogły korzystać z preferencyjnej stawki podatkowej, to powinny odnosić

się do obiektów budowlanych lub ich części, a nie do ich wyposażenia. Natomiast dostawa i montaż osłon wewnętrznych i opisanych we wniosku osłon zewnętrznych nie mieści się w pojęciach "budowy", "remontu", "modernizacji", "przebudowy", "robót budowlanych", "termomodernizacji", gdyż co do zasady dotyczy wyposażenia obiektów budowlanych, a nie samych obiektów budowlanych.

4. Podatek akcyzowy

W sprawie I SA/Rz 677/18 Sąd ocenił, że do zastosowania wyłączenia z opodatkowania podatkiem akcyzowym w oparciu o art. 9b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; dalej u.p.a.) nie jest konieczne, aby sprzedawca był zarazem podmiotem dokonującym przemieszczenia suszu tytoniowego z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego. Wymóg osobistego dokonywania dostawy wewnątrzspółnotowej przez pośredniczący podmiot tytoniowy w związku ze sprzedażą, jako warunku wyłączenia na podstawie ww. przepisu, stanowi jego nadinterpretację i w związku z tym nie może zasługiwać na aprobatę.

W sprawie I SA/Rz 70/18 Sąd wskazał, że z punktu widzenia przepisów prawa podatkowego bez znaczenia jest, czy zdarzenie, z którym przepisy WKC łączą powstanie długu celnego było wynikiem działania głównego zobowiązanego, czy też osób trzecich, jak również czy było to działanie celowe, czy też efekt niedbalstwa lub niedochowania należytej staranności. Organ stwierdza, czy określone obowiązki zostały wykonane i nie bada przy tym stopnia przyczynienia się korzystającego z procedury celnej do ich niewykonania. W rezultacie, w razie powstania długu celnego w przywozie (a tym samym obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym), w razie usunięcia spod dozoru celnego towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym, osoba która zobowiązana jest do wykonywania obowiązków wynikających ze stosowania procedury celnej, którą towar został objęty, staje się z mocy prawa dłużnikiem (a tym samym podatnikiem) i za powstały dług celny (a tym samym podatek akcyzowy) ponosi odpowiedzialność na zasadzie ryzyka.

W sprawie I SA/Rz 151/18 Sąd odniósł się do problematyki dotyczącej warunków skorzystania z obniżonej (preferencyjnej) stawki podatku akcyzowego. Stwierdził, że treść oświadczeń nabywców oleju opałowego oraz zestawień tych

oświadczeń sporządzonych przez sprzedawców tego wyrobu akcyzowego powinna być poddana kontroli, przede wszystkim pod kątem ich przydatności dla ustalenia poszukiwanej konkretnej informacji, kto i w jakim celu nabył olej opałowy, aby w dalszej kolejności ustalić kwestię zasadniczą, tj. czy olej opałowy został przeznaczony na cele opałowe. Jeżeli z treści oświadczenia oraz zestawienia oświadczeń można wywieść, że zakup celowi temu odpowiada, to uznać należy że dokumenty te spełniają wymogi. Złożenie oświadczenia oraz sporządzenie zestawień tych oświadczeń, które spełniają wskazaną funkcję jest warunkiem skorzystania z obniżonej (preferencyjnej) stawki podatku akcyzowego. Ponadto Sąd wskazał, że wobec stwierdzonej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niezgodności normy prawa krajowego tj. art. 89 ust. 16 u.p.a. z prawem wspólnotowym to jest z ogólną systematyką i celem dyrektywy energetycznej, a nadto sprzeczności tej normy z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z ogółu unormowań unijnych, nie mogła mieć ona zastosowania w niniejszej sprawie. Odmienna interpretacja komentowanej normy skutkowałaby stosowaniem wobec podatników stawki w istocie sankcyjnej za niedopełnienie obowiązków natury formalnej, pomimo spełnienia wymagań materialnoprawnych, związanych ze sprzedażą oleju z rzeczywistym przeznaczeniem do celów opałowych.

W sprawie I SA/Rz 808/18 Sąd, dokonując kontroli decyzji w przedmiocie odmowy uchylecia decyzji ostatecznych w przedmiocie podatku akcyzowego, stanął na stanowisku, że jednoznaczna treść art. 245 § 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 800 ze zm.) w powiązaniu ze skutkami upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 70 Ordynacji podatkowej) przekonuje w sposób jednoznaczny, że w wypadku upływu terminu z art. 70 Ordynacji podatkowej podatnik, nawet w postępowaniu wznowieniowym, nie może domagać się korzystnych dla siebie rozstrzygnięć.

5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Liczba spraw z tego zakresu, które były rozpoznawane w 2018 r. przez WSA w Rzeszowie, była znikoma. Pojawiło się natomiast w nich zagadnienie, które budzi wątpliwości także w orzecznictwie innych sądów administracyjnych, a mianowicie relacja polskiej ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych

do dyrektywy Rady z dnia 17 lipca 1969 r. nr 69/335/EWG dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (aktualnie dyrektywa Rady 2008/7/WE), w szczególności w zakresie kwalifikacji polskich spółek prawa handlowego do spółek kapitałowych w rozumieniu dyrektywy.

W sprawie I SA/Rz 15/18, dotyczącej żądania spółki stwierdzenia nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z podatkiem zapłaconym od podwyższenia wkładu pieniężnego (poprzez potrącenie wierzytelności) na skutek zmiany umowy spółki komandytowej, spółka starała się przekonać, że pomimo posiadania na gruncie prawa polskiego statusu spółki osobowej, na gruncie dyrektywy powinna być uznana za spółkę kapitałową. Oznaczałoby to dla niej niepobieranie podatku przy podwyższeniu kapitału zakładowego. Organy odmówiły stwierdzenia nadpłaty, a Sąd oddalił skargę uznając, że Polska skorzystała z możliwości, jaką stwarza dyrektywa i na potrzeby podatku od gromadzenia kapitału (polski odpowiednik to podatek od czynności cywilnoprawnych) nie zaliczyła spółki komandytowej do spółek kapitałowych. Stąd podatek był należny.

Podobne zagadnienie było przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie I SA/Rz 834/17, tyle że sprawa dotyczyła żądania spółki komandytowo-akcyjnej. Tutaj Sąd nie miał wątpliwości, że taka spółka na gruncie dyrektyw jest traktowana jako spółka kapitałowa, co potwierdził też wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-357/13. Powołując się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2012r. II FPS 1/12, Sąd zaznaczył, że przedmiot wkładu nie miał jednak charakteru niepieniężnego, ponieważ w tym zakresie przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych wadliwie implementują dyrektywę, ale pieniężny. Opodatkowanie wkładów pieniężnych nie zostało po 1 maja 2004 r. (przystąpieniu do UE) zniesione, a zatem nie narusza unijnej zasady stand still i postanowień art. 3 ust. 2 dyrektywy. Podatek kapitałowy od wkładu pieniężnego w spółce komandytowo-akcyjnej mógł być zatem opodatkowany. Wpłata na kapitał spółki nastąpiła przez potrącenie wzajemnych wierzytelności pieniężnych, które pod względem gospodarczym jest równoznaczne zapłacie długu.

6. Podatki i opłaty lokalne.

Sprawy, które należy kwalifikować do tego hasła tematycznego, są zróżnicowane pod względem okoliczności faktycznych i stanu prawnego, których dotyczą.

W sprawach rozpoznawanych w Wydziale I dominują opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, względnie sprawy dotyczące umorzenia zaległości z tytułu tej opłaty. Postępowania administracyjne w sprawie określenia opłaty inicjowane przez organ gminy wynikają zazwyczaj z faktu niezłożenia przez zobowiązanego deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dalej ogólnie: „opłata”) i nieregulowaniu tej należności. Sprawy tej kategorii nie budzą zasadniczo wątpliwości, choć warto zwrócić uwagę na wypowiedź Sądu w sprawie I SA/Rz 742/18. W uzasadnieniu stwierdzono bowiem, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie posługuje się pojęciem deklaracji "zerowej". Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje w przypadku nieruchomości zamieszkałych - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Z kolei w sprawie I SA/Rz 121/18 Sąd podkreślił, że źródłem obowiązku regulowania opłaty jest fakt zamieszkiwania danej nieruchomości, a nie sposób zagospodarowania powstających na niej odpadów i ich przekazywanie.

Sprawa I SA/Rz 475/18 wymaga omówienia wraz z wcześniej wydanym w niej postanowieniem I SA/Rz 756/17 o odrzuceniu skargi spółki na uchwałę rady gminy określającej wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Pomimo stanowiska wyrażonego przez NSA sąd I instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy także przyjął, że spółka nie wykazała, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. Kwestię oddalenia, a nie odrzucenia skargi, WSA uzasadnił tym, że art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. nie znajdował już zastosowania, ponieważ brak naruszenia interesu prawnego nie był oczywisty, a wymagał dokonania przez Sąd analizy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącej spółki.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 770/17 pojawiło się inne istotne zagadnienie, mające wpływ na ocenę dopuszczalności skargi. Ta została wniesiona przez prokuratora i dotyczyła uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy opłat za usługi związane z dostarczeniem wody i odprowadzaniem ścieków. Sąd nie zakwestionował

możliwości poddania jej kontroli, ale zaznaczył, że nie jest ona aktem prawa miejscowego, co oznacza, że prokurator powinien wnieść skargę z zachowaniem ustawowego terminu 6 miesięcy, określonego w art. 53 § 3 P.p.s.a.

W kognicji wydziału II pojawiły się natomiast sprawy dotyczące: opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej i za pobyt dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej, opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, opłaty adiacenckiej, opłaty z tytułu odstąpienia od holowania pojazdu, opłaty za przejazd pojazdem nienormatywnym, opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, opłaty za pobór wody powierzchniowej, opłaty legalizacyjnej czy opłaty za dostęp do informacji publicznej,

W sprawach dotyczących odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej Sąd zwrócił uwagę na wyjaśnienie zagadnienia dotyczącego źródeł obowiązku ponoszenia opłat oraz charakteru i zakresu rozstrzygnięć określających wysokość należnej opłaty w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2018 r. I OPS 7/17. Takie odniesienie znalazło się m.in. w sprawie II SA/Rz 214/18.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 547/18, nawiązując do wcześniejszego prawomocnego wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. II SA/Rz 204/17, Sąd przyjął że opłata za pobyt dziecka w pieczy zastępczej należy się za każdy dzień przebywania dziecka w placówce (co przesądził wyrok z 6 czerwca 2017 r.), bez względu na czas, jaki dziecko w niej przebywało. Skarżący rodzice dziecka kwestionowali bowiem możliwość obciążenia ich opłatami, jeżeli dziecko przebywało w pieczy zastępczej tylko przez kilka godzin.

W sprawie II SA/Rz 712/18 kontrolując uchwałę rady gminy w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego Sąd uznał, że poza określeniem wysokości opłaty nie była ona uprawniona do określenia godzin (początkowej i końcowej), w których na terenie gminy świadczone będą usługi wychowania przedszkolnego. Wchwale postanowiono bowiem, że godziny bezpłatne realizowane będą od 8 do 13. Sąd wskazał, że ustawodawca nie przewidział w delegacji do wydania aktu prawa miejscowego takich kompetencji dla rady gminy. Szczegółową organizację przedszkola określa bowiem dyrektor placówki. Ponadto opłaty nie można było pobrać za „każdą rozpoczętą godzinę”, ponieważ przepis ustawowy stanowi o odpłatności „za każdą godzinę zajęć”. Podkreślono, że rada gminy może tylko określić wysokość opłaty, ale nie może już określać sposobu ich ustalania.

Kategoria spraw, która zwraca szczególną uwagę ze względu na zakres oddziaływania społecznego wywołany zmianami stanu prawnego, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, są sprawy dotyczące opłat za pobór wody. Okazuje się, że aktualnie obowiązujące regulacje nasuwają wiele wątpliwości interpretacyjnych, ale pokazują też nieprzygotowanie administracji publicznej do tak istotnych i obszernych zmian wprowadzonych w życie w relatywnie krótkim czasie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zdążył już rozpoznać kilkadziesiąt skarg o omawianym przedmiocie rozstrzygnięcia.

W licznych sprawach rozpoznawanych przez Sąd skargi były uwzględniane na skutek podzielenia zarzutów określenia przez organ opłat za usługi wodne w nadmiernej wysokości, głównie z powodu przyjęcia do wyliczenia opłaty maksymalnych wskaźników (np. maksymalnego rocznego przepływu). Takie m.in. rozstrzygnięcia zapadły w sprawie II SA/Rz 579/18 (podobnie w II SA/Rz 700/18 i II SA/Rz 634/18), w której okoliczności faktyczne dotyczyły poboru wody na potrzeby wypełnienia zbiorników retencyjnych. Przy obliczeniach organ oparł się na treści pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie to, jak zaznaczył Sąd, pomimo że stanowi źródło danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, nie przesądziło jednak o obowiązku uiszczenia opłaty przez jego adresata. Organ nie uwzględnił zaś innych dowodów, ale i samego charakteru inwestycji w kontekście ustalenia, czy pobór wód ma miejsce do celów leśnych na potrzeby nawadniania gruntów, ponieważ zbiornik zbudowano w celu zwiększenia możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałania powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych. Organ nie dokonał ponadto rozróżnienia pomiędzy napełnieniem zbiornika a corocznym poborem wód do podtrzymywania zalewu zbiornika wodnego.

Ciekawe, pod względem faktycznym, były okoliczności sprawy rozpoznanej pod sygn. II SA/Rz 865/18, dotyczącej naliczenia opłaty za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, ponieważ organ naliczył ją przed zrealizowaniem urządzeń odprowadzających wody opadowe i roztopowe, opierając się wyłącznie na posiadanym przez stronę pozwoleniu wodnoprawnym. Chodziło bowiem o budowę drogi i towarzyszące jej odwodnienia. Sąd podzielił stanowisko skarżącego w zakresie wykładni odnośnych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, że naliczenie opłaty stałej za takie

odprowadzanie do wód może nastąpić dopiero po rozpoczęciu realizacji uprawnienia do odprowadzania wód. Sąd zaznaczył przy tym, że obowiązek ponoszenia opłat nie powstaje w przypadku odprowadzania wód opadowych lub roztopowych bezpośrednio na powierzchnię ziemi. Podkreślił, że opłaty za usługi wodne mogą być pobierane tylko w przypadkach ściśle określonych w Prawie wodnym. Podobne stanowisko, co do konieczności istnienia ww. systemów, wyrażono w sprawie II SA/Rz 704/18.

M.in. w sprawie II SA/Rz 756/18 Sąd zauważył, że przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne nie uregulują, w jaki sposób należałoby dokonać przeliczenia "starych" limitów korzystania z wody, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, dla potrzeb stosowania nowych regulacji o ustaleniu wysokości opłat za odprowadzanie do wód, jak również inne dozwolone postacie korzystania. Przy wykładni przepisów należy zatem względem korzystającego stosować wykładnię, która będzie dla niego maksymalnie przyjazna.

Natomiast m.in. w sprawach II SA/Rz 633/18 i II SA/Rz 590/18 wyrażono stanowisko, że w przypadku tzw. poboru zwrotnego wód (tj. odprowadzeniu nieprzekształconych w ścieki wód w takiej samej ilości jak pobrana) nie ma podstaw do pobierania opłaty za pobór wód powierzchniowych.

Sprawy dotyczące opłat za dostęp do informacji publicznej są niezwykle rzadkie w skali krajowej. Dlatego warto zwrócić uwagę na sprawę II SA/Rz 601/18 dotyczącą tej kwestii. Tym bardziej, że Sąd stwierdził bezskuteczność czynności organu w takim zakresie. Uznając skargę za dopuszczalną Sąd przyjął, że właściwym trybem zaskarżenia informacji organu gminy o określeniu wysokości opłaty, był ten określony dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Powodem zakwestionowania czynności była dowolność ustalenia wysokości opłaty, bez wykazania wnioskującemu o informację publiczną elementów składowych. Przedstawienie kalkulacji w odpowiedzi na skargę nie sanowało niezgodnego z prawem działania organu.

W sprawie II SA/Rz 746/18 Sąd odniósł się do rzadko pojawiającego się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zagadnienia tzw. decyzji autokontrolnych, wydawanych w postępowaniu administracyjnym przez organ I instancji w trybie przepisów art. 132 K.p.a. Sąd przypomniał, że uwzględnienie odwołania przez organ I instancji wymaga ziszczenia się wszystkich przesłanek łącznie, w tym że odwołanie

musi być uwzględnione w całości. Natomiast w okolicznościach sprawy żądanie odwołującej się strony było szersze, niż objęte decyzją autokontrolną. Dlatego została ona prawidłowo przez organ odwoławczy uchylona na skutek rozpoznania odwołania od decyzji autokontrolnej. Organ II instancji prawidłowo też umorzył postępowanie przed organem I instancji w zakresie odnoszącym się do odwołania od decyzji autokontrolnej, czego skutkiem będzie konieczność nadania biegu odwołaniu od wcześniej wydanej w sprawie decyzji, które doprowadziło do wydania decyzji autokontrolnej.

7. Podatek rolny oraz od nieruchomości .

W sprawie I SA/Rz 436/18 spór między stronami zaistniał na skutek ustalenia skarżącemu przez organ podatkowy łącznego zobowiązania pieniężnego na 2018 r. z tytułu podatku rolnego i podatku leśnego - wynikającego ze współposiadania przez niego nieruchomości.

Sąd uznał, że organ pierwszej instancji prawidłowo określił powierzchnię gruntu należącą do skarżącego i pozostałych współwłaścicieli w oparciu o dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, zastosował właściwe stawki podatkowe, przyjął po-prawną wielkość podstawy opodatkowania i prawidłowo wydał decyzję ustalającą łączne zobowiązanie pieniężne na 2018 r. z tytułu podatku rolnego, podatku leśnego i od nieruchomości, doręczając to rozstrzygnięcie skarżącemu jako współwłaścicielowi nieruchomości. Zdaniem Sądu organ podatkowy zajął prawidłowe stanowisko, że obowiązek zapłaty łącznego zobowiązania pieniężnego na 2018 r. obciąża solidarnie skarżącego, jako współwłaściciela w 1/2 części nieruchomości rolnych i leśnych stanowiących przedmiot opodatkowania oraz pozostałych współwłaścicieli (w częściach odpowiadających ich współwłasności). Sąd podkreślił, że wzajemne relacje współwłaścicieli, spory, co do zakresu posiadania nieruchomości wspólnej pozostają bez znaczenia z punktu widzenia ustalenia przez organ - łącznego zobowiązania pieniężnego z tytułu podatku rolnego i podatku leśnego. Konflikty pojawiające się w stosunkach między współwłaścicielami nieruchomości - należą do materii prawa cywilnego, dlatego nie mogą one rodzić konsekwencji w sprawie zobowiązania podatkowego.

W sprawie I SA/Rz 127/18 Sąd zaaprobował stanowisko organów podatkowych, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji

faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych, w tym również w postępowaniu podatkowym. Podkreślił, że od tej reguły nie zostały przewidziane żadne wyjątki, a zatem organy ustalające wysokość zobowiązań w podatku od nieruchomości nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku, niż dane wskazane w ewidencji gruntów. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r. poz.1629 ze zm.), podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki państwowej i gospodarki gruntami powinny być dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Zatem z mocy przepisu art. 21 ust. 1 ww. ustawy organ podatkowy ustalając wymiar podatku jest zobowiązany uwzględniać dane wynikające z tej ewidencji. Dopóki dane te nie zostaną zmienione w stosownym trybie, dopóty organ podatkowy będzie zobowiązany uwzględniać je przy ustalaniu wymiaru podatku.

Podobnie w sprawie I SA/Rz 125/18 Sąd uznał, że dokument w postaci wypisu z rejestru gruntów jest dla organów podatkowych wiążący, zarówno co do wielkości gruntów, jak i sposobu ich klasyfikacji. Ma on przy tym moc dokumentu urzędowego i zgodnie z art. 194 § 1 O.p. stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Kwestionowanie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków należy do podatnika - podważenie tych danych bądź ich zmiana mogą nastąpić w postępowaniu prowadzonym przed właściwymi organami administracji.

Kontrolując zaskarżoną decyzję w sprawie I SA/Rz 233/18 w przedmiocie podatku rolnego Sąd uznał, że dane w ewidencji gruntów i budynków wiążą organy podatkowe przy ustalaniu wymiaru podatku, zarówno w zakresie przedmiotowym jak i podmiotowym.

Uchylając zaskarżoną decyzję w sprawie I SA/Rz 437/18 Sąd stanął na stanowisku, że odstępstwa od bezwzględnego związania wpisami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków mogą mieć miejsce w sytuacji, gdy informacje zawarte w tej ewidencji pozostają w sprzeczności z danymi zamieszczonymi w innych rejestrach publicznych, których pierwszeństwo (przed danymi ewidencyjnymi) wynika z regulujących ich prowadzenie bezwzględnie obowiązujących przepisów, lub też w przypadku, gdy posłużenie się wyłącznie danymi ewidencyjnymi musiałoby się wiązać z pominięciem przepisów zawartych w ustawie podatkowej, mających wpływ na wymiar podatku (możliwe do zastosowania symbole ewidencyjne nie przewidują oznaczenia dla pewnych

przedmiotów opodatkowania, wymienionych wprost w ustawie podatkowej). W takim przypadku organ podatkowy obowiązany będzie do pominięcia informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, sprzecznych z prawnie wiążącymi danymi innego rejestru publicznego lub tych danych ewidencyjnych, które wykluczają zastosowanie regulacji zawartych w ustawie podatkowej, mających znaczenie dla wymiaru podatku.

Znaczna grupa spraw rozpoznawanych przez Sąd koncentrowała się wokół wykładni przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz.1785 ze zm. - dalej jako: u.p.o.l.)

W sprawie I SA/Rz 213/18 Sąd rozstrzygnął spór odnośnie opodatkowania podatkiem nieruchomości gruntów, na których znajdują się przesyłowe linie energetyczne. Sąd przesadził, że zajęcie gruntów leśnych na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej nie wyklucza równoczesnego prowadzenia na nich ograniczonej działalności leśnej. Mając bowiem na uwadze, że przesył energii oddziałuje na grunt jedynie w ograniczonym zakresie, to nie można przyjmować, że wyklucza to całkowicie prowadzenie na nim innego rodzaju działalności. Brak jest też podstaw prawnych do kategorycznego przyjęcia braku możliwości prowadzenia na gruncie dwóch rodzajów działalności. Wobec wyłączenia gruntów, na których znajdują się przesyłowe linie elektroenergetyczne, co do których nadleśnictwo ustanowiło służebność przesyłu na rzecz spółki energetycznej, z zakresu podatku leśnego, grunty te podlegać będą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, uregulowanemu przepisami u.p.o.l. Oceny, co do władztwa nadleśnictwa nad gruntem Skarbu Państwa nie zmienia fakt ustanowienia służebności przesyłu, a także faktycznego wykorzystania przez spółkę energetyczną gruntów przed tą datą, w celach tożsamyh z tymi, których realizacji służy ograniczone prawo rzeczowe, w postaci służebności przesyłu.

W sprawie I SA/Rz 714/17 Sąd rozstrzygnął kwestię prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości stacji paliw. Sąd stanął na stanowisku, że w przypadku stacji paliw, czy to płynnych, czy gazowych, na całość techniczno-użytkową składają się zarówno zbiorniki służące do magazynowania paliwa, jak i pozostałe urządzenia, a w szczególności dystrybutory paliwa (odmierzacze), system kontroli zbiorników, separator do czyszczenia ścieków czy place lub drogi wewnętrzne takiej stacji, bez których korzystanie z niej - pod względem technicznym czy użytkowym - byłoby niemożliwe. Stacja paliw, jako całość, stanowi budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., tworząc jedną, techniczno-użytkową całość

rozumianą jako zespół obiektów budowlanych, urządzeń technicznych przeznaczonych do dostarczania, przechowywania i pobierania paliw gromadzonych w zbiornikach.

Sprawa I SA/Rz 164/18 Sąd dotyczyła kwestii opodatkowania tablic reklamowych. Sąd stwierdził, że o związaniu urządzenia reklamowego z gruntem w sposób trwały można mówić w sytuacji, gdy jest ono posadowione na tyle trwale, że opiera się czynnikiem atmosferycznym mogącym zniszczyć ustawioną konstrukcję.

W sprawie I SA/Rz 223/18 Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, że przedmiotowe tablice reklamowe są konstrukcją przestrzenną, stanowiącą budowlaną i techniczno-użytkową całość odpowiadającą cechom budowli. Wyjaśnił, że na podstawie art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) za budowlę należy w szczególności uznać wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe. W ocenie Sądu przedmiotowe tablice reklamowe są wolnostojącymi obiektami, trwale związanymi z gruntem, ponieważ ich posadowienie wymagało wykonania prac przygotowawczych związanych z przygotowaniem podłoża, na którym te tablice są usytuowane, a przeniesienie ich w inne miejsce wymagałoby ponownie przygotowania podłoża. Cecha „trwałego związania z gruntem” sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie, czy przemieszczenie na inne miejsce. Sąd podkreślił, że okoliczność iż nośnik reklamowy jest montowany z elementów gotowych, które mogą być rozmontowane i przeniesione w inne miejsce nie ma istotnego znaczenia dla uznania go za trwale związany z gruntem.

Urządzenia i instalacje techniczne znajdujące się wewnątrz i na zewnątrz budynku podatnika, zajmującego się produkcją płyt pilśniowych, stanowiły przedmiot sporu w sprawie I SA/Rz 424/18. W ocenie Sądu istniejące w budynku instalacje gazowe, elektroenergetyczne, wodociągowe, telekomunikacyjne, kanalizacyjne, przemysłowe stanowią część budynku jako obiektu budowlanego, a nie część sieci (budowli), do której muszą być (aby działać) przyłączone. Przyłącze, która umożliwia połączenie sieci wewnętrznej i zewnętrznej i znajduje się poza budynkiem (a więc nie jest urządzeniem technicznym stanowiącym część budynku) będzie natomiast urządzeniem budowlanym w rozumieniu przepisów prawa budowlanego i budowlą w rozumieniu u.p.o.l. Sieć techniczna pozostająca poza budynkiem stanowić będzie

odrębną od budynku budowlę zarówno w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, jak i u.p.o.l.

W sprawie I SA/Rz 737/18 spór dotyczył opodatkowania hali namiotowej wykorzystywanej przez skarżącego na cele prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, że przedmiotowa hala namiotowa stanowi „tymczasowy” obiekt budowlany, gdyż nie jest połączona trwale z gruntem i w związku z powyższym nie podlega ona opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Sąd podzielił stanowisko organu, że przedmiotową halę magazynową należy zaliczyć do budynków, bowiem spełnia ona łącznie wszystkie charakterystyczne dla budynku cechy, które wymienia art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Sąd podkreślił, że nie ma tutaj znaczenia stan techniczny i rodzaj materiału, z którego budynek został wykonany (konstrukcja drewniana, betonowa, stalowa czy inna), ani czym został pokryty (dachówka, blacha, powłoka pneumatyczna, materiał poliestrowy powlekany PCV itp.). W ocenie Sądu, gdy dany obiekt budowlany ma wszystkie elementy normatywne budynku, a więc jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiada fundamenty i dach, to bezspornie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości jako budynek.

8. Podatek od spadków i darowizn

W tej kategorii odnotowano dwie sprawy.

W pierwszej z nich I SA/Rz 560/17, postępowanie spadkowe toczyło się w Wielkiej Brytanii, gdzie zapadło rozstrzygnięcie, co do spadku na podstawie testamentu i należnej skarżącej jego części. W wyniku tych czynności zostały jej przekazane środki finansowe z tytułu spadkobrania. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję, którą ustalono skarżącej podatek od spadków i darowizn z tytułu dziedziczenia po zmarłym w Wielkiej Brytanii ojcu.

Sąd wyjaśnił, że istotne jest ustalenie, kiedy skarżąca nabyła mienie z tego tytułu w aspekcie możliwości skorzystania przez nią ze zwolnienia podatkowego. Czy nastąpiło to z chwilą otwarcia spadku, czy też z chwilą przekazania jej środków pieniężnych po przeprowadzeniu postępowania spadkowego w Wielkiej Brytanii. Podkreślono, że kwestia ta nabiera kluczowego znaczenia, gdyż art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, przewidujący zwolnienie podatkowe, został wprowadzony do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia

16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności prawnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 222 poz. 1629). Jednocześnie ustawa nowelizująca w art. 3 ust. 1 zawierała przepis wprowadzający, stanowiący klauzulę czasową stosowania nowego zwolnienia podatkowego opierającą się na zasadzie czasowej przewidującej, że nowe zwolnienie ma zastosowanie tylko do nabycia mienia tytułem spadku lub darowizny, które nastąpiło już po wejściu w życie ustawy. Art. 4a ma więc zastosowanie tylko do tych nabyć spadku, które nastąpiły już po jego wejściu w życie. Jeżeli więc do nabycia mienia doszło już po tej dacie (1.01.2007 r.), to wówczas będzie miał on zastosowanie.

Sąd zwrócił uwagę, że w sprawie podstawowe znaczenie ma ustalenie kiedy podatniczka nabyła mienie tytułem spadkobrania. Nabycie spadku, a więc mienia wchodzącego w jego skład mogło w omawianym przypadku nastąpić na podstawie prawa brytyjskiego lub polskiego. Sąd podkreślił, że gdyby zmarły ojciec skarżącej posiadał polskie obywatelstwo to należało by przyjąć, że spadek po nim podlega prawu polskiemu i należy do jego nabycia stosować art. 920 i następne ustawy - kodeks cywilny. Przewidują one, że do nabycia spadku dochodzi z chwilą jego otwarcia czyli śmierci spadkodawcy i z tą chwilą spadkobierca staje się właścicielem rzeczy wchodzących w skład masy spadkowej. Jeżeli jednak spadek podlegał będzie prawu brytyjskiemu, to wówczas należy wskazać na odmiennosc regulacji tego prawa. Sąd wskazał, że rozstrzygnięcie statusu prawa spadkowego ma kluczowe znaczenie dla ustalenia, kiedy doszło do nabycia przez skarżącą mienia tytułem spadkobrania. To zaś ustalenie jest uzależnione od ustalenia obywatelstwa spadkodawcy.

W drugiej sprawie I SA/Rz 821/17, Sąd przychylił się do stanowiska organów, w zakresie odmowy udzielenia skarżącemu umorzenia zaległości podatkowej w podatku od spadków i darowizn wraz z odsetkami za zwłokę. Zwrócił uwagę, że w przypadku podatku od spadków i darowizn, należącego do dochodów gminy, zasadnicze znaczenie ma wynikające z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 145, dalej: u.d.j.s.t.) ograniczenie możliwości umorzenia zaległości podatkowych. Wyjaśnił, że zawarty w art. 18 ust. 2 u.d.j.s.t. zwrot "wyłącznie na wniosek lub za zgodą" jednoznacznie przesądza, że wynikające z art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej uprawnienia do udzielania ulg w spłacie podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego mogą być realizowane przez organy podatkowe

z uwzględnieniem stanowiska organu jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że brak zgody tego organu wyłącza możliwość pozytywnego dla podatnika rozstrzygnięcia wniosku o udzielenie ulgi przez organy podatkowe. Ponieważ prezydent miasta nie wyraził zgody na umorzenie zaległości skarżącego w podatku od spadków i darowizn, dlatego organy podatkowe mogły jedynie podjąć decyzję o odmowie umorzenia przedmiotowej zaległości, bez względu na własną ocenę zasadności argumentacji podnoszonej przez skarżącego. W tym zakresie organy podatkowe nie działają w granicach swojego uznania administracyjnego.

9. Sprawy celne

Zdecydowana większość spraw (m.in. I SA/Rz 564/18, I SA/Rz 476/18, I SA/Rz 507/18, I SA/Rz 494/18, I SA/Rz 512/18) rozpatrywana przez Sąd w tej kategorii dotyczyła określenia prawnie należnej kwoty wynikającej z długu celnego, powstałego w wyniku dopuszczenia do obrotu towaru objętego zgłoszeniem celnym uzupełniającym. W reprezentatywnym dla tej kategorii spraw orzeczeniu (I SA/Rz 494/18) Sąd wskazał, że wystarczającą przesłanką do zastosowania art. 221 ust. 4 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992r. ustanawiającego wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19 października 1992r s. 1 ze zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz.2, t.4, s.307 ze zm., dalej: WKC), a więc do wydłużenia terminu powiadomienia o kwocie należności celnej jest wykazanie przez organ celny, że czyn który spowodował powstanie długu celnego był w momencie popełnienia zagrożony przez obowiązujące przepisy sankcją karną. Sąd stwierdził również, że organy administracji nie są bezwzględnie związane wartością transakcyjną towaru deklarowaną przez podmiot dokonujący jego importu (zgłoszenia). Na podstawie art. 181 a rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 253 z 23 września 1993 r. s. 1, dalej: RWKC), mogą ją odrzucić, gdy z uzasadnionych przyczyn zakwestionują wiarygodność i dokładność informacji składanych przez stronę. Występujący w tym przepisie zwrot „uzasadnione wątpliwości” nie został bliżej zdefiniowany przez prawodawcę, jest to zatem zwrot niedookreślony, któremu właściwe znaczenie, w każdej konkretnej sprawie, nadaje organ celny na gruncie

objętego nią stanu faktycznego. Nie ma bowiem jednego, jednolitego „wzoru” wymagań dotyczących zgłoszenia celnego. Sąd wskazał również, że postępowanie w zakresie badania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towarów jest dwuetapowe. Pierwszy etap ma na celu ustalenie, czy cena wynikająca z dokumentu zakupu jest ceną faktycznie zapłaconą lub należną za towar. Drugi etap – w przypadku odrzucenia wartości transakcyjnej, ma na celu ustalenie rzeczywistej wartości celnej, w oparciu o metody przewidziane w WKC. Sąd w rozpatrywanej sprawie nie przyznał racji skarżącemu, że w ramach metody ostatniej szansy konieczne jest jednoczesne uwzględnienie wszystkich metod zastępczych wymienionych w tym artykule, gdyż takie rozwiązanie jest dysfunkcjonalne. Wartość celna ustalana metodą ostatniej szansy powinna uwzględniać inne, stosowane z gradacją metody zastępcze, jednak z rozsądną elastycznością, która może się przejawiać w pominięciu niektórych właściwych im warunków. Sąd podkreślił, że wykluczenie innych, według gradacyjnej systematyki WKC, metod wyliczenia wartości celnej i oparcie się na metodzie tzw. ostatniej szansy, skonstruowanej przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy oznacza, że ustalana wartość nie stanowi wartości rzeczywistej, lecz odpowiednik takiej wartości, najbardziej doń zbliżony.

W sprawie I SA/Rz 149/18, która również dotyczyła określenia kwoty długu celnego, Sąd stwierdził że odpowiedzialność głównego zobowiązanego ma charakter obiektywny, wobec czego obciążają go wszelkie konsekwencje związane z nieprawidłowym zamknięciem tranzytu zewnętrznego towarów, nawet jeżeli związane z tym nieprawidłowości nie zostały przez niego bezpośrednio spowodowane. Prawidłowe zamknięcie procedury tranzytu nie może być utożsamiane jedynie z dokonaniem odpowiednich formalności w tym zakresie, tj. przedstawieniem dokumentów tranzytowych w odpowiednim oddziale celnym. Konieczne w tym wypadku jest bowiem także faktyczne przedstawienie towaru we właściwym oddziale celnym. W przypadku niedopełnienia tego warunku dochodzi do usunięcia towaru spod dozoru celnego, co w oparciu o art. 203 WKC rodzi powstanie długu celnego. Uzyskanie tzw. dowodu alternatywnego, potwierdzającego zamknięcie procedury tranzytu, jak również wygenerowanie komunikatu związanego z zamknięciem procedury tranzytu w systemie NCTS nie wyklucza kompetencji właściwych organów do weryfikowania okoliczności stanowiących podstawę ich wystawienia. Nieodzownym elementem zakończenia procedury tranzytu jest bowiem

przedstawienie towaru w oddziale celnym, którą to okoliczność organy mają prawo weryfikować.

W sprawie I SA/Rz 794/17 Sąd wypowiedział się w kwestii zasad unieważnienia zgłoszenia tranzytowego. Sąd stwierdził, że unieważnienie zgłoszenia celnego nie jest ze swej istoty zależne od woli strony występującej o to do właściwego organu. Podobnie organ celny nie został wyposażony w możliwość podejmowania uznaniowych rozstrzygnięć w sprawach z tego typu wniosków, albowiem, zgodnie z art. 66 ust. 1 WKC, może on unieważnić zgłoszenie celne jedynie w sytuacji, w której strona wnioskująca o to przedstawi dowód, że towar został zgłoszony omyłkowo lub też wystąpiły szczególne okoliczności. To wnioskodawcę – stronę występującą o unieważnienie zgłoszenia celnego obciąża obowiązek przedstawienia dowodu, wskazującego na wystąpienie przesłanek unieważnienia zgłoszenia celnego. Wyraźnie wskazuje na to posłużenie się przez prawodawcę wspólnotowego zwrotem, „jeżeli zgłaszający przedstawi dowód”. Właściwy w sprawie organ nie jest więc zobligowany do poszukiwania we własnym zakresie dowodów wskazujących na zasadność złożonego wniosku w tym przedmiocie. Nie może również w tym zakresie opierać się na jakichkolwiek domniemaniach czy poprzestać na uprawdopodobnieniu przez wnioskodawcę stosownych okoliczności. Rolą organu jest przeprowadzenie oceny przedstawionego dowodu, pod kątem przesłanek z art. 66 ust. 1 WKC.

W sprawie I SA/Rz 762/17 przedmiotem sporu była kwestia uznania spornego przewozu za „okazjonalny”. Zdaniem Sądu, w celu praktycznego stosowania art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 43 ze zm.) za „przywóz okazjonalny” można uznać przywóz raz na dobę przez jednego podróżnego. Jednakże pojęcie „okazjonalności” przywozu definiowane jest przez określenia o charakterze nieostrym, uniemożliwiającym precyzyjne zakreślenie ram czasowych. Zatem przyjęta pomocniczo, jako ułatwienie przy stosowaniu przez funkcjonariuszy procedur celnych norma – raz na dobę - powinna być w każdym przypadku odnoszona do okoliczności danego przywozu.

10. Finanse publiczne

Sprawy z tej kategorii należały do nielicznych.

Przedmiotem rozważań Sądu w sprawie I SA/Rz 133/18 była kwestia zwrotu dotacji przyznanej dla stowarzyszenia niepublicznego przedszkola. Spór między stronami dotyczył rodzaju wydatków, jakie mogą być pokrywane przez niepubliczne przedszkole z dotacji oświatowej przeznaczonej na realizację zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. W trakcie kontroli wydatkowania dotacji ustalono, że ze środków publicznych zostały sfinansowane m.in. wydatki związane z organizacją wycieczki, wyjazd i bilety wstępu na spektakl teatralny, jak również organizacja pikniku rodzinnego. Odnosząc się do zakwestionowanej części dotacji Sąd orzekł, że sfinansowane nią wydatki nie stanowią wydatków bieżących, o których mowa w art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. – dalej u.f.p.) i nie mogą być uznane za kwalifikowane w rozumieniu art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm. – dalej: u.s.o.). Zdaniem Sądu niemożliwe jest uznanie tych wydatków za wydatki związane z realizacją zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ponadto Sąd stwierdził, że w sytuacji gdy tego rodzaju wydatki związane z organizacją wycieczek, spektakli i pikników w oświatowych placówkach publicznych finansowane są z wpłat rodziców, ich pokrywanie z dotacji doprowadziłoby do bezpodstawnego uprzywilejowania placówek niepublicznych. Zdaniem Sądu orzekające w sprawie organy zasadnie zakwestionowały część wydatków sfinansowanych dotacją, jako niespełniających wymogów z art. 90 ust. 3d u.s.o. Sąd podkreślił, że wydatkowanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych jest ograniczone przez wskazanie celów, którym ma ona służyć; może być ona wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Wydatki, które jedynie pośrednio przyczyniają się do realizacji celu, o którym mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. nie podlegają finansowaniu z dotacji, o której stanowi art. 90 ust. 3 u.s.o.

Przedmiotem sprawy I SA/Rz 779/18 również była kwestia zwrotu do budżetu gminy części dotacji oświatowych udzielonych w 2010 r. i 2011 r. spółce prowadzącej dwa prywatne licea ogólnokształcące, z powodu ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem.

Zakwestionowane zostały wydatki w szkołach prowadzonych przez spółkę związane z wynagrodzeniami, szkoleniami, reklamą i promocją, nadzorem księgowym, koordynacją i zarządzaniem pracą szkół, zakupem skoroszytów/kołonoatników, a także koszty ogólnozakładowe dotyczące usług szkolnictwa. Sąd podzielił stanowisko organu, że zgodnie z obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r. brzmieniem art. 90 ust. 3d u.s.o. dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki, a nie na pokrycie jakichkolwiek innych wydatków, które ponoszone były przez podmiot prowadzący szkołę. W ocenie Sądu wydatki wskazane w protokołach kontroli nie spełniły przesłanek z art. 90 ust. 3d u.s.o., stąd wydatkowana na ich pokrycie dotacja podlegała zwrotowi na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 u.f.p. wraz z odsetkami. Zdaniem Sądu dotacja oświatowa na 2010 r. i 2011 r., zgodnie z treścią art. 90 ust. 3d u.s.o., w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie, nie mogła być przeznaczona na ogólne sfinansowanie zadań szkół niepublicznych prowadzonych przez skarżącą spółkę. Oceniając charakter analizowanej dotacji przez pryzmat mających zastosowanie przepisów prawa materialnego, Sąd uznał, że miała ona wówczas charakter mieszany, podmiotowo-celowy. Udzielana była bowiem jednostkom spoza sektora finansów publicznych na dofinansowanie ich bieżącej działalności statutowej, ale również na konkretny cel - realizację dofinansowania konkretnych zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. W ocenie Sądu przez pryzmat art. 90 ust. 3d u.s.o., nie sposób uznać, aby środki z dotacji oświatowej mogły być wydatkowane na każdy cel i pokrywały wszelką działalność prowadzoną przez szkołę, w szczególności subsydiując zadania, o których mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2014 r. przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. nie przewidywał możliwości przeznaczenia dotacji oświatowej na dofinansowanie wydatków podmiotu

prowadzącego szkołę, a taki charakter mają wydatki obsługowe czy administracyjne. Tak więc dotacje oświatowe udzielone spółce nie mogły służyć finansowaniu szeroko rozumianej działalności prowadzonych przez nią szkół, a więc wszystkich ponoszonych przez nią wydatków związanych z działalnością szkoły, choćby pośrednio były one związane z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą oraz były konieczne i uzasadnione dla funkcjonowania szkoły. Pośredni związek tych wydatków z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą szkoły nie jest wystarczającą przesłanką do uznania ich za wydatki podlegające rozliczeniu w ramach dotacji oświatowej na lata 2010 i 2011.

Odnosnie wydatków na reklamę Sąd uznał, że choć zwiększały one rozpoznawalność podmiotu - organu prowadzącego, ale z przyczyn oczywistych wydatki te nie służyły bezpośrednio realizacji celów oświatowych związanych z konkretnymi placówkami zgłoszonymi do dotacji przez stronę.

Sąd uchylił jednak zaskarżoną decyzję z uwagi na to, że orzeczono zwrot odsetek od łącznej kwoty, obejmującej nie tylko dotacje udzielone na prowadzenie dwóch różnych szkół, ale też w różnych datach. Konieczne jest powiązanie poszczególnych dochodzonych kwot części dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem z konkretnym terminem, to jest datą od kiedy naliczane są od tych kwot należne odsetki.

11.Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa

W tej kategorii odnotowano sprawy dotyczące ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności, a także przyznania płatności i odmowy przyznania płatności oraz orzeczenia o solidarnej odpowiedzialności członków zarządu spółki za nienależnie pobrane płatności.

W sprawie I SA/Rz 291/18 Sąd stwierdził, że udziałowiec wspólnoty, który użytkuje grunty wspólnoty zgodnie z korporacyjnymi ustaleniami, aprobuszącą wolą zarządzającą nią spółki, nie zrywając wyraźnie tej więzi, samodzielnie nie może wystąpić o dopłaty, bowiem nie spełnia konstrukcyjnego elementu posiadania, to jest władania gruntem wspólnoty gruntowej we własnym imieniu. Czyni to bowiem w imieniu wspólnoty gruntowej, a co wynika z istoty i charakteru udziału we

wspólnocie, to jest uprawnienia do korzystania z gruntów wspólnoty zgodnie z ich przeznaczeniem.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 367/18 Sąd doszedł do konkluzji, że w razie wejścia przez inne osoby czy podmioty w posiadanie gruntów wspólnoty gruntowej, a także wskutek bezprawnego wejścia w posiadanie gruntów wspólnoty przez udziałowców, a więc niezgodnie z uchwałami spółki, osoby te czy też podmioty mogą się ubiegać o dofinansowanie gruntów przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako wchodzących w skład ich gospodarstwa rolnego, bowiem ustawowa przesłanka posiadania gospodarstwa nie jest związana z tytułem prawnym wnioskodawcy do nieruchomości, ale z faktycznym rolniczym użytkowaniem działek.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 201/18 Sąd uznał, że wydanie decyzji o zwrocie nienależnie pobranych płatności jest obowiązkiem organu i jest on zobowiązany w przypadku stwierdzenia zmniejszenia obszaru, na którym realizowane jest zobowiązanie rolnośrodowiskowe, do wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranych płatności.

Intersujący problem pojawił się w sprawie I SA/Rz 836/17, w zakresie zmniejszenia areалу upraw jako podstawy do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie zwrotu części nienależnie pobranej płatności rolnośrodowiskowej. Sąd stwierdził, że za niewykonywanie operacji w całości lub części musi być uznane również zmniejszenie areалу upraw, co do którego takie zobowiązanie zostało podjęte, w którymkolwiek następującym po sobie roku, spośród tych w których miało być ono realizowane. Jeżeli zatem beneficjent zmniejsza wielkość gruntu, na którym realizowane jest zobowiązanie rolnośrodowiskowe, to wówczas, co do zasady, zachodzi podstawa do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranej płatności w tej części. Nadto Sąd uznał, że nie jest dopuszczalne, aby sankcje na podstawie § 38 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 361) stosować do dopłat otrzymanych przez rolnika w latach poprzednich. Stanowiło by to o naruszeniu treści § 39 rozporządzenia.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 827/17 Sąd oddalił skargę na decyzję w przedmiocie odmowy przyznania płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Sąd wskazał, że płatność ONW

służy rekompensowaniu rolnikom utraty dochodów i ponoszenia dodatkowych wydatków, w związku z gospodarowaniem w niekorzystnych warunkach, a stworzony w tym celu system płatności preferuje mniejsze gospodarstwa, co ma na celu przeciwdziałanie kumulacji środków w dużych gospodarstwach, a także zachęcenie rolników do propagowania zrównoważonych systemów rolniczych. W tym celu ustanowiony został regresywny system stawek płatności, które ulegają zmniejszeniu wraz z wielkością areалу gospodarstwa. W związku z tym wszelkie działania służące obchodzeniu tych regulacji uznać należy za sprzeczne z ich celem, co uprawnia do zastosowania sankcji z art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, skutkujących pozbawieniem prawa do uzyskania płatności.

Ważne stanowisko zawarto w sprawach I SA/Rz 779/17 i I SA/Rz 720/17, w zakresie prawa do płatności rolnośrodowiskowej. Sąd wskazał, że prawo do płatności rolnośrodowiskowej jest prawem o charakterze publicznoprawnym, kształtowanym decyzją administracyjną, nie może być więc przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Prawo do płatności rolnośrodowiskowej jest ściśle związane z działalnością rolniczą, służy realizacji określonych celów dotyczących gospodarstwa rolnego, stąd też przeniesienie tego prawa na inny podmiot możliwe jest tylko w tych przypadkach, w których przepisy dotyczące tej płatności przewidują taką możliwość.

Na uwagę zasługuje także sprawa I SA/Rz 547/18, w której Sąd wskazał różnice – względem postępowania administracyjnego – w postępowaniu uregulowanym w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020, ponieważ zgodnie z postanowieniem art. 27 ust. 2 tej ustawy ciężar dowodu został przeniesiony z organu na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, co powoduje że inicjatywa w zakresie wykazania spełnienia warunków przyznania wnioskowanej pomocy ciąży na wnioskującym, a nie na organie.

Niewątpliwie ze względów podmiotowych zauważenia wymaga sprawa I SA/Rz 291/18, w której o płatności ubiegała się wspólnota gruntowa, funkcjonująca na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, a to ze względu na szczególny charakter tej zaszłej konstrukcji

prawno-podmiotowej. W sprawie tej głównym elementem spornym było to, czy o płatność może ubiegać się wspólnota gruntowa, czy jej członek.

Zaskakujący okazał się stan faktyczny sprawy I SA/Rz 517/18 dotyczącej stwierdzenia wydania decyzji w sprawie przyznania płatności na zalesienie gruntów rolnych z naruszeniem prawa. Skarżący wprowadził zrealizował swoje zobowiązanie, ale podczas kontroli ustalono, że nie na zadeklarowanym gruncie. Pomimo, że obszar zalesienia był zgodny ze zobowiązaniem, to konfiguracja zalesionego terenu nie obejmowała zadeklarowanej działki, lecz w części także działkę, którą skarżący nabył dopiero po tym, jak się zorientował, że nie dokonał zalesienia zgodnie z przyjętym na siebie zobowiązaniem.

12. Polityka rozwoju

Kognicja sądu administracyjnego w tej kategorii spraw określona została przez ustawodawcę w ustawach szczególnych, o których mowa w art. 3 § 3 P.p.s.a., jak np. ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności.

Powołane ustawy przewidują szczególny tryb odwoławczy i skargowy, w tym odmienne od określonych w P.p.s.a. wymagania związane z wnoszeniem skargi do sądu administracyjnego. Uzasadnione jest to głównie tym, że postępowania pomocowe nie mają w zasadzie charakteru „zwykłego” postępowania administracyjnego, co jest podkreślane w większości orzeczeń (np. I SA/Rz 358/18, I SA/Rz 848/18, I SA/Rz 860/18, I SA/Rz 890/18) i na ogół nie kończą się wydaniem decyzji albo innego aktu z zakresu administracji publicznej. Stąd m.in. częściowo odmiennie niż w P.p.s.a. uregulowano w nich zakres sprawowanej przez sąd kontroli i określono rodzaje możliwych do zastosowania przez sąd środków prawnych w razie stwierdzenia naruszenia prawa. Cechą charakterystyczną orzekania w tej kategorii spraw jest to, że sąd ocenia nie tylko legalność działania właściwych instytucji, rozumianą jako zgodność z prawem, ale także prawidłowość prowadzenia określonych procedur (wyboru wniosków o przyznanie pomocy, konkursów o przyznanie dofinansowania) pod kątem norm regulaminów naboru wniosków,

określanych samodzielnie przez właściwe instytucje, które nie zawierają przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu Konstytucji RP. W sprawach tej kategorii podejmowane są jednak czasem także rozstrzygnięcia w formie decyzji, choć i w takich przypadkach stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego jest w ustawach szczególnych zazwyczaj ograniczane.

Decyzją, na etapie postępowania przedsądowego, zakończyła się m.in. sprawa prowadzona pod sygn. I SA/Rz 78/18 dotycząca określenia kwoty przypadającej do zwrotu w związku z wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków europejskich z naruszeniem procedur (nałożenia tzw. korekty finansowej). Zwrócenie na tę sprawę uwagi wynika ze specyficznych okoliczności faktycznych, które doprowadziły do nałożenia na beneficjenta korekty finansowej. System elektroniczny obsługujący Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, w którym należało opublikować ogłoszenie, uniemożliwił wprowadzenie pełnych danych z ogłoszenia o zamówieniu określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, ponieważ część wpisów była nieedytowalna (narzucona przez program). Przez różnice w danych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia instytucja zarządzająca zarzuciła beneficjentowi naruszenie zasady konkurencji. Sąd uznał jednak, że do naruszenia tej zasady nie doszło.

W sprawie I SA/Rz 105/18 odniesiono się do kwestii powiązań między podmiotami gospodarczymi. Zgodnie z zasadami udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych wartość brutto wnioskowanej pomocy łącznie z wartością innej pomocy de minimis otrzymanej przez jedno przedsiębiorstwo w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzednich lat podatkowych nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość 200 000 EUR. W okolicznościach sprawy dwie osoby fizyczne, każda prowadząca własną jednoosobową działalność gospodarczą, były też współnikami trzech spółek z o.o. ubiegających się o wsparcie, którzy powinni być traktowani wraz z tymi spółkami jako podmioty powiązane w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013. Wnioskowana przez te podmioty pomoc przekraczała ww. limit.

Sąd w uzasadnieniach orzeczeń podkreślał, że kontroli zgodności z prawem zaskarżonych aktów należy dokonywać nie tylko przez pryzmat przepisów powszechnie obowiązujących, ale też postanowień systemu realizacji programu

operacyjnego – pomocowego (np. w sprawie I SA/Rz 358/18). Postępowanie w zakresie ubiegania się o dofinansowanie jest prowadzone w oparciu o pewne uniwersalne zasady i reguły, które są zapisane np. w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Z jej art. 37 ust. 1 wynika, że właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych przez komitet monitorujący. Przypomnienie tych ogólnych reguł zawarto m.in. w sprawach I SA/Rz 849/18, I SA/Rz 870/18, I SA/Rz 912/18, I SA/Rz 920/18. Ponadto w sprawie I SA/Rz 920/18 Sąd dodatkowo zaznaczył, że przepisy prawa nie określają formy zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku. Wskazują tylko, że z zawiadomienia ma wynikać treść rozstrzygnięcia i przyczyny, które legły u podstaw jego wydania.

Istotne z punktu widzenia polityki rozwoju jest stanowisko Sądu wyłączające dopuszczalność skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenia postępowania przez właściwą instytucję z uwagi na brak szczególnej podstawy prawnej nawiązującej do art. 3 § 3 P.p.s.a. oraz generalną niedopuszczalność jej wniesienia z powołaniem się na przepisy art. 3 § 2 pkt 8 i 9 P.p.s.a. Stanowisko takie wyrażono w sprawach I SAB/Rz 6/18 i I SAB/Rz 7/18.

Sąd uznawał również, że uchybienie terminu rozpoznania protestu nie ma zasadniczo wpływu na wynik sprawy, ponieważ jest to termin instrukcyjny (tak m.in. w sprawach I SA/Rz 770/18, I SA/Rz 848/18).

Niedotyczące wprost problematyki polityki rozwoju rozstrzygnięcie zapadło w sprawie I SA/Rz 1016/18, ale także warte zauważenia. Otóż strona wnosząca skargę na decyzję jednocześnie skorzystała z prawa wystąpienia z wnioskiem do organu o ponowne rozpatrzenie sprawy. Sąd, powołując się na regulację art. 54a § 1 i 2 P.p.s.a., uznał że skarga w takich okolicznościach jest niedopuszczalna, wniesiona przedwcześnie. Ustawodawca nie dopuszcza równoległego prowadzenia postępowania administracyjnego z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz sądowej kontroli nieostatecznego aktu administracyjnego. W sytuacji konkurencji tych środków przyznać należy pierwszeństwo postępowaniu administracyjnemu.

13. Budownictwo

W wyroku z dnia 24 października 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. II SA/Rz 897/18, Sąd pochylił się nad zagadnieniem obszaru oddziaływania obiektu budowlanego, co w realiach tej sprawy przekładało się równocześnie na ustalenie kręgu stron postępowania prowadzonego przez organy administracji architektoniczno – budowlanej. Sąd wskazał, że co do zasady w świetle art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego, jednakże w sytuacji, gdy zamierzenie budowlane obejmuje więcej niż jeden obiekt ustawodawca dopuścił możliwość wydania na wniosek inwestora pozwolenia na budowę odnośnie wybranych obiektów lub zespołów obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. W takim przypadku inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, dla całego zamierzenia budowlanego. Sąd zaznaczył, że projekt zagospodarowania terenu pozwala na ocenę oddziaływania projektowanej inwestycji na uzasadnione interesy osób trzecich, czyli przede wszystkim właścicieli nieruchomości sąsiednich. Wolą ustawodawcy było więc, aby w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego ocena, czy zamierzenie to oddziałuje na usprawiedliwione interesy osób trzecich, dokonywana była z uwzględnieniem całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko poszczególnych jego etapów.

W kwestii obszaru oddziaływania obiektu budowlanego, od którego uzależniono posiadanie przez dany podmiot statusu strony postępowania, Sąd wypowiedział się również w wyroku z dnia 17 sierpnia 2018 r. II SA/Rz 822/18 wskazując, że samo zachowanie wymaganych odległości, czy też warunków technicznych, nie oznacza jeszcze, że osoby mające tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie projektowanego obiektu nie posiadają interesu prawnego, a zatem nie mogą być stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Zdaniem Sądu, przy ocenie czy podmiot jest stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, nie ma znaczenia czy został naruszony interes prawny tego podmiotu, a jedynie czy interes taki podmiotowi przysługuje. Udział w postępowaniu, którego przedmiotem jest pozwolenie na budowę obiektu budowlanego, innych podmiotów jako stron tego postępowania, poza inwestorem, nie oznacza, że niemożliwym będzie uzyskanie decyzji

o pozwoleniu na budowę i że tym samym dochodzi do ograniczenia prawa do zabudowy. Przy ustalaniu obszaru oddziaływania chodzi bowiem nie tyle o faktyczne naruszenie konkretnego przepisu, co o potencjalną możliwość oddziaływania obiektu (ze względu na jego specyfikę) na otoczenie, w celu zagwarantowania zainteresowanym właścicielom (użytkownikom wieczystym, zarządcom) nieruchomości sąsiednich udziału w postępowaniu w celu ochrony ich interesów, które mogą być naruszone.

Oddalając skargę, wyrokiem z dnia 5 lipca 2018 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 451/18, Sąd zajął się następującym zagadnieniem: czy niewywiązanie się przez inwestora z nałożonego na niego przez organ w trybie art 59 ust. 3 ustawy Prawo budowlane obowiązku i niedotrzymanie określonego terminu pociąga za sobą konieczność wygaszenia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 2 K.p.a., jak zrobił to organ I instancji, czy też skutkuje obowiązkiem uchylenia decyzji na podstawie art. 162 § 2 K.p.a., jak uczynił to organ odwoławczy, i wreszcie czy organ odwoławczy miał prawo dokonać tego w trybie reformacji. Sąd wskazał, że ustawa Prawo budowlane nie wyjaśnia mechanizmu wyegzekwowania, czy też kontroli wykonania obowiązków nałożonych na inwestora na podstawie art 59 ust. 2 i 3. Przyjąć jednak należy, że niezrealizowanie warunku z art. 59 ust. 2 ustawy Prawo budowlane pociąga za sobą konieczność stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 162 § 1 pkt 2 K.p.a., natomiast niewykonanie czynności wskazanych w art. 59 ust. 3 ustawy Prawo budowlane - konieczność uchylenia pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 162 § 2 K.p.a.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 221/18, przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił decyzje organów administracji architektoniczno – budowlanej, odmawiające zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Organy obydwu instancji argumentowały, że wobec odmowy uzgodnienia warunków realizacji planowanej inwestycji ze strony Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska brak było możliwości uwzględnienia wniosku inwestora. Wojewoda zaznaczył przy tym, że postanowienie RDOŚ nie podlega zaskarżeniu w odwołaniu od decyzji organu I instancji, w trybie określonym art. 142 K.p.a. Zdaniem organu odwoławczego, nie można zaakceptować poglądu, że w postępowaniach odwoławczych prowadzonych przed wojewodą mogły zostać poddane kontroli instancyjnej postanowienia takich organów, dla których organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 K.p.a., nie jest wojewoda.

Uwzględniając skargę, wyrokiem z dnia 22 czerwca 2018 r., Sąd zauważył, że we wskazanej sprawie zarówno uzasadnienia decyzji organu I instancji, jak organu odwoławczego pozbawione były w ogóle argumentów merytorycznych. Eksponowały natomiast swoje związanie postanowieniem RDOŚ i w efekcie brak możliwości wydania pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia o pozwoleniu na budowę z uwagi na brak uzgodnienia warunków jego realizacji z organem ochrony środowiska. Sąd stwierdził, że w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z niezaskarżalnym postanowieniem uzgadniającym, które wiąże organ wydający decyzję i kształtuje jej treść, przytoczenie argumentacji o charakterze merytorycznym jest niezbędne. Wynika to także z treści art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, który nakazuje organowi administracji architektoniczno – budowlanej badanie zgodności projektu budowlanego m.in. z wymaganiami ochrony środowiska. Sąd podniósł zaś, że w przypadku postępowania odwoławczego zakres rozstrzygania sprawy o wydanie pozwolenia na budowę jest jeszcze faktycznie rozszerzony w stosunku do postępowania pierwszoinstancyjnego o konieczność zbadania i rozstrzygnięcia zarzutów skierowanych przeciwko postanowieniu uzgadniającemu.

W wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r. II SA/Rz 84/18, Sąd nie podzielił dokonanej przez organy nadzoru budowlanego kwalifikacji wykonanych przez inwestora robót budowlanych jako rozbudowy budynku o taras, związany funkcjonalnie - poprzez drzwi balkonowe - z położonym na parterze budynku mieszkaniem. Zdaniem Sądu, prace polegające na ułożeniu na przylegającym do budynku mieszkalnego nasypie ziemnym płytek wraz z obrzeżami stanowiły utwardzenie powierzchni gruntu, nie podlegające regulacjom ustawy Prawo budowlane. Sąd uznał również, że fakt oddzielenia zrealizowanego nasypu od budynku folią kubełkową skutkuje uznaniem, że sporny taras nie jest konstrukcyjnie związany z budynkiem, a zatem brak jest możliwości uznania wykonanych przez inwestora robót za rozbudowę budynku.

Oddalając skargę, wyrokiem z dnia 20 lutego 2018 r. II SA/Rz 1320/17 Sąd stwierdził, że jeśli inwestor wykonał obowiązek przedłożenia projektu budowlanego zamiennego po terminie wyznaczonym w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, to samo niedochowanie tego terminu nie może być podstawą wydania decyzji o nakazie rozbiórki w myśl art. 51 ust. 5 tej ustawy. Upływ terminu zakreślonego przez organ nadzoru budowlanego nie powoduje bowiem, że wygasa obowiązek inwestora wykonania obowiązków nałożonych przez organ i uprawnienie

strony do wykonania nałożonych na nią czynności. Jeżeli inwestor wprowadzi uchybi wyznaczonemu przez organ terminowi, ale wykona nałożony na niego obowiązek przed wydaniem przez organ decyzji w trybie art. 51 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, to wówczas samo niedochowanie terminu procesowego z art. 51 ust. 1 pkt 3, nie może być autonomiczną podstawą do wydania decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót, bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

W wyroku z dnia 21 sierpnia 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. II SA/Rz 516/18, Sąd zauważył, że żaden przepis Prawa budowlanego z 1961 r., jak również Prawa budowlanego z 1974 r., nie nakazywał właścicielowi obiektu przechowywania dokumentacji budowy ani dokumentacji powykonawczej. Zatem skoro w świetle ówczesnych regulacji prawnych inwestor (właściciel) mógł całkowicie legalnie pozbyć się tych dokumentów, to obecnie nie sposób z faktu braku tych dokumentów wywodzić negatywnych konsekwencji.

Uwzględniając skargę, wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2018 r. II SA/Rz 561/17, Sąd wskazał, że zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przyłączem kanalizacyjnym jest "odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej", natomiast zgodnie z art. 2 pkt. 7 tej ustawy, siecią są "przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego". Zdaniem Sądu, z powyższych, nieprecyzyjnych definicji wynika, że instalacja kanalizacyjna składa się z trzech, integralnie ze sobą powiązanych części, z których pierwsza ma charakter wewnętrzny (tzw. instalacja wewnętrzna), druga ma charakter zewnętrzny (tzw. instalacja zewnętrzna/sieciowa), natomiast trzecia łączy instalację wewnętrzną i zewnętrzną (jako tzw. przyłącze). Instalacja wewnętrzna jest położona na nieruchomości odbiorcy (najczęściej wewnątrz budynku). Z kolei przyłącze kanalizacyjne jest zlokalizowane pomiędzy instalacją wewnętrzną a pierwszą studzienką kanalizacyjną znajdującą się na nieruchomości odbiorcy, a jeżeli na danej nieruchomości nie ma tego rodzaju studzienki – na odcinku od instalacji wewnętrznej do granicy tej nieruchomości. Przyłącze kanalizacyjne łączy instalację wewnętrzną

z instalacją zewnętrzną (sieciową), która zgodnie z art. 2 pkt. 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ma znajdować się w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sąd wskazał, że z powyższego zestawienia wynika, iż o ile przyłącze kanalizacyjne nie musi stanowić przedmiotu praw rzeczowych lub posiadania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, o tyle sama sieć kanalizacyjna jako tzw. instalacja zewnętrzna musi stanowić co najmniej przedmiot posiadania tego przedsiębiorstwa.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. II SA/Rz 1183/17, Sąd zaznaczył, że plac zabaw, jako kategoria budowlana, nie został wyodrębniony, jako autonomiczne pojęcie na gruncie ustawy Prawo budowlane. W ocenie Sądu plac zabaw nie zalicza się do budynków (art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane), ani budowli (art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane). Rozważenia wymagała natomiast kwestia, czy można go zaliczyć do obiektów małej architektury, o jakich mowa w art. 3 pkt 4 lit. c) tej ustawy. Sąd wskazał, że treść powołanego przepisu pozwala zaliczyć do tej kategorii niewielkie obiekty użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Wobec tak ukształtowanej wypowiedzi prawodawcy należy stanąć na stanowisku, że obiektem małej architektury nie jest "plac zabaw", lecz poszczególne jego elementy, składające się na funkcjonalną całość. Plac zabaw to pewien wyodrębniony funkcjonalnie zespół obiektów małej architektury, służący codziennej rekreacji dzieci. Jest to konkluzja o tyle istotna, że wyznacza metodologię określania granic placu zabaw, które służą z kolei, do sparametryzowania zachowania wymogów odległościowych, zadekretowanych w § 19 ust. 1 pkt 1 i § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Posłużenie się pojęciem placu zabaw w rozporządzeniu technicznym nie może modulować znaczenia, jakie przypisuje się temu pojęciu na gruncie ustawy Prawo budowlane. Sąd podniósł, że przepisy techniczne nie mogą bowiem stanowić samodzielnej podstawy kreowania kategorii obiektów budowlanych, nieprzewidzianych w przepisach tej ustawy. W konsekwencji, jeżeli rozporządzenie techniczne ustanawia wymogi odległościowe dla placu zabaw, to rzeczą organu jest w pierwszej kolejności ustalić, jakie są granice przestrzenne tego placu, albowiem to one stanowią punkt wyjścia dla pozytywnej, bądź negatywnej weryfikacji zachowania

norm odległościowych. Przyjmując, iż plac zabaw stanowi pewną funkcjonalną całość, składającą się z elementów, z których każdy stanowi obiekt małej architektury, w celu ustalenia jego granic, należy rozstrzygnąć i określić, jakie konkretnie moduły (elementy) wchodzi w jego skład, ile ich jest, jak są rozlokowane w przestrzeni i czy można przypisać im związek z uwagi na przeznaczenie. W ocenie Sądu, nie da się wobec tego a limine wykluczyć, że granice placu zabaw będą określać te jego elementy, które wyznaczają jego zewnętrzny obrys.

W wyroku z dnia 10 października 2018 r., wydanym w sprawie II SA/Rz 774/18, Sąd zawarł tezę, zgodnie z którą jeżeli w postępowaniu legalizacyjnym, prowadzonym na podstawie art. 48 ust. 3 ustawy Prawo budowlane nałożono na stronę więcej niż jeden obowiązek i względem jednego z nich, przed innym organem lub sądem, toczy się postępowanie o charakterze prejudycjalnym, to nie ma podstaw do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 4 K.p.a., gdy przynajmniej jeden z pozostałych obowiązków nie został zrealizowany w określonym przez organ terminie.

Interesujące zagadnienie wyłoniło się na gruncie sprawy zarejestrowanej pod sygn. II SA/Rz 519/18, w której przedmiotem kontroli Sądu uczyniono postanowienie organu nadzoru budowlanego wydane w przedmiocie nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Zdaniem Sądu, wymierzenie kary jest potencjalnie możliwe tylko wówczas, gdy strona powinna się ubiegać o uzyskanie takiej decyzji, a z naruszeniem tego przepisu nie czyni tego, i samowolnie, bez zgody organu, przystępuje do użytkowania zrealizowanego budynku. Potencjalna sankcja wymierzenia kary ma zobligować inwestora do podjęcia czynności w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu. Sytuacja taka nie może dotyczyć inwestora, który zrealizował obiekt w warunkach samowoli budowlanej. Skoro nie jest dopuszczalne/wymagane prawem uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie samowoli budowlanej, to nie można w konsekwencji uznać, że strona w takiej sytuacji, spełniającej znamiona samowoli budowlanej, nie uzyskując pozwolenia na użytkowanie, narusza art. 54 bądź art. 55 ustawy Prawo budowlane. Zaistnienie w obrocie prawnym samowoli budowlanej nie może prowadzić do wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu/przedmiotu tej samowoli, lecz powinno uruchamiać postępowanie zmierzające do legalizacji samowoli budowlanej w trybie art. 48 ust. 2 tej ustawy. Jeżeli strona nie mogła dokonać skutecznego prawnie zawiadomienia o zakończeniu

budowy, ani też nie mogła ubiegać się o uzyskanie decyzji w trybie art. 55 Prawa budowlanego, to nie mogła tym samym naruszyć ani art. 54, ani też art. 55 tej ustawy, a taka z kolei sytuacja - jednoznacznie w myśl wykładni językowej, systemowej i logicznej, nie pozwala na zastosowanie kary przewidzianej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego.

14. Sprawy z zakresu dróg

Z szerokiej problematyki tzw. spraw z zakresu dróg w okresie sprawozdawczym dominowały sprawy z obszaru uprawnień do kierowania pojazdami. Mniej liczne skargi dotyczyły opłat i kar za przejazd pojazdem nienormatywnym i krajowego drogowego przewozu osób. Z pozostałych dziedzin w omawianej grupie spraw odnotowano pojedyncze skargi.

W sprawach: II SA/Rz 513/18, II SA/Rz 514/18 i II SA/Rz 515/18 Sąd oddalił skargi na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego - kolejno w przedmiocie skierowania na badania lekarskie, skierowania na badania psychologiczne, skierowania na kurs reedukacyjny. W uzasadnieniach wskazał, że sąd rejonowy prawomocnym wyrokiem orzekł wobec skarżącego zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym na okres 10 lat jako łączny środek karny za popełnienie przestępstw określonych w Kodeksie karnym. Wobec skarżącego nie została wydana decyzja ostateczna w sprawie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. Kwestia ta jest istotna, bowiem stosownie do art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2016 r., poz. 627 ze zm., dalej: „u.k.p.”) ilekroć w ustawie jest mowa o kierowcy (...) – należy przez to rozumieć kierowcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.), zwanej dalej „P.r.d.”. Według art. 2 pkt 21 P.r.d. kierowca to osoba uprawniona do kierowania pojazdem silnikowym lub motorowerem. Analiza przepisów u.k.p. nie pozostawia wątpliwości, że uprawnienie do kierowania ww. pojazdami to instytucja odrębna od środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mimo, że w określonych sytuacjach powiązana z tym środkiem. Bez znaczenia pozostaje fakt, że skarżący utracił dokument prawa jazdy. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 5 ust. 1 u.k.p. prawo jazdy jest dokumentem jedynie stwierdzającym posiadane uprawnienia. System prawa wyraźnie zaś rozróżnia same uprawnienia od dokumentu stwierdzającego ich

posiadanie. Z kolei przepisy, które były podstawą zaskarżonych decyzji, tj. art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt. 3 lit. a, pkt. 5 oraz art. 135a u.k.p. nakazywały starościę wydanie decyzji na podstawie odpisu przesłanego wyroku. Wydanie tych decyzji ma charakter związany, jest obligatoryjne po spełnieniu przewidzianych w ustawie przesłanek. Jak zauważył Sąd, można się zastanawiać zarówno nad racjonalnością jak i ekonomią procesową czy wreszcie celowością wydawania takich decyzji w sytuacji, gdy tak znaczny okres czasu pozostawał skarżącemu do końca obowiązywania sądowego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów silnikowych. Ustawodawca nie określił jednak terminu, w jakim taka decyzja powinna zostać wydana, w tym także terminu „przedawnienia” jej wydania. Nie określił również dodatkowych wymagań niejako pozwalających na ocenę celowości jej wydania w pewnych stanach faktycznych. Oznacza to, że organ ma obowiązek je wydać w terminach wynikających z art. 35 K.p.a. – oczywiście w razie ziszczenia się stanu faktycznego określonego w przepisach. Jednym z elementów tego stanu jest, aby osoba, wobec której wydaje się decyzję posiadała status kierowcy. Skarżący wbrew zarzutom posiada status kierowcy w rozumieniu u.k.p. Sąd zauważył, że w razie niewypełnienia obowiązku określonego w decyzji zrealizuje się kolejna – oprócz orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów – podstawa cofnięcia uprawnień. Dopóki jednak nie cofnięto skarżącemu uprawnień to, nie utracił statusu kierowcy.

W sprawie II SA/Rz 218/18 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że nie ma racji skarżący twierdząc, że organy administracji powinny umorzyć postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w sytuacji, gdy kwestią istotną dla wydania takiej decyzji będzie rozstrzygnięcie sądu w związku z naruszeniem przez niego przepisu ruchu drogowego, polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość jazdy o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, gdy skarżący kwestionuje ustalenia policji drogowej co do popełnienia wykroczenia i nie przyjmuje mandatu karnego, właściwym do rozstrzygnięcia tych zarzutów jest prowadzący postępowanie sąd karny. Zatem zawieszenie postępowania (dot. zatrzymania prawa jazdy) do czasu zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie było prawidłowe. Rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy bowiem w takim przypadku od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. Skoro bowiem skarżący nie przyjął mandatu, a sprawa została skierowana do sądu, kwestia przekroczenia prędkości była „otwarta”. Oznacza to w konsekwencji, że wydanie

w takiej sytuacji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy byłoby „przedwczesne”, a tym samym wadliwe. Organ administracji nie miał podstaw do wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu sądowym.

Orzekając w sprawie kontroli legalności rozstrzygnięć o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w sprawie II SA/Rz 798/18 Sąd stwierdził, że założenia w zakresie polityki sankcjonowania naruszeń prawa w zakresie prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości opierają się na modelu dwutorowości; z jednej strony ustawodawca przewidział stosowanie sankcji karnej za czyn polegający na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości (kara oraz środek karny za popełnienie przestępstwa z art. 178a K.k.), z drugiej zaś zdecydował o poszerzeniu sankcjonowania powyższego czynu poprzez sankcję na drodze administracyjnej, której przejawem są przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 u.k.p. Sankcja w postaci decyzji o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii, co do której sąd karny nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów, wykracza poza treść orzeczonego w wyroku karnym środka karnego i nie pozostaje z nim w bezpośrednim związku. Skonkretyzowany decyzją o odmowie zwrotu zatrzymanego dokumentu prawa jazdy ustawowy zakaz zwrotu dokumentu prawa jazdy został bowiem rozciągnięty na te kategorie, które nie zostały objęte orzeczoną w wyroku środkiem karnym zakazem prowadzenia pojazdów. Przepis art. 12 ust. 2 i 3 u.k.p. w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. implikuje wniosek, że właściwy organ nie może uwzględnić wniosku o zwrot dokumentu prawa jazdy kategorii C oraz C+E. w okresie obowiązywania orzeczonego przez sąd karny w wyroku zakazu prowadzenia pojazdów w zakresie prawa jazdy kategorii B. Sąd wyjaśnił, że z mocy art. 12 ust. 2 pkt. 2 i 3 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. konsekwencją orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów objętych prawem jazdy kategorii B jest ustawowe rozciągnięcie zakazu (w ramach sankcji administracyjnej w postaci decyzji o odmowie wydania lub zwrotu dokumentu prawa jazdy) również na inne kategorie prawa jazdy, w tym także na te, co do których sąd karny nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów, albo co do których zakaz ten wyłączył. Jeżeli zatem orzeczony środek karny - zakaz prowadzenia pojazdów obejmuje pojazdy kategorii B, to z mocy przepisu art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 u.k.p. sankcja administracyjna zakazu wydania lub zwrotu prawa jazdy rozciąga się na prawo jazdy w zakresie kategorii – odpowiednio AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D oraz

B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E. Zatem zwrot dokumentu prawa jazdy w zakresie tych kategorii nie jest dopuszczalny.

Zbieżne stanowisko zajął Sąd w sprawie II SA/Rz 797/18. Według Sądu treść przepisów art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. jest jasna, jednoznaczna i niewymagająca zabiegów interpretacyjnych. Zgodnie z powyższymi przepisami osobie, która ubiega się o wydanie lub o zwrot zatrzymanego prawa jazdy albo o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, C1, C, D1, D, C1+E, C+E, D1+E lub D+E, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie prawa jazdy kategorii B, nie może zostać wydane lub zwrócone prawo jazdy lub przywrócone uprawnienie do kierowania pojazdami w zakresie powyższych kategorii w okresie i zakresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów objętych kategorią B. Trudno sobie wyobrazić by racjonalny ustawodawca pozbawiając prawa do kierowania pojazdami osobowymi (kat. B) zezwoliłby na prowadzenie pojazdów ciężarowych lub ciężarowych z przyczepą (kat. C i C+E). W ocenie Sądu art. 12 ust. 2 u.k.p. nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ wyraźnie sformułowany zakaz wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy wynika wprost z ustawy, a decyzja o odmowie jego wydania i zwrotu stanowi tylko konkretyzację ustawowego zakazu. Z woli ustawodawcy rozszerzony został zasięg negatywnych skutków popełnienia czynu zabronionego stwierdzonego prawomocnym wyrokiem skazującym, na inne kategorie prawa jazdy, co do których sąd karny nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Nie oznacza to jednak w ocenie Sądu „modyfikacji orzeczonego przez sąd karny środka”, czy złamania zakazu wielokrotnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego, bowiem decyzja podejmowana na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. nie jest związana z jakimkolwiek czynem zabronionym, lecz z wyrokiem sądu karnego określonej treści. Organy nie prowadzą postępowania wyjaśniającego w kwestii zdarzenia, w związku z którym orzeczono środek karny, a postępowanie administracyjne nie dotyczy okoliczności zdarzenia, zachowania skazanego, jego oceny i jest zupełnie odrębne od postępowania karnego. Sąd uznał także, że regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. w zakresie, w jakim uniemożliwiają zwrócenie kierującemu pojazdami prawa jazdy kategorii, których nie objął środek karny orzeczony wobec kierującego przez sąd powszechny, nie naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ Konstytucja RP

nie zawiera takiej normy, która uznawałaby prawo do posiadania prawa jazdy jako prawo konstytucyjne (podstawowe), a zatem która mogłaby być stosowana w przedmiotowej sprawie wprost.

W sprawie II SA/Rz 743/18 Sąd uznał słuszność stanowiska skarżącego, że przeprowadzone w sprawie przez organy administracji postępowanie wyjaśniające nie daje na obecnym etapie podstaw do wywiedzenia, że względem skarżącego zachodzą oparte na wiarygodnych przesłankach uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu jego zdrowia. Postępowanie to zostało zainicjowane przesłanym do Starosty wnioskiem Komendanta Powiatowego Policji, w którym w oparciu o informacje o aktualnym stanie zdrowia skarżącego uzyskane od niego samego wskazał, że w jego ocenie istnieje uzasadnione podejrzenie przeciwwskazań do kierowania pojazdami. W następstwie tego Starosta zwrócił się do Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy z prośbą o udzielenie informacji czy powyższe informacje o stanie zdrowia skarżącego mogą stanowić realną podstawę do skierowania go na badania lekarskie w trybie art. 99 ust. 1 pkt 2, ust. 1 lit. a u.k.p. Ośrodek potwierdził, że istnieją przesłanki medyczne do skierowania skarżącego na badania lekarskie celem przeprowadzenia kompleksowej oceny stanu zdrowia skarżącego w aspekcie jego zdolności do prowadzenia pojazdów silnikowych. Zatem pismo skarżącego oraz pismo Ośrodka wyczerpuje zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w oparciu o który doszło do wydania przez Starostę decyzji o skierowaniu skarżącego na badania lekarskie. Taką sytuację Sąd ocenił negatywnie z punktu widzenia kryterium legalności działań organu. Krótka informacja o chorobach skarżącego stanowiła jedynie element opisu trudnej sytuacji skarżącego. Informacje o chorobach, jakkolwiek pochodzą od samego skarżącego, to jednak nie zostały potwierdzone żadnymi zaświadczeniami lekarskimi czy też kartami leczenia szpitalnego tak, aby można było zweryfikować ich prawdziwość. Pismo nie zawiera żadnych informacji o przebiegu chorób, podjętym leczeniu czy objawach mogących mieć wpływ na sprawność psychofizyczną skarżącego jako kierowcy. Z kolei pismo Ośrodka stanowi odpowiedź na zapytanie organu I instancji skonstruowane w oparciu o treść pisma skarżącego. Organ kierując do Ośrodka pytanie zdaje się przerzucać obowiązek związany z gromadzeniem i oceną dowodów w postępowaniu administracyjnym na podmiot zewnętrzny. To rolą organu jest takie przeprowadzenie postępowania, aby potwierdzić prawdziwość, w tym wypadku, informacji podanych przez skarżącego o jego stanie zdrowia, tak aby podjąć niezależną decyzję

o skierowaniu do tego Ośrodka na badania bądź też nie. To nie Ośrodek decyduje o tym czy zachodzą uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy, ale organ w następstwie przeprowadzonego postępowania dowodowego. Mimo, że cel regulacji art. 75 ust. 1 pkt 5 u.k.p. związany z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym wymaga stosunkowo niezwłocznej reakcji, jednak nie należy tracić z pola widzenia przesłanek skierowania na takie badania. Do skierowania skarżącego na badania lekarskie doszło w sposób przedwczesny, w oparciu o niepełny i niezweryfikowany w kontekście art. 75 ust. 1 pkt 5 u.k.p. materiał dowodowy, czym naruszono art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. Uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu zdrowia osoby kierowanej na badania lekarskie powinny wiązać się bowiem z rzeczywistym przekonaniem, że osoba ta nie powinna kierować pojazdami z uwagi na zagrożenie jakie może stwarzać dla siebie i innych uczestników ruchu drogowego. Stąd też wszelkie wątpliwości co do stanu jej zdrowia muszą być poparte stosownymi ustaleniami, a nie tylko hipotetycznie na nie wskazywać.

Podobnie argumentował Sąd w sprawie II SA/Rz 533/18, stwierdzając, że o ile nie budzi żadnych zastrzeżeń, że skierowanie na badania lekarskie nie jest równoznaczne z pozbawieniem prawa jazdy, to nie oznacza jednak, że warunkujące to skierowanie przesłanki ustawowe nie powinny zostać w wiarygodny sposób potwierdzone, a więc z dużym prawdopodobieństwem wskazywać na zmniejszenie się sprawności kierującego w sposób nie gwarantujący bezpiecznego prowadzenia pojazdów. Wymaga to właściwego wyważenia między niewątpliwie nadrzędną wartością jaką jest bezpieczeństwo wszystkich osób uczestniczących w ruchu drogowym oraz związanym z tym ustawowym obowiązkiem starosty czuwania by osoby uprawnione do kierowania pojazdami spełniały w możliwie największym zakresie związane z tym wymagania, a ingerencją w prawa uczestników tego ruchu (wynikające z posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami) wyrażającą się w obowiązku starosty skierowania na badania lekarskie, o ile pozyskane informacje rodzą uzasadnione wątpliwości co do stanu zdrowia kierowcy w zakresie mogącym wpływać na jego zdolność do prowadzenia pojazdów.

15. Sprawy gospodarcze

W tej kategorii spraw najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące gier losowych i zakładów wzajemnych. Niemniej odnotowano sprawy z zakresu wyrobu, rozlewu i obrotu alkoholami, w których skargi zostały oddalone (II SA/Rz 1265-1267/18). W tych sprawach Sąd podzielił argumentację organu o usytuowaniu punktu sprzedaży napojów alkoholowych względem obiektów chronionych, w odległości mniejszej niż przewidziana w uchwale Rady Gminy w sprawie zasad usytuowania sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy. W tej sytuacji jako zasadne uznano stanowisko organu o wydaniu negatywnej opinii w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Odnosząc się zaś do zarzutu skarżącej, że postępowanie w omawianych sprawach zostało wszczęte w chwili gdy obowiązywała uchwała Rady Gminy bardziej liberalna, a zatem to tę właśnie uchwałę należało zastosować, Sąd zauważył, że „obecnie” obowiązująca uchwała nie zawiera przepisów przejściowych pozwalających na zastosowanie poprzednio obowiązującej uchwały. Słusznie zatem organy dokonały pomiarów zgodnie z treścią aktualnie obowiązującej uchwały.

Przechodząc do omówienia podkategorii: gry losowe i zakłady wzajemne stwierdzić trzeba, że najliczniejszą podgrupę stanowiły te, w których organy wydawały decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry. W dużej mierze w tych sprawach skargi zostały odrzucone (m. in. II SA/Rz 31/18, II SA/Rz 400/18, II SA/Rz 1132/18) ze względu na brak uzupełnienia braków formalnych czy fiskalnych skargi.

Natomiast w sprawach, w których dokonano merytorycznego rozpoznania skarg, odnotowano wyroki, w których zostały one uwzględnione (m. in. II SA/Rz 329/18, II SA/Rz 180/18, II SA/Rz 1161/17, II SA/Rz 1252/17) lub oddalone (m. in. II SA/Rz 368/18, II SA/RZ 855/18, II SA/Rz 612/18). W wszystkich tych sprawach (podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym) Składy orzekające podtrzymały dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą wykładni przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 165 - zwana dalej „u.g.h.”). Nie budziła także wątpliwości kwalifikacja spornych urządzeń, jako automatów, na których urządzone były gry w rozumieniu art. 2 ust. 3, 4 i 5 u.g.h., jako

że gry zawierały w sobie element losowości (przebieg i wynik był niezależny od gracza), umożliwiały uzyskanie wygranej rzeczowej w postaci możliwości rozegrania kolejnej gry poprzez wykorzystanie wygranych wcześniej punktów lub/i wygranej pieniężnej, gry urządzone były w celach komercyjnych. Te ustalenia potwierdzone były wynikami eksperymentów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej a także opiniami Wydziału Laboratorium Celnego Izby Celnej. Organy celne nakładały na skarżących (osoby fizyczne, osoby prawne) rzeczowe kary pieniężne po ustaleniu, że podmioty te były „urządzającym gry”. Składy orzekające przy wyjaśnieniu kwestii tzw. „techniczności” przepisów u.g.h. wsparły się stanowiskiem NSA zawartym w uchwale z dnia 16 maja 2016 r. sygn. II GPS 1/16, w której w sposób wiążący stwierdzono, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny - w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE - charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. W uchwale tej sformułowano nadto pogląd, że urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry - podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. W zapadłych orzeczeniach wskazano, że powyższa uchwała przesądziła wątpliwości, co do tego, czy podmiotem omawianego deliktu administracyjnego może być każdy, czy też tylko podmioty, które na gruncie u.g.h. mogą ubiegać się o prowadzenie koncesjonowanej działalności hazardowej, a więc spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. NSA udzielił bowiem wiążącej odpowiedzi, że podmiotem tego deliktu mogą być także osoby fizyczne.

W sprawach - m. in. II SA/Rz 1252/17, II SA/Rz 1161/17, II SA/Rz 1046/17- uchylając zaskarżoną decyzję, a w sprawie II SA/Rz 1074/18 także i poprzedzając ją decyzję organu I instancji, Sąd zwrócił uwagę, że skarga została uwzględniona wobec zaistnienia dwóch istotnych kwestii, a mianowicie faktu przekształcenia na mocy postanowienia Sądu Rejonowego spółki cywilnej w spółkę jawną oraz z uwagi na nowelizację przepisów u.g.h. dokonaną ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r.

o zmianie ustawy o grach hazardowych, w tym art. 89 u.g.h. stanowiącego podstawę wymierzenia skarżącym kary pieniężnej. Odnośnie przekształcenia spółki cywilnej w jawną Sąd zauważył, że zostało ono dokonane po wydaniu decyzji przez organ I instancji, a przed wydaniem zaskarżonej decyzji (w sprawie II SA/Rz 1074/17 przed wydaniem decyzji organu I instancji – dlatego orzeczono o uchyleniu decyzji organów obu instancji). W tym zakresie pozyskanie informacji o takim przekształceniu stanowiło okoliczność, która uniemożliwiała wydanie decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji, gdyż przekładało się na podtrzymanie rozstrzygnięcia wobec podmiotu, który nie istnieje. Sąd podzielił stanowisko organu, że urządzenie gier hazardowych na automatach poza kasynem gry przez spółkę cywilną, wobec nieposiadania przez nią podmiotowości prawnej, ma ten skutek, że za zobowiązania z tego tytułu odpowiadają wspólnicy takiej spółki – art. 91 Ordynacji podatkowej w związku z art. 369 i 864 Kodeksu Cywilnego. Nie podzielił natomiast konkluzji, że przekształcenie spółki cywilnej w jawną pozostawało bez prawnego znaczenia dla wymierzenia kary z art. 89 u.g.h., gdyż w ocenie Sądu determinowało to podmiotowy zakres postępowania. Sąd przyjął, że odpowiedzialność z tytułu urządzania na automatach gier hazardowych poza kasynem gry należy kwalifikować w kategoriach „obowiązku stanowiącego majątek wspólny wspólników”, w związku z czym z chwilą przekształcenia spółki cywilnej w spółkę jawną, to właśnie ta ostatnia będzie podmiotem, na który należałoby nałożyć karę o jakiej mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. Zaznaczono, że odpowiedzialność z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. do czasu wydania decyzji wymierzającej karę pieniężną ma jedynie charakter potencjalny, a nawiązany w takich okolicznościach stosunek administracyjnoprawny zostanie skonkretyzowany dopiero w następstwie przeprowadzenia postępowania administracyjnego i kategoriycznego ustalenia podstaw faktycznych i prawnych odpowiedzialności.

W następstwie przekształcenia spółki cywilnej w spółkę jawną stosunek ten pozostaje w gruncie rzeczy niezmienny. Różnica polega na tym, że jeden z podmiotów tego stosunku – spółka cywilna (wspólnicy spółki cywilnej) zmienia wskutek przekształcenia swoją formę organizacyjnoprawną; jest to tzw. „zasada kontynuacji”. W rezultacie podmiotem stosunku administracyjnego, w tym i stosunku procesowego, jest spółka jawna, a nie wspólnicy nieistniejącej spółki cywilnej.

W świetle powyższego Sąd nie miał wątpliwości, że spółka jawna powstała w następstwie przekształcenia spółki cywilnej (art. 26 § 3 i 4 K.s.h.) jest jej

kontynuatorem w sferze prawa publicznego – o ile nie ma przepisu szczególnego, który by tę kontynuację wyłączał. Jeżeli do przekształcenia doszło w toku postępowania administracyjnego, to nowopowstała spółka jawna powinna być stroną tego postępowania i to ona powinna być adresatem rozstrzygnięcia w sprawie wymierzenia kary za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry. Treść art. 26 § 4 K.s.h. nie daje żadnych podstaw do wnioskowania, że „wejście” w sferę prawną byłej spółki cywilnej następuje jedynie wówczas, gdy na mocy przepisu szczególnego spółka ta, w ramach określonego stosunku publicznoprawnego, miała przyznaną zdolność prawną, np. zdolność prawnopodatkową.

Odnośnie kwestii właściwego ustalenia, jakie przepisy prawa materialnego powinny mieć zastosowanie do rozstrzygnięcia spraw Sąd wskazał, że zaskarżoną decyzję wydano już po nowelizacji art. 89 u.g.h., zaś organ odwoławczy zastosował przepis art. 89 u.g.h. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r., czyli w wersji nieobowiązującej w dacie orzekania. Wyjaśniono, że w sytuacji gdy ustawa nowelizująca zasadniczo zmienia treść art. 89 u.g.h. i nie zawiera przepisów przejściowych a decyzja organu wydawana jest po tym dniu, powstaje wątpliwość, jakie przepisy powinny mieć zastosowanie do oceny zachowania skarżących, które miało miejsce przed 1 kwietnia 2017 r. Kwestia ta powinna być dokładnie omówiona w uzasadnieniu decyzji. W przypadku bowiem gdy ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. nie reguluje kwestii intertemporalnych dotyczących spraw, o których mowa w art. 89 u.g.h., lukę tę powinien wypełnić w drodze wykładni organ stosujący prawo.

W uzasadnieniach zaskarżonych decyzji brak było rozważań w tym zakresie.

W ocenie Sądu obowiązkiem organu odwoławczego było dokonanie szczegółowej analizy art. 89 u.g.h. także w wersji obowiązującej od dnia 1 kwietnia 2017 r. oraz ustalenie, czy w świetle jego treści zachowanie skarżącego jest nadal deliktem administracyjnym i zostało w nowym przepisie spenalizowane. W sytuacji gdyby okazało się, że w świetle nowego brzmienia art. 89 u.g.h. zachowanie skarżących nie jest już deliktem, należało rozważyć, czy i dlaczego powinien być zastosowany art. 89 u.g.h. w starym brzmieniu.

Natomiast powodem uchylecia zaskarżonych decyzji w sprawach II SA/Rz 180/18 i II SA/Rz 367/18 było „sformułowanie sentencji zaskarżonych rozstrzygnięć, którymi organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji”. Jak wyjaśniono organ I instancji wymierzył obojgu skarżącym, jako współnikom spółki cywilnej, karę w wysokości 12 000 zł, za urządzenie gier na automacie poza kasynem, nie

precyzując jednak który ze współników karę tę powinien uiścić oraz w jaki sposób winien tego dokonać. Jak zauważył Sąd, w tej sytuacji nie sposób było stwierdzić, jaki skutek wywoła uiszczenie czy też wyegzekwowanie kary od jednego ze współników na sytuację drugiego współnika. Organ odwoławczy wskazując na indywidualność odpowiedzialności urządzających grę, utrzymał to rozstrzygnięcie w mocy, w efekcie czego otwartą pozostawił kwestię zasad odpowiedzialności współników. W tej sytuacji zaskarżone decyzje budziły wątpliwości, w zakresie treści zawartego w nich rozstrzygnięcia, co do rodzaju nałożonego na skarżących obowiązku. Wątpliwości tych nie wyjaśniały uzasadnienia decyzji organu odwoławczego, które nie odnosiły się do tej kwestii w jakikolwiek sposób. Sąd wskazał na brak możliwości domniemywania czy odpowiedzialność współników ma charakter solidarny czy też nie. Wobec tego, że były to okoliczności istotne, z punktu widzenia chociażby ewentualnej egzekucji obowiązku pieniężnego, Sąd uchylił zaskarżone decyzje organów II instancji.

Natomiast wśród spraw, w których skargi zostały oddalone odnotowania wymagają te (m. in. II SA/Rz 184/18, II SA/Rz 611/18, II SA/Rz 612/18), w których Składy orzekające podzieliły pogląd organu odwoławczego (i jednocześnie odmienny od spraw wyżej omówionych), że z uwagi na brak zdolności prawnej - spółka cywilna nie była stroną postępowania w sprawie wymierzenia kar pieniężnych z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry. Postępowanie to od początku prowadzone było w stosunku do skarżących - osób fizycznych i zakończyło się wymierzeniem im solidarnie kar pieniężnych, jako współnikom spółki cywilnej. W tej sytuacji przekształcenie spółki cywilnej w spółkę jawną pozostało bez wpływu na stronę procesową rozpatrywanej sprawy. Skoro spółka cywilna nie miała zdolności prawnej na gruncie prawa administracyjnego, nie mogła zostać na nią nałożona kara na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. To współnicy spółki cywilnej byli stronami prowadzonego w tym przedmiocie postępowania i prawidłowo im przypisana została odpowiedzialność za popełniony delikt administracyjny i nałożona stosowna sankcja. Sąd rozpoznający sprawę nie podzielił poglądu, że odpowiedzialność z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry należy kwalifikować w kategoriach obowiązku stanowiącego majątek spółki. Źródłem tej odpowiedzialności jest bowiem nie stosunek zobowiązaniowy, ale okoliczności obiektywne, tj. naruszenie przez określone osoby warunków urządzania gier na automatach w rozumieniu u.g.h. Oceny tej nie zmienił fakt, że umowę o świadczenie usług zawarli skarżący, jako

wspólnicy spółki cywilnej, albowiem umowa ta rodziła jedynie skutki na gruncie prawa cywilnego, które pozostają poza zakresem omawianej sprawy. Wprawdzie na podstawie wspomnianej umowy skarżący podjęli się czynności kwalifikowanych na gruncie u.g.h., jako współorganizowanie gier, jednakże nie miało to wpływu na zasady ich administracyjnej odpowiedzialności z tego tytułu oraz zagadnienia procesowe w prowadzonym w tym przedmiocie postępowaniu.

Sąd zaznaczył, że ustawa Kodeks spółek handlowych stanowi regulację cywilnoprawną, normującą stosunki cywilnoprawne pomiędzy jego podmiotami (osobami prawnymi i fizycznymi, a także określonymi jednostkami organizacyjnymi, nieposiadającymi osobowości prawnej). Potwierdza to między innymi jej art. 2, nakazujący w kwestiach nieuregulowanych tym aktem stosować przepisy Kodeksu cywilnego. K.s.h. nie zawiera więc, co do zasady, regulacji z zakresu prawa administracyjnego, za wyjątkiem art. 553 § 2 K.s.h., zgodnie z którym spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej. Regulacja ta jednak odnosi się jedynie do kwestii ściśle w niej wskazanej i nie sposób na jej podstawie wywodzić przejścia praw, a zwłaszcza obowiązków, o których w przepisie tym nie wspomniano. Przepis ten nie stanowi też podstawy modyfikowania podmiotowego zakresu spraw, dotyczących kwestii, pozostających poza zakresem jego regulacji. Tak samo z art. 26 § 5 K.s.h. nie sposób wywodzić przejścia odpowiedzialności za delikt administracyjny na nowo powstały podmiot. Stoi temu na przeszkodzie nie tylko cywilnoprawny charakter wskazanego przepisu, ale również to, że odpowiedzialność tego rodzaju nie spoczywała na spółce cywilnej. Postępowanie prowadzone było w stosunku do skarżących - osób fizycznych - i zakończyło się wymierzeniem im kar pieniężnych jako współnikom spółki cywilnej na zasadzie solidarności, stosownie do art. 91 O.p. w związku z art. 369 K.c. Zdaniem Sądu przekształcenie spółki cywilnej w spółkę jawną nie spowodowało zmiany strony postępowania.

Jako niezasadny Sąd uznał argument skarżących o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji z uwagi na fakt, że zostali uniewinnieni przez sąd karny od zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego. Wyjaśniono, że zasady odpowiedzialności karnej i administracyjnej oparte są na zupełnie innych regułach. Odpowiedzialność administracyjna (o jakiej

mowa w omawianych sprawach), ma charakter zobiektywizowany i jest niezależna zarówno od ustalenia winy objętego nią podmiotu, jak i wykazania spełnienia przez niego określonych przesłanek, składających się na stronę podmiotową czynu w ujęciu prawnokarnym. Natomiast w przypadku odpowiedzialności karnej elementy te są niezwykle istotne. Jeżeli chodzi o stronę podmiotową czynu zabronionego o charakterze umyślnym, niezbędnym jest wykazanie, iż skarżący miał świadomość znamion określonego czynu zabronionego i działał w tym zakresie z zamiarem ich realizacji oraz nie zachodzą inne okoliczności odpowiedzialność tę wyłączające, takie jak działanie w warunkach błędu. Kolejnym warunkiem pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności karnej jest przypisanie jej znamion winy w odniesieniu do konkretnego czynu. To stanowi niezwykle istotny element odpowiedzialności karnej, nieznajdujący odpowiednika na gruncie prawa administracyjnego. Zasady odpowiedzialności administracyjnej, zgodnie z którymi wymierzono skarżącemu karę w kontrolowanej sprawie, nie uwzględniają działania w ramach błędu, co do znamion określonego deliktu administracyjnego. Nie pozwalają też na rozróżnianie, w oparciu o wzajemne relacje i zależności, ról poszczególnych podmiotów składających się na cały proces urządzania gier, wbrew przepisom ustawy, czy też stopniowanie odpowiedzialności za nie, ze względu na ich doniosłość i znaczenie. W tej sytuacji nawet wyłączenie odpowiedzialności karnej skarżących nie pozwala na stwierdzenie, że również nie powinni oni odpowiadać na podstawie przepisów u.g.h.

Z kolei w sprawach m. in. II SA/Rz 368/18, II SA/Rz 855/18, II SA/Rz 958/18 Sąd oddalając skargi wywiódł, że organy prawidłowo stosowały przepisy dotychczasowe u.g.h., tj. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 kwietnia 2017 r. Oceniane zdarzenia - zachowanie skarżącego, stanowiące delikt administracyjny, tak przed wskazaną cezurą jak i po tej cezurze, miało miejsce w czerwcu 2013 r., a w ustawie zmieniającej brak jest wyraźnego polecenia, aby należało je ocenić przez pryzmat innego stanu prawnego, aniżeli obowiązujący w czasie, kiedy skarżący realizował określoną, zakwestionowaną przez organy aktywność. Przedstawiony wybór odpowiedniego reżimu prawnego, przy braku przepisów przejściowych, wiązał się z koniecznością stosowania reguł i zasad wykładni prawniczych, w szczególności odnoszących się do tzw. prawa represyjnego, aby uczynić zadość konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz nie doprowadzić do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz stypizowanego w art. 234

O.p., znajdującego zastosowanie w kontrolowanej sprawie z mocy art. 8 u.g.h., zakazu reformationis in peius (zakazu pogarszania w postępowaniu odwoławczym sytuacji odwołującego się). Również jako nieznające podstaw faktycznych i prawnych Sąd uznał argumenty w zakresie przydawania spornym automatom dokonywania rzekomego obrotu pochodnymi instrumentami. Wbrew stanowisku skarżącego przedmiotem prowadzonej działalności na spornym urządzeniu nie był obrót terminowymi operacjami finansowymi, instrumentami rynku pieniężnego lub papierami wartościowymi, o których mowa w art. 7a ustawy Prawo bankowe, lecz urządzanie gier na automatach w rozumieniu art. 2 ust. 3 i 5 u.g.h. Sąd podkreślił, że zastosowanie art. 7a ustawy Prawo bankowe, możliwe jest jedynie po spełnieniu określonych w tej ustawie warunków. W szczególności podmiot, który świadczy usługi, o których mowa w tym przepisie musi być w stanie udokumentować, że jest instytucją finansową w rozumieniu Prawa bankowego i działa zgodnie z przepisami regulującymi rynek finansowy w Polsce. Konieczne jest również odpowiednie udokumentowanie, że operacje finansowe, o których mowa, są przeprowadzane w sposób zgodny z przepisami prawa i mają rzeczywisty charakter, co oznacza, że nie są to operacje jedynie dla pozorów, czy wprowadzające w błąd. W tym konkretnym przypadku zarówno warunek podmiotowy jak i przedmiotowy nie został przez Skarżącego spełniony. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, nie wynikało, aby sporne urządzenie było wykorzystywane do zawierania terminowych operacji finansowych, instrumentów rynku pieniężnego lub papierów wartościowych. Skarżący nie przedstawił żadnych materialnych dowodów, które by świadczyły o tym, że w ramach prowadzonej działalności za pośrednictwem spornego urządzenia zawierane były jakiegokolwiek transakcje finansowe, np. potwierdzenia przelewów, zasilania kont brokerskich itp.

16. Sprawy obywatelskie

W sprawach tej kategorii najliczniejszą grupę stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania.

Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała, że problemy orzecznicze dotyczyły głównie kwestii procesowych. Najczęściej stawiane zarzuty wiązały się z nieprawidłowością dokonanych przez organy ustaleń faktycznych,

w tym braku wszechstronnego zebrania materiału dowodowego, czy też nieprawidłowej jego oceny.

W wyroku z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 129/18 Sąd podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 720/17, że skoro ustawodawca dopuścił możliwość równoczesnego posiadania zameldowania na pobyt stały i pobyt czasowy, to powyższe oznacza, iż dopóki trwa usprawiedliwiony powód do czasowego zamieszkiwania w innym miejscu, a strona deklaruje wolę powrotu do dotychczasowego miejsca zameldowania, dopóty uzasadnione jest utrzymywanie stałego meldunku w miejscu, w którym strona faktycznie nie przebywa.

Uchylając decyzję Wojewody Podkarpackiego Sąd wytknął organowi zbyt formalistyczne podejście, brak przeprowadzenia dogłębnej i zgodnej z zasadami doświadczenia życiowego analizy wszystkich zebranych w sprawie dowodów.

Wśród tej kategorii odnotowano również sprawy dotyczące odtworzenia treści aktów stanu cywilnego. Wyrokiem z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 364/18 Sąd uchylił decyzję Wojewody Podkarpackiego oraz decyzję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Krempnej. Stwierdził, że organy odmawiając odtworzenia treści aktu urodzenia dokonały niedopuszczalnej, w takim przypadku, merytorycznej oceny wniosku. Skoro, jak podkreślił Sąd, organ I instancji przyjął, że w postępowaniu administracyjnym nie można odtworzyć treści aktu stanu cywilnego z uwagi na niemożliwość ustalenia faktu jego sporządzenia, to uczynienie przez organ II instancji wzmianki o możliwości jego odtworzenia i jednocześnie utrzymanie decyzji organu I instancji w mocy, czyniło decyzję organu II instancji niezrozumiałą.

Pojawiły się również sprawy związane z wydawaniem zaświadczeń. Wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 297/18 Sąd oddalił skargę w przedmiocie wydania zaświadczenia dotyczącego informacji o osobach zameldowanych w przeszłości na nieruchomości stanowiącej własność wnioskodawcy. Sąd zgodził się ze stanowiskiem organów, że skoro nie dysponowały stosownymi dokumentami, to nie istniał po ich stronie obowiązek wydania zaświadczenia.

Inne z kolei stanowisko zajął Sąd w wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1166/18.

W sprawie, wnioskodawczyni domagała się wydania zaświadczenia potwierdzającego jej pobyt w okresie wakacyjnym w miejscowości Olszanica, które

jak wskazała, konieczne było jej do uzyskania świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Uchylając decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie oraz Wójta Gminy Olszanica, Sąd przeciwnie do organów stwierdził, że istnieje przepis prawa zobowiązujący organ do wydania wnioskowanego świadczenia – art 217 § 2 pkt 1 k.p.a. Przepis ten wynika z regulaminu wewnętrznego urzędowania zakładu, który zgodnie z art 9 § 1 Kodeksu pracy stanowi element prawa pracy.

17. Gospodarka nieruchomościami

W powyższej kategorii w zdecydowanej większości spraw skargi oddalono. Przedmiotem rozpoznania Sądu były m. in. sprawy ze skarg na: decyzje wydane w przedmiocie odmowy wygaszenia lub odmowy stwierdzenia nieważności lub stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, decyzje w przedmiocie dodatkowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego po upływie terminu zagospodarowania nieruchomości, bezczynność w przedmiocie wykonania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, na uchwałę w przedmiocie wyrażenia zgody na przekazanie w formie aportu prawa własności nieruchomości.

W sprawie II SA/Rz 906/18 Sąd oddalił skargę na decyzję organu odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję w sprawie odmowy wygaszenia decyzji ostatecznej zatwierdzającej podział nieruchomości. Wyjaśnił, że przedmiotem wniosku jest decyzja ostateczna o podziale geodezyjnym nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji celu publicznego polegającej na przebudowie koryta rzeki wraz z odcinkową budową wałów. Realizacja celu publicznego nie byłaby jednak możliwa bez dokonania wcześniejszego podziału nieruchomości, objętych planowaną inwestycją. Jeśli zatem nadal w obrocie prawnym pozostaje decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, to brak jest przesłanek do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. Istnienie w obrocie prawnym decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wyklucza przyjęcie, że decyzja podziałowa stała się bezprzedmiotowa. Z bezprzedmiotowością decyzji mamy do czynienia wówczas, gdy jej rozstrzygnięcie, a więc materialnoprawny skutek decyzji traci rację bytu. Ma to między innymi miejsce wówczas, gdy nie jest możliwa realizacja uprawnień bądź

obowiązków wynikających z decyzji. Ponadto decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego staje się bezprzedmiotowa, gdy dla danego terenu uchwalono plan miejscowy, ale taka sytuacja nie miała miejsca w przedmiotowej sprawie. Ustalenie, że decyzja nie stała się bezprzedmiotowa powoduje, że nie było konieczne rozważanie pozostałych elementów przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

W sprawie II SA/Rz 873/18 Sąd uchylając decyzje organów I i II instancji w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości z naruszeniem prawa wyraził pogląd, że dopóki właścicielem nowotworzonych działek pozostaje jedynie właściciel (lub współwłaściciele) działki podlegającej podziałowi, nie ma podstaw, aby przyjąć, że skutek prawny decyzji podziałowej ma charakter nieodwracalny. Ewentualne wycofanie decyzji podziałowej z obiegu prawnego prowadzi bowiem do przywrócenia poprzedniej numeracji oraz poprzedniego wpisu do ewidencji podzielonej działki, bez wpływu na istotę przysługującemu właścicielowi prawa własności. Odmiennie należy ocenić skutki prawne decyzji podziałowej, jeżeli w efekcie dalszego obrotu prawnego poszczególne działki stały się własnością różnych podmiotów, jeśli nabywców chroni rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych.

W sprawie II SA/Rz 783/18 uchylając decyzje I i II instancji wydane w przedmiocie dodatkowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nałożonej z uwagi na bezskuteczny upływ terminu zagospodarowania nieruchomości, określony w umowie wskazał, że nałożenie tej opłaty nie może być uzasadnione samym faktem przekroczenia terminu zagospodarowania nieruchomości, jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie. Opłata roczna stanowi swoistą sankcję typu finansowego, a decyzja o jej nałożeniu ma charakter uznaniowy. Skoro tak, decyzja o nałożeniu dodatkowej opłaty rocznej musi uwzględniać zarówno interes publiczny oraz interes prywatny użytkownika wieczystego. Ustalając opłatę organ ma obowiązek zbadać przyczyny niedotrzymania przez użytkownika wieczystego terminu wyznaczonego na zagospodarowanie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, bowiem ustalenie opłaty dodatkowej powinno być ostatecznym środkiem, którego wykorzystanie jest niezbędne dla realizacji celu umowy. Ponadto w przedmiotowej sprawie umknęło organowi nakładającemu opłatę, że złożenie wniosku o rozwiązanie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie, wyłączyło pobieranie dodatkowych opłat rocznych.

W sprawie II SA/Rz 576/18 Sąd stwierdził nieważność uchwały podjętej w przedmiocie wyrażenia zgody na przekazanie w formie aportu prawa własności nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy do spółki. Proces oceny legalności uchwały zmierzał do stwierdzenia, czy i w jakim zakresie działki położone na terenie sołectwa stanowią mienie komunalne lub mienie gminne. Z obowiązujących regulacji wynika, że istniejące w dniu 27 maja 1990 r. mienie gminne (dotychczasowe mienie gromadzkie), które stało się z dniem 29 stycznia 1958 r. mieniem gminnym, stało się z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa mieniem gminy, na obszarze której było położone. Ustawodawca wprowadzając odrębną podstawę prawną komunalizacji dawnego mienia gromadzkiego uznał, że w warunkach reaktywacji samorządu terytorialnego należy przyznać ochronę prawom nabytym przez mieszkańców wsi w odniesieniu do dawnego mienia gromadzkiego, które z dniem 27 maja 1990 r. stało się mieniem gminy. Przejawem tej ochrony jest zasada nienaruszalności praw rzeczowych i majątkowych przysługujących mieszkańcom danej wsi przed dniem 27 maja 1990 r. w odniesieniu do dawnego mienia gromadzkiego. Zakresem powyższej ochrony zostały objęte nie tylko prawa własności, prawa użytkowania lub inne prawa rzeczowe, lecz także pozostałe prawa majątkowe, w tym także prawo do korzystania z byłego mienia gromadzkiego. W związku z powyższym wyrażenie przez organ zgody na rozporządzenie mieniem gminnym lub komunalnym bez zgody mieszkańców wsi działających jako zebranie wiejskie było niedopuszczalne, bowiem naruszało dotychczasowe prawa mieszkańców wsi czy sołectwa rozumianego jako ogół mieszkańców tego sołectwa do swobodnego korzystania z tego mienia.

18. Stosunki wodne

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

zmian stanu wody na gruncie, realnej szkody oraz związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zmianami a szkodą.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1344/17, Sąd oddalając skargę wyrokiem z dnia 13 marca 2018 r. stwierdził, że w kontekście art. 251 Kodeksu cywilnego nie sposób wywieść, aby do ochrony przysługującego skarżącym ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności mieszkania mogło dojść w drodze art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2001 r. Zdaniem strony skarżącej, w okolicznościach sprawy związek normatywny między interesem wywodzonym z konkretnej normy prawa cywilnego a ich sytuacją prawną w postępowaniu administracyjnym, miał wiązać się z przysługującą im dożywotnią, bezpłatną służebnością mieszkania w budynku, której prawidłowe wykonywanie jest niemożliwe wskutek zawilgocenia spowodowanego napływem wody z działki sąsiedniej, co uzasadniało po ich stronie dopuszczalność wystąpienia na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2001 r. o nakazanie jej właścicielowi przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. W ocenie Sądu, orzekające w sprawie organy trafnie uznały, że skarżący w sprawie mają jedynie interes faktyczny i nie są w stanie wykazać się interesem prawnym co do zgłoszonego żądania. Nie sposób bowiem wywieść ich uprawnienia do wystąpienia w trybie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2001 r. z żądaniem ochrony przysługującego im ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności mieszkania z treści art. 251 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do ochrony praw rzeczowych ograniczonych stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności.

W wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Rz 1125/17, wydanym w sprawie, w której kontroli poddano decyzje o nakazie przywrócenia działki do stanu pierwotnego, Sąd podniósł, że jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody nie wynikają wyłącznie z podjętych przez niego działań na gruncie stanowiącym jego własność ale także na nieruchomości poszkodowanego, o ile tylko mające być nakazane mu działania wpisują się w wynikający z art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2001 r. wymóg przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, brak jest przeszkód, by nakazem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie została objęta także nieruchomość sąsiednia. Ponieważ wiąże się to z ingerencją w cudze prawo własności, kluczowa pozostaje kwestia zgody jej właściciela, która może być wyrażona już w toku postępowania poprzedzającego wydanie decyzji, a w sytuacji braku możliwości jej uzyskania,

powinność jej uzyskania powinna wynikać z rozstrzygnięcia organu. Odmowa wyrażenia tej zgody przez właściciela nieruchomości sąsiedniej ze szkodą dla której nastąpiła zmiana stanu wody na gruncie byłaby równoznaczna z częściową dezaktualizacją nakazu nakładanego na osobę zobowiązaną, zwalniając ją w tej części z tego obowiązku.

Na uwagę zasługuje również zagadnienie, które wyłoniło się na kanwie spraw, w których kontroli Sądu poddano decyzje organów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, związane z ustaleniem opłat za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do wód powierzchniowych w sytuacji, gdy inwestycja, na rzecz której wydano wcześniej pozwolenie wodnoprawne, nie została zakończona oraz nie rozpoczęto jej użytkowania do dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty. Zdaniem organów, kwestia realizacji inwestycji nie ma znaczenia, bowiem podstawa uiszczania opłaty stałej nie wynika z faktycznych ilości odprowadzanej wody, tylko z decyzji – pozwolenia wodnoprawnego.

Wyżej opisany pogląd nie znalazł akceptacji składów orzekających Sądu (wyroki z dnia 26 września 2018 r. II SA/Rz 705/18 i II SA/Rz 706/18 oraz z dnia 10 października 2018 r. II SA/Rz 865/18). Zdaniem Sądu, już z treści art. 35 ust. 3 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r., definiującego usługi wodne wynika, że usługa w postaci odprowadzania do wód – wód opadowych lub roztopowych jest immanentnie związana z istnieniem otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych albo istnieniem systemów kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Konsekwentnie też z art. 268 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynika, że obowiązek poniesienia opłat za usługi wodne wiąże się z odprowadzaniem do wód - wód opadowych lub roztopowych uprzednio ujętych w oznaczone rodzaje urządzeń wodnych, tzn. w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej. Przez systemy kanalizacji deszczowej rozumie się zbiór urządzeń wodnych, takich jak kanały, rowy, rury, kolektory, przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych lub roztopowych.

Sąd podkreślił, że w świetle powyższego obowiązek ponoszenia opłat nie powstaje w przypadku odprowadzania wód opadowych lub roztopowych bezpośrednio na powierzchnię ziemi. Dopiero istnienie urządzeń wodnych składających się na otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej umożliwia ustalenie opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód.

Urządzenia te stanowią zatem warunek niezbędny dla ustalenia opłaty. Służą one bowiem przechwytywaniu wód opadowych lub roztopowych i ich dalszemu odprowadzaniu do wód. Warunkiem natomiast uznania urządzeń wodnych za urządzenia kanalizacji deszczowej bądź kanalizacji zbiorczej jest potwierdzenie, że zostały one wybudowane i oddane do użytku oraz, że funkcjonują realizując przypisaną im funkcję przechwytywania wód opadowych lub roztopowych i dalszego ich odprowadzania do wód. O ile zatem pozwolenie wodnoprawne jest źródłem danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, o tyle samo jego istnienie nie jest warunkiem wystarczającym do określenia tej opłaty.

19. Geodezja i kartografia

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

Powtarzającym się zagadnieniem była kwestia deklaratoryjnego charakteru ewidencji gruntów i budynków, podkreślona m. in. w sprawach o sygn. II SA/Rz 101/18, II SA/Rz 183/18 i II SA/Rz 995/18. Sąd oddalając skargi wyjaśnił, że organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej mogą dokonywać czynności rejestrujących stany prawne ustalone w innym trybie lub w innych postępowaniach. Organy te nie mogą natomiast samodzielnie rozstrzygać o kwestiach dotyczących praw do dysponowania gruntem, budynkiem czy lokalem.

Z kolei w sprawach o sygn. II SA/Rz 1209/17, II SA/Rz 458/18 i II SA/Rz 713/18 Sąd wyjaśnił, że dokumenty określające poprzedni stan prawny działek gruntu nie stanowią podstawy zarejestrowania tego stanu w ewidencji gruntów i budynków, jeżeli stan późniejszy został stwierdzony kolejnym dokumentem, z którym ustawodawca związał skutek wiążącego ustalenia stanu prawnego danych działek gruntu. Ewidencja gruntów jest bowiem tylko publicznym rejestrem obejmującym dane o gruntach wynikające z odpowiedniej dokumentacji urzędowej, który powinien być utrzymywany w stałej aktualności co do stanu faktycznego i prawnego.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 1154/17 Sąd podkreślił, iż to, że działki nie są aktualnie użytkami zabudowanymi i zurbanizowanymi w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej w skrócie: „p.g.k.”), nie musi oznaczać, że nie są to działki budowlane w rozumieniu przepisów

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To na gruncie tych przepisów występuje bowiem pojęcie działki budowlanej. Natomiast organy ewidencyjne rozstrzygają na podstawie p.g.k., która posługuje się innymi cechami kwalifikacyjnymi, skoncentrowanymi na obecnym sposobie użytkowania użytku gruntowego.

Warto również zwrócić uwagę na stanowisko Sądu wyrażone w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Rz 1155/17. Sąd stwierdził, że nie jest możliwe dokonanie zmian w ewidencji gruntów w sytuacji, gdy organ uprzednio nie wykonał obowiązku wpisu z urzędu do ewidencji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, ustalonego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Sprawa o sygn. II SA/Rz 29/18 dotyczyła odmowy zmiany oznaczenia funkcji budynku garażowego, polegającej na wykazaniu tego budynku w ewidencji jako odrębnego budynku mieszkalnego. Oddalając skargę Sąd stwierdził, że dla klasyfikacji wynikającej z obowiązujących przepisów nie ma znaczenia wielkość garażu oraz to, jak skarżący użytkuje budynek garażu, o ile nie zostało wydane rozstrzygnięcie dotyczące zmiany sposobu jego użytkowania. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. II SA/Rz 417/18, w którym Sąd stwierdził, że dla oznaczenia funkcji podstawowej budynku decydujące znaczenie ma dokumentacja architektoniczno- budowlana w postaci zatwierdzonego projektu budowlanego. Podstawą do dokonania zmian w ewidencji, w sytuacji budynku już wybudowanego, może być więc decyzja właściwego organu budowlanego w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, o której mowa w art. 71 ustawy Prawo budowlane.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 239/18 Sąd stwierdził, że wyrok sądu powszechnego w sprawie o wydanie nieruchomości lub jej części może stanowić podstawę aktualizacji ewidencji gruntów jedynie wówczas, gdy stosownie do postanowień art. 36 p.g.k. w jego sentencji sąd zamieścił rozstrzygnięcie o rozgraniczeniu. Jeżeli sąd oddalił powództwo windykacyjne nie zamieszczając w sentencji wyroku rozstrzygnięcia o rozgraniczeniu, nie można przyjąć, iż taki wyrok stanowi podstawę do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Przedmiotowy wyrok w zakresie sporu dotyczącego własności, odnosi skutki wyłącznie między stronami,

nie może natomiast, wobec braku rozstrzygnięcia w przedmiocie rozgraniczenia, wywierać skutków erga omnes.

Przytoczyć również należy uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. II SA/Rz 384/18, w którym Sąd wskazał, że w obowiązującym od dnia 17 października 1997 r. konstytucyjnym porządku prawnym podstawę prawną rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej mogą stanowić wyłącznie akty normatywne posiadające przymiot źródeł prawa, określone w art. 87 Konstytucji RP. W związku z powyższym Sąd wyjaśnił, że do kategorii źródeł prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji, zawierających normy powszechnie obowiązującego prawa, nie należą przepisy zarządzenia Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 695/18 Sąd podkreślił, że aktualizacja ewidencji gruntów i budynków z uwagi na wykrycie błędnych informacji (art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. d) p.g.k. w zw. z § 45 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków) dotyczy wyłącznie takich danych ewidencyjnych, których wadliwość jest oczywista, a treść prawidłowego wpisu, wynika jednoznacznie z zalegających w operacie dokumentów. Omawiany tryb nie dotyczy natomiast sytuacji, w których kwestionuje się zalegające w zasobie dokumenty i w konsekwencji odzwierciedlającą ich treść ewidencję. Tożsamy pogląd wyrażony został w sprawie o sygn. II SA/Rz 385/18.

Kwestii proceduralnej dotyczyło rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. II SA/Rz 1235/17. Uchylając decyzje organów obu instancji Sąd stwierdził, że w sytuacji gdy przedstawione we wniosku opracowanie przyjęte do zasobu, w ocenie organów dawało podstawy do aktualizacji także innych danych, informacji objętych ewidencją gruntów, to należało wszcząć z urzędu odrębne postępowanie w zakresie wykraczającym poza wniosek. Nie jest bowiem dopuszczalne wykraczanie z urzędu poza ramy sprawy wszczętej na wniosek uprawnionej osoby.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 307/18 Sąd stwierdził, że aktualizacja ewidencji gruntów w żaden sposób nie stanowi rozporządzenia nieruchomością, nie stanowi też o zmianie sposobu jej użytkowania lub przeznaczenia. A zatem do wszczęcia postępowania aktualizacyjnego nie jest wymagany wniosek wszystkich współwłaścicieli nieruchomości.

Osobną grupę stanowiły sprawy dotyczące rozgraniczenia nieruchomości.

W wyroku w sprawie o sygn. II SA/Rz 352/18 Sąd stwierdził, iż posiadacz samoistny, a więc podmiot, który rzeczą faktycznie włada tak jak właściciel, z całą pewnością może być zaliczony do podmiotów mających prawo żądania wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego lub uczestniczenia w postępowaniu wszczętym z wniosku strony lub z urzędu, dopóki istnieje domniemanie, iż jego posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 498/18 Sąd oddalając skargę na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania od decyzji wójta o rozgraniczeniu nieruchomości wyjaśnił, że przepis art. 33 ust. 3 p.g.k. należy pojmować jako *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. dotyczących odwołań od decyzji.

Warto również zwrócić uwagę na niektóre rozstrzygnięcia Sądu dotyczące problematyki kosztów administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego.

W sprawach o sygn. II SA/Rz 1245/17 i II SA/Rz 226/18 Sąd stwierdził, że orzeczenie o kosztach nie jest obligatoryjnym elementem decyzji rozgraniczeniowej, jest to samodzielne rozstrzygnięcie procesowe, które może, ale nie musi stanowić elementu rozstrzygnięcia rozgraniczeniowego.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 333/18 Sąd stwierdził, że nie można obciążać kosztami administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego właściciela nieruchomości sąsiedniej, w sytuacji, gdy nie kwestionował on przebiegu granicy, a postępowanie rozgraniczeniowe zostało zainicjowane przez inną stronę dla udowodnienia racji w postępowaniu cywilnym o ochronę własności.

20.Ochrona środowiska

Zwrócenia uwagi wymaga sprawa sygn. II SA/Rz 1333/17, w której Sąd uchylił decyzję SKO w Przemysłu utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Przeworsk stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. Zasadnicze znaczenie dla negatywnej kwalifikacji legalności kontrolowanych decyzji miało, zdaniem Sądu, niedokonanie prawidłowego rozważenia, oceny oraz uwzględnienia warunków określonych w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, która to opinia miała charakter warunkowo pozytywnej. Powyższe warunki nie zostały jednak rozważone oraz uwzględnione

przez organy orzekające w sprawie, które ograniczyły swoje ustalenia na ten temat do powtórzenia treści opinii w uzasadnieniach decyzji pierwszej i drugiej instancji. Również charakterystyka przedsięwzięcia, stanowiąca jako załącznik integralną część decyzji w przedmiocie braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2017r. poz. 1405) nie zawierała informacji na temat uwzględnienia warunków wskazanych przez RDOŚ. Tymczasem, w ocenie Sądu, w sytuacji wydania na podstawie art. 64 ust. 3a wymienionej ustawy środowiskowej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska warunkowej opinii pozytywnej wskazującej na konieczność określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożenia obowiązku działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b wymienionego aktu, organy wydające postanowienia i decyzje, o których mowa w art. 63 ust. 2 (postanowienie dotyczące potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) oraz w art. 84 ust. 1 (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) wskazanej ustawy, mają obowiązek rozważenia wskazań wynikających z powyższej opinii oraz szczegółowego i precyzyjnego wyjaśnienia powodów i przesłanek, które ostatecznie zadecydowały o ich uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu.

Sąd uwzględnił także skargę w sprawie sygn. II SA/Rz 55/18, w której przedmiotem zaskarżenia była decyzja SKO w Przemyślu utrzymująca w mocy decyzję Starosty Przeworskiego w przedmiocie ograniczenia oddziaływania na środowisko i zapobiegania jego zagrożenia. Podstawę tych rozstrzygnięć stanowił art. 362 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm. – dalej w skrócie: „P.o.ś.”), którego zastosowanie, zdaniem Sądu, wymagało ustalenia, że eksploatacja instalacji strony skarżącej spowodowała lub może - z dającym się uzasadnić prawdopodobieństwem – spowodować, przekształcenie się emisji w zanieczyszczenie, powodując negatywne oddziaływanie na środowisko. W aktach sprawy nie znajdował się tymczasem żaden dowód wskazujący, że działalność strony skarżącej, taki skutek wywołała. W szczególności brak było dowodów potwierdzających, że powoduje ona ponadnormatywną emisję substancji do powietrza. Przeciwnie, w aktach znajdowała się informacja Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, że

przeprowadzona u strony skarżącej kontrola, takich przekroczeń nie wykazała. W kontekście uciążliwości odorowych należało zaś ustalić, jakie substancje powodują odór, czy negatywnie wpływają one na środowisko, a jeżeli tak, to jakie konkretnie działania należy podjąć, aby ograniczyć to oddziaływanie i zneutralizować wynikające z niego zagrożenie. Zobowiązanie strony skarżącej do przestrzegania wielkości emisji, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu, w sytuacji gdy nie rozstrzygnięto, czy wielkości wynikające z tego rozporządzenia faktycznie zostały przekroczone, było przedwczesne. Wadę według Sądu stanowił także brak jednoznacznego określenia, które konkretnie substancje organ uznał za odorogenne; posłużenie się przykładem: „amoniak, siarkowodór, itp.” jest nieprecyzyjne, albowiem „nie domyka” zakresu przedmiotowego nałożonego na stronę skarżącą obowiązku. W ocenie Sądu, brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie wymaganym mającymi zastosowanie w sprawie przepisami skutkuje stwierdzeniem, iż zastosowanie przez organ art. 362 § 1 pkt 1 P.o.ś. było co najmniej przedwczesne.

Z kolei w sprawie sygn. II SA/Rz 306/18 Sąd stwierdził nieważność decyzji SKO w Przemyślu utrzymującej w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Sieniawa oraz decyzji organu I instancji i umorzył postępowanie administracyjne w przedmiocie sprzeciwu w sprawie usunięcia drzewa. Stwierdził, że organy zastosowały w sprawie przepis, który formalnie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, ale w dniu orzekania nie miał mocy obowiązującej, dlatego też decyzja organu I instancji została wydana bez podstawy prawnej. Powyższe wyczerpuje zaś przesłankę nieważnościową z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż w istocie brak było przepisu, który umocowywałby administrację publiczną do zgłoszenia sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej. Z kolei utrzymanie w mocy decyzji dotkniętej wadą wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi rażące naruszenie prawa, bowiem nastąpiło zaaprobowanie stanu nieznajdującego oparcia w obowiązujących przepisach prawnych. Jednocześnie Sąd uznał, że zgłoszenia skarżący dokonali zgodnie z przepisami prawa. Brak zaś było podstawy prawnej do sprzeciwu w oparciu o art. 83f ust. 14 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134). Z tego też względu Sąd doszedł do przekonania, że dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej należy uznać za bezprzedmiotowe i dlatego je umorzył na podstawie art. 145 § 3 P.p.s.a. Podkreślił, że wydane orzeczenie zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji publicznej

i pełni funkcję decyzji umarzającej postępowanie administracyjne w całości lub w części, kończąc postępowanie bez rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty.

Natomiast wśród spraw, w których oddalano skargi zwrócenia uwagi wymaga sprawa sygn. II SA/Rz 292/18. Sąd wyraził w niej stanowisko, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa w oparciu o art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody opiera się o uznanie administracyjne, w ramach którego organ konfrontuje interes publiczny wartościujący drzewo, jako element przyrody, który należy zachować i chronić, z innymi interesami, tak partykularnymi, jaki i publicznymi, tyle że zawsze o odmiennej charakterystyce. Uwzględnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy interes publiczny, reprezentowany przez wartość przyrodniczą drzewa, będzie kolidował z realizacją innego interesu, którego aksjologiczny ładunek jest wyższy. Rolą organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa jest ów konflikt rozstrzygnąć i przesądzić, czy podana we wniosku przyczyna usunięcia drzewa jest niezbędna do urzeczywistnienia interesu reprezentującego wartość zasługującą na większą ochronę z uwagi na jej aksjologiczne usytuowanie w hierarchii niż to drzewo. Sąd ocenił, że wydając rozstrzygnięcie w sprawie, organ zweryfikował tę kwestię negatywnie, a ocena ta jest prawidłowa. Podaną we wniosku przyczyną uzasadniającą usunięcie drzew z działki było zagrożenie dla znajdującej się na terenie tej nieruchomości sieci gazowej: możliwość uszkodzenia urządzeń stacji gazowej wysokiego ciśnienia oraz elementów zespołu zaporowo-upustowych. Zasadniczą podstawą nieuwzględnienia wniosku było jednak ustalenie, że generowane przez te drzewa zagrożenie można usunąć w inny sposób: poprzez wykonanie zabiegów specjalistycznych – przycięcia i wiązań. Ustalenia te zostały poczynione w oparciu o opinię dendrologiczną biegłego, którą także Sąd uznał za wiarygodną.

21. Edukacja

W tej kategorii przedmiotem kontroli Sądu objęto sprawy dotyczące: kandydatów na studia i studentów (w tym dotyczące stypendium dla najlepszych studentów, stypendium socjalnego, rozwiązania praktyki lotniczej), doktorantów (skreślenia z listy), dyrektorów szkół, uczniów (w tym regulaminu udzielania stypendiów za wyniki w nauce i szczególne osiągnięcia dla uczniów uczęszczających

do szkół, odmowy przyznania stypendium szkolnego). Odnotowano także sprawę ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w związku z podjęciem uchwały w przedmiocie ustalenia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach (II SA/Rz 712/18).

W podgrupie spraw dotyczących odmowy przyznania stypendium dla najlepszych studentów, w sprawie II SA/Rz 149/18 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, zaś w sprawie II SA/Rz 148/18 decyzję organu II instancji. Stwierdzono w nich, że naruszone zostały przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zauważono, że decyzje o przyznaniu stypendium mają charakter uznaniowy, co nie oznacza dowolności w trakcie podejmowania rozstrzygnięcia. W pierwszej ze wskazanych spraw wskazano, że obowiązkiem komisji stypendialnej było należyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a skoro data zaistnienia zdarzenia w postaci badań naukowych budziła wątpliwości to komisja winna wystąpić do skarżącego studenta o uzupełnienie dokumentacji w tym zakresie. Dopiero zaniechanie uzupełnienia materiału dowodowego przez skarżącego dałoby podstawę do podjęcia rozstrzygnięcia w oparciu o zgromadzone dokumenty. Tymczasem komisja stypendialna nie wezwała skarżącego do uzupełnienia materiału dowodowego. Zaprezentowana zaś w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji interpretacja Regulaminu przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, spowodowała powstanie trudnej do zaakceptowania sytuacji, że student przedkładający dokument zawierający braki był gorzej traktowany niż student, który takiego dokumentu w ogóle nie przedłożył.

Natomiast w drugiej ze spraw Sąd niezależnie od naruszenia przepisów postępowania stwierdził, że skarżąca studentka spełniła wszelkie przesłanki do przyznania jej prawa do stypendium Rektora za najlepsze wyniki w nauce i spełniając je miała prawo oczekiwać od uczelni realizacji tego prawa, bowiem znalazła się w liczbie 10 % studentów uprawnionych do przyznania takiej pomocy materialnej.

W ocenie Sądu w omawianej sprawie doszło do naruszenia art.173 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, gdyż skarżąca, przez błędne działania Odwoławczej Komisji Stypendialnej, została wyłączona z kręgu podmiotów, którym przyznano stypendium. Wyjaśniono, że w dacie złożenia wniosku o stypendium okoliczność udziału w projekcie badawczym była znana Komisji, jednak uzyskana liczba punktów i lokata na liście rankingowej nie uprawniała skarżącej do

otrzymania stypendium. W wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, Komisja zweryfikowała ilość punktów za osiągnięcia naukowe. Z akt wynikało, że pozytywna weryfikacja punktowa nastąpiła na podstawie dokumentów dołączonych do pierwotnego wniosku. Stypendium nie zostało jednak przyznane wobec braku środków finansowych, które zostały rozdysponowane. Takie działanie Sąd ocenił jako nierówne traktowanie studentów ubiegających się o przyznanie stypendium dla najlepszych studentów i z tego względu nie uznał, że mieści się w ramach instytucji uznania administracyjnego. Podkreślił, że wadliwe działania organów, stanowiące naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego nie mogą być tłumaczone instytucją uznania administracyjnego.

W sprawie II SA/Rz 1319/17 Sąd, uchylając decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o skreśleniu skarżącego z listy doktorantów, wskazał na naruszenie tak przepisów prawa procesowego - art. 7, art. 77 i art. 80 K.p.a., jak i art. 2 ust. 1 pkt 181, art. 195 ust. 4a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2183), a także powołanych w tekście uzasadnienia stosownych regulacji Regulaminu studiów doktoranckich. Uznano, że organy orzekające w sprawie tak w postępowaniu zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym błędnie wywiodły, że na skarżącym ciążył obowiązek otwarcia przewodu doktorskiego do końca ósmego semestru studiów doktoranckich. Jak wskazał Sąd nie znalazło to potwierdzenia w treści przepisów Regulaminu określających podstawowe obowiązki doktoranta. Zważono, że wywodzenie negatywnych skutków z obowiązków, które nie wynikają z przepisów prawa, już po zakończeniu studiów doktoranckich, w postaci skreślenia z listy uczestników studiów doktoranckich należy kwalifikować jako działanie organu z rażącym naruszeniem przepisów prawa. Innymi słowy absolwent nie podlega już działaniu regulaminów obowiązujących w trakcie nauki w danej placówce oświatowej bez względu na jej status. Działanie Rektora potwierdziło status skarżącego, jako absolwenta studiów doktoranckich poprzez wydanie świadectwa ukończenia studiów doktoranckich (które to ma charakter deklaratoryjny). Sąd zauważył, że w dacie wydania decyzji o skreśleniu z listy doktorantów, skarżący nie podlegał już działaniu Regulaminu studiów doktoranckich, gdyż przestał być stroną tego stosunku administracyjnego.

Odnutowania wymaga także sprawa II SA/Rz 876/18, której przedmiotem uczyniono decyzję o rozwiązaniu ze studentem praktyki lotniczej i skierowaniu go do

zmiany aktualnie realizowanej specjalności na wybraną inną w ramach kierunku. We wstępnych rozważaniach, z powołaniem się na zapis art. 190 P.p.s.a. i związanie wykładnią dokonaną w tej sprawie przez NSA (sygn. I OSK 1906/18) Sąd podkreślił, że zaskarżony akt o rozwiązaniu praktyki lotniczej jest decyzją w rozumieniu art. 104 K.p.a., a wniesiona skarga jest dopuszczalna. Oddalając skargę na ww. akt Skład orzekający uznał, że standardy prowadzenia postępowania zostały dochowane, a organy nie naruszyły zarówno zasad autonomii uczelni, jak i nie wykroczyły poza granice uznania. Z treści zaskarżonej decyzji (mającej charakter uznaniowy), jasno wynikało, że istnieje przeszkoda w kontynuowaniu praktyki przez skarżącego, bowiem z przyczyn niezależnych od organizatora praktyki skarżący nie jest w stanie odbywać lotów z uwagi na występującą u niego niedyspozycję. Sąd zauważył, że notatka z kolegiального spotkania, w czasie którego przeprowadzono analizę ryzyka, stanowi pełnowartościowy materiał dowodowy, który został właściwie oceniony przez organy orzekające.

W grupie spraw dotyczących dyrektorów szkół odnotowano jedną (II SA/Rz 1146/17) dotyczącą skargi na uchwałę w przedmiocie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora ośrodka i zarządzenia ponownego jego przeprowadzenia. Jako przyczynę unieważnienia konkursu wskazano na niezasadne niedopuszczenie kandydatki, w wyniku analizy formalnej jej dokumentów, do drugiej części postępowania konkursowego. Niedopuszczenie to wynikało z błędnego uznania, że jej oferta zawierała zaświadczenie lekarskie, które wprawdzie potwierdzało brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym, niemniej zostało wystawione przez lekarza specjalistę medycyny rodzinnej, a nie przez lekarza medycyny pracy (w wyniku tego merytorycznej ocenie podlegała jedynie kandydatura skarżącej, która stosowne zaświadczenie wystawione przez takiego lekarza przedstawiła). Analiza dokumentacji konkursowej dokonana przez organ doprowadziła do uznania, że przedstawione przez drugą kandydatkę (której oferta została odrzucona) zaświadczenie lekarskie jako wystawione przez uprawnionego lekarza odpowiadało jednak wymogom rozporządzenia, w związku z czym nie można było jej oferty odrzucić, to zaś przemawiało za koniecznością unieważnienia konkursu. Jak zauważył Sąd, spór w sprawie zasadniczo sprowadzał się do ustalenia, czy prawidłowość zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym, o jakim mowa w § 1 ust. 2 pkt 4 f rozporządzenia MEN z dnia 8 kwietnia 2010 r.

w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. z 2010 r. nr 60, poz. 373) może być rozpatrywana w oderwaniu od kwalifikacji osób uprawnionych do ich wystawiania, a jeżeli nie, jaka specjalność lekarska do tego uprawnia. Zdaniem Sądu, stanowisko organu skutkujące podjęciem zaskarżonej uchwały o unieważnieniu konkursu zasługiwało na akceptację. Zauważono bowiem, że zarówno ww. rozporządzenie, jak i ogłoszenie o konkursie statuując wymóg przedłożenia zaświadczenia lekarskiego, nie określały żadnych wymogów odnoszących się tak do jego formy, trybu pozyskania, jak i specjalności lekarza uprawnionego do jego wystawienia. Nie oznaczało to jednak pełnej swobody i możliwości wystawienia takiego zaświadczenia przez dowolnego lekarza. Sąd powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych przychylił się do stanowiska, że skoro zasadniczym celem jest obsadzenie wakującego stanowiska dyrektora i nawiązanie stosunku zatrudnieniowego z osobą, która konkurs wygrała, to w takiej sytuacji stosując reguły wykładni systemowej, w kwestiach nieuregulowanych, a związanych z realizacją celu, powinno stosować się przepisy prawa pracy (na co wskazuje art. 5 Kodeksu pracy). Sąd powołując się na art. 229 K.p. i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, podał, że należy dopuścić możliwość wydania zaświadczenia o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 4f rozporządzenia MEN z 8 kwietnia 2010 r. zarówno przez lekarza specjalistę z zakresu medycyny pracy, jak i z medycyny ogólnej lub medycyny rodzinnej. Taka sytuacja zaistniała w przypadku drugiej z kandydatek (której oferta została odrzucona), która przedkładając zgodne z ogłoszeniem o konkursie zaświadczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym - wystawione przez uprawnionego lekarza (specjalistę medycyny rodzinnej), spełniła wynikający z powyższego przepisu wymóg. Jej oferta zawierała wszystkie dokumenty wskazane w ogłoszeniu o konkursie, w związku z czym zasadnie organ orzekł o jego unieważnieniu z powodu nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydatki do postępowania konkursowego. Bez wpływu na prawidłowość zaskarżonej uchwały pozostawało – zdaniem Sądu - czy zatrudnienie na stanowisku Dyrektora wiąże się

z wykonywaniem pracy na stanowisku, na którym występują czynniki szkodliwe dla zdrowia lub warunki uciążliwe.

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano także sprawy związane z pomocą materialną o charakterze socjalnym dla uczniów w formie stypendium szkolnego (II SA/RZ 394-396/18). Przyznanie tej pomocy uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego (aktualnie 514 zł na osobę w rodzinie).

W rozpoznawanych sprawach organ odmawiając przyznania stypendium szkolnego i załatwiając w grudniu 2017 r. wniosek (złożony 14 września 2017 r.) dysponował już dowodami, że dochód na osobę w rodzinie ucznia bez wątpienia przekroczył kryterium dochodowe uprawniające do przyznania stypendium szkolnego już w miesiącu wrześniu 2017 r., tj. w miesiącu, od którego może zostać przyznane to stypendium w roku szkolnym - 1.09.2017 r./31.08.2018 r. Wobec regulacji ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r., poz. 1457), a więc m.in. pozostawieniu organowi uznania w zakresie okresu przyznawania stypendium, a zarazem braku możliwości rozstrzygania w danym roku szkolnym kilkoma odrębnymi decyzjami – w zależności od tego jak kształtuje się kryterium dochodowe na osobę w rodzinie ucznia – uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji niekwestionowanej zmiany wysokości dochodu od września 2017 r., czyli – co należy podkreślić – od okresu początkowego, na który stypendium może zostać przyznane – było zdaniem Sądu prawidłowe. Powyższe przesądziło o oddaleniu skarg w tych sprawach.

W tej kategorii spraw kontroli Sądu poddana także została uchwała Rady Gminy wydana w przedmiocie regulaminu udzielania stypendiów za wyniki w nauce i szczególne osiągnięcia dla uczniów uczęszczających do szkół na terenie Gminy (II SA/Rz 359/18). Sąd stwierdzając nieważność tej uchwały wskazał, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wyjaśniono, że zgodnie z tym przepisem ustalenie zasad przyznawania pomocy dla uzdolnionych dzieci i młodzieży, możliwe jest wówczas, gdy wcześniej przyjęty został przez daną jednostkę samorządu terytorialnego regionalny lub lokalny program, o jakim mowa w art. 90t ust. 1 tej ustawy. Z powyższego wynika, że ustawodawca w pierwszej kolejności zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia programu, będącego aktem o charakterze wewnętrznym, wyznaczającym kierunki działania w zakresie wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Następnie dopiero

w oparciu o dany program organ stanowiący winien określić szczegółowe warunki, formy i zakres tej pomocy. Kwestionowana uchwała została podjęta z całkowitym pominięciem wymogów określonych przytoczonymi przepisami. Jak podkreślono, bez uchwalenia programu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie był uprawniony do uchwalenia zasad i trybu przyznawania stypendiów dla uczniów.

Sąd odniósł się także do tytułu uchwały i regulaminu zauważając, że przyjęte w art. 90t ustawy rozwiązanie powoduje, że każdy uzdolniony uczeń może zostać beneficjentem przyjętego na podstawie art. 90t ust. 1 pkt 2 ustawy o oświacie programu w tej gminie, w której ma miejsce zamieszkania. Ustawa, jako kryterium dla stypendium wskazuje na uzdolnione dzieci i młodzież, a nie jak podano to w tytule zaskarżonej uchwały na wyniki w nauce i szczególne osiągnięcia uczniów. Dlatego wprowadzenie kryterium ocen i wyłączenie z kręgu dzieci z tej przyczyny, że nie są im wystawiane oceny Sąd uznał za sprzeczne z prawem wobec nadania nieuprawnionej interpretacji wyrażeniu „uzdolnionych dzieci i młodzieży”. Nie można bowiem opowiedzieć się za stanowiskiem, że zdolności uczniów są mierzone jedynie stopniami z przedmiotów szkolnych.

Odnotowania wymaga także sprawa II SA/Rz 1216/18, w której Sąd odrzucając skargę na pismo (zatytułowane „decyzja”) stanął na stanowisku, że przedmiot skargi nie mieści się w kategorii spraw podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zaskarżone pismo, mimo powołania w jego treści art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz błędnego pouczenia o prawie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie stanowi decyzji administracyjnej. Kanclerz oraz Rektor nie są uprawnieni do władczego działania w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego, a więc do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie pozbawienia prawa do korzystania ze świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. W sytuacji niezgodnego z prawem administrowania środkami funduszu pracodawca ponosi odpowiedzialność cywilną i karnoadministracyjną.

22.Zagospodarowanie przestrzenne

Niezmiennie najliczniejszymi w tej grupie spraw były te dotyczące warunków zabudowy terenu. Charakteryzowały się skutecznością wnoszonych skarg, o czym

świadczy fakt, że liczba wyroków uchylających zaskarżone akty znacznie przewyższała liczbę skarg oddalonych.

W sprawie II SA/Rz 68/18 wniosek inwestora obejmował zamierzenie polegające na rozbudowie, przebudowie i nadbudowie istniejącego budynku mieszkalno-usługowego. Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd zaakcentował, że skoro pomiędzy wnioskiem inwestora wskazującym nazwę inwestycji a opisem technicznym, załączonym do koncepcji rozbudowy, przebudowy i nadbudowy istniejącego budynku mieszkalno-usługowego istnieje sprzeczność – wynika bowiem z niego, że na działce istnieje „budynek usługowy podpiwniczony parterowy z poddaszem użytkowym”, to nie do zaakceptowania jest sprzeczność pomiędzy wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy a dokumentami do niego załączonymi. W takiej sytuacji zebrany materiał dowodowy nie stanowi żadnego potwierdzenia, że na wskazanej we wniosku działce znajduje się budynek mieszkalno – usługowy, co do którego inwestor zaplanował rozbudowę, przebudowę i nadbudowę, występując ze stosownym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Zatem kwestia w istocie o pryncypialnym znaczeniu przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie nie została wyjaśniona z zachowaniem reguł dowodowych wynikających z K.p.a. (art. 75 i nast.), co w konsekwencji dyskwalifikuje wydane decyzje organów obu instancji. Sąd nie podzielił także stanowiska organów, że kwestia braku legalności wnioskowanego do rozbudowy, przebudowy i nadbudowy budynku (tzw. samowoli; w sprawie bowiem w obrocie prawnym pozostaje decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy) dla sprawy o ustalenie warunków zabudowy nie ma znaczenia, z uwagi, na to, że „ustalenie samowoli budowlanej oraz wyprowadzenie konsekwencji prawnych” należy do właściwości organów nadzoru budowlanego. Art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.) stanowi bowiem, że właściwy organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki. Nie można zatem wydać inwestorowi pozwolenia na przebudowę obiektu objętego nakazem rozbiórki, gdyż zmierzałoby to do obejścia prawa. Skoro wydanie ww. decyzji nie jest możliwe, to nie można wydać również decyzji o warunkach zabudowy dla przebudowy, rozbudowy i nadbudowy

ww. obiektu, która to decyzja byłaby podstawą do wystąpienia przez inwestora o pozwolenie na przebudowę tego obiektu.

W sprawie II SA/Rz 1000/17 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji obejmującej remont i przebudowę dachu, zmianę sposobu użytkowania strychu na mieszkania wraz z miejscami postojowymi na innej działce. Słuszny okazał się m.in. zarzut skargi dotyczący bezkrytycznego przyjęcia przez organy warunków obsługi w zakresie komunikacji poprzez wskazanie 1 miejsca postojowego na terenie innej działki niż posadowiony budynek objęty wnioskiem. Z uwagi na znaczne oddalenie tej działki od budynku (skarżący podaje, że jest to ok. 200 m), stwierdzenie spełnienia ww. warunków jest fikcją. W sytuacji braku możliwości zapewnienia dla nowo tworzonych lokali mieszkalnych miejsc parkingowych na terenie objętym inwestycją, rzeczą organu było rozważenie czy w tych okolicznościach możliwe jest wydanie wnioskowanej decyzji, nie zaś bezkrytyczna akceptacja stanu zaproponowanego przez inwestora.

W sprawie II SA/Rz 208/18 odnosząc się do braku analizy urbanistycznej sporządzonej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, Sąd uchylając zaskarżoną decyzję podkreślił, że w sytuacji, gdy organy oceniły, iż w rozpoznawanej sprawie nie ma zastosowania art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej: „u.p.z.p.”, a Sąd uznaje tę ocenę za prawidłową, ich powinnością było zastosowanie zasad ogólnych czyli ustalenie czy zachodzą warunki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. umożliwiające ustalenie warunków zabudowy dla wnioskowanego przedsięwzięcia. Przypomniał, że generalnie zasada dobrego sąsiedztwa stawia przed inwestorem konieczność takiego ukształtowania nowej zabudowy, aby współgrała ze stanem wyznaczonym w obszarze najbliższego sąsiedztwa pod względem wypełnianych funkcji, zagospodarowania oraz formy architektonicznej planowanej inwestycji. Badanie spełnienia wymogów dobrego sąsiedztwa odbywa się obowiązkowo przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy poprzez analizę istotnych dla prawa uwarunkowań istniejącego stanu zagospodarowania terenu. W tym celu wokół terenu objętego wnioskiem wyznacza się tzw. obszar analizowany, określony w rozporządzeniu 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), celem

przeprowadzenia na nim analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego ma zasadnicze znaczenie dla rzetelności samej analizy oraz jej wyników, a tym samym dla rozstrzygnięcia sprawy zgodnie wymogami art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. tj. zasadą „dobrego sąsiedztwa”. W rozpoznawanej sprawie taka analiza urbanistyczna w formie tekstowej i graficznej została sporządzona. Na jej podstawie organ I instancji przyjął, że nie został spełniony warunek z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Natomiast organ II instancji nie odniósł się w ogóle do analizy urbanistycznej sporządzonej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Sąd podkreślił, że istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, nie zaś jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu od orzeczenia pierwszoinstancyjnego. Wynika to z przepisu art. 138 K.p.a., który przyznaje organowi odwoławczemu kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a tylko w ograniczonym zakresie kompetencje kasacyjne. Brak jakiegokolwiek odniesienia w zaskarżonej decyzji do analizy urbanistycznej oraz przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. stanowi naruszenie art. 138 § 1 K.p.a. oraz przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to zaś obligowało Sąd do uchylenia decyzji.

Rozpoznając sprawę II SA/Rz 152/18 Sąd wyraził pogląd, że rozstrzygnięcie wydane przez organ administracji publicznej we własnej sprawie, nie da się pogodzić z zasadą praworządności. W przedmiotowej sprawie wnioski o wydanie decyzji o warunki zabudowy dla inwestycji p.n. „Budowa budynku handlowo – usługowego” złożyła Gmina Miejska Lubaczów z podpisem Burmistrza Miasta Lubaczowa. Decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla planowanej inwestycji wydał zaś Burmistrz Miasta Lubaczowa. Oznacza to, że rozstrzygnięcie wydane zostało przez organ administracji publicznej we własnej sprawie. Wydanie decyzji przez organ administracji publicznej we własnej sprawie, to naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Dlatego Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji.

Stwierdzając w części nieważność uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sprawie II SA/Rz 1240/17 Sąd podkreślił, że brak zachowania względem stron przewidzianego procedurą planistyczną

obligatoryjnego wymogu pisemnego zawiadomienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a) u.z.p. stanowi istotne naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego. Wg art. 27 ust. 1 tej ustawy, naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że każde naruszenie trybu postępowania (np. zmiana kolejności, skrócenie terminu, pominięcie którejś z czynności) oraz właściwości organów w procesie sporządzania i ustanawiania planu zagospodarowania przestrzennego powoduje sankcję w postaci nieważności uchwały. Bez znaczenia pozostaje czy do naruszenia procedury planistycznej doszło w sposób zamierzony, czy nieumyślny.

23. Rolnictwo i leśnictwo

W tej kategorii spraw najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące scalania i wymiany gruntów oraz łowiectwa.

W drugiej z wymienionych kategorii skargi dotyczyły w przeważającej mierze uchwały Sejmiku Województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. W sprawach tych każdorazowo Sąd stwierdzał nieważność części uchwały objętej skargą, wobec już ugruntowanego w tym zakresie stanowiska. Zasadniczą przyczyną uwzględniania przez Sąd skarg był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13, w którym Trybunał uznał przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2015 r. poz. 2168), stanowiący podstawę podjęcia w/w uchwały, za niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Ponadto Sąd wyjaśnił, że choć od dnia 30 marca 2018 r. obowiązują już nowe regulacje związane z wejściem w życie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 651), to jednak w ustawie tej nie ma przepisów, które mogłyby niejako "sanować" skutki niekonstytucyjności normy zawartej w art. 27 ust. 1. Nowe brzmienie zapisów art. 27 i następnych Prawa łowieckiego może mieć bowiem znaczenie dopiero przy procedowaniu nowych aktów dotyczących obwodów łowieckich. W ocenie Sądu także zapisy art. 7 ust. 2 w/w ustawy z dnia 22 marca 2018 r., wedle którego podziały

województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do poszczególnych kategorii dokonane przed dniem wejścia w życie tej ustawy zachowują ważność do dnia wejścia w życie pierwszych uchwał, wydanych w oparciu o art. 27 ust. 1 nowego Prawa łowieckiego, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2020 r., nie mogą powodować pominięcia przez Sąd skutków stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego z zapisami ustawy zasadniczej. Użyte tam sformułowanie "zachowują ważność" można odnosić jedynie do tych uchwał lub ich części, które nie zostały objęte kontrolą sądową (sygn. II SA/Rz 150/18).

W sprawie II SA/Rz 172/18 kontroli Sądu poddano decyzję umarzającą postępowanie odwoławcze w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów, w przypadku której pojawił się istotny problem proceduralny. W sprawie tej pierwotnie została wydana decyzja zatwierdzająca projekt scalenia gruntów, od której odwołanie wniosło szereg uczestników postępowania. Rozpatrując wniesione odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze tego samego dnia wydało dwa akty: postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności części odwołań oraz decyzję rozstrzygającą sprawę merytorycznie. Wymienione postanowienie zostało ostatecznie wyeliminowane z obrotu prawnego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, to zaś spowodowało konieczność rozpatrzenia odwołań, których niedopuszczalność Kolegium stwierdziło przedmiotowym postanowieniem. Tymczasem przed tym wyrokiem, WSA w Rzeszowie oddalił skargę na wydaną przez Kolegium decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty. W związku z tym faktem, Kolegium umorzyło jako bezprzedmiotowe postępowanie odwoławcze dotyczące pozostałych odwołań uzasadniając, że w obrocie prawnym istnieje już ostateczna decyzja rozstrzygająca sprawę, która ponadto stała się prawomocna. Zdaniem organu, ponowna weryfikacja rozstrzygnięcia organu I instancji prowadziłaby do sytuacji, w której w tej samej sprawie zostałyby wydane dwie decyzje ostateczne. Sąd nie podzielił stanowiska Organu, a wręcz ocenił, że wydany akt znacząco uchybia zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, bowiem w istocie pozbawia skarżących oraz pozostałe osoby, które wniosły odwołanie od decyzji organu I instancji prawa do postępowania odwoławczego, a w rezultacie również prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy, co w konsekwencji spowodowało konieczność uchylecia przedmiotowej decyzji.

Z kolei w sprawie II SA/Rz 680/18, dotyczącej legalności decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zmianę użytku leśnego na użytek rolny, Sąd uchylił rozstrzygnięcia organów obu instancji. W sprawie tej Sąd postawił tezę, że ratio legis art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 788 ze zm.), na podstawie którego możliwa jest taka zmiana, sprowadza się do odstąpienia od systemowej zasady ochrony i utrzymania lasu na rzecz interesu partykularnego jego właściciela, o ile jest on szczególnie uzasadniony. Ostatecznych konkluzji co do możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 ustawy o lasach nie można sformułować bez uwzględnienia art. 7 K.p.a., który zobowiązuje organy prowadzące postępowanie do załatwienia sprawy, przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Sąd podkreślił również, że tam gdzie przepisy prawa dają organowi możliwość rozstrzygnięcia sprawy w zależności do tego, jak kształtuje się relacja interesu publicznego do interesu indywidualnego, decyzja na niekorzyść jednostki powinna być uzasadniona szczególnie wnikliwie, z należyтым wyeksponowaniem argumentacji wyjaśniającej dlaczego in casu, interes strony musiał ustąpić przed interesem publicznym.

Wyrok w sprawie II SA/Rz 434/18 dotyczył kategorii wspólnot gruntowych. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie zatwierdzenia statutu wspólnoty gruntowej oraz wykazu osób uprawnionych do udziału w niej, przy czym skarżący nie został wykazany jako uprawniony do udziału we wspólnocie, co kwestionował w skardze. Sąd ocenił, że z regulacji ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 703) wynika zasada, że lista uprawnionych do udziału we wspólnocie jest sporządzana i zatwierdzana przez właściwy organ tylko jeden raz, podobnie jak statut spółki sprawującej zarząd wspólnotą gruntową. Ponadto wskazał na utrwalony w orzecznictwie pogląd, że nie dokonuje się z urzędu aktualizacji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, natomiast zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 2 ustawy, po wydaniu decyzji uznającej nieruchomości za wspólnotę gruntową, kolejne zmiany, zarówno co do zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego odbywają się na podstawie zgłoszenia przez zarząd spółki i podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Jednocześnie Sąd zwrócił uwagę na nowelizację ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych dokonaną ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1276), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. i wprowadziła w art. 6a możliwość ustalania osób uprawnionych do udziału we

wspólnocie na podstawie stanu faktycznego istniejącego pomiędzy 1 stycznia 2006 r. a 31 grudnia 2015 r. Podkreślił przy tym, że przepis ten ma zastosowanie tylko wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6 ust. 1 lub ust. 2. Zdaniem Sądu, zalegające w aktach dokumenty mogły wskazywać, że statut wspólnoty oraz wykaz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie zostały już zatwierdzone stosownymi decyzjami, natomiast kwestie te organ zupełnie przemilczał, choć miały one zasadnicze znaczenie w sprawie. Jak bowiem wskazał Sąd, jeśli uprawnieni do wspólnoty oraz ich udziały zostały już wcześniej ustalone zgodnie z art. 6 ustawy, to obecnie nie było postaw do stosowania art. 6a ustawy. Należało natomiast wprowadzić stosowne zmiany w ewidencji, biorąc pod uwagę przekształcenia podmiotowe.

24. Wywłaszczenia

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

W sprawie II SA/Rz 215/18 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję uchylającą decyzję I instancji w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości i umarzającą postępowanie przed organem I instancji. W motywach rozstrzygnięcia organu odwoławczego legło ustalenie, że uprzednio wydana decyzja o ograniczeniu korzystania z tej samej nieruchomości warunkująca wydanie decyzji o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości została wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy ponadto umorzył postępowanie przed organem I instancji wobec ustalenia, że właścicielka nieruchomości zmarła, na skutek czego nieruchomość ta, w jego ocenie, uzyskała status nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Sąd podzielił, co do zasady, stanowisko organu odwoławczego w zakresie, w jakim ten organ uznał, że zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości może zostać udzielone jedynie po uprzednim wydaniu decyzji ograniczającej sposób korzystania z tej nieruchomości. Tyle tylko, że organ nie uwzględnił skutków innego wyroku tut. WSA uchylającego decyzję wojewody, którą uchylono decyzję starosty ograniczającą sposób korzystania z tej samej

nieruchomości i umorzono postępowanie przed organem I instancji. W razie uwzględnienia skargi na akt zgodnie z art. 152 § 1 P.p.s.a. nie wywołuje on bowiem skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowił inaczej. Skoro zatem we wspomnianej sprawie Sąd nie skorzystał z tej regulacji, uchylony akt nie wywołuje skutków prawnych. Oznacza to, że w obrocie prawnym pozostaje nieostateczna decyzja starosty ograniczająca korzystanie z nieruchomości, co do której prawa są dziedziczne. Zatem organ odwoławczy błędnie ustalił stan faktyczny i naruszył art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 K.p.a.

W sprawie II SA/Rz 455/18 Sąd uchylił decyzję organu II Instancji utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji w przedmiocie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości celem wykonania czynności związanych z rekonstrukcją odwiertu oraz w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie tych czynności. Sąd wskazał, że wadliwe jest stanowisko organów, że odwiert, jako urządzenie służące do wydobywania gazu stanowi urządzenie przesyłowe w rozumieniu art. 124 b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odwiert nie jest bowiem przewodem ani urządzeniem służącym do przesyłania i dystrybucji pary, gazu, czy energii elektrycznej, ani też innym podziemnym, naziemnym lub nadziemnym obiektem lub urządzeniem niezbędnym do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Ponadto obiekty niezbędne do korzystania z urządzeń i przewodów mają być nie tylko powiązane z wcześniej wymienionymi ciągami, przewodami i urządzeniami funkcjonalnie, ale też niejako pełnić rolę służebną w odniesieniu do nich. Nie chodzi zatem o urządzenia służące wydobywaniu czy produkcji płynów, pary, gazu czy energii elektrycznej, bo taka interpretacja byłaby zbyt rozszerzająca, a przepis art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje w tym wypadku podstawy do ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. Ponadto jeśli odwiert nie jest eksploatowany, to co do zasady nie może on służyć do przesyłania gazu, abstrahując od tego, że czym innym jest wydobywanie gazu a czym innym jego przesyłanie czy dystrybucja. Sąd zwrócił też uwagę, że z akt kontrolowanej sprawy wynikało, iż nawet ciągi przesyłowe były dopiero w sferze planów.

W sprawie II SA/Rz 697/18 uchylając zaskarżoną decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji wydaną w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji liniowej, polegającej na założeniu i przeprowadzeniu urządzeń elektroenergetycznych, Sąd podkreślił, że ograniczenie praw do nieruchomości na podstawie art. 124 ustawy

o gospodarce nieruchomościami następuje w drodze decyzji administracyjnej, w której zakres ograniczenia prawa własności musi być ściśle określony. Decyzja winna jednoznacznie wskazywać przebieg inwestycji przez nieruchomość oraz zakres uszczuplenia władztwa właściciela, które z kolei nastąpić może tylko w wymiarze niezbędnym do wykonania danej inwestycji. Musi też wskazywać, że ograniczenia są zgodne z warunkami wynikającymi z planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego. Samo odwołanie się w decyzji do w/w dokumentów jest niewystarczające. Decyzja ograniczająca korzystanie przez właściciela z jego nieruchomości musi być poza tym precyzyjna w zakresie określenia części, której dotyczy. Wymóg ten pośrednio wynika z przepisu art. 124 ust. 7 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że decyzja taka jest podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Określenie w decyzji opartej na art. 124 ww. ustawy jedynie powierzchni, która ma być zajęta pod pas technologiczny linii, wskazanie, że zajęcie ma nastąpić "zgodnie z decyzją lokalizacyjną", która to decyzja nie zawiera takich ustaleń ani w swej treści, ani w załącznikach, jest uchybieniem przepisom postępowania. Skoro przedmiotem decyzji jest ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności to decyzja oparta na art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami (podobnie jak służebność drogi koniecznej czy tzw. przesytu) nie może pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych będących zarzewiem konfliktów. Ograniczenie to, co do zasady może być dokonane, ale tylko w niezbędnym zakresie. Nie jest wystarczające określenie trasy przebiegu czy zasięgu ograniczenia wyłącznie na załączniku graficznym (nie może ono zależeć od "grubości kreski") z ogólnym odesłaniem do decyzji lokalizacyjnej. Załącznik ten musi wyraźnie korespondować z dokładnym opisem słownym, który powinien się znaleźć w decyzji. Dokładny pomiar grubości linii zaznaczonych na załączniku graficznym do decyzji organu I instancji a także sam sposób ich wyrysowania poddaje w wątpliwość czy rzeczywiście, zgodnie z wnioskiem strefa ograniczenia ma mieć szerokość po 0,5m z każdej strony linii. Takich wątpliwości nie będzie, jeśli w treści decyzji znajdzie się dokładny, odpowiadający wnioskowi inwestora opis przebiegu i zakresu ograniczenia, a także miejsca położenia linii kablowej.

W sprawie II SA/Rz 1401/17 Sąd uchylając decyzje obu instancji wydane w przedmiocie zwrotu nieruchomości oraz zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania za zwracaną nieruchomość nie podzielił stanowiska organów, że część drogi

wewnętrznej z przyległym do jezdni pasem zieleni, chodnikiem, fragmentem sieci oświetleniowej, nasadzeniami, nie ma charakteru trwałego zagospodarowania. Istotne jest bowiem nie tyle czy zagospodarowanie ma charakter trwały, lecz to czy jest ono zgodne z celem wyłączenia. Jeżeli w celu wyłączenia mieściła się budowa drogi dojazdowej dla nowopowstającego kompleksu obiektów lub poszczególnych budynków, w tym planowanych "na potrzeby kadrowe" szpitala, to zagospodarowanie mogło polegać na budowie dojazdu, parkingu, śmietnika, chodnika czy pozostawieniu części terenów przy obiektach jako terenów zielonych. Jeżeli takie zagospodarowanie zostałyby zrealizowane w ramach celu wyłączenia, to nawet późniejsze przeznaczenie nieruchomości na inne cele nie przesądzałyby o zbędności nieruchomości, o której mowa w art. 136 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku inwestycji o złożonym, kompleksowym charakterze, których funkcjonowanie związane jest z istnieniem zróżnicowanej zabudowy i funkcji obszarów, realizowanych etapami, możliwe jest dokonywanie zmian w koncepcjach zagospodarowania. Jeżeli zatem wyłączenie następuje na jakiś określony złożony cel, to mające miejsce na etapie realizacji zmiany szczegółowego zagospodarowania i nadane funkcje nie świadczą o zbędności terenu dla celu wyłączenia.

25. Stosunki pracy i służbowe

W sprawie sygn. II SA/Rz 419/18 Sąd stwierdził bezskuteczność czynności Wójta Gminy Chłopice w przedmiocie informacji o wyniku naboru na wolne stanowisko urzędnicze. Uznał, że jest ona czynnością z zakresu administracji publicznej wskazaną w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Podkreślił, że postępowanie konkursowe prowadzone w przedmiocie naboru na wolne stanowisko urzędnicze jest procedurą zmierzającą do nawiązania stosunku pracy, a więc relacji poddanej regulacjom prawa prywatnego. Jednakże nie można jednocześnie pominąć, że czynności konkursowe nie mają charakteru cywilnoprawnego lecz administracyjny normowany przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.). W ramach tego postępowania rozstrzyga się o uprawnieniach dostępu do wykonywania służby publicznej, które wynikają z publicznego prawa podmiotowego gwarantowanego obywatelom mocą art. 60 Konstytucji RP. Kontrolni sądu administracyjnego podlega samo postępowanie

konkursowe, natomiast w sprawach związanych stricte z zatrudnieniem otwarta jest droga sądowa przed sądem powszechnym. Zdaniem Sądu, w kontrolowanej sprawie nie można mówić o zachowaniu standardu w postaci zapewnienia obywatelom równego dostępu do służby publicznej, jeżeli w toku postępowania rekrutacyjnego następuje istotna zmiana reguł przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze. Do takich zmian należy zaliczyć wprowadzenie nieprzewidzianych w ogłoszeniu o wolnym stanowisku form weryfikacji wiedzy kandydatów jak również odstępianie od ogłoszonych form tej weryfikacji (zastąpienie rozmowy kwalifikacyjnej testem kwalifikacyjnym). Dodatkowe zastrzeżenia Sądu w tej sprawie wzbudził także brak jasno określonych zasad punktacji odpowiedzi udzielonych w teście kwalifikacyjnym. Brak tych zasad umożliwiał m.in. przyznanie za udzieloną odpowiedź dowolnej liczby punktów (np. przyznanie części punktu), co w sposób oczywisty jest nie do pogodzenia z wymogiem otwartości i konkurencyjności naboru.

Do merytorycznego rozpoznania nie doszło w sprawie sygn. II SA/Rz 97/18, w której Sąd odrzucił skargę na opinie służbowe Dowódcy Jednostki Wojskowej nr 3730 w Nisku. Sąd wyraził stanowisko, że opinia służbowa nie ma żadnych cech decyzji, nie jest wydawana przez organ wojskowy, ale przez bezpośredniego przełożonego żołnierza zawodowego, a odwołanie od niej rozpoznaje wyższy przełożony żołnierza zawodowego. Nie należy też do żadnych innych prawnych form działania administracji publicznej określonych w art. 3 P.p.s.a., podlegających kontroli sądowoadministracyjnej. W związku z tym, że postępowanie opiniujące żołnierzy zawodowych jest postępowaniem wewnętrznym, odrębnym i niezależnym, odbywającym się w ramach wewnętrznych struktur wojskowych, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie jest możliwa kontrola sądu administracyjnego w takim przedmiocie.

Najliczniejszą jednak grupę spraw, podobnie jak w roku ubiegłym, stanowiły te wnoszone przez dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w związku z przeprowadzoną przez ustawodawcę reformą ustrojową. W dniu 1 marca 2017 r. weszła bowiem w życie ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 ze zm.; zwana dalej ustawą o KAS). Nastąpiło to na mocy art. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; zwana dalej ustawą wprowadzającą). Przepisy reformujące system administracji celno – skarbowej przewidywały przejściowe rozwiązania dotyczące statusu

dotychczasowych funkcjonariuszy likwidowanego aparatu. Poprzez treść art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, na okres przejściowy trwający do 31 maja 2017 r., ustawodawca nakazał organom kierować się regułą zachowania ciągłości służby funkcjonariuszy poszczególnych służb. W ustawie wprowadzającej przewidziano trzy możliwe zachowania właściwego organu wobec takich funkcjonariuszy: dalsze zachowanie już przekształconego na mocy art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, stosunku służbowego funkcjonariusza, co następowało poprzez złożenie propozycji pełnienia służby (1), możliwość dalszego przekształcenia stosunku służbowego, tym razem w stosunek pracy (tzw. ucywilnienie), co z kolei następowało poprzez przyjęcie przez dotychczasowego funkcjonariusza pisemnej propozycji zatrudnienia (2) oraz wygaśnięcie ich stosunku służbowego, które należy traktować jak zwolnienie ze służby (3). To ostatnie następowało w przypadku niezłożenia funkcjonariuszowi żadnej propozycji, zarówno pracy lub służby (milczenie organu), bądź także poprzez niezaakceptowanie przez niego wspomnianej wyżej propozycji zatrudnienia albo propozycji pełnienia służby.

Odmienne niż w roku ubiegłym, poszczególne składy orzekające Sądu przyjęły zróżnicowane stanowiska co do sposobu rozstrzygnięcia i zastosowanej formy wydawanego orzeczenia.

W kilku sprawach (sygn. II SAB/Rz 77/17, II SAB/Rz 87/17, II SAB/Rz 98/17, II SAB/Rz 72/18) Sąd zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (DIAS) w Rzeszowie do wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego poszczególnych skarżących. W ocenie Sądu, wykluczenie bowiem kontroli sądowej milczenia organu polegającego na niezłożeniu funkcjonariuszowi żadnej propozycji zarówno służby jak i zatrudnienia, jak również na niewydaniu decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego, prowadziłyby do oczywistego i jednocześnie niczym nieuzasadnionego pozbawienia obywatela prawa do sądu. Sąd zwrócił uwagę, że skoro zgodnie z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej, wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby, to taki nakaz musi ukierunkować organ stosujący prawo na te regulacje, które normują procedurę zwolnienia ze służby. Organ winien więc podjąć dokładnie takie same działania jakie podejmuje się względem funkcjonariusza zwalnianego, czyli zobligowany jest wydać decyzję administracyjną stwierdzającą wygaśnięcie stosunku służbowego oraz podać w niej przyczyny takiego zwolnienia. Byłoby bowiem rażąco niesprawiedliwe i jednocześnie oczywiście naruszające gwarancje konstytucyjne określone w art. 2,

art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP opowiedzenie się za brakiem w tej sytuacji ochrony sądowej statusu tych funkcjonariuszy, którym organ poprzez samo „milczenie” wygasza stosunki służbowe. Zdaniem Sądu, nawet przy braku nakazu traktowania wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby – art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej – za decyzją jako formą stwierdzającą wygaśnięcie stosunku służbowego, przemawiałaby zasada domniemania konkretyzacji norm prawa materialnego w drodze decyzji administracyjnej. Sąd zwrócił także uwagę na immanentną cechę tego stosunku jaką jest stabilność (trwałość), wyraźnie odróżniająca ten stosunek od innych form zatrudnienia. Sąd podkreślił przy tym, że upływ terminu określonego w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej nie wyłącza możliwości złożenia skarżącemu propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Ograniczenie bowiem sztywnym terminem takiej możliwości – z pominięciem skutków kontroli sądowej działania organu administracji celno-skarbowej w zakresie stosunku służbowego funkcjonariusza – naruszałoby zasadę państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, czyniąc kontrolę sądową administracji publicznej czysto pozorną.

W kilku z kolei sprawach (sygn. II SAB/Rz 87/17, II SAB/Rz 126/17, II SAB/Rz 179/17) Sąd oddalił skargi na bezczynność DIAS w Rzeszowie w przedmiocie nieprzedstawienia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej. Sąd wskazał, że jeśli przed wniesieniem skargi upłynął termin do ewentualnego wydania decyzji ustalającej warunki pełnienia służby, to w ogóle wykluczona jest możliwość stwierdzenia stanu bezczynności, tym bardziej w sytuacji, gdy organ miał trzy przewidziane w ustawie możliwości wyboru formy działania, w tym możliwość braku działania w ogóle. Sąd podkreślił też, że potrzeba zbadania, czy w obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów, które obligowałyby stronę przeciwną do przedstawienia skarżącemu propozycji służby przesądziła o tym, że skargę Sąd rozpoznał merytorycznie.

W zdecydowanej jednak większości spraw, skargi kwestionujące bezczynność DIAS w Rzeszowie przejawiającą się w braku przedstawienia propozycji służby były odrzucane, choć w kilku z nich zostało zgłoszone zdanie odrębne z argumentacją jak w opisaney wyżej sprawie sygn. II SAB/Rz 77/17. Wykluczając możliwość merytorycznej kontroli Sąd zwracał uwagę, że skarga na bezczynność jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy istniał prawny obowiązek ukształtowania sytuacji prawnej określonego podmiotu, w formach wskazanych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9

P.p.s.a. Jeżeli sytuacja prawna danego podmiotu została ukształtowana bezpośrednio w przepisach prawa, skarga na bezczynność jest niedopuszczalna. DIAS w Rzeszowie nie był zobligowany do podjęcia żądanego od niego działania w postaci złożenia propozycji służby, a realizując określoną politykę kadrową dysponował pewną swobodą działania (tj. przy uwzględnieniu okoliczności wymaganych w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej). Czynność organu polegająca na złożeniu propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej z dnia 16 listopada 2016 r. nie jest samodzielną czynnością administracyjnoprawną dotyczącą bezpośrednio i konkretyzującą prawa lub obowiązki, które wynikają z przepisów prawa. Prawa i obowiązki funkcjonariusza nie są w żaden sposób konkretyzowane, gdyż samo złożenie propozycji nie wywołuje samodzielnie skutków prawnokształtujących. Taka czynność nie jest również aktem lub czynnością podjętą w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a. oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, a także postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. W konsekwencji, P.p.s.a. wyklucza możliwość rozpoznania skargi na bezczynność w tym przedmiocie. Żądana przez skarżącego czynność organu nie mieści się bowiem w katalogu spraw określonych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 P.p.s.a. Właściwość sądu administracyjnego w tej sprawie nie wynika również z żadnego przepisu szczególnego - art 3 § 3 P.p.s.a. Dodatkowo, Sąd zwracał również uwagę na wynikające z art. 5 pkt 2 P.p.s.a. wyłączenie właściwości sądów administracyjnych w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi.

Odrzuceniu podlegały także skargi kwestionujące złożone funkcjonariuszom propozycje nowych warunków zatrudnienia (np. II SA/Rz 862/17, II SA/Rz 905/17) oraz bezczynność DIAS w Rzeszowie w postaci nieprzekazania do organu wyższej instancji pisma, stanowiącego według skarżących odwołanie od pisma - decyzji o zwolnieniu ze służby (II SA/Rz 88/17, II SAB/Rz 102/17).

26. Choroby zawodowe i nadzór sanitarny

Zdecydowana większość spraw rozpoznawanych w tej kategorii dotyczyła skarg na decyzje wydane w przedmiocie stwierdzenia lub braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej. Spośród rozpoznanych w 2018 r. spraw

w przedmiocie chorób zawodowych, w zdecydowanej większości skargi oddalono. Tylko w jednej sprawie Sąd uchylił rozstrzygnięcia organów I i II instancji.

W sprawie II SA/Rz 1384/17 Sąd oddalił skargę na decyzję utrzymującą w mocy decyzję stwierdzającą chorobę zawodową w postaci zespołu wibracyjnego. Sąd za niezasadny uznał zarzut pracodawcy o nieuprawnionym zastosowaniu przez organ analogii w zakresie przyjęcia istnienia narażenia zawodowego za okres, kiedy pracodawca nie dokonywał tych pomiarów w odniesieniu do okresu dokonywania pomiarów narażenia na czynniki szkodliwe (wibracje) w sytuacji, kiedy w spornym okresie skarżący wykonywał te same czynności, co na stanowiskach, z których pochodzą istotne dla sprawy badania narażenia zawodowego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że rodzaj i sposób wykonywanej pracy oraz znajdujące się w aktach administracyjnych wyniki pomiarów narażenia, nie pozostawiają choćby cienia wątpliwości, co do istnienia ryzyka narażenia zawodowego w postaci drgań miejscowych przenoszonych na kończyny górne w trakcie pracy z narzędziami wywołującymi drgania. Organ w tej sytuacji powinien przyjąć za posiadanymi wynikami badań, że skarżący był narażony na te same zawodowe czynniki szkodliwe, jakie występowały w pozostałych analizowanych pod kątem ryzyka zawodowego okresach pracy. Ponieważ w kolejnych okresach zatrudnienia występowało to samo środowisko pracy, to nie sposób było uznać, że przez ten czas strona nie pracowała w warunkach analogicznego narażenia na drgania miejscowe, czyli czynniki typowe dla stwierdzonej przez organy choroby zawodowej. Przyjmując za słuszną argumentację skarżącej, nie można byłoby stwierdzać u pracowników chorób zawodowych tylko z tej przyczyny, że zakład pracy nie zlecał w danym okresie czasu przeprowadzenia ocen narażenia zawodowego. Taki sposób wykładni regulacji prawnych jest oczywiście sprzeczny ze słusznym interesem pracownika.

Podobny pogląd wyraził Sąd w wyroku wydanym w sprawie II SA/Rz 1202/17, w którym oddalił skargę na decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji stwierdzającą chorobę zawodową typu pylice płuc – pylice wywołane pyłami metali. Skoro pracownik wykonywał te same czynności przez cały okres swego zatrudnienia, a wyniki pomiarów narażenia, nie pozostawiają wątpliwości co do istnienia ryzyka narażenia zawodowego na pylice płuc spowodowaną pyłami metali, to organ w tej sytuacji słusznie przyjął za posiadanymi wynikami badań, że pracownik pracując na stanowisku ślusarza - blacharza był narażony na te same zawodowe czynniki

szkodliwe, jakie występowały w pozostałych okresach pracy, w których nie dokonywano pomiarów.

W sprawie II SA/Rz 686/18 Sąd oddalił skargę na decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej - nowotwory złośliwe powstałe w następstwie działania czynników występujących w środowisku pracy, uznanych za rakotwórcze u ludzi - nowotwór skóry - ziarniak grzybiasty skóry. Sąd wyraził pogląd, że ocena opinii lekarskich dokonywana zarówno przez organ prowadzący postępowanie, jak i sąd administracyjny, sprowadza się do ich badania pod względem formalnym, czy wyjaśniają istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wymagające wiadomości specjalnych i czy są rzeczowo i przekonująco uzasadnione, w tym z uwzględnieniem oceny zagrożenia zawodowego oraz przebiegu i charakteru pracy osoby, która ubiega się o stwierdzenie choroby zawodowej. Wyników opinii jednostek orzeczniczych nie może skutecznie podważać zarzut nieuwzględnienia prezentowanych w piśmiennictwie stanowisk. Ze względu na szczególne wymagania kwalifikacyjne lekarzy orzeczników w zakresie chorób zawodowych opinia innej jednostki służby zdrowia, która nie spełnia żadnych wymogów formalnych, nie może być uznawana za podstawę kwestionowania opinii podmiotów uprawnionych. W tym kontekście argumentacja medyczna skarżącego, poparta wydrukami komputerowymi publikacji zamieszczonymi w Internecie, nie może stanowić kontrdowodu dla orzeczeń lekarskich wydanych w badanej sprawie.

W sprawie II SA/Rz 293/18 Sąd oddalił skargę na decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji odmawiającą stwierdzenia choroby zawodowej - zewnątrzpochodne alergiczne zapalenie pęcherzyków płucnych. Sąd wskazał, że organ orzekający wydaje decyzję kierując się opiniami medycznymi zawartymi w orzeczeniach lekarskich, będących szczególnym rodzajem dowodu, który w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter opinii biegłego. Organ inspekcji sanitarnej nie ma prawa do samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej, prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia. Związanie to wynika z tego, że orzeczenie lekarskie stanowi jedyny wiarygodny środek dowodowy służący stwierdzeniu choroby zawodowej, jeśli nie budzi wątpliwości w świetle pozostałych dowodów. Organy administracji są związane ustaleniami orzeczeń diagnostycznych i nie dysponując przeciwdowodami, które mogłyby orzeczenia te podważyć, nie mają w tym zakresie podstaw do przyjęcia, iż rzeczywisty stan

zdrowia chorego kształtuje się odmiennie od wyników badań stanowiących podstawę orzeczeń lekarskich. Z kolei sąd administracyjny, kontrolując pod względem zgodności z prawem decyzję państwowego inspektora sanitarnego, może zakwestionować dokonane przez niego ustalenia faktyczne, co prowadzi do możliwości zakwestionowania pod względem formalnym również orzeczenia lekarskiego, np. z powodu wydania w niewłaściwej formie, bez uzasadnienia lub przez nieuprawnionego lekarza, jednak nie jest uprawniony do poddawania analizie materiału dowodowego z medycznego punktu widzenia.

W sprawie II SA/Rz 309/18 Sąd uchylił wydane we wznowionym postępowaniu decyzje organów I i II instancji, na podstawie których uchylono pierwotną decyzję o zezwoleniu na ekshumację i przewiezienie szczątków ludzkich i odmówiono wydania zezwolenia na ich przeprowadzenie, jak również uchylił postanowienie wydane w przedmiocie wstrzymania z urzędu wykonania pierwotnej decyzji zezwalającej na ekshumację i postanowienie o wznowieniu postępowania w powyższej sprawie. Sąd wskazał, że niedopuszczalne było wydanie postanowienia z dnia 23 czerwca 2016 r. o wznowieniu postępowania zakończonego decyzją organu pierwszej instancji w sytuacji, gdy w dniu 7 czerwca 2016 r. (dzień doręczenia decyzji skarżącemu jako wnioskodawcy) do organu wpłynęło pismo innej strony, która powołując się na okoliczności świadczące o posiadaniu interesu prawnego w sprawie o wydanie zezwolenia na ekshumację, wyraziła sprzeciw wobec wniosku skarżącego. Podstawą powyższego sprzeciwu było niebezpieczeństwo objęcia ekshumacją i przewiezieniem szczątków nie tylko matki skarżącego, lecz także szczątków matki „innej strony”. W odniesieniu do decyzji nieostatecznej obowiązuje jednak zasada pierwszeństwa weryfikacji w trybie odwoławczym. Jeżeli więc po doręczeniu decyzji co najmniej jednej stronie, w otwartym terminie do wniesienia odwołania, zostanie złożone pismo osoby, która jest stroną i która żąda weryfikacji nieostatecznej decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, to organ pierwszej instancji powinien potraktować powyższe pismo jako odwołanie i – jeśli nie znajduje podstaw do jego uwzględnienia – powinien przekazać to pismo organowi odwoławczemu. W przedmiotowej sprawie nie było zatem dopuszczalne oczekiwanie na uzyskanie przez decyzję z dnia 6 czerwca 2016 r. cechy ostateczności, aby następnie wznowić postępowanie z powołaniem się na podstawę z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w sytuacji gdy następnego dnia po jej wydaniu (7 czerwca 2016 r.) ujawniła się osoba będąca stroną i żądająca weryfikacji decyzji nieostatecznej. Postanowienia

o wstrzymaniu wykonania decyzji oraz o wznowieniu postępowania jako bezpośrednio naruszające art. 149 § 1 i art. 152 k.p.a. w zw. z art. 127 § 1 w zw. z art. 28 k.p.a. podlegały zatem także uchyleniu. Wobec niedopuszczalności wznowienia postępowania (na skutek pominięcia mającego pierwszeństwo trybu postępowania odwoławczego) również decyzje wydane w toku wznowionego postępowania jako wtórnie wadliwe (art. 151 § 1 pkt 2, art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) musiały zostać uchylone. Konsekwencją uchylenia wskazanych wyżej postanowień oraz decyzji był powrót sprawy administracyjnej do trybu postępowania zwyczajnego.

27.Sprawy mieszkaniowe

W 2018 r. w kategorii spraw mieszkaniowych rozstrzygnięto dziesięć spraw, z czego w żadnej z nich nie ujawniło się zasługujące na szczególną uwagę zagadnienie.

28.Pomoc społeczna

Sprawy w tej kategorii zostały zdominowane przez sprawy z zakresu świadczeń wychowawczych, tzw. „500 +”. W większości przypadków zaskarżone decyzje były uchylane. Wadliwość decyzji dotyczyła zarówno naruszenia przepisów postępowania, jak również przepisów prawa materialnego.

W tych sprawach podstawowym kryterium przyznawania świadczeń na pierwsze dziecko było kryterium dochodowe. Analiza spraw wykazała błędy organów w jego ustalaniu, co miało zasadniczy wpływ na rozstrzygnięcia.

I tak np. w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 585/18 Sąd uwzględniając skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Sanoku stwierdził naruszenie art. 2 pkt 1, art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2018 r. poz. 2134 ze zm., dalej: „u.p.p.” oraz art. 3 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 z późn. zm. ; dalej: „u.ś.r.”) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 z późn. zm.; dalej: „u.p.d.o.f.”), polegające na błędnym przyjęciu, że przy obliczaniu dochodu rodziny w sprawie o świadczenie wychowawczego na pierwsze

dziecko, należało dokonać odliczenia od dochodu kwoty 1 560 zł z tytułu opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Sąd wyjaśnił, że obowiązek odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. a) u.ś.r. odnosi się wyłącznie do przychodów podlegających opodatkowaniu na podstawie u.p.d.o.f., a dochody z działalności rolniczej, co do zasady, przychodów tego rodzaju nie stanowią.

Niejednokrotnie kontrola sądownoadministracyjna wykazywała, że dokonane przez organy ustalenia nie znajdowały potwierdzenia w zebranych materiale dowodowym. Przyjęte przez organ wartości nie wynikały z dołączonych do akt dokumentów. Tak było np. w sprawach o sygn. akt II SA/Rz 494/18, sygn. akt II SA/Rz 227/18, sygn. akt II SA/Rz 1340/17.

Sporne były kwestie zaliczenia do dochodów jednorazowych świadczeń w tym m.in. nagród. Skarżący podnosili, że zaliczanie ich do dochodów zakłamuje rzeczywisty obraz ponieważ są uzyskiwane jednorazowo i nie powinny mieć wpływu na ocenę sytuacji dochodowej. Sąd podzielił stanowisko organów, że na podstawie obowiązujących przepisów nie ma podstaw do ich pominięcia przy ustalaniu dochodu. Tak m.in. w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 188/18, wyrok z dnia 5 kwietnia 2018 r.

Kwestii ustalenia wysokości dochodu dotyczył także wyrok Sądu z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 386/18, którym Sąd zaakceptował stanowisko organów, że brak osiągnięcia dochodów z prowadzonej działalności gospodarczej nie stanowi podstawy do przyjęcia utraty dochodu. Jak podkreślił, dopiero utrata dochodu spowodowana wykreśleniem z rejestru pozarolniczej działalności gospodarczej lub jej zawieszeniem wyczerpuje desygnaty pojęcia utraty dochodu z art 2 pkt 19 lit. 2 u.p.p.

Również w innych sprawach z zakresu pomocy społecznej ustalenia w kwestii dochodu budziły zastrzeżenia. W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 1195/17 dotyczącej przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osoby niepełnosprawnej i ustalenia poziomu tej odpłatności Sąd zajął stanowisko, że kwoty kredytu na zakup nieruchomości czy kwoty sprzedaży mieszkania przeznaczonej następnie na zakup innego mieszkania nie włącza się do dochodu, o którym mowa w art. 8 ust. 3 u.p.s. (wyrok z dnia 15 lutego 2018 r. uchylający decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krośnie oraz decyzję Burmistrza Miasta Sanoka).

Na odnotowanie zasługuje sprawa o sygn. akt II SA/Rz 1081/18, w której spór dotyczył daty, od której przyznano świadczenie wychowawcze.

Sąd nie podzielił stanowiska organów o niekompletności wniosku skarżącej w dacie jego złożenia w dniu 29 września 2017 r. Jak wyjaśnił, skarżąca na druku wniosku złożyła oświadczenie o pracy męża za granicą w charakterze pracownika sezonowego od 18 maja 2016 r. do 31 października 2017 r. podając nazwę pracodawcy męża w Norwegii i numer ubezpieczenia norweskiego.

Konieczność uzyskania przez organy informacji o dalszym zatrudnieniu męża skarżącej po 31 października 2017 r. była wynikiem długiego okresu procedowania w sprawie przez organy oraz przekazaniem sprawy do Marszałka Województwa Podkarpackiego, który od 1 stycznia 2018 r. przestał być właściwy w sprawie i którego kompetencje przejął Wojewoda. Sąd stwierdził, że kierowane do skarżącej wezwania były elementem postępowania dowodowego, a nie brakami wniosku, skutkującymi wezwaniem w trybie art. 19 ust. 2 ustawy, w związku powyższym przyjął, że organy powinny były ocenić zasadność wniosku za okres od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r.

Odnosić należy również skargi na bezczynność, w tym sprawę o sygn. akt II SAB/Rz 39/18, w której zakwestionowano pozostawienie przez organ podania bez rozpoznania.

Jak wynika z treści uzasadnienia organ pozostawił wniosek o przyznanie świadczenia wychowawczego bez rozpoznania z powodu niedołączenia przez skarżącą dokumentów potwierdzających dochód męża. Skarżąca próbowała usprawiedliwić brak działania toczącym się postępowaniem o orzeczenie rozwodu oraz brakiem kontaktu z mężem. Sąd w opozycji do organów stwierdził, że w sytuacji, gdy wnioskodawca podał, że nie zna i – pomimo podjętych starań - nie jest w stanie ustalić wszystkich danych dotyczących jego wstępnych, organ nie może zastosować trybu przewidzianego w art. 64 § 2 k.p.a. Żądanie uzupełnienia danych nieznanymi stronie, których nie zdołała ona pozyskać pomimo dołożenia należytej staranności jest niedopuszczalne. Zobowiązanie organu naruszałoby w takiej sytuacji akcentowaną w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasadę *impossibilium nulla obligatio*, w świetle której prawo, jak i jego wykładnia nie może nakładać na obywateli obowiązków niemożliwych do spełnienia. Sąd powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 51/12).

Stosunkowo dużo wyroków uwzględniających skargi było wśród spraw dotyczących umieszczenia w domu pomocy społecznej, a także spraw związanych z opłatami z tego tytułu.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 12 września 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 214/18, którym Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie ustalającą opłatę za pobyt w domu opieki w stosunku do jednego ze zstępnych osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej. Sąd wskazał, że w sytuacji, gdy osoba umieszczona w takiej placówce nie jest w stanie ponieść kosztów pobytu w niej, obowiązek wnoszenia opłat spoczywa na małżonku, w następnej kolejności na zstępnych, w dalszej kolejności na wstępnych, a w jeszcze dalszej - na gminie, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. W przypadku zstępnych każdy z nich ma taki sam obowiązek ponoszenia opłat, a różnicować je może jedynie osiągnięte kryterium dochodowe. Organ powinien prowadzić postępowanie jednocześnie w stosunku do wszystkich osób należących do tego samego kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Osoby te powinny być zawiadomione o wszczęciu postępowania i powinny być jego stronami, a także ich wszystkich powinna dotyczyć decyzja wydana w sprawie ustalenia obowiązku odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Tymczasem w powołanej sprawie organy w sposób arbitralny dokonały wyboru osoby zobowiązanej do ponoszenia opłat należących do kręgu zstępnych, pomimo posiadania informacji o pozostałych zstępnych.

Podstawą uchylenia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu oraz poprzedzającej ją decyzji Prezydenta Miasta Stalowej Woli w przedmiocie skierowania do środowiskowego domu samopomocy (w skrócie: „ŚDS”) w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 493/18, było przyjęcie przez organy nieprawidłowej formy procedowania. Sąd stwierdził, że wobec korzystania przez skarżącą z tej formy pomocy społecznej przez ostatnie 7 lat, kwestia ustalania potrzeb skarżącej oraz formułowanie adekwatnego do nich indywidualnego planu postępowania wspierająco-aktywizującego, w trybie § 7 ust. 6 i 7 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. 2005 r., nr 189, poz.1598), były bezprzedmiotowe. W takiej sytuacji zastosowanie powinien znaleźć § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia. Obowiązkiem organu było wydać decyzję w przedmiocie przedłużenia okresu uczestnictwa w ŚDS, na podstawie § 7 ust. 8 rozporządzenia. Sąd podkreślił, że zakresy stosowania przepisów kompetencyjnych uprawniających do wydania decyzji w przedmiocie skierowania do ŚDS i przedłużenia okresu

uczestnictwa w tej placówce są odmienne i organ nie może dowolnie wydawać decyzji w tym przedmiocie, lecz powinien dostosować formułę rozstrzygnięcia zależnie od okoliczności faktycznych. W sytuacji, gdy skarżąca przebywała już w ŚDS rozstrzygnięcie o skierowaniu jej do tej placówki uznał za naruszenie prawa materialnego, to jest § 7 ust. 7 rozporządzenia, poprzez jego błędne zastosowanie.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 546/18 w wyroku z dnia 17 października 2018 r. Sąd przyjął możliwość "wstecznego" ustalania opłaty za pobyt dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej, wskazując, że taką możliwość daje art. 193 ust. 1a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 697 ze zm.), który stanowi, że opłatę ponoszą rodzice dziecka „od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej” oraz art. 194 ust. 1 w związku z art. 193 ust. 1a i ust. 6a ustawy, które pozwalają na sformułowanie logicznego, jak podkreślił Sąd, stwierdzenia, że opłata jest ponoszona od dnia umieszczenia, a nie w dniu umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, o ile dziecko przebywa w pieczy zastępczej, a nie u rodziców. Jednocześnie Sąd przesądził, że za równoważny z okresem pobytu w pieczy zastępczej, w rozumieniu art 193 ust. 1 ustawy, należy uznać okres nielegalnego opuszczenia placówki, nawet jeżeli w tym czasie małoletni przebywa u rodziców. Podobnego problemu dotyczyły sprawy o sygn. akt II SA/Rz 443/18 oraz II SA/Rz 444/18.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 618/18 w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku pielęgnacyjnego spór dotyczył interpretacji treści art 16 u.ś.r. i użytego w nim zwrotu „niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia”, stanowiącej konieczną przesłankę przyznania tego świadczenia. Z dołączonego przez wnioskodawcę orzeczenia o niepełnosprawności wynikało, że "niepełnosprawność istnieje od 21 roku życia". Sąd stanął na stanowisku, że wskazanie w orzeczeniu o niepełnosprawności okresu od 21 roku życia, oznacza że niepełnosprawność mogła powstać w każdym momencie między 20 i 21 urodzinami skarżącego, tj. przed ukończeniem przez niego 21 roku życia. Na tej podstawie uchylił decyzje organów prezentujące przeciwne stanowisko.

29. Ubezpieczenie społeczne

W tej kategorii spraw Sąd rozpoznawał skargi na decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przedmiocie odmowy umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Odmienne niż w latach ubiegłych, sądowa kontrola rozstrzygnięć wydawanych w ramach uznania administracyjnego - sprowadzająca się do zbadania prawidłowości postępowania organu - wykazała szereg istotnych naruszeń, skutkujących uchYLENIEM większości zaskarżonych decyzji w tym przedmiocie. Najczęściej stwierdzane uchybienia dotyczyły wydania decyzji na podstawie zbyt pobieżnych ustaleń stanu faktycznego spraw, zwłaszcza w kontekście sytuacji majątkowej i zdrowotnej skarżących oraz ich rodzin (I SA/Rz 63/18, I SA/Rz 160/18, I SA/Rz 170/18, I SA/Rz 388/18), brak szczegółowej analizy zebranego materiału dowodowego z punktu widzenia przesłanek umorzenia zaległości, bądź też pominięcie w toku rozważań istotnych okoliczności sprawy (I SA/Rz 400/18, I SA/Rz 371/18). W bieżącym roku stwierdzono również wiele innych naruszeń przepisów procesowych: naruszenie zasady *ne bis in idem* (I SA/Rz 595/18), naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania (I SA/Rz 400/18), brak odniesienia się do zarzutu przedawnienia zaległości (I SA/Rz 559/18), zignorowanie skutków prawomocnego wyroku (I SA/Rz 558/18) oraz niezastosowanie się przez organ do wytycznych zawartych w uprzednio wydanym wyroku (I SA/Rz 392/18), a także istotne braki w aktach sprawy uniemożliwiające dokonanie kontroli zaskarżonej decyzji (I SA/Rz 818/17).

Uchylając zaskarżone decyzje Sąd wielokrotnie podkreślał, że obowiązkiem organu - niezależnie od powołanej przez stronę podstawy prawnej wniosku - jest rozpatrzenie zasadności umorzenia zaległości w kontekście wszystkich przesłanek umożliwiających podjęcie tego rodzaju rozstrzygnięcia (I SA/Rz 673/18, I SA/Rz 449/18). Wskazywał także na ochronną funkcję systemu ubezpieczeń społecznych, która nie pozwala na egzekwowanie nieopłaconych składek w każdej sytuacji, bez względu na konsekwencje dla zobowiązanego i jego rodziny, a zadaniem regulacji

zawartej w art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. - o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2017 poz.1778); dalej: s.u.s. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31 lipca 2003r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365); dalej: rozporządzenie, jest zabezpieczenie niezbędnego minimum socjalnego, które pozwoli osobie zobowiązanej funkcjonować w codziennym życiu, dając gwarancję, że podstawowe potrzeby jej oraz jej rodziny będą zaspokojone. W sprawach I SA/Rz 392/18 i I SA/Rz 388/18 podkreślono że granicą, której nie wolno przekraczać przy ściąganiu składek jest doprowadzenie do niemożności zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych zobowiązanego.

W sprawie I SA/Rz 401/18 Sąd zaakcentował, że pojęcie "niezbędnych potrzeb życiowych", o którym mowa w §3 ust.1 pkt rozporządzenia, nie odpowiada minimum egzystencji tj. poziomowi dochodu, który pozwala jedynie podtrzymać funkcje życiowe człowieka i sprawność psychofizyczną, ale bliższe jest pojęciu minimum socjalnego rozumianego jako wskaźnik określający koszty utrzymania gospodarstw domowych na podstawie koszyka dóbr służących do zaspokojenia potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na niskim poziomie. Przyjęte do wyliczenia tego koszyka składniki wystarczają nie tylko dla podtrzymania życia, lecz również dla posiadania i wychowania dzieci, a także dla utrzymania minimum więzi społecznych.

Precyzując wytyczne dla organu w sprawie I SA/Rz 371/18 Sąd podkreślił, że dla prawidłowego zastosowania uznania administracyjnego konieczne jest prawidłowe ustalenie sytuacji, zarówno majątkowej jak i osobistej zadłużonego, tj. określenie jego stanu majątkowego, przychodów, możliwości uzyskiwania przychodów jako jego aktywów, a także wydatków jakie musi ponosić na utrzymanie, bez poniesienia których nie jest w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, jak też potrzeb swojej rodziny, gdyż nieprawidłowe ustalenia co do któregokolwiek z tych elementów, będą co do zasady skutkować brakiem możliwości kompleksowej oceny sytuacji dłużnika, a tym samym powodować będą nieprawidłowe rozważania, co do zasadności umorzenia należności.

Oddalając skargi w sprawach I SA/Rz 270/18 oraz I SA/Rz 357/18 Sąd wyjaśniał stronom, że przesłanek umorzenia zaległości nie można automatycznie

łączyć z uzyskaniem przez wnioskodawcę orzeczenia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, gdyż okoliczność ta nie wyklucza podjęcia pracy.

W sprawie I SA/Rz 278/18 Sąd uznał za bezzasadny zarzut pominięcia przy rozpoznaniu wniosku o umorzenie należności publicznoprawnych podstawy z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.; dalej: ustawa), uzasadniając że przesłankę do umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należy poszukiwać wyłącznie w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, której regulacje mają charakter systemowy i wyłączny w tym przedmiocie. Nie ma zatem podstaw do stosowania innych regulacji, w szczególności przepisu art. 64 ust. 1 ustawy.

30. Zatrudnienie i bezrobocie

Tak jak w latach ubiegłych, Sąd - w zdecydowanej większości oddalał skargi - a wnioski o uzasadnienie wyroku nie były składane.

W sprawie sygn. II SA/Rz 127/18 Sąd zajmował się decyzją Wojewody Podkarpackiego wydaną po wznowieniu postępowania uchylającą decyzję Starosty Powiatu Strzyżowskiego w części rozstrzygającej o umorzeniu postępowania dotyczącego utraty przez skarżącą statusu bezrobotnego z dniem 1 maja 2015 r. i jednocześnie pozbawiającą ją tego statusu z dniem 1 maja 2014 r. Sąd podzielił wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że przyczyną utraty statusu osoby bezrobotnej jest pozostawanie nie w jakimkolwiek stosunku cywilnoprawnym, ale tylko w takim, który koliduje z gotowością do podjęcia pracy. Podzielił również ocenę, iż w konkretnym stanie faktycznym podjęcie zatrudnienia może mieć tak znikomą intensywność, że bezrobotny nie utraci gotowości i zdolności do pojęcia zatrudnienia w rozumieniu art. 2 pkt 2 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm.) – dalej: „u.p.z.” Sąd uznał, że nie można jednak przyjąć, że skarżąca w tej ostatniej sytuacji się znalazła. Nie jest bowiem zatrudnieniem incydentalnym i tym samym niepowodującym utraty gotowości do podjęcia zatrudnienia praca przez 12 dni, w tym przez 11 dni u dwóch podmiotów.

Oddalając z kolei skargę w sprawie sygn. II SA/Rz 241/18 - obejmującej decyzję Wojewody Podkarpackiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Rzeszowskiego dotyczącą wstrzymania wypłaty stypendium - Sąd podzielił

stanowisko organów, że organ jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej w takim przedmiocie w oparciu o art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. b u.p.z.. Podkreślił, że wprawdzie redakcja powołanego przepisu nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakimi przesłankami powinien kierować się wydając rozstrzygnięcie o takiej formule, jednak uwzględniając cel i funkcję takiego rozstrzygnięcia tj. w przedmiocie wstrzymania wypłaty stypendium należy przyjąć, iż chodzi o takie okoliczności, które zostały ujawnione już po rozpoczęciu wypłaty przedmiotowego świadczenia i stwarzają niepewność co do tego, czy stypendium danemu podmiotowi faktycznie przysługuje. Nie chodzi więc o okoliczności, które miałyby przesądzać, że stypendium uprawnionemu nie przysługuje, lecz o stan niepewności, który musi zostać usunięty w następstwie poczynionych przez organ ustaleń, w okresie wstrzymania wypłaty świadczenia. W ocenie Sądu, wystarczający był zebrany w sprawie materiał dowodowy, a to informacja Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzyżowie, z której wynikało, że pod adresem wskazanym w umowie o zorganizowanie dla skarżącej stażu nie była prowadzona żadna działalność gospodarcza, a także zlokalizowanie miejsca wykonywania tej działalności pod adresem miejsca zamieszkania, a także miejsca zameldowania na pobyt stały skarżącej.

Również w sprawie sygn. II SA/Rz 672/18 Sąd oddalił skargę. Dotyczyła ona postanowienia Wojewody Podkarpackiego utrzymującego w mocy postanowienie Starosty Strzyżowskiego o zawieszeniu z urzędu postępowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranego stypendium. Sąd zgodził się z organami, że ustalenie obowiązku zwrotu stypendium stażowego zależy od uprzedniego prawomocnego przesądzenia, czy zostały spełnione warunki do nadania statusu bezrobotnego, od którego posiadania uzależnione było przyznane stypendium. Skoro bowiem stypendium w okresie odbywania stażu przysługuje tylko bezrobotnemu (co wynika z treści art 53 ust. 6 u.p.z.), to tym samym nie przysługuje ono osobie, która nie ma tego statusu. Oczywistym jest zatem, że orzeczenie zwrotu nienależnego świadczenia, może nastąpić jedynie po uprzednim ustaleniu, we właściwym trybie przewidzianym w przepisach K.p.a., w drodze decyzji administracyjnej, że danej osobie w konkretnie określonym okresie zasiłkowym nie przysługiwał status osoby bezrobotnej. Dopiero dokonanie tego ustalenia pozwala organowi administracji, zając się kolejną kwestią, a mianowicie sprawą zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Wyjaśnienie zatem kwestii statusu bezrobotnego w sprawie o zwrot nienależnie

pobranego stypendium ma niewątpliwie charakter zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Natomiast uwzględnienie skargi miało miejsce w sprawie sygn. II SA/Rz 891/18, w której Sąd uchylił decyzję Wojewody Podkarpackiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Stalowowolskiego oraz decyzję organu I instancji. To ostatnie rozstrzygnięcie pozbawiało skarżącą prawa do stypendium uznając, że dwa miesiące zwolnienia lekarskiego w sześciomiesięcznym okresie odbywania stażu uniemożliwia zrealizowanie programu stażu, a zgodnie z art. 53 ust. 6 u.p.z. stypendium przysługuje za okres odbywania stażu. Sąd zwrócił uwagę, że według § 9 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 142, poz. 1160), istnieje możliwość pozbawienia bezrobotnego kontynuowania stażu w przypadku usprawiedliwionej nieobecności uniemożliwiającej zrealizowanie programu stażu. Zdaniem Sądu, żadne przepisy u.p.z. czy wskazanego rozporządzenia nie określają maksymalnego czasu niezdolności do pracy z powodu choroby w okresie odbywania stażu. Podobnie też, nie określają, jak długa usprawiedliwiona nieobecność może uniemożliwić zrealizowanie programu stażu, o którym mowa w § 9 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia. Kwestia zrealizowania programu stażu ma zaś istotne znaczenie, bowiem od niej zależy, czy pomimo usprawiedliwionej przerwy spowodowanej chorobą staż będzie kontynuowany, czy też nie. Sąd zauważył, że w sprawie niniejszej zabrakło oceny organu w zakresie opinii pracodawcy. Starosta Stalowowolski bezrefleksyjnie przyjął bowiem stanowisko właściciela sklepu spożywczego, w którym odbywała staż skarżąca. Tymczasem nie wskazał on, których punktów programu stażu skarżąca nie będzie mogła zrealizować z powodu usprawiedliwionej nieobecności, jak również, że nie jest możliwe skrócenie czasu stażu na poszczególnych działach sklepu, tak, by ostatecznie uznać program za zrealizowany. Ponadto, do akt sprawy nie dołączono ani umowy z pracodawcą, ani też programu stażu, dlatego też twierdzenia właściciela sklepu nie mogły zostać w jakikolwiek sposób zweryfikowane. Sąd zarzucił też brak wysłuchania bezrobotnego, które jest elementem niezbędnym postępowania w sprawie pozbawienia możliwości kontynuowania stażu i wynika wprost z powołanego § 9 ust. 2 rozporządzenia.

31. Kombatanci

Wpływ spraw w tej kategorii utrzymał się na poziomie podobnym do roku ubiegłego. Sąd rozpoznał pięć z jedenastu wniesionych skarg, z czego tylko w jednym przypadku prawomocnym wyrokiem uchylił zaskarżoną decyzję, natomiast w pozostałych sprawach skargi oddalono.

W sprawie II SA/Rz 245/18 Sąd oddalił skargę, uznając za słuszne stanowisko Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie przyznania wnioskodawcy świadczenia pieniężnego na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 693 z późn. zm.) ze względu na brak statusu strony u wnioskodawcy. Sąd podzielił stanowisko organu, że warunkiem ubiegania się skarżącego o przyznanie wymienionego świadczenia pieniężnego jest uprzednie uzyskanie decyzji administracyjnej Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych potwierdzającej status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych i nie mają w tym względzie znaczenia wskazywane okoliczności dotyczące potwierdzenia represji, gdyż te mogą być podnoszone właśnie w postępowaniu dotyczącym potwierdzenia wyżej wskazanego statusu. Wobec braku istnienia w obrocie prawnym takiej decyzji skargę należało oddalić. Jednocześnie Sąd zauważył, że nie pozbawia to skarżącego możliwości ponownego ubiegania się o wymienione świadczenie już po uzyskaniu przedmiotowej decyzji.

Natomiast w sprawie II SA/Rz314/18, w której Sąd badał legalność decyzji odmawiającej potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, skarga została uwzględniona. W tym wypadku Sąd zajmował się wykładnią art. 3 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, zawierającego definicję „osoby represjonowanej z powodów politycznych”. Sąd wyjaśnił, że w pkt 3 lit c) wymienionego przepisu, wskazującego, że osobą represjonowaną z powodów politycznych jest osoba, która w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. brała udział w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce i w związku z tym była pozbawiona możliwości

wykonywania swojego zawodu, nie chodzi wyłącznie o pozbawienie danej osoby uprawnień do wykonywania zawodu, lecz również o faktyczne uniemożliwienie jego wykonywania. W sprawie tej bowiem skarżący, który pracował na stanowisku monter-płatowcowego, w ramach represji za udział w strajku, jaki miał miejsce 13 maja 1982 r., w proteście przeciwko wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce, został przeniesiony na inne stanowisko pracy w innym wydziale, co było jednoznaczne z degradacją i obniżeniem wynagrodzenia, a skutkiem czego jest obecnie niższa kwota emerytury niż ta, którą pobierałby gdyby nie został przeniesiony na inne stanowisko. Sąd wskazał ponadto, że w realiach lat 80-tych XX w. w Polsce możliwość wykonywania zawodu monter-płatowców była bardzo ograniczona. W świetle tych okoliczności Sąd stwierdził, że przeniesienie skarżącego do pracy na stanowisku ślusarza, jako represja za udział w strajku i działalność opozycyjną oraz brak możliwości powrotu na poprzednie stanowisko pomimo starań skarżącego, należało uznać za pozbawienie możliwości wykonywania zawodu w rozumieniu art. 3 pkt 3 lit. c) ustawy.

32. Egzekucja należności niepieniężnych

W tej grupie spraw na uwagę zasługuje np. sprawa sygn. II SA/Rz 49/18, w której Sąd uchylił zaskarżone postanowienie SKO w Rzeszowie utrzymujące w mocy postanowienie Burmistrza Miasta Dynów w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia do wykonania określonego obowiązku. Nakładając przedmiotową grzywnę organ w pierwszej kolejności stwierdził, że obowiązek ten nie został wykonany, co stanowi podstawową przesłankę prowadzenia postępowania egzekucyjnego i stosowania w nim określonych środków egzekucyjnych. W złożonym na powyższe postanowienie zażaleniu Gmina Dynów zakwestionowała je podnosząc zarzut naruszenia art. 7 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.), określanej następnie jako „u.p.e.a.”, poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji błędne stwierdzenie, że nie wykonała obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego. SKO w Rzeszowie utrzymując w mocy zakwestionowany zażaleniem akt i odnosząc się do powyższego zarzutu strony podniosło, że okoliczność w postaci wykonania obowiązku nie może być skutecznie podnoszona w postępowaniu o nałożenie grzywny. Sąd zgodził się z Kolegium co do tego, że ustawodawca przewidział

odrębne środki zaskarżenia, a mianowicie w postaci zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz w postaci zażalenia na postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia do wykonania określonego obowiązku. Zdaniem Sądu, skoro jednak w zażaleniu na postanowienie o nałożeniu tej grzywny zawarty został niewątpliwie zarzut z art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a., to należało uznać, że de facto strona skorzystała z dwóch odrębnych środków zaskarżenia tj. zarówno zarzutów, jak i zażalenia. Stwierdzenie to jest w ocenie Sądu uzasadnione nawet w sytuacji - jak w tej sprawie - gdzie Gmina Dynów reprezentowana była przez zawodowego pełnomocnika – radcę prawnego, który zasadniczo winien był złożyć powyższe środki w dwóch odrębnych pismach i odpowiednio je zatytułować. Sąd podkreślił, że charakter zarzutów przesądza, iż mają one ewidentne pierwszeństwo w rozpoznaniu przed wskazanym zażaleniem. I tak, w przypadku zarzutu, który zgłoszony został w niniejszym postępowaniu, jego prawdziwość skutkuje koniecznością umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Zaistnienie więc okoliczności, której zarzut ten dotyczy oznacza, że postępowanie egzekucyjne nie ma już racji bytu, a zatem żaden środek egzekucyjny nie może w nim zostać zastosowany. Z uwagi więc na tak doniosłe znaczenie kwestii ewentualnej zasadności zarzutów z art. 33 u.p.e.a., zdaniem Sądu, nie może budzić wątpliwości konieczność ich rozpatrzenia przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny jako jednego z rodzajów środków egzekucyjnych.

Z kolei w sprawie sygn. II SA/Rz 356/18 Sąd uchylił postanowienie PWINB w Rzeszowie utrzymujące w mocy postanowienie PINB dla Miasta Przemyśla, które nakładało na Wspólnotę mieszkaniową grzywnę w celu przymuszenia do wykonania obowiązku. W ocenie Sądu, nie została w żaden sposób wykazana adekwatność nałożonej grzywny względem skali ciężących na Wspólnocie obowiązków, zakresu prac już wykonanych, a przede wszystkim robót pozostałych do wykonania oraz nie uwzględniono, że w stosunku do tych ostatnich zostały jednak podjęte realne działania w celu ich realizacji. Sąd zwrócił uwagę, że aspekt ten wprawdzie został dostrzeżony przez organ odwoławczy, niemniej w tym zakresie w swych rozważaniach ograniczył się on tylko do ogólnikowego stwierdzenia, że Wspólnota część robót już wykonała, a pozostałe realizuje sukcesywnie, co nie uzasadnia zastosowania maksymalnej kwoty środka przymusu. Sąd stwierdził, że z uwagi na fakt, iż wszystkie obowiązki pozostające w związku z nałożoną grzywną były już

w dacie wydania postanowienia PINB w fazie realizacji, pozbawione uzasadnienia uznanie, że nałożenie niższej kwoty mogłoby nie przynieść zamierzonego skutku, jawi się jako zbyt dowolne, wręcz bezzasadne oraz nie korespondujące z rzekomo wziętym pod uwagę kryterium jak najmniejszej uciążliwości zastosowanego środka egzekucyjnego. Nie bez znaczenia, zdaniem Sądu, pozostaje również cel postępowania egzekucyjnego, jakim jest przymuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązku, nie zaś wyrządzenie mu dolegliwości w związku z uchylaniem się przez niego od jego wykonania.

Przyczyną wyeliminowania przez Sąd z obrotu prawnego, w sprawie sygn. II SA/Rz 701/18, postanowienia PWINB w Rzeszowie utrzymującego w mocy postanowienie PINB w Strzyżowie w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia było stwierdzenie braku rzetelnego rozważenia okoliczności związanych z sytuacją życiową i majątkową skarżącego. Sąd podzielił stanowisko organów, że co do zasady nałożenie grzywny w celu przymuszenia może być uznane za środek egzekucyjny łagodniejszy dla zobowiązanego niż wykonanie zastępcze. Podkreślił jednak, że nie musi tak być w każdym przypadku, co wymaga każdorazowego wzięcia pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy. Tymczasem, organy w ogóle nie wzięły pod uwagę, że w tym konkretnym wypadku obowiązek rozbiórki spoczął na osobie, która nie jest w stanie wykonać go samodzielnie ani pokryć kosztów jego realizacji przez inne osoby. W tej sytuacji dość iluzoryczne jest przywoływanie przepisu pozwalającego na ubieganie się o umorzenie całości lub części grzywny w razie wykonania obowiązku. Może się bowiem okazać, że skarżący nie będzie w stanie wykonać obowiązku rozbiórki z przyczyn, na które nie ma wpływu. Wówczas i tak wykonanie zastępcze stanie się obiektywną koniecznością a skarżącego obciążą nie tylko koszty z tym związane, ale także bardzo wysoka grzywna.

Sąd uwzględnił także skargę w sprawie sygn. II SA/Rz 163/18 dotyczącą postanowienia PINB w Rzeszowie stwierdzającego, że zażalenie skarżącej Spółki tzn. PGE Dystrybucja S.A. z siedzibą w Lublinie na postanowienie PINB w Stalowej Woli dotyczące nałożenia grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku zostało wniesione z uchybieniem terminu. Sąd uznał, że orzeczenie wydane zostało z istotnym naruszeniem art. 45 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Postanowienie organu I instancji zostało bowiem doręczone na adres tzw. Rejonu Energetycznego Stalowa Wola, który nie jest adresem siedziby lub oddziału Spółki, co powoduje

bezskuteczność procesową takiego doręczenia. Warunkiem skutecznego procesowo doręczenia pisma organu w trybie przepisów k.p.a. na adres spółki kapitałowej jest bowiem skierowanie przesyłki zawierającej powyższe pismo na adres tej spółki ujawniony w Rejestrze Przedsiębiorców lub na inny adres przez nią wskazany (np. adres korespondencyjny). Inne natomiast miejsca faktycznego wykonywania działalności przez jednostkę organizacyjną nie mogą być zatem uznane za miejsca skutecznego doręczenia korespondencji urzędowej w rozumieniu art. 45 k.p.a., niezależnie od tego, czy przebywająca w tych miejscach osoba była uprawniona do odbioru pism adresowanych do jednostki. Okoliczność więc, że korespondencja organu została odebrana przez pracownika Spółki legitymującego się pieczęcią Spółki nie ma w tym zakresie znaczenia, albowiem przepis art. 45 k.p.a. został naruszony i ze względu na czas konieczny do przekazania pisma do najbliższego oddziału Spółki (Oddział w Rzeszowie) oraz do zapoznania się z jego treścią osoby upoważnionej do działania w imieniu Spółki naruszenie to miało wpływ na ochronę praw procesowych tej Spółki, albowiem ustanowiony przez Dyrektora Generalnego pełnomocnik wniósł zażalenie następnego dnia po dniu zapoznania się z treścią pisma przez Dyrektora, a był to dzień po upływie ustawowego terminu na wniesienie zażalenia.

33. Egzekucja świadczeń pieniężnych

W tej grupie występowały sprawy dotyczące zarzutów egzekucyjnych, obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego, czynności egzekucyjnych i umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Na uwagę zasługują sprawy I SA/Rz 530/18 i I SA/Rz 458/18, dotyczące obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego. Podstawę naliczenia kosztów za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej stanowił art. 64 § 1 pkt 4 oraz art. 64 § 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; dalej: u.p.e.a.). Na gruncie spraw przed wydaniem zaskarżonych postanowień oraz postanowień organu I instancji, zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1244), którego przedmiotem była kontrola zgodności z normami konstytucyjnymi, przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W wyroku tym Trybunał stwierdził między innymi, że:

- art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji;

- art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji.

Trybunał wywiódł, że „brak określenia górnej granicy opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że w pewnych warunkach (w przypadku należności o znacznej wartości) następuje całkowite zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Opłaty te nie są wtedy formą zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności, ale z perspektywy dłużnika stają się jedynie dodatkową sankcją pieniężną”. Trybunał wskazał także, że brak określenia górnej granicy przedmiotowych opłat powoduje, że z punktu widzenia organu egzekucyjnego, stają się one formą dochodu nieuzasadnionego wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania, podejmowanych czynności egzekucyjnych. W ujęciu materialnym są więc zbliżone do podatku. Mechanizm ustalania opłaty stosunkowej ze wskazaną jej górną granicą chroni przed tego typu sytuacjami. W ocenie Trybunału za sprzeczną z zasadniczym celem postępowania egzekucyjnego należy uznać także normę prawną, zgodnie z którą dłużnik zostaje obciążony pełną wysokością opłaty w wypadku dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela. Norma ta nie tylko nie motywuje do dobrowolnego spełnienia świadczeń dochodzonych w egzekucji, ale wykazuje wręcz cechy swoistej kary finansowej, nakładanej za zachowanie pożądanego i zgodne z prawem.

Sąd wskazał, że w niniejszych sprawach przepisy, które stanowiły materialnoprawną podstawę obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. Organy nie uwzględniły tego, że ww. przepisy od chwili ogłoszenia orzeczenia muszą być traktowane, jako niezgodne z Konstytucją w granicach takich, jakie zostały określone w wyroku Trybunału.

Sąd zwrócił uwagę, że organy obu instancji nie odniosły się w żaden sposób do adekwatności wysokości ustalonych kosztów egzekucyjnych względem poziomu skomplikowania czynności, podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności publicznoprawnych, jak również

nie odniosły się do zagadnienia, że wysokość i zasady pobierania przedmiotowych opłat, powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić przynajmniej częściowe finansowanie aparatu egzekucyjnego, przy czym istotne jest zachowanie racjonalnej zależności między wysokością opłat w egzekucji, a czynnościami organów (uwzględniającymi m. in. nakład pracy, stopień ich skomplikowania, czasochłonność), za podjęcie których, opłaty te zostały naliczone tak, aby opłaty nie sprowadzały się do swoistej kary i nie stanowiły sankcji finansowej. Innymi słowy, organy egzekucyjne zupełnie pominęły te argumenty, które - jak wynika z uzasadnienia wyroku Trybunału - zadecydowały o niekonstytucyjności zastosowanych przez organ przepisów.

W związku z powyższym Sąd uznał, że w sprawach konieczne stało się uchylene zaskarżonych postanowień.

W sprawie I SA/Rz 780/18 przedmiotem postępowania była ocena legalności obciążenia wierzyciela - ZUS kosztami postępowania egzekucyjnego naliczonych w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Podstawą naliczenia kosztów za czynności egzekucyjne stanowił art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. Sąd wyrokiem z dnia 13 listopada 2018 r. oddalił skargę ZUS. Powołał się na ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt SK 31/14, podnosząc, że nie wyeliminował on z porządku prawnego przepisów art. 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. w całości. W konsekwencji, co do zasady istnieje nadal podstawa prawna do orzekania o wysokości kosztów egzekucyjnych w oparciu o art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a., z zastosowaniem procentowego sposobu obliczania opłaty za dokonanie czynności egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej w odniesieniu do kwoty egzekwowanych należności. Wyrok ten zmienił jednakże normatywną treść tych przepisów, derogując je w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne oraz maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej. Zdaniem Sądu ustalone koszty egzekucyjne na podstawie stawek procentowych wskazanych w przepisach u.p.e.a. przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji. Nie zachodzi w tym przypadku wada konstrukcyjna regulacji wynikająca z braku zależności pomiędzy poborem opłat a skutecznością prowadzonej egzekucji, prowadząca tylko w niektórych sytuacjach do generowania wysokich kosztów egzekucyjnych, przy jednoczesnym braku realizacji, chociażby w części, dochodzonego obowiązku pieniężnego.

W ocenie Sądu w sprawie doszło do skutecznego zastosowania środka egzekucyjnego - zajęcia rachunku bankowego zobowiązanego. Dopelniono bowiem wymogów odnoszących się do zgodnego z przepisami zastosowania tego środka egzekucyjnego. Przeszkody do uznania, że doszło do zastosowania tego środka nie mogło stanowić to, że w tym czasie na tym rachunku nie zostały zdeponowane środki pieniężne stanowiące własność zobowiązanego. Odwołując się do art. 80 § 2 u.p.e.a. podkreślono, że zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego zobowiązanego jest dokonane z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia i obejmuje również kwoty, które nie były na rachunku bankowym w chwili zajęcia, a zostały wpłacone na ten rachunek po dokonaniu zajęcia. W ocenie Sądu niezasadny jest zarzut, że dla skutecznego zastosowania środka egzekucyjnego wymagane jest rzeczywiste zajęcie w jego wyniku "choćby jednej złotówki". Takie rozumienie skuteczności zastosowania omawianego środka egzekucyjnego prowadziło do nierównego traktowania podmiotów u których doszło do zajęcia "choćby jednej złotówki" (co rodziłoby określonego rodzaju konsekwencje) i podmiotów u których do takiego zajęcia nie doszło.

W powyższym wyroku zostało zgłoszone zdanie odrębne, zgodnie z którym postanowienia organów obu instancji, powinny być uchylone. Wskazano, że istotą sporu pomiędzy skarżącym a organem była kwestia, czy opłata egzekucyjna, określona w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. może być ponoszona wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych, czy też pobranie tej opłaty jest dopuszczalne także wówczas, gdy dojdzie do zajęcia rachunku bankowego, na którym nie było jakichkolwiek środków finansowych.

Podzielono pogląd wyrażony, między innymi, w wyroku NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r. II FSK 693/15, w którym wskazano, że stosownie do "art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., organ egzekucyjny, z zastrzeżeniem § 2 tegoż artykułu, w egzekucji należności pieniężnych pobiera za dokonane czynności egzekucyjne opłaty za zajęcie innych niż wymienione w pkt 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych - w wysokości 5% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 4 zł 20 gr. We właściwym odczytaniu wyżej przywołanego przepisu wystarczającym jest zastosowanie wykładni językowej. Treść ww. tekstu prawnego nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości, że opłata egzekucyjna w ww. wysokości, może być pobrana wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych. Jednocześnie w tym przepisie ustawodawca nie zawarł jakiegokolwiek

przyzwolenia do pobierania stosownych opłat egzekucyjnych także wówczas, gdy dojdzie do zajęcia rachunku bankowego, na którym nie było jakichkolwiek środków finansowych.

Zaprezentowane wyżej rozumienie omawianego przepisu nie może być podważane, przy poprawnym odkodowaniu zapisu art. 7 § 2 u.p.e.a. oraz art. 80 § 1 i 2 u.p.e.a. Podsumowując stwierdzono, że opłata egzekucyjna może być pobrana wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych.

34. Sprawy samorządowe

W sprawach z tej kategorii znaczna ilość skarg była uwzględniana poprzez stwierdzenie nieważności zakwestionowanych w nich aktów. Orzeczenie takie zapadło np. w sprawie sygn. II SA/Rz 862/18, gdzie przedmiotem zaskarżenia była uchwała Rady Powiatu w Lesku w przedmiocie zakazu używania jednostek z napędem spalinowym na Jeziorze Solińskim i Myczkowieckim. Sąd wskazał, że rada powiatu wykonując przewidzianą w art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, dalej: „P.o.ś.”) kompetencję do wprowadzenia w drodze aktu prawa miejscowego zakazów lub ograniczeń w zakresie używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących naruszyła w sposób istotny określone wzorce normatywne rangi konstytucyjnej i ustawowej. Podkreślił, że rada może zrealizować kompetencję prawodawczą wynikającą ze wskazanego przepisu tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzona konieczność wprowadzenia reglamentacji używania jednostek pływających na określonych typach akwenów wód stojących lub płynących jako środka zdatnego do ograniczenia hałasu (zapewnienia „odpowiednich warunków akustycznych”) na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych. Punktem odniesienia są w tym zakresie określone w przepisach prawa dopuszczalne poziomy hałasu na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Właściwy organ przed podjęciem uchwały jest zatem zobowiązany do przeprowadzenia odpowiednich ustaleń (w tym pomiarów i ocen specjalistycznych) w przedmiocie warunków akustycznych panujących na określonych obszarach akwenu wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, czego w niniejszej sprawie zabrakło. Sąd

podkreślił także, iż nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której samorządowy prawodawca lokalny wykonując kompetencję do stanowienia aktu prawa miejscowego, wprowadzającego zakazy lub ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw ustanawia bez upoważnienia ustawowego i w sposób dowolny wyjątki od powyższych zakazów (ograniczeń). Jeżeli rada zdecyduje się na formę reglamentacji najbardziej intensywnej (zakaz), musi zważyć, że wyjątki od zakazu muszą mieć charakter równy, przewidywalny i weryfikowalny dla wszystkich podmiotów, które są lub mogą stać się adresatami uchwały wydanej na podstawie art. 116 ust. 1 P.o.ś. Nie jest zatem dopuszczalne prowadzenie wyjątków, które stanowią naruszenie zasad równości wobec prawa oraz równego traktowania przez organy władzy publicznej (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wyjątki od wprowadzonego zakazu lub innych ograniczeń nie mogą mieć zatem charakteru podmiotowego lub bazować na kryteriach nieweryfikowalnych. Muszą one bazować na kryteriach przedmiotowych (np. rodzaju, cech, parametrów technicznych lub użytkowych jednostek pływających; poziomu hałasu wytwarzanego przez jednostki pływające określonego typu; przeznaczenia jednostek pływających powiązanego z poziomem wytwarzanego hałasu), natomiast kryteria ilościowe powiązane z kryterium przedmiotowym (np. co do ilości dopuszczonych do używania jednostek pływających danego typu) muszą zostać określone w sposób wyczerpujący w samym akcie prawa miejscowego w taki sposób, aby nie zachodziła konieczność swoistej konkretyzacji uchwały przez „decyzje” organu wykonawczego powiatu lub jego przewodniczącego o indywidualnym dopuszczeniu danej jednostki do używania w ramach określonego w uchwale limitu.

Ponadto, Sąd stwierdził także nieważność (na skutek skarg prokuratorów) kilku uchwał w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie poszczególnych gmin (sygn. II SA/Rz 1178/17, II SA/Rz 1182/17). Wyraził pogląd, że przedmiotowy program winien zawierać konkretne regulacje zapewniające realizację ujętych w nim zadań. Użyte bowiem w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.) sformułowania "program obejmuje w szczególności" oraz "program zawiera", wskazuje na takie postanowienia programu, które winny bezwzględnie znaleźć się w treści uchwalanego aktu. Innymi słowy, rada zobowiązana jest nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji,

ale także do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji. Tymczasem, w kontrolowanych sprawach Sąd stwierdził brak niektórych z wymaganych prawem zapisów.

Wyroki stwierdzające nieważność dotyczyły także kilku uchwał w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a podmiotem inicjującym postępowanie sądowe był – tak jak w wyżej opisanych sprawach - prokurator. I tak, w sprawie sygn. II SA/Rz 1288/17 Sąd zakwestionował brzmienie zapisu, w którym stwierdzono, że wykonanie uchwały powierza się zarządowi Zakładu Gospodarki Komunalnej przy gminie Przeworsk Sp. z o.o. Stosownie bowiem do art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017r. poz. 1875 ze zm.), dalej: „u.s.g.”. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Takie uregulowania w sposób jednoznaczny wskazują na wójta, jako jedynego podmiot uprawniony do wykonywania uchwał rady i nie dają kompetencji radzie do powierzenia wykonywania uchwał innemu podmiotowi niż wójt (burmistrz, prezydent). Jest to istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością tego zapisu. Sąd zwrócił też uwagę, że uchwała rady gminy nie może regulować tego, co zostało już przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego. Niektóre przepisy zaskarżonego regulaminu są zaś albo wprost powtórzeniem przepisów ustawy albo ich niewielką treściową modyfikacją i z tego względu zasługują na stwierdzenie nieważności. Sąd zakwestionował także zapis, wedle którego, przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej następuje na podstawie umowy o przyłączenie i po spełnieniu technicznych warunków przyłączenia, określonych przez przedsiębiorstwo. Wprowadzenie tego zapisu powoduje powstanie po stronie przedsiębiorcy swoistego rodzaju monopolu na wykonanie przyłączy, czym pozbawiono odbiorcę możliwości realizacji tego przyłącza systemem gospodarczym, czy przy pomocy innego podmiotu funkcjonującego na rynku. Za przekroczenie delegacji ustawowej w zaskarżonej uchwale Sąd uznał zobowiązanie do przedkładania i uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy. Taka regulacja narusza bowiem art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 dalej "P.b."). Skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na

budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku uzgodnienia projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej. To samo dotyczy geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Natomiast w sprawie sygn. II SA/Rz 1288/17 Sąd zakwestionował wprowadzenie w uchwale regulaminowej autonomicznych definicji pojęć, co do których brak wyraźnej podstawy ustawowej do legalnego definiowania w regulaminie będącym aktem wykonawczym względem ustawy.

Wiele orzeczeń stwierdzających nieważność odnosiło się do uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego w przedmiocie podziału województwa podkarpackiego na obwody łowieckie w zakresie poszczególnych obwodów łowieckich w częściach obejmujących działki stanowiące własność konkretnych skarżących (np. sygn. II SA/Rz 1283/17, II SA/Rz 1284/17, II SA/Rz 150/18). Przyczyną był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13 (Dz.U.2014.951), w którym stwierdzono, że art. 27 ust. 1 ustawy z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.), będący podstawą skarżonej uchwały, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd zajął stanowisko, że pomimo formalnego obowiązywania powołanego przepisu w dacie podjęcia skarżonej uchwały, wskazany wyrok TK eliminujący z obrotu prawnego zawartą w nim normę spowodował odejście przez Sąd od zasady *tempus regit actum* w sprawie. Skoro bowiem TK pozbawił te przepisy domniemania konstytucyjności i w dacie orzekania przez Sąd wyeliminował je już z porządku prawnego, to skutek ten należy rozważać od początku ich obowiązywania. Pominięcie wzruszenia domniemania konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną działania organu administracji publicznej byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, tutaj prawa własności.

W omawianej grupie spraw na uwagę zasługuje jeszcze kilka, w których skargi odrzucono. W sprawie sygn. II SA/Rz 909/18 Sąd nie rozpoznał merytorycznie skargi na postanowienie Komisarza Wyborczego w Rzeszowie II w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. Sąd powołał się na art. 384 § 1 z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 i 1000, dalej w skrócie: „u.k.w.”), zgodnie z którym, skarga do sądu administracyjnego przysługuje w terminie 7 dni

od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego z określonych w tym przepisie przyczyn. Wskazał też na art. 9 § 1 u.k.w., wedle którego, ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. Jest to odmienne uregulowanie dotyczące zachowania terminu do wniesienia skargi od przewidzianego w art. 83 § 3 P.p.s.a., zgodnie z którym równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu jest oddanie go np. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Skarga w tej sprawie, wpłynęła do organu już po upływie terminu z art. 384 § 1 u.k.w.

Sąd odrzucił też kilka skarg (sygn. II SA/Rz 507/17, 185/18, 250/18) z uwagi na brak zdolności sądowej po stronie wnoszących je sołtysów.

Odrzuceniem skarg zakończyły się także sprawy sygn. II SA/Rz 435/18 i II SA/Rz 436/18, gdzie zakwestionowane zostały uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim w przedmiocie wyrażenia opinii dotyczącej zmiany granic miasta Baranów Sandomierski. Sąd stwierdził, że stanowią one tylko element szerszej procedury, o której mowa w art. 4b u.s.g. prowadzącej do ewentualnej zmiany granic. Już sam ich tytuł wskazuje, że nie rozstrzygają żadnej kwestii, a tylko zawierają stanowisko podmiotu je podejmującego w danym przedmiocie. Wskutek skarżonych uchwał nie następuje więc jeszcze zmiana granic miasta Baranów Sandomierski, a zmiany tej może ewentualnie dokonać w przyszłości Rada Ministrów. Postanowienia uchwał nie są więc skierowane do skarżących, a zatem nie kształtują bezpośrednio ich sytuacji prawnej. Nie wynika z nich bowiem żaden obowiązek, zakaz, nakaz czy ograniczenie jakiegoś indywidualnego uprawnienia skarżących. Tym samym zaś nie można uznać, że po stronie skarżących występuje legitymacja skargowa upoważniająca do złożenia skargi, a w konsekwencji jej merytorycznego rozpoznania przez Sąd.

35. Grzywny

W omawianym okresie sprawozdawczym w tej kategorii odnotowano sprawy dotyczące grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 P.p.s.a oraz art. 149 § 2

P.p.s.a. Nie odnotowano natomiast spraw dotyczących możliwości wymierzenia grzywny na podstawie art. 154 § 1 P.p.s.a. (tj. za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania).

W pierwszej grupie, tj. grzywnie o jakich mowa w art. 55 § 1 P.p.s.a., zostały one wymierzone w sprawach II SO/Rz 2/18, II SO/Rz 3/18, II SO/Rz 21/18.

W pierwszych dwóch grzywna została orzeczona w związku z nieprzekazaniem do Sądu skargi w terminie, o jakim mowa w art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330). Sąd wskazał, że skarżone organy należą do kręgu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji publicznej, oraz że żądana informacja jest publiczną w rozumieniu przepisów ww. ustawy. Z tego powodu organy zobligowane były do przekazania Sądowi akt sprawy wszczętej ze skargi na bezczynność. Wymierzając grzywnę w wysokości 200 zł (w obu sprawach) Sąd wyjaśnił, że biorąc pod uwagę wielkość opóźnienia oraz fakt, że skarga wraz z odpowiedzią została przekazana, odpadła potrzeba odwoływania się do funkcji dyscyplinująco-restrykcyjnej. Na wymierzenie grzywny w jej dolnych granicach miały wpływ podniesione przez organ wyjaśnienia oraz okoliczność niezwłocznego podjęcia czynności zmierzających do rozpoznania wniosku o udzielenie informacji.

Z kolei w sprawie II SO/Rz 21/18 (orzeczenie nieprawomocne) Sąd wymierzając grzywnę w wysokości 300 zł, podkreślił, że art. 54 § 2 P.p.s.a. ustanawia obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy przez każdy podmiot, do którego ona wpłynęła, niezależnie od uznania czy skarga należy do kognicji sądu administracyjnego, bądź stwierdzenia, że dany podmiot nie jest organem administracji publicznej, czy też, że zainicjowane skargą postępowanie jest bezprzedmiotowe. Już samo wystosowanie skargi za pośrednictwem danego podmiotu obliguje go do nadania jej biegu i wywiązania się z obowiązku jej przekazania. Dopiero Sąd w toku zainicjowanego w ten sposób postępowania sądowego uprawniony jest dokonać oceny żądania i ustalić, czy skarga mieści się w zakresie właściwości sądów administracyjnych, czy zainicjowane skargą postępowanie jest bezprzedmiotowe. Zatem nawet trafne przekonanie o braku zasadności skargi nie zwalnia żadnego podmiotu od obowiązku jej przekazania wraz z odpowiedzią i aktami sprawy do sądu administracyjnego. Sąd zwrócił uwagę na dyscyplinująco-restrykcyjną i prewencyjną funkcję grzywny. Orzekając o jej

wymierzeniu wzięto pod uwagę wielkość opóźnienia oraz okoliczność, że dopiero doręczenie organowi wniosku o wymierzenie grzywny wywarło skutek w postaci przekazania do Sądu skargi. Jednocześnie nie uznano argumentów, że brak przekazania skargi był wynikiem nieporozumienia i braku komunikacji między organem uchwałodawczym a organem nadzoru.

Natomiast w sprawie II SO/Rz 1/18 postępowanie z wniosku o wymierzenie grzywny zostało umorzone, a to z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Sąd zauważył, że przepis art. 55 § 1 P.p.s.a., uprawniający sąd administracyjny do nałożenia grzywny na organ, który nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków i nie przekazał skargi do sądu w ustawowo określonym terminie, może mieć zastosowanie tylko w sytuacji, gdy skarga została wniesiona skutecznie. Jeżeli skarga nie została skutecznie wniesiona, brak jest podstaw do wymierzenia grzywny organowi.

W tej kategorii najliczniejszą podgrupę stanowiły te sprawy, w których przewidziano możliwość wymierzenia grzywny na podstawie art. 149 § 2 P.p.s.a. Niemniej jednak Sąd w wydanych orzeczeniach (m. in. II SA/Rz 73/18, II SA/Rz 22/18, II SA/Rz 15/18, II SA/Rz 5/18) odstępując od wymierzenia grzywny, prezentował stanowisko, że samo ujęcie wskazanego przepisu jednoznacznie potwierdza, że zasądzenie grzywny lub sumy pieniężnej nie jest bezpośrednią konsekwencją bezczynności, a to oznacza, że w każdym przypadku sąd musi rozważyć zasadność takich żądań w kontekście działań organu. W wymienionych sprawach grzywna nie została wymierzona, bowiem zachowanie organów bądź nie miało charakteru lekceważącego traktowania nałożonych obowiązków bądź organy nie wykazały uporczywości lub innego przejawu złej woli w procesie wykonywania ustawowego obowiązku.

36. Informacja publiczna

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej realizowane na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej w skrócie: „u.d.i.p.”) dotyczyły głównie bezczynności podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia.

W sprawie o sygn. II SAB/Rz 7/18 Sąd stwierdził, że zasądzone w wyroku koszty postępowania, przyznane odszkodowania, oraz odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie zaległych wynagrodzeń nie stanowią informacji o wynagrodzeniu

korzystających z ochrony danych osobowych, na podstawie u.d.i.p. w zw. z art 11¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

W sprawie o sygn. II SAB/Rz 46/18 Sąd uznał za informację publiczną żądanie udostępnienia przez wójta treści umów dotyczących zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom.

W innych sprawach Sąd uznał za informację publiczną m. in.: informacje o programach komputerowych i aplikacjach, jakie posiada gmina w swoich zasobach, na których pracują pracownicy urzędu (m. in. II SAB/Rz 190/17); informacje dotyczące tak obecności sędziego w pracy, jak i przyczyn jego nieobecności (II SAB/Rz 147/17); informacje dotyczące sposobu wykonania przez Prezydenta Miasta zadania z zakresu inwestowania w drogi publiczne (II SAB/Rz 17/18); wykaz umów dzierżawy na terenie gminy z uwzględnieniem dzierżawców, kwot czynszu, podatku, okresu trwania tych umów oraz wskazaniem działek w formie graficznej (II SAB/Rz 25/18); informacje dotyczące pełnego rozliczenia zorganizowanej imprezy kulturalnej, zawierające specyfikację dochodów imprezy oraz specyfikację wydatków (II SAB/Rz 27/18 i II SAB/Rz 28/18); wewnętrzny system oceniania, informację o wszystkich raportach z ewaluacji wewnętrznych przeprowadzonych w szkole podstawowej, z precyzyjną informacją czego ewaluacje dotyczyły, jakie były wnioski końcowe ewaluacji i ewentualne zmiany w organizacji pracy szkoły, w formie enumeratywnej listy za wskazane we wniosku lata, oraz informację o wszystkich karach statutowych porządkowych zastosowanych wobec uczniów szkoły, z wyszczególnieniem poszczególnych kar jakie zastosowała lub zatwierdziła dyrekcja szkoły i liczby orzeczonych kar w poszczególnych latach (II SAB/Rz 30/18); informacje dotyczące okoliczności związanych z podjęciem decyzji i zrealizowaniem przez gminę rozbiórki pomnika (II SAB/Rz 48/18); raport z wizytacji schroniska dla zwierząt (II SAB/Rz 69/18); protokół kontroli sporządzony w sprawie skargi nauczycieli na działalność dyrektora szkoły (II SAB/Rz 74/18); informacje w zakresie prowadzonej przez nadleśnictwo gospodarki leśnej, dotyczące: liczby pozyskanego drewna z lasów państwowych w określonych okresach czasowych (II SAB/Rz 101/18), umowy zawierane przez nadleśnictwo, dotyczące gospodarowania drewnem uzyskanym z wycinki (II SA/Rz 10/18).

Ponadto w sprawie o sygn. II SAB/Rz 96/18 Sąd stwierdził, że żądanie wskazania znaku sprawy (numeru decyzji), której przedmiotem było udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji, przez przesłanie kserokopii aktu kończącego

powyższe postępowanie administracyjne, z uwzględnieniem przez organ obowiązku przeprowadzenia czynności materialno-technicznej anonimizacji danych – dotyczy informacji publicznej.

Natomiast oddalając skargę w sprawie o sygn. II SAB/Rz 1/18 Sąd uznał, że dostęp do operatów szacunkowych, wykonywanych na zlecenie organu administracji publicznej nie podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach przepisów u.d.i.p. Zasady i tryb dostępu do takich informacji zostały bowiem uregulowane odrębnie, a to w art. 156 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W innych sprawach Sąd stwierdził, że informacji publicznej nie stanowią: informacje o danych osobowych ratowników medycznych, którzy udzielali pomocy jako zespół ratownictwa medycznego (II SAB/Rz 32/18); informacje o adresach konkretnych prywatnych osób fizycznych, świadków ze sprawy o wykroczenie (II SAB/Rz 45/18), akta administracyjne jako całość (II SAB/Rz 85/18).

Z kolei w sprawie o sygn. II SAB/Rz 10/18 Sąd uznał Dom Kultury jako samorządową instytucję kultury utworzoną na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, za podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 62/18 Sąd uznał, że Podkarpacka Okręgowa Rada Aptekarska jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i 5 u.d.i.p.

37.Sprawy różne

W tej kategorii spraw znalazły się te, których nie dało się zakwalifikować do żadnej z pozostałych kategorii. W zdecydowanej większości skargi były odrzucane ze względu na nieusunięcie braków formalnych w terminie, brak kognicji sądu administracyjnego, czy też niewyczerpanie administracyjnego toku instancji.

W sprawie II SA/Rz 1293/17 przedmiotem zaskarżenia uczyniono orzeczenie Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy, stanowiące uzupełnienie orzeczenia lekarskiego o braku podstaw do rozpoznania choroby zawodowej. W tym wypadku skarga została odrzucona ze względu na brak kognicji sądu administracyjnego w sprawie. Sąd uznał bowiem, że orzeczenie lekarskie o braku podstaw do

rozpoznania choroby zawodowej nie jest decyzją administracyjną, postanowieniem administracyjnym, ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej i nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Dokument ten jest natomiast środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 84 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm. – dalej w skrócie: k.p.a.), bez którego organ administracji właściwy do stwierdzenia choroby zawodowej nie może dokonać rozpoznania choroby i ustalenia, czy rozpoznane schorzenie mieści się w wykazie chorób zawodowych.

W sprawie II SAB/Rz 14/18 Sąd również odrzucił skargę z powodu braku kognicji sądu administracyjnego. Skarżący domagał się skontrolowania przez Sąd bezczynności organu polegającej na braku rozpatrzenia jego skargi na działalność pracownika tego organu. Sąd ustalił, że złożona do organu skarga miała swoje oparcie w art. 227 k.p.a., który wprowadza instytucję skargi powszechnej. Taka skarga stanowi zaś odformalizowany środek obrony i ochrony różnych interesów jednostki, których naruszenie nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Sąd wyjaśnił, że nie jest właściwy do rozpoznawania skarg powszechnych w rozumieniu Działu VIII k.p.a., a więc skarg związanych z krytyką należytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, ani także do oceny prawidłowości prowadzonego postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII k.p.a. W świetle powyższego Sąd ocenił, że wniesiona skarga nie jest dopuszczalna w ramach kwestionowania bezczynności w zakresie podjęcia przez organ aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm. - dalej w skrócie: P.p.s.a.), bowiem odpowiedź organu na skargę powszechną z art. 227 K.p.a. nie stanowi aktu lub czynności, o których mowa w powołanym przepisie P.p.s.a.

Z kolei w sprawie II SA/Rz 426/18, Sąd odrzucając skargę również z powodu braku kognicji wyjaśnił, że nie można zakwalifikować zarządzenia Prokuratora Rejonowego odmawiającego wyrażenia zgody na wykonanie fotokopii dokumentów z akt sprawy jako dotyczącego którejkolwiek z kategorii spraw objętych regulacją art. 3 § 2 pkt 1-4 P.p.s.a. Nie istnieją również regulacje szczególne, które przewidywałyby kontrolę sądu administracyjnego w tym zakresie.

Problem kognicji sądu administracyjnego pojawił się również w sprawie II SA/Rz 242/18, gdzie skarga dotyczyła wydanej w formie uchwały na podstawie

art. 7 ust. 2 pkt 7 i art. 29 pkt 5 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2016 r. poz. 1496 z późn. zm.) opinii Prezydium Okręgowej Rady Aptekarskiej w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki. W tym wypadku Sąd ocenił, że przedmiotowa skarga nie dotyczy zakresu w jakim Okręgowa Izba Aptekarska działa jak organ administracji publicznej, czyli na podstawie art. 19 wskazanej ustawy, a zatem również ta skarga podlegała odrzuceniu jako wniesiona w sprawie nieobjętej kognicją sądu. W ocenie Sądu, stanowisko wyrażone w opinii oceniane może być tylko jako element stanu faktycznego w procedurze dotyczącej podejmowania decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki, ale dopiero w trakcie sądowej kontroli zgodności działania organu inspekcji farmaceutycznej.

Warta odnotowania jest również sprawa II SA/Rz 736/18, w której Sąd badał legalność postanowienia organu w przedmiocie odtworzenia akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną. W sprawie tej Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że w postępowaniu o odtworzenie akt sąd nie rozpoznaje i nie rozstrzyga sprawy sądownoadministracyjnej, o której mowa w art. 2 P.p.s.a., lecz jedynie okoliczności obrazujące dotychczasowy przebieg sprawy, której akta zaginęły lub uległy zniszczeniu. Odtworzenie polega jedynie na rekonstrukcji dokumentu i nie kształtuje nowych praw.

Na uwagę zasługuje także sprawa II SA/Rz 159/18, gdzie Sąd zajmował się kontrolą postanowienia organu w przedmiocie odmowy wydania kserokopii dokumentów z akt sprawy. W złożonym do organu wniosku, skarżący domagał się wydania kserokopii wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy o wydanie warunków zabudowy. W kwestionowanym rozstrzygnięciu Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało, że organ administracji nie ma obowiązku wykonywania, nawet odpłatnie, kserokopii dokumentów zawartych w aktach i dostarczania ich stronie, gdyż utrwalanie wiadomości zawartych w aktach administracyjnych w postaci notatek lub odpisów przepis art. 73 § 1 k.p.a. jednoznacznie powierza stronie, bez względu na użyte przez nią w tym celu środki techniczne. Organ administracji ma jedynie zabezpieczyć stronie możliwość wykonania odpisów. Sąd w pełni podzielił powyższe stanowisko organu, co przesądziło o oddaleniu skargi.

38. 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 praktyce spółki cywilne, stowarzyszenia zwykłe). Co do zasady prawo pomocy udzielane jest w sytuacjach, w których skarżący ponad wszelką wątpliwość wykazali przesłanki do jego przyznania. Odmowa przyznania prawa pomocy jest natomiast podejmowana w przypadkach, w których skarżący nie wykazali ustawowych przesłanek w sposób wiarygodny, a nierzadko ich stan posiadania i sytuacja finansowa przeczyła przesłankom jego przyznania. 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, lub rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków.

W sprawie II SA/Rz 949/17 oddalono wniosek ustanowionego w ramach prawa pomocy pełnomocnika o przyznanie wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia zażalenia na postanowienia o odmowie wyłączenia sędziów Wojewódzkiego Sądu Wojewódzkiego w Rzeszowie, postanowienie o odrzuceniu zażalenia na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie o skierowaniu sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania sądowego. W uzasadnieniu podkreślono, że katalog czynności zarówno adwokata jak też radcy prawnego w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, za które przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2016 r., poz. 1714, dalej: „rozporządzenie”) ma charakter zamknięty. Wśród bowiem czynności wymienionych w § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nie ma czynności polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia takich zażaleń. Wprawdzie w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia przewidziana jest możliwość przyznania wynagrodzenia

w postępowaniu zażaleniowym, jednak należy przyjąć, że „postępowanie zażaleniowe” wszczynane jest w momencie wniesienia zażalenia. Wynagrodzenie z tego tytułu może być zatem przyznane w postępowaniu zażaleniowym za wniesienie zażalenia, nie zaś wydanie opinii o braku podstaw do jego wniesienia. Z § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia jednoznacznie wynika za jaką opinię może być przyznane stosowne wynagrodzenie - jest to opinia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (§ 21 ust. 1 pkt 2 lit. b). Co prawda treść § 5 rozporządzenia stanowi, że wysokość opłat w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę opłatę w sprawach najbardziej zbliżonego rodzaju, w ocenie referendarza opinia o braku podstaw do wniesienia zażalenia na ww. postanowienia sądu, a zatem na postanowienia incydentalne wydane w toku postępowania, nie jest czynnością rodzajowo zbliżoną do opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej o której mowa w § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Jedyną „opinią o braku podstaw do wniesienia zażalenia”, za którą można przyznać pełnomocnikowi wynagrodzenie na zasadzie § 5 rozporządzenia jest opinia o braku podstaw do wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające skargę strony, tj. postanowienie kończące sprawę w pierwszej instancji, które w obrocie prawnym funkcjonuje po nowelizacji przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od 15 sierpnia 2015 r.

Nadmienić należy, że 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. W sprawie I SO/Rz 4/17 pozostawienie wniosku bez rozpoznania nastąpiło również w sytuacji, gdy nie uzupełniono braku formalnego wniosku poprzez określenie pozostającego we właściwości sądu administracyjnego postępowania, z którym wnioskodawczyni wiąże przyszłą skargę. Z uwagi na to, że w złożonym na urzędowym formularzu PPF wniosku nie zawarto wszystkich wymaganych informacji, referendarz wezwał wnioskodawczynię do uzupełnienia stwierdzonego braku formalnego wniosku poprzez określenie postępowania administracyjnego, albo innego postępowania pozostającego we właściwości sądu administracyjnego, w którym wydano decyzję albo inny akt lub czynność podlegające kontroli sądu administracyjnego, albo dopuszczono się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania stosownie do art. 3 § 2 - 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z którym wiąże ona

wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Ustanowienie pełnomocnika przez sąd administracyjny nie może zaś służyć innym celom niż reprezentowanie strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 244 § 2 w zw. z art. 36 ww. ustawy, ustanowienie pełnomocnika z urzędu jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa do prowadzenia danej sprawy. Stąd zachodziła konieczność sprecyzowania postępowania, w związku z którym skarżąca wiązała przyszłą skargę. Brak określenia postępowania, z którym wnioskodawczynie wiąże wniesienie skargi, uniemożliwił nadanie sprawie prawidłowego biegu, ponieważ ewentualne ustanowienie pełnomocnika może nastąpić wyłącznie na potrzeby przyszłego, ale realnego postępowania sądownoadministracyjnego, które musi dać się określić w dacie rozpoznawania wniosku. Skoro sama wnioskodawczynie nie wypełniła wezwania, brak formalny wniosku stanowił przeszkodę w nadaniu mu biegu.

IV. WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ

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

- I. udostępniał informacje publiczne o działalności Sądu. W tym zakresie stwierdzono, że:
 1. ogólna liczba wniosków wyniosła - 22,
 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 - 21 w tym 1 załatwionych poprzez wydanie kopii orzeczenia,
 4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej ze wskazaniem liczby spraw, w których odmówiono udzielenia informacji publicznej (wraz z podstawą prawną odmowy) - 0, umorzono postępowanie - 1, sprawy w których odmówiono przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania - 0,
 5. ilość wydanych decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej lub o wysokości opłat – 0.
- II. informował osoby zainteresowane o właściwości sądu oraz o stanie spraw załatwianych w sądzie, udostępniał do wglądu akta spraw, wydawał odpisy orzeczeń i kserokopie dokumentów z akt sądowoadministracyjnych. Do rejestru „Informacja w sprawach”, gdzie wpisywane były wnioski o wydanie odpisu orzeczeń i wnioski o wydanie kserokopii dokumentów z akt sądowo-administracyjnych wpłynęło 116 wniosków, z tego :
 - 30 wniosków o wydanie odpisów orzeczeń,
 - 44 wniosków o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy,
 - 42 wniosków dotyczyło informacji w sprawie.

Wydział Informacji Sądowej ponadto :

- 265 razy udostępniał akta spraw do wglądu,
- 255 razy średniomiesięcznie udzielał informacji telefonicznych.

W ramach współpracy z organami ścigania i sądami powszechnymi udzielono 44 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma. W ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi nie wpłynęła żadna korespondencja.

- III. prowadził sprawy petycji, skarg i wniosków, gdzie wpłynęło łącznie 6 wniosków;
- IV. prowadził sprawozdawczość statystyczną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie;
- V. sprawował obowiązki administratora systemu informatycznego;
- VI. przygotował 2 orzeczenia Sądu do przekazania do zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, który wydaje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- VII. sprawował obsługę rzecznika prasowego Sądu;
- VIII. gromadził przepisy prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sędowoadministracyjnych, oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych;
- IX. prowadził bibliotekę WSA w Rzeszowie;
- X. prowadził Biuletyn Informacji Publicznej (bip. rzeszow.wsa.pl), zamieszczając tam między innymi miesięczne i roczne informacje o ruchu spraw.