

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Rzeszowie w 2020 r.**

Rzeszów – styczeń 2021 r.

Spis treści

I.	UWAGI OGÓLNE	5
II.	INNE FORMY DZIAŁANIA	9
III.	ORZECZNICTWO	10
1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych.....	10
2.	Podatek dochodowy od osób prawnych.....	14
3.	Podatek od towarów i usług	17
4.	Podatek akcyzowy	20
5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	22
6.	Podatek rolny, leśny, podatki i opłaty lokalne.	23
7.	Podatek od spadków i darowizn	26
8.	Opłaty administracyjne	27
9.	Sprawy celne	28
10.	Finanse publiczne	30
11.	Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa	33
12.	Polityka rozwoju	35
13.	Budownictwo	36
14.	Sprawy z zakresu dróg.....	41
15.	Sprawy gospodarcze.....	49
16.	Sprawy obywatelskie.....	54
17.	Gospodarka nieruchomościami.....	55
18.	Stosunki wodne.....	57
19.	Geodezja i kartografia	61
20.	Ochrona środowiska	64
21.	Edukacja	68
22.	Zagospodarowanie przestrzenne	77
23.	Rolnictwo i leśnictwo	83
24.	Wyłączenia	86
25.	Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe	90
26.	Choroby zawodowe i nadzór sanitarny	93
27.	Sprawy mieszkaniowe	96
28.	Pomoc społeczna	97
29.	Ubezpieczenie społeczne.....	100
30.	Kombatanci	103
31.	Egzekucja należności niepieniężnych	104
32.	Egzekucja świadczeń pieniężnych	106
33.	Sprawy samorządowe.....	107
34.	Grzywny	112
35.	Informacja publiczna.....	116
36.	Sprawy różne.....	118
37.	Stosowanie art. 145a i art. 179a P.p.s.a.....	120
38.	Postępowanie mediacyjne i uproszczone	120
39.	Prawo pomocy.....	127
IV.	WYDZIAŁ INFORMACJI SĄDOWEJ	130

I. UWAGI OGÓLNE

W 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (zwany dalej WSA lub Sądem) funkcjonował w niezmienionej strukturze dwóch wydziałów orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej i oddziałów: finansowo-budżetowego, spraw ogólnych i osobowych oraz administracyjno-gospodarczego. Zatrudnionych było 4 sędziów NSA, 15 sędziów WSA, 1 asesor, 3 referendarzy sądowych i 11 asystentów sędziego.

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2020 r. nie uległa zmianie. Nadal funkcje tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia NSA Jacek Surmacz, w Wydziale II – sędzia NSA Jerzy Solarski i w Wydziale Informacji Sądowej – sędzia NSA Stanisław Śliwa.

Na stanowisko Prezesa Sądu WSA w Rzeszowie z dniem 10 kwietnia 2020 r. powołany został sędzia NSA Jacek Surmacz, natomiast na stanowisko Wiceprezesa WSA Rzeszowie z dniem 15 czerwca 2020 r. powołany został sędzia NSA Jerzy Solarski.

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

Trzech sędziów orzekało w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

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

WPŁYW SKARG I WYNIKI POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

1. Wpływ skarg i sposób ich załatwienia

W 2020 r. do WSA wpłynęło ogółem 2569 skarg (SA 2297, SAB 250, SO 22). W 2020 r. wpłynęło o 7 skarg mniej niż w 2019 r. co wskazuje na spadek o 0,27%. Do dnia 31 grudnia 2020 r. na rozprawach załatwiono 534 sprawy wpisanych do repertorium SA i 1 sprawę wpisaną do repertorium SAB.

Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 1433 sprawy SA i 142 sprawy SAB, a także 24 sprawy z repertorium SO. Ponadto „zamknięto” 355 spraw (SA i SAB).

Ogółem w 2020 r. załatwiono 2489 spraw (SA, SAB, SO).

Na dzień 1 stycznia 2021 r. do załatwienia pozostało ogółem 712 spraw, w tym: z repertorium SA 583, z repertorium SAB 128, z repertorium SO 1.

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

1. Administracja rządowa	296 skarg
– - Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	42 skargi
– - Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	68 skarg
– - Prezes KRUS	2 skargi
– - Prezes ZUS	120 skarg
– - Główny Inspektor Transportu Drogowego	57 skarg
– - Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	7 skarg
2. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie	551 skarg
3. Akty i czynności terenowych organów administracji rządowej	469 skarg
4. Akty i czynności innych organów	57 skarg
5. Samorządowe Kolegia Odwoławcze	774 skarg
w tym:	
- Krosno	127 skarg
- Przemysł	153 skargi
- Rzeszów	317 skarg
- Tarnobrzeg	172 skargi
- Kielce	5 skarg

Skargi według kryterium najliczniejszych przedmiotowo wpływów wynosiły:

- W okresie sprawozdawczym największy wpływ odnotowano w sprawach podatkowych i innych świadczeniach pieniężnych – (symbol 611) - 544 sprawy, co stanowi 21,17% ogólnego wpływu spraw;
- Pomoc społeczna (symbol 632) – 340 spraw, co stanowi 13,23% ogólnego wpływu spraw;
- Budownictwo (symbol 601) – 157 spraw, co stanowi 6,11% ogólnego wpływu spraw;
- Utrzymanie i ochrona dróg publicznych (symbol 603) – 149 spraw, co stanowi 5,80% ogólnego wpływu spraw;
- Sprawy zagospodarowania przestrzennego (symbol 615) – 121 spraw, co stanowi 4,71% ogólnego wpływu spraw.

Ogółem w sprawach samorządowych wpłynęło 150 skarg w tym 28 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzorczych, a 100 skarg wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.).

Na ogólną ilość skarg tj. 2569 zdecydowana większość skarg wniesiona została przez osoby fizyczne. Struktura podmiotowa autorów skarg przedstawia się następująco:

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

Łącznie przed WSA w Rzeszowie wystąpiło 398 pełnomocników stron. Ich struktura podmiotowa przedstawia się następująco:

– pełnomocnicy administracji państwowej	187
– adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	81
– radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników	107
– doradcy podatkowi	23
– rzecznicy patentowi	0

Ponadto przed WSA wystąpiło 3 prokuratorów.

2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2020 r. nie przeprowadzono postępowań mediacyjnych.

W 2020 r. w trybie uproszczonym rozpoznano łącznie 1115 spraw, w tym: uwzględniono skargi w 418 sprawach, oddalono w 696 sprawach, załatwiono w inny sposób w 1 sprawie.

Nie wydano orzeczeń w trybie art. 179 a P.p.s.a.

3. Grzywny

W 2020 r. Sąd, na podstawie art. 55 § 1, art. 149 § 2 i art. 154 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymierzył grzywnę łącznie w 61 sprawach.

W trybie **art. 55 § 1 P.p.s.a.**, na ogólną liczbę 16 wniosków, grzywnę wymierzono w 17 sprawach, w 4 sprawach oddalono wniosek, 4 sprawy załatwiono w inny sposób, a 1 sprawa pozostała do rozpoznania na okres następny;

W trybie **art. 149 § 2 P.p.s.a.**, wpłynęło 39 wniosków, wymierzono grzywny w 44 sprawach, w 21 wniosków oddalono, w inny sposób załatwiono 22 sprawy.

W trybie **art. 154 § 1 P.p.s.a.** wpłynęło 2 wnioski o wymierzenie grzywny, które nie zostały przez Sąd rozpoznane.

W 2020 r. wpłynęło 11 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania. Łącznie załatwiono 9 skarg na posiedzeniu niejawnym: w tym uwzględniono - 1, oddalono - 2, odrzucono – 6, zamknięto - 0 (1 załatwiona sprawa pochodziła z okresu poprzedniego, a 3 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny).

II. INNE FORMY DZIAŁANIA

Udział sędziów w naradach, konferencjach, sympozjach i seminariach naukowych

W poza orzeczniczej działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w 2020 r. miało miejsce tylko jedno wydarzenie:

- 6 – 7 marca Toruń – V Toruński przegląd orzecznictwa podatkowego zorganizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika – asesor;

W roku sprawozdawczym jeden sędzia odszedł w stan spoczynku z dniem 31 listopada 2020 r. Natomiast asystent sędziego z dniem 1 grudnia 2020 r. objął stanowisko asesora w tut. Sądzie.

Jeden sędzia orzekający w WSA w Rzeszowie prowadził zajęcia dydaktyczne w WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa. Dwóch sędziów prowadziło zajęcia w ramach aplikacji radcowskiej. Jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego i jeden sędzia był egzaminatorem komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego. Jeden sędzia prowadził zajęcia dydaktyczne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie wykłady prowadził jeden sędzia.

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

Do Biura Orzecznictwa zostało zgłoszonych 8 tez do wyroków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie skierował żadnego pytania do Trybunału Konstytucyjnego ani do Trybunału Sprawiedliwości UE.

III. ORZECZNICTWO

1. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W sprawie I SA/Rz 912/19 Sąd dokonał oceny czynności zwiększających wartość nieruchomości pod względem możliwości zakwalifikowania ich, jako dokonywanych w ramach działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.). Sąd uznał, że jeżeli podatnik chce spieniężyć nieruchomość i w tym celu podejmuje działania zwiększające jej atrakcyjność, przez uzyskanie warunków zabudowy a opcjonalnie także pozwolenia na budowę, to nie wykracza poza działania mieszczące się w zwykłym zarządzie własnymi sprawami majątkowymi. Zamieszczanie ofert sprzedaży w Internecie jest zdaniem Sądu absolutną codziennością i w żadnym razie nie jest czymś, co wyróżnia działalność profesjonalną w obrocie nieruchomościami.

Sprawa I SA/Rz 11/20 dotyczyła opodatkowania przychodu w związku z nabyciem udziałów w spółce kapitałowej w zamian za aport w postaci wierzytelności własnej. Sąd ocenił, że nie jest dopuszczalne sprostowanie aktu notarialnego polegające na tym, że podwyższenie wysokości kapitału zakładowego zostaje dokonane poprzez zapłatę pieniężną za otrzymane udziały, nie zaś – jak dotychczas zaprotokołowano - w formie aportu niepieniężnego. Forma zapłaty za otrzymane udziały ma bowiem istotne znaczenie zarówno w zakresie stosowania prawa handlowego, jak też prawa podatkowego. W konsekwencji Sąd podzielił stanowisko organu, że podatnik uzyskał przychód z kapitałów pieniężnych z tytułu objęcia nominalnej wartości udziałów w spółce mającej osobowość prawną w zamian za wkład niepieniężny, tj. wierzytelność wynikającą z umowy pożyczki zawartej z tą spółką - na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f.

W sprawie I SA/Rz 69/20 Sąd wskazał, że od 1 stycznia 2015 r. w art. 22 ust. 1e pkt 3 u.p.d.o.f. zawarte jest zastrzeżenie, że w przypadku objęcia udziałów (akcji) w spółce w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, kosztem uzyskania przychodów są także faktycznie poniesione wydatki na wytworzenie składników majątku podatnika – jeżeli przedmiotem wkładu niepieniężnego są te inne składniki. Dotychczas bowiem komentowany przepis odnosił się tylko i wyłącznie do wydatków na nabycie tych

składników majątku, pomijając ich wytworzenie - co było oczywistym niedopatrzeniem ustawodawcy. Sąd uznał więc, że wydatki poniesione przez skarżącego na wytworzenie składnika majątku (nieruchomości), do wytworzenia którego zostały wykorzystane nabyte materiały (będące nabytymi składnikami majątku) oraz nabyte usługi, stanowią koszt uzyskania przychodu.

Sprawa I SA/Rz 179/20 również dotyczyła zagadnienia kosztu faktycznie poniesionego. Sąd wskazał, że zasada wyrażona w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. ma charakter zasady ogólnej, od której ustawodawca przewidział wyjątki. Jednym z nich jest art. 22 ust. 1e pkt 3 u.p.d.o.f., który określa sposób ustalania kosztów uzyskania przychodów z kapitałów pieniężnych, precyzując jaki wydatek może zostać uznany za koszt uzyskania przychodów z kapitałów pieniężnych, wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 9 i 9a u.p.d.o.f. pod względem jego charakteru i czasu jego poniesienia. Jest to kompletna i kompleksowa regulacja w zakresie rozpoznania kosztu podatkowego, który można przyporządkować do przychodu z danego źródła i ma ona charakter *lex specialis* w stosunku do zasady wyrażonej w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. W odróżnieniu od reguł ogólnych przepis ten mówi nie o kosztach poniesionych, ale o kosztach faktycznie poniesionych.

W sprawie I SA/Rz 65/20 Sąd odniósł się do zagadnienia kosztów podatkowych w przypadku konwersji wierzytelności na udziały w spółce w stanie prawnym obowiązującym w 2014 roku. Sąd stanął na stanowisku, że wartość wierzytelności własnej (z tytułu udzielonych spółce pożyczek) wniesionej jako wkład niepieniężny na udziały do spółki z o.o. nie stanowi kosztów uzyskania przychodu z tytułu objęcia tych udziałów na podstawie art. 22 ust. 1e pkt 3 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym w 2014 r.

Sprawa I SA/Rz 386/20 dotyczyła zagadnienia początku obowiązywania ulgi inwestycyjnej. Sąd wskazał, że wobec braku przepisów intertemporalnych, odnoszących się do art. 21 ust. 1 pkt 63b u.p.d.o.f. należy przyjąć, że nie ma i nie może ona znaleźć zastosowania do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem regulacji prawnej w życie. Przepis ten może wywołać skutek tylko na przyszłość, począwszy od dnia 30 czerwca 2018 r., co wynika również z jego literalnego brzmienia, skoro postanowiono w nim o „dochodzie uzyskanym z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu”.

W sprawach I SA/Rz 155/20, I SA/Rz 156/20 i I SA/Rz 157/20 Sąd wskazał, że gdy poprawność złożonej przez podatnika deklaracji z wykazaną kwotą podatku

nie budzi wątpliwości, do wydania decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej nie jest konieczne uprzednie wydanie przez organ podatkowy decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego ani też decyzji określającej wysokość odsetek za zwłokę na podstawie art. 53a O.p.

Sprawy I SA/Rz 249/20, I SA/Rz 250/20, I SA/Rz 251/20 dotyczyły uzyskania przez podatnika przychodu z tytułu zapłaty przez pracodawcę zaległych składek na ZUS. Sąd uznał, że zamawiający, uiszczając w ramach swoich publicznoprawnych obowiązków, jako płatnik, zaległe składki na ubezpieczenie społeczne w części finansowanej przez podatnika oraz zaległe składki na ubezpieczenie zdrowotne, nie dokonuje żadnego przysporzenia majątkowego zwiększającego majątek podatnika. Nie można więc przyjąć, że wystąpiło źródło przychodu, o jakim mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 355/20 Sąd, odnosząc się do kwestii udokumentowania wydatków stanowiących koszt uzyskania przychodu stwierdził, że przedsiębiorca zobowiązany jest posiadać dokumentację działalności stanowiącą podstawę wpisów w podatkowej księdze przychodów i rozchodów, zwłaszcza gdy dotyczy to nabyć towarów, których charakter jednoznacznie z działalnością gospodarczą nie da się powiązać i wyraźnie oddzielić od sfery osobistej podatnika. W ocenie Sądu ma to tym większe znaczenie, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.f. nie stanowią kosztu uzyskania przychodu koszty reprezentacji, w szczególności poniesione na usługi gastronomiczne, zakup żywności oraz napojów, w tym alkoholowych.

W sprawie I SA/Rz 235/20 Sąd, oceniając skuteczność zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 1 pkt 6 O.p. wskazał, że kognicja sądów administracyjnych nie obejmuje badania prawidłowości wszczęcia postępowania karnoskarbowego w każdej indywidualnej sprawie. Nie została także podjęta uchwała w powiększonym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotycząca dopuszczalności badania przez sądy administracyjne sposobu prowadzenia postępowania karnoskarbowego i oceny nadużycia prawa przez organ, poprzez wszczęcie postępowania karnoskarbowego jedynie w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Należy również zauważyć, że w sprawie I SA/Rz 482/20 Sąd podkreślił, że art. 70 § 6 pkt 1 O.p. nie daje podstaw prawnych do weryfikacji zasadności

i momentu wszczęcia postępowania, dotyczącego podejrzenia popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego.

Oceny skuteczności zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 1 pkt 6 O.p. i spełnienia obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 70c O.p. dotyczyła sprawa I SA/Rz 10/20. Sąd stwierdził, że norma statuująca, że kontrola zostaje zakończona w dniu doręczenia protokołu kontroli nie oznacza, że pełnomocnictwo w tym dniu wygasa. Zatem zawiadomienie w trybie art. 70c O.p. zostało wadliwie skierowane bezpośrednio od podatnika. W związku z powyższym, materialnoprawny skutek przewidziany w art. 70 § 6 pkt 1 O.p. nie ziścił się.

W sprawie I SA/Rz 74/20 Sąd dokonał oceny zarzutu naruszenia przez organ odwoławczy, wyrażonej w art. 234 O.p., zasady reformationis in peius. Sąd wskazał, że o zaistnieniu rażącego naruszenia prawa nie decyduje wyłącznie jego oczywistość, ale także jego prawna doniosłość. Organ I instancji zaniżył wysokość zobowiązania podatkowo skarżącej, raczej w wyniku błędu rachunkowego, niż oczywistego i istotnego naruszenia bezwzględnie obowiązującego przepisu prawa. W tej sytuacji, mając także na względzie, że kwota zniżenia zobowiązania, była w istocie niewielka, w stosunku do jego rzeczywistej wysokości, nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa, które upoważniałoby organ odwoławczy do odstąpienia od zakazu reformationis in peius.

W sprawie I SA/Rz 52/20 Sąd, analizując przesłankę wyłączającą odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki na podstawie art. 116 § 1 pkt 2 O.p. uznał, że wskazanie przez członka zarządu wierzytelności wobec upadłego przedsiębiorstwa (dłużnika) z reguły nie mieści się w pojęciu mienia, którego wskazanie może uwolnić go od odpowiedzialności za długi spółki, w której pełnił obowiązki członka zarządu. Dochodzenie bowiem takich należności wobec upadłej spółki jest, po pierwsze bardzo długotrwałe z uwagi na procedury upadłościowe, po drugie wątpliwe co do realizacji, gdyż z samego faktu znajdowania się podmiotu w stanie upadłości wynika, że nie jest on w stanie spłacać swoich, nawet stwierdzonych orzeczeniem sądowym długów.

W sprawie I SA/Rz 112/20 Sąd stwierdził, że wniosek o wydanie interpretacji w sprawie zaniechania poboru podatku jest niedopuszczalny. Skarżący domagał się udzielenia interpretacji przepisów, regulujących uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie zaniechania w całości lub w części poboru podatków w drodze rozporządzenia (art. 22 § 1 O.p.) oraz organów podatkowych

w zakresie zwolnienia płatnika na wniosek podatnika z obowiązku poboru podatku oraz w zakresie umorzenia przez organ podatkowy na wniosek podatnika w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę i opłaty prologacyjnej (art. 22 § 2 pkt 1 i art. 67a § 1 pkt 3 O.p.). Sąd wskazał, że zasadność podjęcia wobec skarżącego rozstrzygnięć na podstawie powołanych przepisów nie leży w kompetencji Dyrektora KIS jako organu interpretującego.

W sprawie I SA/Rz 339/20 Sąd zajął stanowisko w kwestii obligatoryjności wystąpienia o opinię do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej przez organ uprawniony do wydania interpretacji indywidualnej. Sąd uznał, że w świetle art. 14b § 5c O.p. wystąpienie o opinię do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej ma charakter obligatoryjny w sytuacji powzięcia przez organ wątpliwości, co do celów podejmowanych przez podatnika działań, chyba że istnieje możliwość powołania się na opinię, która została już wydana w innej sprawie.

W sprawach I SA/Rz 23/20 , I SA/Rz 24/20 , I SA/Rz 25/20 Sąd odniósł się do możliwości wznowienia postępowania podatkowego w sytuacji zmiany wykładni prawa, dotyczącej uznania wartości majątku otrzymanego w związku z likwidacją lub zakończeniem działalności spółki jawnej za przychód z praw majątkowych, o którym mowa w art. 18 u.p.d.o.f. Sąd wskazał, że podstawą wznowienia postępowania nie jest nowa, korzystna interpretacja przepisów prawa, bowiem wykładnia przepisów prawa materialnego nie jest ani nową okolicznością faktyczną, ani nowym dowodem uzasadniającym wznowienie postępowania.

2. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie I SA/Rz 879/19 Sąd wypowiedział się w kwestii kwalifikacji przesunięcia majątkowego jako przychodu. Sąd stwierdził, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020r., poz. 1406 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.) jest przepisem otwartym, jeżeli chodzi o samą definicję przychodu. Z kolei ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie zawiera przepisu regulującego kwestię przychodu, mogącego powstać w przypadku połączenia spółki kapitałowej i osobowej, w szczególności gdy to przejmująca spółka kapitałowa jest współnikiem spółki osobowej, a przy przejęciu będącym połączeniem nie zostaną wydane udziały współnikowi spółki przejmowanej (zakaz posiadania własnych udziałów), zaś spółka osobowa zostanie zlikwidowana

bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego. Mając zatem na uwadze niezupełny charakter art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. Sąd wskazał, że w takiej sytuacji kwestia opodatkowania musi być rozpatrywana z uwzględnieniem art. 12 ust. 4 pkt 4 i 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 898/19 Sąd zajął stanowisko dotyczące wykładni pojęcia działalności rolniczej w kontekście zwolnienia przedmiotowego z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. Sąd wskazał, że wyłączenie przychodów z działalności rolniczej z zakresu zastosowania przepisów u.p.d.o.p. stanowi wyjątek od zasady opodatkowania przychodów podatkiem dochodowym od osób prawnych. Z tego powodu wykładnia pojęcia „działalność rolnicza” nie może być rozszerzająca. W szczególności nie może obejmować efektów działalności pośrednio związanej z produkcją rolniczą lub zwierzęcą, czy też efektów ubocznych tej działalności.

Warto odnotować sprawę I SA/Rz 311/20, w której Sąd stwierdził, że do wypłaconych przez szpital kwot odszkodowania, renty oraz zadośćuczynienia, wynikających z popełnionego błędu medycznego, czyli wadliwie wykonanej usługi medycznej, może mieć zastosowanie art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p., wyłączający możliwość kwalifikacji takich odszkodowań do kosztów uzyskania przychodów.

W sprawie I SA/Rz 240/20 Sąd odniósł się do zagadnienia dotyczącego zwolnienia strefowego w stosunku do limitów kosztów usług podmiotu powiązanego. Sąd wskazał, że podatnicy strefowi ustalają przychody i koszty na takich samych zasadach, jak inni podatnicy, a dopiero dochód może korzystać ze zwolnienia od podatku. To, czy dochód strefowy będzie zwolniony spod opodatkowania jest bowiem następcze w stosunku do ustalenia kosztów uzyskania przychodu. Z art. 7 ust. 3 u.p.d.o.p. wynika, że określonych w nim elementów nie uwzględnia się tylko przy ustalaniu dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania, a nie dochodu w ogólności. Zestawienie art. 17 ust. 1 pkt 34 oraz art. 7 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 15e ust. 4 u.p.d.o.p. wskazuje, że regulacji art. 7 u.p.d.o.p. nie można zastosować wprost, ponieważ nie da się jej pogodzić z art. 17 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 482 ze zm.). Odpowiednie stosownie art. 7 ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.p. nie wyklucza zaś pominięcia tego przepisu, jeżeli w danych okolicznościach jego stosowanie nie jest możliwe.

Sprawa I SA/Rz 233/20 dotyczyła oceny możliwości skorzystania przez spółkę z pomocy publicznej w postaci zwolnienia podatkowego, po upływie terminu, do którego miało obowiązywać wydane jej w 1997 r. zezwolenie, ale przed upływem końcowej daty funkcjonowania SSE, tj. do 31 grudnia 2016 r. Mając na względzie wyrażoną w art. 2a O.p. zasadę in dubio pro tributario Sąd wskazał, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm., dalej: ustawa z 2003 r.) w zakresie możliwości korzystania z limitu zwolnień, wynikających z zezwoleń udzielonych przed 2001 r. odczytywać należy jako modyfikację reguł korzystania ze zwolnienia, także w zakresie terminu jego realizacji. Nie sposób bowiem w inny sposób racjonalnie wy tłumaczyć sensu i znaczenia prawnego uchylecia art. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 1228, ze zm.), mocą art. 3 ustawy z 2003 r.

W sprawie I SA/Rz 86/20 Sąd odniósł się do zagadnienia, dotyczącego ciężaru dowodu w zakresie udokumentowania wydatku. Sąd stwierdził, że to na podatniku, który chce zarachować określone wydatki w ciężar kosztów uzyskania przychodów, spoczywa obowiązek wykazania celowości poniesionych wydatków i ich związku z potencjalnym przychodem. Sąd uznał, że zakwestionowane wydatki nie spełniają przesłanki określonej w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., ponieważ dotyczą usług, które nie zostały wykonane na rzecz spółki, lecz na rzecz innego podmiotu, co oznacza, że wydatki te nie zostały poniesione w celu uzyskania przychodów, bądź zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów skarżącej spółki.

W sprawie I SA/Rz 340/20 Sąd wypowiedział się odnośnie do możliwości prowadzenia wspólnej ewidencji dla działalności podlegającej zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych, prowadzonej na podstawie posiadanych w danym okresie zezwoleń i decyzji o wsparciu oraz chronologicznego sposobu rozliczania dostępnej pomocy publicznej, wynikającej z udzielonych zezwoleń i decyzji o wsparciu. Sąd stwierdził, że przepisy podatkowe nakładają na podatników obowiązek wyodrębnienia przychodów z działalności zwolnionej od pozostałych przychodów, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p. Nie ma natomiast normatywnego zakazu prowadzenia wspólnej ewidencji w odniesieniu do przychodów i kosztów z działalności objętej zezwoleniami strefowymi i decyzją (decyzjami) o wsparciu, ani zakazu wykorzystywania limitu pomocy, zgodnie z kolejnością wydawanych

zezwoleń i decyzji o wsparciu. Obowiązek taki istnieje jedynie w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej również poza obszarem strefy.

W sprawie I SA/Rz 85/20 Sąd ocenił prawidłowość przyjętej metody szacowania obrotu z tytułu wstępu na imprezy do lokalu. W świetle art. 23 § 1 O.p. Sąd uznał za prawidłową indywidualną metodę szacowania, opartą na wielkości sprzedaży napojów i posiłków w lokalach, w których odbywały się imprezy. W tym bowiem zakresie obrót w każdym z lokali wskazywał, choć nie wprost, na liczbę gości, którzy mogli zakupić bilety wstępu w dniach, w których wstęp nie był wolny.

3. Podatek od towarów i usług

Interesujący problem pojawił się w sprawie I SA/Rz 294/20, w zakresie realizacji zadania z zakresu zdrowia publicznego w ramach Narodowego Programu Zdrowia pod nazwą Promocja karmienia piersią. Na tle tego zagadnienia wyłoniło się pytanie, czy fundacji przysługuje prawo do pomniejszenia podatku należnego o kwoty podatku naliczonego wynikającego z faktur VAT dokumentujących wydatki poniesione na wykonanie tego zadania. Sąd uznał, że organy obu instancji zasadnie odmówiły fundacji prawa do odliczenia podatku naliczonego z faktur VAT dokumentujących wydatki, stwierdzając że wydatki te nie były i nie będą związane ze sprzedażą opodatkowaną fundacji, gdyż fundacja dokonała jednorazowej kampanii w zakresie promocji karmienia piersią, nie osiągając z tego tytułu sprzedaży opodatkowanej, a z uwagi na jednorazowy charakter projektu i jego zakończenie, sprzedaż opodatkowana z tego tytułu nie będzie realizowana również w przyszłości.

Odnutowania wymaga sprawa I SA/Rz 169/20, w której Sąd podzielił stanowisko organów I i II instancji, że transakcje, w których firma Skarżącego miała pełnić rolę nabywcy wyrobów stalowych a następnie sprzedawcy tego towaru do spółki, nie zaistniały w rzeczywistości. Zatem faktury mające dokumentować zakwestionowane transakcje nie mogą stanowić podstawy do rozliczenia wynikającego z nich podatku VAT. W konsekwencji, wynikające z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 poz. 106 ze zm.; dalej: ustawa o VAT) uprawnienie do obniżenia kwoty podatku należnego

o kwotę podatku naliczonego, musiało ulec wobec Skarżącego wyłączeniu na mocy art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT. Przesłanka ze wskazanego przepisu została spełniona, bowiem zakwestionowane faktury stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane. Podstawą zakwestionowania zadeklarowanego przez stronę rozliczenia było stwierdzenie, że firma Skarżącego czynnie uczestniczyła w transakcjach karuzelowych, których celem były bezpośrednie zwroty nadwyżek podatku naliczonego nad należnym.

Sąd zwrócił uwagę, że w świetle przepisów ustawy o VAT sytuacja bufora zależy od jego świadomości (powinności świadomości) uczestnictwa w mechanizmie oszustwa karuzeli podatkowej. Bufor, który powinien był wiedzieć o tym, że nabywając towar uczestniczył w transakcji wykorzystywanej do popełnienia oszustwa w podatku VAT, jako uczestnik oszustwa, nie działa odnośnie tych transakcji w charakterze podatnika prowadzącego działalność gospodarczą. Zatem jego "dostawy" nie są opodatkowane VAT a wykazany w fakturach VAT podlega rozliczeniu w trybie art. 108 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Bufor, który powinien mieć świadomość udziału w oszustwie nie ma również prawa do odliczenia na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT podatku naliczonego z tytułu "dostaw" od poprzednika w łańcuchu dostaw.

W sprawach: I SA/Rz 920/19, I SA/Rz 858/19, I SA/Rz 869/19 Sąd rozpoznawał skargi dotyczące wykładni przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, w zakresie prawa do odliczenia podatku naliczonego od wydatków inwestycyjnych i wydatków bieżących na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, według indywidualnie wyliczonego przewspółczynnika, opartego na ilości metrów sześciennych dostarczanej wody i odebranych ścieków. W tej grupie spraw skargi były uwzględniane. Sąd zwrócił uwagę, że przyznanie, z mocy ustawy, podatnikowi prawa wyboru metody określania przewspółczynnika opiera się na tym, że to podatnik jest najlepiej zorientowany w specyfice prowadzonej przez siebie działalności, zna jej uwarunkowania, determinujące dobór sposobu określenia proporcji, uwzględniającego specyfikę działalności i dokonywanych nabyć.

Jako utrwalone należy uznać stanowisko Sądu zawarte w sprawie **I SA/Rz 313/20**, że w zakresie organizowania stołówki szkolnej (wyżywienie), opieki nad dziećmi w przedszkolu publicznym ponad podstawę programową, wydawania duplikatów świadectw i legitymacji oraz świadczenia usług opiekuńczych za pośrednictwem domu pomocy społecznej, gmina nie prowadzi działalności

gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług i nie jest podatnikiem VAT.

W sprawie I SA/Rz 900/19 Sąd stwierdził, że gmina wykonując program usuwania azbestu nie działa w charakterze podatnika VAT, lecz jako organ władzy publicznej. Sąd **podzielił tym samym stanowisko skarżącej gminy**, że dotacja nie podlega opodatkowaniu i nie przysługuje gminie prawo odliczenia podatku naliczonego z faktur dokumentujących wydatki na realizację projektu.

Gmina nie działa jako podatnik podatku VAT prowadzący działalność gospodarczą, lecz organ władzy publicznej, realizując władztwo publiczne w ramach pewnego wycinka zadań własnych (usuwanie z terenu gminy wyrobów zawierających azbest) w sposób charakterystyczny dla organu publicznego. Nie realizuje przedsięwzięcia gospodarczego w sferze obrotu prywatnoprawnego i nie świadczy na rzecz mieszkańców odpłatnych usług przy wykorzystaniu jakichkolwiek dóbr, za które miałyby otrzymywać ekwiwalentne wynagrodzenie, lecz wykonuje spoczywający na niej publicznoprawny obowiązek ochrony środowiska poprzez eliminowanie azbestu (odpadu niebezpiecznego) z terenu gminy. W ramach wywiązywania się z zadania, które zostało wpisane w sferę publicznoprawną, zachęca mieszkańców do wzięcia udziału w programie brakiem odpłatności w usunięciu azbestu z terenu ich nieruchomości. Korzyść z usunięcia azbestu jest zaś obopólna. Jest wartością (korzyścią) wspólną dla całej społeczności lokalnej, a przez osiągnięty efekt realizuje się wspólny cel konstytucyjny - ochronę środowiska, w tym życia i zdrowia ludzi.

Sąd podkreślił, że okoliczność, że gmina będzie korzystała z usług wyspecjalizowanego podmiotu, który będzie odbierał i utylizował azbest, nie zmienia charakteru działania gminy w realizacji ww. programu, ma to jedynie charakter posiłkowy względem tego programu. Nie pozwala to na przyjęcie założenia organu, że dochodzi w takiej sytuacji do nabycia przez gminę usług na rzecz mieszkańców w trybie określonym w art. 8 ust. 2a ustawy VAT, tj. odsprzedaży przez gminę usługi usunięcia azbestu mieszkańcom (refakturowania usługi).

Gmina może wykonywać nałożone na nią zadania publiczne nie tylko samodzielnie. Jednostka samorządu terytorialnego może również zlecić wykonanie ciężącego na niej zadania podmiotowi zewnętrznemu, na podstawie zawartej z nim umowy.

W sprawie I SA/Rz 875/19 Sąd rozpoznał spór między stronami dotyczący prawa gminy do pełnego odliczenia podatku od towarów i usług przy zakupie z tytułu wydatków poniesionych na przebudowę targowiska. Sąd uznał, że prawidłowe jest

stanowisko skarżącej gminy, że przysługuje jej pełne prawo do odliczenia podatku, gdyż przedsięwzięcie jest w całości związane ze sprzedażą wykonywaną w ramach zawartych umów cywilnoprawnych tj. działalnością opodatkowaną w całości, a pobieranie opłaty targowej nie może mieć wpływu na prawo do odliczenia.

Skoro gmina zaznaczyła, że po przebudowie targowiska będzie pobierała (w oparciu o zawierane umowy cywilnoprawne) opłatę rezerwacyjną z tytułu korzystania z niego, to w tym zakresie będzie działała w charakterze podatnika podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i ust. 6 ustawy o VAT - prowadzącego działalność gospodarczą, podlegającą opodatkowaniu tym podatkiem. Konsekwencją tego będzie więc uprawnienie gminy do pełnego odliczenia podatku naliczonego od wydatków poniesionych na realizację inwestycji, na zasadach określonych w art. 86 ust. 1 ustawy o VAT.

4. Podatek akcyzowy

Sprawa I SA/Rz 901/19 dotyczyła ustalania wartości rynkowej samochodu dla potrzeb podatku akcyzowego. Powołując się na art. 104 ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020r., poz. 722, dalej: u.p.a.) Sąd wskazał na konieczność rozróżnienia pomiędzy średnią wartością rynkową samochodu osobowego, zdefiniowaną ustawowo oraz kwotą, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić i którą zapłacił za samochód osobowy w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego. Zdaniem Sądu okoliczności nabycia, wynikające z pertraktacji cenowych czy innych okoliczności związanych z nabyciem pojazdu nie stanowią przesłanki uzasadniającej określenie podstawy opodatkowania na poziomie innym niż wartość samochodu osobowego. Okoliczności te nie wpływają na wartość pojazdu a jedynie kształtują jego cenę. Wartość ta, jako określana na zasadzie wyjątku od reguły wynikającej z art. 104 ust. 1 pkt 2 u.p.a., nie będzie nawiązywała do kwoty, jaką nabywca zobowiązany jest zapłacić. Ma być ona wartością obiektywną, a taka siłą rzeczy nie może ograniczać się tylko do uwzględniania jedynie wyjątkowo korzystnych okoliczności dokonania zakupu, wynikających np. ze skutecznie przeprowadzonych negocjacji cenowych czy innych podobnych okoliczności.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 31/20 Sąd przyjął, że wartość, o której mowa w art. 104 ust. 11 u.p.a. nie musi nawiązywać do kwoty, jaką nabywca zobowiązany

jest (był) zapłacić za pojazd (art. 104 ust. 1 pkt 2 u.p.a.). Fakt nabycia za granicą RP samochodu po niższej cenie, niż średnia w kraju, jest możliwy, ale wymaga od nabywcy wskazania poddających się weryfikacji powodów takiego stanu rzeczy. Ciężar wykazania tych okoliczności ciąży z mocy art. 104 ust. 8 u.p.a. na podatniku, będącym osobą posiadającą najpełniejszą wiedzę na temat przeprowadzonej transakcji handlowej.

Sprawa I SA/Rz 17/20 dotyczyła określenia podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym samochodów osobowych. Sąd uznał, że zakwestionowanie wartości samochodu podanej przez podatnika w sytuacji określonej w art. 104 ust. 8 u.p.a. uprawnia organ do dokonania własnej wyceny. Nie musi się on już odwoływać do wartości podanej przez podatnika, która została zdyskredytowana, lecz określa wartość pojazdu, bądź to posługując się katalogami Info-Ekspert, a w bardziej skomplikowanych przypadkach z udziałem rzeczoznawcy, biegłego.

W sprawie I SA/Rz 304/20 Sąd stanął na stanowisku, że to podatnik, dysponując wiedzą odnośnie do konkretnych okoliczności towarzyszących nabyciu danego samochodu osobowego po cenie odbiegającej od jego średniej wartości na rynku krajowym, okoliczności te powinien wykazać i uprawdopodobnić. To na nim spoczywa ciężar wykazania, że różnica pomiędzy kwotą, o której mowa w art. 104 ust. 1 pkt 2 u.p.a., a średnią wartością rynkową, o której mowa w art. 104 ust. 8 w związku z ust. 11 tej ustawy, jest uzasadniona.

W sprawie I SA/Rz 903/19 Sąd odniósł się do kwestii stosowania Ordynacji podatkowej do postępowań w sprawach celnych. Sąd stwierdził, że zakres stosowania Ordynacji podatkowej na mocy 73 ust. 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1169 ze zm.) uległ pewnym ograniczeniom w stosunku do wersji sprzed 20 sierpnia 2016 r. Na mocy art. 1 pkt 53 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1228) w art. 73 Prawa celnego znajduje się odesłanie między innymi do przepisów działu IV Ordynacji podatkowej, jednakże z wyłączeniem rozdziału 1. Tak więc organ prowadzący postępowanie celne nie ma obowiązku podejmowania wszelkich niezbędnych działań, celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

W sprawie I SA/Rz 907/19 Sąd wskazał, że Ordynacja podatkowa w art. 194 O.p. nie ogranicza pojęcia dokumentów urzędowych do dokumentów krajowych, lecz są nim także dokumenty sporządzone przez organy władzy

publicznej innego państwa i honorowane przez władze Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie odrębnych przepisów. W myśl art. 86 Prawa celnego organ celny może przyjąć jako dowód w postępowaniu dokumenty sporządzone przez organy celne państwa obcego lub inne uprawnione podmioty państwa obcego.

W sprawie I SA/Rz 610/19 Sąd odnosząc się do problematyki wznowienia postępowania stwierdził, że wznowienie postępowania z danej podstawy wznowieniowej wymienionej w artykule 240 § 1 O.p. stanowi przeszkodę do powtórnego wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną, gdy toczy się już takie postępowanie z takiej podstawy. Kolejne wnioski o wznowienie motywowane nawet odmiennie w tym znaczeniu, że chodzi o inne nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 O.p. w sensie postępowania oznaczają, że będą one przedmiotem rozważań organu prowadzącego postępowanie wznowieniowe. Organ będzie zobowiązany odnieść się do tych wniosków.

5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W 2020 r. w tej kategorii spraw odnotowano niewielki wpływ spraw, których rozstrzygnięcie w większości przypadków sprowadzało się do kwestii ściśle proceduralnych i wymagało dokonania oceny prawidłowości zastosowania przez organ odwoławczy przepisu art. 233 §2 Ordynacji podatkowej (I SA/Rz 423/20 i I SA/Rz 411/20). W obu sprawach, mając na uwadze stan faktyczny wskazany w zaskarżonych decyzjach, a także wskazane przez organ odwoławczy braki w ustaleniach organu I instancji, Sąd uznał za prawidłowe uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie spraw do ponownego rozpatrzenia temu organowi, podkreślając że stwierdzone uchybienia, zarówno w zakresie braku niezbędnych ustaleń faktycznych, jak i oceny zgromadzonego materiału są na tyle istotne, że naprawienie tych uchybień w postępowaniu odwoławczym, przy wykorzystaniu instytucji uzupełnienia postępowania dowodowego, nie jest możliwe bez naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego.

W sprawie I SA/Rz 527/20 Sąd przesądził prawidłowość indywidualnej interpretacji przepisów prawa w kwestii opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych czynności nabycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Podkreślił, że zorganizowana część przedsiębiorstwa to zbiór rzeczy i praw w postaci

funkcjonalnie powiązanego zespołu składników materialnych i niematerialnych, nie zaś jedno odrębne i niezależne prawo definiowane jako swoistego rodzaju prawo do przedsiębiorstwa, którego istnienia – w odróżnieniu od spornych stanowisk doktryny prawa cywilnego – prawo podatkowe nie przewiduje.

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

W zakresie spraw, których przedmiotem sporu był wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego z tytułu podatku rolnego i podatku od nieruchomości na uwagę zasługuje sprawa I SA/Rz 457/19.

Oddalając skargę podatnika Sąd wskazał, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.) podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Klasyfikacja gruntów w ewidencji gruntów i budynków określająca rodzaj użytku gruntowego przesądza, jakim podatkiem dany grunt jest opodatkowany. To na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków organ podatkowy wymierza odpowiedni podatek i tymi danymi jest związany. Organy podatkowe nie mogą dokonywać samodzielnych ustaleń, jeśli chodzi o dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Dlatego też, dopóki zapis w ewidencji nie zostanie zmieniony, jego treść jest dla organu wiążąca.

Sąd zwrócił uwagę, 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 wynika z regulujących ich prowadzenie bezwzględnie obowiązujących przepisów, bądź też gdy posłużenie się wyłącznie danymi ewidencyjnymi musiałoby się wiązać z pominięciem przepisów zawartych w ustawie podatkowej, mających wpływ na wymiar podatku.

W sprawie I SA/Rz 147/20 dotyczącej łącznego zobowiązania pieniężnego w podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego Sąd stwierdził, że przeniesienie obowiązku podatkowego w podatku rolnym z właściciela na dzierżawcę może mieć

miejsce jedynie w sytuacji określonej w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1256 ze zm.), czyli jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wdzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2020 r. poz. 174) lub stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. z 2018 r. poz. 872 ze zm.).

Przedmiotem sporu w sprawie była kwestia podmiotowości prawnopodatkowej małoletniej w stosunku do gruntów rolnych oddanych przez nią w dzierżawę.

W ocenie Sądu nie doszło do zawarcia umowy dzierżawy stosownie do przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ani stosownie do przepisów ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie już chociażby z tego powodu, że strona zawierająca umowę dzierżawy była osobą małoletnią, nie mogła być zatem emerytem lub rencistą. Nie spełniła również innych przesłanek określonych m.in. w art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz art. 3, 7 i 8 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie. Z tych względów zawarcie umowy dzierżawy nie spełniło wymagań określonych w ww. przepisach, a sytuacji tej nie zmienia fakt wpisania osoby dzierżawcy w ewidencji gruntów.

Wśród spraw dotyczących podatku od nieruchomości warta odnotowania jest sprawa I SA/Rz 123/20, w której Sąd wypowiedział się w kwestii opodatkowania instalacji i urządzeń jako budowli. Sąd podzielił stanowisko organów, że każda budowla będąca w posiadaniu przedsiębiorcy, w tym budowla umiejscowiona w budynku, jeżeli jest związana z działalnością gospodarczą będzie podlegała opodatkowaniu. To, że niektóre elementy budowli rozumianej jako zespół obiektów połączonych w techniczno-użytkową całość zostały umieszczone w budynku nie oznacza, że automatycznie są one jego integralną częścią i w związku z tym nie mogą stanowić odrębnego przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W sprawach I SA/Rz 78/20 i I SA/Rz 81/20 Sąd zajmował się kwestią opodatkowania elementów sieci gazowej. Sąd uznał, że urządzenia techniczne – pomiarowe, redukcyjne lub pomiarowo-redukcyjne stanowią elementy, część składową budowli – sieci gazowej i podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości od ich wartości.

W wyroku wydanym w sprawie I SA/Rz 43/20 Sąd podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą, w zakresie opodatkowania gruntów znajdujących się pod napowietrznymi liniami energoelektrycznymi, będącymi w zarządzie nadleśnictwa objętych służebnością przesyłu na rzecz firmy energetycznej. Podzielając dominujące w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądy, Sąd stwierdził, że grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przepływu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne, co skutkuje ich opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, a konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwość prowadzenia na tych gruntach, w ograniczonym zakresie, określonych czynności w ramach działalności leśnej. Ponadto Sąd podkreślił, że zmiana dotycząca opodatkowania nieruchomości obciążonych służebnością przesyłu dokonana ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatki rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1588) weszła w życie 1 stycznia 2019 r. i pozostaje bez wpływu na wykładnię przepisów obowiązujących w latach 2014-2017.

Na uwagę zasługuje rozstrzygnięcie wydane w sprawie I SA/Rz 328/20. Sąd stwierdził, że z punktu widzenia wymiaru podatku od nieruchomości nie ma istotnego znaczenia, czy dany podatnik jest właścicielem, czy posiadaczem samoistnym przedmiotu opodatkowania, jeżeli nie ma wątpliwości co do statusu danego podmiotu jako podatnika tego podatku. Od kwalifikacji tej wysokość podatku nie jest uzależniona. Bezpośredni brak wskazania w decyzji, czy podatnicy byli właścicielami gruntu, czy tylko posiadaczami samoistnymi nie ma zatem na tyle istotnego wpływu na rozstrzygnięcie, aby mógł skutkować uwzględnieniem skargi.

W sprawie I SA/Rz 914/19 Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, wskazał że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości użytki rolne lub lasy podlegają tylko wtedy, gdy są faktycznie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. W sytuacji więc, gdy w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą znajdują się grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub lasy to warunkiem zakwalifikowania ich do gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest ich faktyczne zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Organ musi zatem wykazać na podstawie zgromadzonych dowodów, że grunty w postaci użytków rolnych lub lasów są zajęte

na prowadzenie działalności gospodarczej, aby w sposób uprawniony przyjąć, że grunty te będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

7. Podatek od spadków i darowizn

Odnośnie podatku od spadków i darowizn zasadniczą kwestią, w której wypowiedział się Sąd, była wykładnia przepisów art. 6 ustawy o podatku od spadków i darowizn, która w orzecznictwie krajowych sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, w dalszym ciągu nie jest postrzegana w jednolity sposób. Zagadnienia takie wystąpiły m.in. w sprawach I SA/Rz 465/20 i I SA/Rz467/20.

Z przedstawionych w uzasadnieniach obu orzeczeń stanów faktycznych wynikało, że podatniczki w 2009 r. odziedziczyły w spadek, w skład którego wchodził udział spadkodawcy w mieszkaniu. Nabycie spadku stwierdził sąd spadku w 2010 r. Żadna ze spadkobierczyń nie złożyła w ustawowym terminie zeznania podatkowego. Wymiaru podatku dokonano dopiero w 2020 r. Organ podatkowy przyjął, że pierwotnie obowiązek podatkowy powstał w 2010 r. - z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu spadku, ale odnowił się on w styczniu 2020 r., kiedy podatniczki złożyły zeznania podatkowe w podatku od spadków i darowizn. Podatniczki uważały, że ich zobowiązania uległy przedawnieniu. Stanowisko podatniczek podzielił Sąd. Stwierdził, że doszło do przedawnienia zobowiązań podatkowych, a złożenie zeznań podatkowych w styczniu 2020 r. nie stanowiło określonego w art. 6 ust. 4 ustawy zdarzenia w postaci „powołania się podatnika” na nabycie spadku. Obowiązek podatkowy uległ „odnowieniu” w związku z uprawomocnieniem się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (maj 2010 r.) i to wtedy organ podatkowy miał kompetencję do ustalenia zobowiązania podatkowego na podstawie wskazanego przepisu. Sąd uznał też, że obowiązek złożenia zeznania podatkowego dotyczy przypadku określonego w art. 6 ust. 1 ustawy, a nie sytuacji określonych w art. 6 ust. 4.

Zbieżne do opisanego stanowisko wyrażono w wyrokach z 23 czerwca 2020 r. I SA/Rz 151/20 i I SA/Rz 153/20.

W sprawie I SA/Rz 466/20 wyrażono odmienne zapatrywanie na omawiane zagadnienie. Sąd zaprezentował inną wykładnię przepisów art. 6 ust. 1 i ust. 4 ustawy podatkowej w kontekście zdarzeń rodzących obowiązki podatkowe i powodujących odnowienie kompetencji organu do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe.

8. Opłaty administracyjne

W tej kategorii spraw wpływ był nieliczny.

W sprawie I SA/Rz 262/20 Sąd skontrolował uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdzającą nieważność uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w wysokości 1 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego. Sąd wskazał, że przepis art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm., dalej: u.c.p.g.) nie wymaga przy określaniu wysokości zwolnienia nawiązywania do zasad ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, jednakże wprost stanowi o tym, że częściowe zwolnienie z opłaty ma być proporcjonalne do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Sąd uznał, że ulga w wysokości 1 zł nie stanowi proporcji, o której mowa w art. 6k ust. 4a u.c.p.g., lecz jest kwotą bezwzględną, nieuwzględniającą rzeczywistych albo prawdopodobnych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi.

W sprawie I SA/Rz 694/19 Sąd nie podzielił stanowiska organu, że przeszkodę do stwierdzenia nadpłaty stanowi regulacja wskazana w art. 6q ust. 3 u.c.p.g., z tego powodu, że usługa odbierania odpadów komunalnych dla mieszkańców przedmiotowej nieruchomości była świadczona. Sąd uznał, że za okres od stycznia 2014 r. do stycznia 2015 r. istnieje możliwość ubiegania się o stwierdzenie nadpłaty na podstawie przepisów ogólnych o nadpłacie.

9. Sprawy celne

W sprawie I SA/Rz 7/19 Sąd wskazał, że pojęcie usunięcia spod dozoru celnego, o którym mowa w art. 203 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 302 z 19.10.1992r. ze zm., dalej: WKC) należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono każde działanie lub zaniechanie stanowiące dla właściwego organu celnego choćby chwilową przeszkodę w dostępie do towaru podlegającego dozorowi celnemu i w przeprowadzeniu kontroli przewidzianych w art. 37 ust. 1 WKC. Aby doszło do usunięcia spod dozoru celnego, wystarczy zatem, że towar był obiektywnie usunięty spod ewentualnych kontroli, niezależnie od tego, czy właściwy organ w rzeczywistości dokonał tych kontroli. Ponadto sam fakt, że towary zostały wyprowadzone z obszaru celnego Unii, nie jest sprzeczny z tym, aby uchybienie obowiązkowi przedstawienia tych towarów w odnośnych urzędach celnych zostało zakwalifikowane jako usunięcie spod dozoru celnego, które prowadzi do powstania długu celnego na podstawie art. 203 WKC. Usunięcie istnieje pomimo braku nieprawidłowego wprowadzenia danych towarów do obrotu gospodarczego na obszarze Unii. Pojęcie usunięcia spod dozoru celnego ma zatem charakter formalny. Wiąże się z określonym działaniem wskutek czego organy celne zostają pozbawione możliwości dokonania kontroli towarów, nawet jeżeli to uniemożliwienie ma przejściowy i czasowy charakter. Do spełnienia przesłanki usunięcia spod dozoru nie jest konieczne aby nastąpiło ono definitywnie. Wystarczy sam fakt uniemożliwienia kontroli. Zaistnieje ono w sytuacji, gdy osoba odpowiedzialna nie jest w stanie przedstawić rzetelnych dokumentów z kontroli celnej (np.: wywozowej), nawet wówczas gdy towar rzeczywiście został z unijnego obszaru celnego wywieziony.

Z kolei w sprawie I SA/Rz 98/20 Sąd wskazał, że w świetle regulacji art. 4 pkt 17 WKC złożenie zgłoszenia celnego stanowi rodzaj złożonego oświadczenia woli, w zakresie rozpoczęcia wskazanej w nim procedury, z którym bezpośrednio wiążą się określone obowiązki. Z tego więc względu nie można mówić o jedynie informacyjnym czy też stricte dowodowym znaczeniu złożenia zgłoszenia. Stąd twierdzenia o możliwości faktycznego nierozpoczęcia procedury tranzytu poprzez załadowanie i wysłanie towaru, nie miały znaczenia dla rozpoznania sprawy, a organy nie miały obowiązku czynienia w tym zakresie dodatkowych ustaleń.

Natomiast w sprawie I SA/Rz 59/20 spór sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy zostały spełnione przesłanki, wskazane w art. 248 ust. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE seria L Nr 343 z dnia 29.12.2015r. ze zm.), stanowiące podstawę do unieważnienia zgłoszenia celnego. Oddalając skargę Sąd uznał, że wobec treści komunikatu IE 586, który nie pozostawiał wątpliwości co do tego, że towar w deklarowanym urzędzie wywrotowania nie został przedstawiony, jak również z uwagi na całkowitą bierność eksportera w przedstawieniu dokumentów na potwierdzenie wywozu towarów, organ celny miały podstawy, aby w oparciu o art. 248 ust. 2 ww. rozporządzenia unieważnić przedmiotowe zgłoszenie celne.

W sprawie I SA/Rz 106/20 sporna była kwestia dotycząca sukcesji obowiązków celnych skarżącego jako spadkobiercy swojej zmarłej żony, na której ciążyły obowiązki celne, wynikające bezpośrednio z usunięcia towaru spod dozoru celnego. Stwierdzając brak podstaw do zakwestionowania odpowiedzialności skarżącego, Sąd uznał, że argumentem przemawiającym za brakiem tej odpowiedzialności nie może być to, że nabywając spadek, skarżący nie wszedł automatycznie we wszystkie prawa spadkodawczyni, wynikające chociażby z koncesji i zezwoleń, ponieważ wynika to z odmiennych regulacji prawa administracyjnego, a konkretne, szczególne rozwiązania w tym zakresie, nie mogą rzutować na zasady odpowiedzialności za dług celny. Również fakt rozpoczęcia prowadzenia działalności pod własną firmą przez skarżącego nie może skutkować zwolnieniem go z odpowiedzialności. Ta bowiem wynika nie z prowadzenia działalności pod tą czy inną firmą, ale z samego spadkobrania, stąd wszelkie inne kwestie pozostają bez wpływu na jej rodzaj i zakres.

W sprawie I SA/Rz 216/20 zasadniczą kwestią poddaną ocenie Sądu była prawidłowość (legalność) stanowiska organów dotyczącego cła antydumpingowego, którym obciążono importowany przez skarżącą towar. Oddalając skargę, Sąd wskazał, że cło antydumpingowe jest cłem szczególnego rodzaju, instrumentem ochrony handlowej, który dopuszczony był w stosunkach pomiędzy Turcją a Unią Europejską, w ramach funkcjonującego pomiędzy tymi podmiotami Stowarzyszenia. Sąd podkreślił, że o ile świadectwa pochodzenia A.TR. poświadczają w sposób wiążący pochodzenie towarów, co w efekcie prowadzi do zniesienia w stosunku do

obrotów nimi towarów ceł i opłat o podobnych skutku, w relacjach pomiędzy Unia Europejską a Turcją, to tego rodzaju poświadczenie nie wyklucza obłożenia towaru celem antydumpingowym, z uwagi na fakt rzeczywistego pochodzenia towaru, rozumianego nie jako dopuszczenie towaru do obrotu w obszarze celnym jednej z umawiających się stron, ale miejsce jego wytworzenia lub wytworzenia komponentów tego towaru, w proporcji determinującej ocenę, co do jego pochodzenia.

W sprawie I SA/Rz 241/20 Sąd uznał, że Dyrektor Izby Administracji Skarbowej prawidłowo zakwalifikował żądanie skarżącej w oparciu o jego treść – jako zmierzające do podważenia ostatecznej decyzji w trybie nadzwyczajnym uregulowanym w art. 23 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 ze zm., dalej: UKC). Sąd podkreślił, że wzruszenie ostatecznej decyzji w tym trybie byłoby możliwe jedynie w przypadku stwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa celnego (art. 23 ust. 3 UKC). Natomiast na podstawie przywołanych w skardze przepisów art. 27 ust. 1 UKC w zw. z art. 29 UKC wzruszenie ostatecznej decyzji byłoby możliwe, jeżeli spełnione zostałyby łącznie następujące warunki: decyzja została podjęta na podstawie nieprawidłowych lub niekompletnych informacji, posiadacz decyzji wiedział lub powinien był wiedzieć, że informacje są nieprawidłowe lub niekompletne, decyzja byłaby inna, gdyby informacje były prawidłowe i kompletne. Oddalając skargę Sąd stwierdził, że w sprawie nie wystąpiła żadna z powyższych przesłanek.

10. Finanse publiczne

Warto odnotować sprawę I SA/Rz 453/20, w której Sąd zajął stanowisko, że czynności polegające na ustaleniu wysokości i przekazaniu dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) poddane kognicji sądów administracyjnych. Sąd uznał, że czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 17 ze zm., dalej: u.f.z.o.), to wszelkie czynności

podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji. Brzmienie art.47 u.f.z.o. wskazuje, że zwrot „o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a” odnoszą się do określonych organów dotujących i rodzajów dotacji, a nie do rodzajów czynności. Z treści tego przepisu nie wynika żadne ograniczenie, co do kategorii czynności, które podlegają tej regulacji. Sąd nie podzielił prezentowanego dominująco w judykaturze poglądu, że wypłata dotacji stanowi wyłącznie czynność techniczną, przekazania fizycznego środków finansowych, która nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

W sprawie I SA/Rz 475/20 spór dotyczył wykładni pojęcia „wykorzystania dotacji”, o którym mowa w art. 251 ust.1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.). Sąd uznał, że pojęcia tego nie można ograniczać jedynie do wydatkowania środków, a organy dokonały błędnej wykładni tego pojęcia stwierdzając, że oznacza ono regulowanie zobowiązania wyłącznie w roku, w którym dotacja została udzielona. Sąd wskazał, że prawidłowe wykorzystanie dotacji następuje przede wszystkim poprzez realizację celów szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej w danym okresie. Nie stoi temu na przeszkodzie i nie narusza przepisu art. 251 ust.4 u.f.p. dokonanie zapłaty za zrealizowane zadania już po zakończeniu roku budżetowego.

W sprawie I SA/Rz 19/20 Sąd kontrolował wydaną w trybie nadzoru uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, stwierdzającą nieważność uchwały Zgromadzenia Związku Gmin w przedmiocie zmian w budżecie na rok 2019. Uchylając zaskarżoną uchwałę, Sąd wskazał że w świetle przepisów art. 8 ust. 2 a i ust. 3 oraz art. 64 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.) zawieranie przez powiaty porozumień z gminami i przekazywanie im na tej podstawie zadań, łącznie z zapewnieniem finansowania ich realizacji, jest prawnie dopuszczalne. Z uwagi na treść odesłania, zawartego w art. 64 ust. 5 u.s.g., do odpowiedniego stosowania do związków międzygminnych art. 8 ust. 2-5 i art. 39 ust. 4 u.s.g., nie ulega wątpliwości, że prawnie dopuszczalne jest również zawieranie porozumień pomiędzy powiatami, a związkami gmin, a tego typu porozumienia, stanowiące jedną z prawnych form działania administracji, znajdują więc odpowiednie umocowanie, wobec czego nie sposób kwestionować ich legalności.

W sprawie I SA/Rz 459/20 Sąd oddalając skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdzającą nieważność uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie opłaty prolongacyjnej, podzielił stanowisko organu nadzoru, że Rada może wyłącznie wprowadzić opłatę prolongacyjną i określić jej wysokość, nie może natomiast określać przypadków, w których opłata nie będzie naliczana. Brak był zatem możliwości wprowadzenia dodatkowych warunków w uchwale w sprawie opłaty prolongacyjnej, zarówno podczas jej pobierania, jak i przy formułowaniu zwolnienia podatników od jej naliczania w przypadku udzielania ulgi.

W sprawie I SA/Rz 228/20 sporne było, czy organ zarządzający gminy może powierzyć swojemu zastępcy wykonywanie czynności innych niż związane z kierowaniem urzędem gminy, w szczególności z zakresu kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy, wśród których mieszczą się uprawnienia do zmian w budżecie gminy. Sąd uznał, że ogólny charakter unormowania zawartego w art.33 ust.4 u.s.g., bez ograniczenia do konkretnych kategorii spraw oznacza, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie możliwości powierzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) swojemu zastępcy (zastępcom) każdego rodzaju spraw, jakie pozostają w kompetencji wójta. Zdaniem Sądu brak było podstaw, aby upoważnienie z art.33 ust.4 u.s.g. odnosić wyłącznie do spraw z zakresu kierowania urzędem gminy i jego organizacją.

W sprawie I SA/Rz 550/20 Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że z uwagi na to, że nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze powoduje, że uchwała budżetowa nie może być w zakwestionowanej części wykonywana (art. 92 ust. 1 u.s.g.), nie jest możliwe przeniesienie wydatków zaplanowanych przez organ nadzoru na zadanie obligatoryjne, w celu wykonania innych wydatków. W przeciwnym wypadku organ gminy mógłby wyeliminować z budżetu wydatki na zadania obligatoryjne, ustalone przez organ nadzoru w ramach jego kompetencji, co miałyby ten skutek, że w przypadku uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego obligatoryjne zadanie nie mogłoby zostać wykonane, z uwagi na wcześniejsze wyeliminowanie przez organy gminy z budżetu przeznaczonych na nie wydatków.

W sprawie 927/19 Sąd uznał, że zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o.) dotacja oświatowa na 2010 i 2011 rok, nie mogła być przeznaczona na ogólne sfinansowanie zadań szkół niepublicznych prowadzonych przez skarżącą.

W ramach tej dotacji dofinansowanie mogło obejmować jedynie zadania bezpośrednie w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a nie subsydiowanie wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę, bądź jednostkę prowadzącą szkołę, czy też pokrywanie wszelkich ich wydatków. Tym samym w latach 2010-2011 wykluczona była możliwość pokrycia środkami z dotacji wydatków skarżącej związanych z realizacją jej zadań określonych w art. 5 ust. 7 u.s.o.

11.Pomoc wspólnotowa dla rolnictwa

Najliczniejsza grupa spraw w kategorii pomocy wspólnotowej dla rolnictwa dotyczyła płatności obszarowych: płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz zwrotu nienależnie pobranych płatności.

W omawianej kategorii spraw nie wystąpiły zagadnienia, które wywoływałyby istotne wątpliwości orzecznicze. Niemniej, można wskazać na sprawę zakończoną wyrokiem z 20 lutego 2020 r. I SA/Rz 841/19, w której powodem odmowy przyznania dopłat był fakt, że do posiadanych gruntów wnioskodawca nie posiadał tytułu prawnego, a grunty te należały do zasobu własności rolnej Skarbu Państwa. Wymaganie takie określa obecnie przepis art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Zmianę taką wprowadzono na mocy ustawy nowelizującej z dnia 9 marca 2016 r. Wcześniej wymagania takiego w zakresie ww. wsparcia odnośnie działek wchodzących do ww. zasobu nie było i wystarczające było wykazanie (zadeklarowanie) posiadania gruntu na dzień 31 maja danego roku.

Warto również odnotować, że w przypadku innych działek, niż należących do ww. zasobu, warunkiem otrzymania dopłat bezpośrednich jest posiadanie gruntu, niezależnie od tego, czy byłoby to posiadanie samoistne, czy zależne. Zwrócono na to uwagę m.in. w wyroku z 3 listopada 2020 r. I SA/Rz 307/20, w której z okoliczności faktycznych wynikało, że skarżący (wnioskujący o płatność) został pozbawiony posiadania gruntów przez syndyka masy upadłości, a posiadanie to nie zostało mu (skarżącemu) przywrócone, zaś powództwo o ochronę naruszonego posiadania zostało przez sąd powszechny oddalone. Tożsamego zagadnienia (tej samej strony) dotyczyły również sprawy I SA/Rz 439/20, I SA/Rz 307/20 i I SA/Rz 295/20.

W sprawie I SA/Rz 854/19 Sąd zwrócił uwagę, że okres przedawnienia dotyczący zwrotu nienależnie pobranych płatności co do zasady wynosi 4 lata i biegnie od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości. W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu.

Z dość nietypowymi okolicznościami wiązała się sprawa I SA/Rz 252/20. Jej przedmiotem była bowiem odpowiedzialność spadkobierców za nienależnie pobrane płatności, pobrane przez spadkodawcę. Zobowiązanie zmarłego zostało określone ostateczną decyzją, wydaną jeszcze za jego życia, a po ustalenia faktu jego śmierci i urzędowego określenia kręgu spadkobierców wszczęto przeciwko nim postępowanie w sprawie odpowiedzialności za wspomniane zobowiązanie. O odpowiedzialności orzeczono na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej o odpowiedzialności spadkobierców. Rozstrzygnięcia organów Sąd ocenił jako zgodne z prawem.

W stanie faktycznym sprawy I SA/Rz 893/19 skarżący złożył wniosek o płatność poprzez aplikację internetową. Kilka dni później złożył kolejny wniosek z obawy, że pierwszy złożył w nieprawidłowy sposób. Następnie również drogą elektroniczną wycofał ostatni z wniosków. Na tej podstawie organy uznały, że cofnął wniosek, wobec czego umorzono postępowanie. Sąd uznał, że organy wadliwie oceniły zamiar wnioskodawcy, którym nie było wycofanie wniosku, lecz uzyskanie płatności. Wnioskodawca pierwszy raz korzystał bowiem z drogi elektronicznej (internetowej) i nie poruszał się sprawnie w dedykowanej aplikacji. Nie mógł go zatem obciążyć sposób działania systemu informatycznego, który drugi wniosek zakwalifikował jako „zmianę do wniosku”, pomimo że żadnych zmian do wniosku nie wprowadzono. Wycofanie wniosku powinno wynikać ze złożonego wyraźnego oświadczenia. Aplikacja powinna zaś służyć beneficjentom i usprawnić proces ubiegania się o płatności, a nie stanowić dla nich "pułapkę".

12. Polityka rozwoju

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

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

W tej kategorii spraw Sąd badał nie tylko legalność działania właściwych instytucji, rozumianą jako zgodność z prawem powszechnie obowiązującym, ale także prawidłowość prowadzenia określonych procedur (wyboru wniosków o przyznanie pomocy, konkursów o przyznanie dofinansowania) pod kątem norm wynikających z regulaminów naboru wniosków, określanych samodzielnie przez właściwe instytucje. Sąd wielokrotnie podkreślał, że postępowanie konkursowe nie jest "zwykłym" postępowaniem administracyjnym (przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie w bardzo ograniczonym zakresie), ale ma charakter szczególny, a jego reguły są zasadniczo wyznaczone przez instytucję organizującą konkurs, która jest też autorem przepisów normujących zasady postępowania konkursowego. Udział beneficjentów w takim konkursie jest dobrowolny, a przystąpienie do konkursu oznacza zgodę na reguły postępowania określone w ogłoszeniu o naborze, regulaminie konkursu i powiązanych dokumentach. W odniesieniu do ocen formalno – merytorycznych zgłaszanych projektów podkreślono prawidłowość ich oceny, a tym samym konieczność ich sporządzania, w oparciu o szeroko zakreślone zasady wynikające z szeregu aktów prawnych regulujących finansowanie projektów ze środków unijnych, nie zaś jedynie w oparciu o przepisy regulaminu (I SA/Rz 507/20, I SA/Rz 120/20).

W wielu sprawach Sąd oddalił skargi nie stwierdzając zarzucanych w ich treści nieprawidłowości proceduralnych (I SA/Rz 587/20, I SA/Rz 526/20, I SA/Rz 749/20). Niemniej jednak, część skarg została uwzględniona z uwagi na zasadność podnoszonych zarzutów. W sprawach I SA/Rz 921/19, I SA/Rz 514/20, I SA/Rz

545/20 Sąd stwierdził, że protesty zostały rozpatrzone w sposób nieprawidłowy i budzący wątpliwości, co do rzetelności postępowania, z uwagi na zauważone sprzeczności w argumentacji, arbitralność dokonanej oceny oraz niewłaściwe jej uzasadnienie, brak rzeczowej argumentacji na poparcie zarzutów stawianych ocenianemu projektowi, a także z uwagi na stawianie uczestnikom postępowania konkursowego wymagań nie przewidzianych w treści szeroko pojętego regulaminu konkursu.

13. Budownictwo

W wyroku z 12 lutego 2020 r. II SA/Rz 608/19, Sąd wskazał, że decyzja administracyjna wydana w oparciu o art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (u.p.b.) ma z założenia charakter restytucyjny, albowiem jej celem jest przywrócenie homeostazy budowlanej, która została utracona wskutek braku utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym lub estetycznym, w następstwie czego doszło do zagrożenia, takich wartości publicznych jak: życie i zdrowie ludzi, bezpieczeństwo mienia, nośność i stateczność konstrukcji, środowisko, bezpieczeństwo użytkowania i dostępności obiektu, możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego obiektu, ochrona ludności – art. 61 pkt 1 i art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.p.b.

W ocenie Sądu, jeżeli mur oporowy znajduje się w granicy działek, z których jedna jest działką budowlaną, a druga stanowi pas drogowy drogi gminnej, wydaną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 u.p.b., decyzję zobowiązującą do usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym tego muru powodujących zagrożenie życia i zdrowia ludzi organy powinny skierować zarówno do właściciela działki, jak i gminy, jako właściciela drogi publicznej (art. 2a pkt 2 ustawy o drogach publicznych). Art. 61 u.p.b. nakłada szczegółowe obowiązki dotyczące prawidłowego utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego na właściciela obiektu budowlanego lub zarządcę. Adresatami decyzji wydawanej na podstawie art. 66 ust. 1 u.p.b. są właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Jeżeli obiekt budowlany ma więcej niż jednego właściciela, a nie został wyznaczony zarządca, to nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości powinien być skierowany do wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Jeżeli mur oporowy jest trwale związany z gruntem, to stanowi część składową nieruchomości gruntowej i nie może być odrębnym przedmiotem prawa własności. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, jeżeli mur

położony jest w granicy pomiędzy dwiema nieruchomościami stanowi część składową obu tych nieruchomości. Jeżeli mur oporowy położony jest w granicy z nieruchomością stanowiącą drogę gminną, gmina – jako właściciel drogi publicznej – będzie jego współwłaścicielem na podstawie art. 2a ust. 2 u.d.p. Zgodnie z wcześniejszym wnioskiem, jeśli obiekt budowlany ma więcej niż jednego właściciela, to nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości powinien być skierowany do wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, przy czym nie mają tu znaczenia proporcje, w jakich własność przysługuje każdemu ze współwłaścicieli. W konsekwencji, niezależnie od tego, w jakich proporcjach mur stanowi część składową graniczących ze sobą nieruchomości, nakaz usunięcia nieprawidłowości w jego stanie technicznym należy skierować do wszystkich właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, na granicy których mur jest usytuowany. Zdaniem Sądu, zlokalizowanie muru oporowego na działce w ten sposób, że w osi przekroju poziomego w granicy znajduje się wyłącznie jego zewnętrzna krawędź nie podważa wniosku, iż jest on położony w (na) granicy działek. Do stwierdzenia, że mur zlokalizowany jest w granicy nie jest wymagane ustalenie, że jest on położony na obu graniczących ze sobą działkach po połowie. Wystarczy, że jedynie zewnętrzna krawędź tego muru będzie na tej granicy.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. II SA/Rz 127/20 Sąd orzekł, że projekt zamienny sporządzony i przedłożony w trybie art. 51 ust.1 pkt 3 u.p.b. ma uwzględniać rzeczywisty stan i zakres wszystkich dotychczas wykonanych robót budowlanych, zarówno tych, które odpowiadały pierwotnemu pozwoleniu na budowę, jak i tych, które istotnie od niego odstępowały. Projekt budowlany zamienny ma zastępować w całości pierwotne pozwolenie na budowę i stanowiący jego integralną część projekt budowlany. Konsekwencją takiego założenia jest art. 36a ust. 2 u.p.b., który nakazuje uchylić pierwotne pozwolenie na budowę w razie wydania decyzji zobowiązującej do sporządzenia i przedłożenia projektu budowlanego zamiennego. Jeżeli więc inwestorzy poczynili więcej niż jedno istotne odstępstwo od projektu budowlanego, to powinno ono zostać uwzględnione w projekcie zamiennym. Nie jest więc istotne, czy i ile było istotnych odstępstw od pierwotnego projektu, tylko to, czy już zrealizowane i planowane w przyszłości roboty budowlane są zgodne z prawem.

Sąd wyjaśnił, że przepisy prawa budowlanego nie uprawniają ani organów architektoniczno-budowlanych ani organów nadzoru budowlanego do weryfikowania

i podważania tych elementów projektu budowlanego, które objęte są odpowiedzialnością projektanta. Po to wymaga się, aby osoba podpisująca i biorąca odpowiedzialność za projekt budowlany posiadała odpowiednie uprawnienia, żeby rozwiązania przez nią gwarantowane nie podlegały ponownej weryfikacji. Z tego względu, jeżeli do projektu budowlanego załącza się wymagane opinie, zgody, oświadczenia, itd. to obejmuje się je domniemaniem zgodności ze stanem faktycznym, przepisami prawa i zasadami wiedzy budowlanej. Jeżeli projektant poświadczają w nich nieprawdę lub popełnia błąd w sztuce, będzie ponosił odpowiedzialność cywilną, karną i zawodową. Reasumując, zakres weryfikacji projektu budowlanego zamiennego został określony w art. 51 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 u.p.b.

Oddalając skargę wyrokiem z 23 września 2020 r., wydanym w sprawie o sygn. II SA/Rz 142/20 Sąd wskazał, że postanowienie o zezwoleniu na dokończenie budowy, wydane na podstawie art. 49b ust. 6 u.p.b., jest postanowieniem kończącym proces legalizacyjny, a jego wydanie jest uzależnione od wniesienia nałożonej wcześniejszym postanowieniem opłaty legalizacyjnej. To w postanowieniu nakładającym opłatę legalizacyjną, a nie w postanowieniu wydanym w przedmiocie dokończenia budowy, organ stwierdza zaistnienie przesłanek umożliwiających legalizację samowoli budowlanej. W przypadku stwierdzenia przez organ prowadzący postępowanie, że w okolicznościach sprawy spełnione zostały wymogi z ust. 2 art. 49b u.p.b., organ wydaje postanowienie o ustaleniu wysokości opłaty legalizacyjnej. W przypadku nieuiszczenia takiej opłaty organ wydaje decyzję nakazującą rozbiórkę. W sytuacji, gdy samowola budowlana nie została jeszcze zakończona, po wniesieniu przez inwestora opłaty legalizacyjnej organ wydaje postanowienie zezwalające na dokończenie robót. Zdaniem Sądu, jest to jedyny rodzaj orzeczenia kończący procedurę legalizacyjną dla samowoli "zgłoszeniowej". W przypadku bowiem, gdy budowa została zakończona, procedura legalizacyjna kończy się wraz z uiszczeniem opłaty legalizacyjnej i nie jest wymagane wydanie odrębnego orzeczenia.

Warty odnotowania jest wyrok z dnia 22 października 2020 r. II SA/Rz 660/20, w którym skład orzekający stwierdził, że przepisy techniczne zawarte w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, mają zapewniać spełnienie wymagań art. 5 i art. 6 u.p.b.

W odniesieniu do odległości względem działki sąsiedniej, § 12 rozporządzenia ma zapewnić spełnienie wymagań w zakresie odpowiedniego nasłonecznienia pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku na działce sąsiedniej oraz wymagania w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. To są zatem elementy, które mogły mieć decydujący wpływ na wynik sprawy w związku z treścią § 12 rozporządzenia. Stąd wniosek, że kwestia odległości budowy od granicy z działką sąsiednią, pomimo że mowa jest o niej w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w pewnych okolicznościach w ogóle nie ma charakteru przepisów techniczno-budowlanych, lecz dotyczy prawa sąsiedzkiego, jako prawa cywilnego. W ocenie Sądu, jeżeli odstępianie od warunków technicznych nie wiąże się z powstaniem zagrożenia dóbr chronionych prawem publicznym, np. wprowadzeniem groźby pożaru, choroby, uszkodzenia mienia, to wadliwym byłoby uznanie na gruncie publiczno-prawnym wynikającym z przepisów u.p.b. o naruszeniu przepisów techniczno-budowlanych uniemożliwiającym zatwierdzenie projektu budowlanego.

Odnosząc powyższe uwagi do realiów kontrolowanej sprawy administracyjnej Sąd wskazał, że usytuowanie spornego budynku - w ocenie rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych - spełnia wymagania bezpieczeństwa pożarowego określone w § 271 ust. 1, ust. 10, ust. 11 i § 234 ust. 4 rozporządzenia. W konsekwencji, mimo że budynek mieszkalny stanowiący przedmiot postępowania administracyjnego usytuowany jest w odległości 7,1 m od budynku mieszkalnego jednorodzinnego znajdującego się na działce sąsiedniej, a nadto ściany zewnętrzne obiektów posiadają otwory okienne i drzwiowe, na pełną aprobatę zasługiwało wyrażone w zaskarżonej decyzji stanowisko, że w sprawie nie zachodzą okoliczności określone w art. 50 ust. 1 pkt 4 P.b.

W wyroku z dnia 20 października 2020 r. II SA/Rz 748/20, wydanym w następstwie poddania kontroli sądownoadministracyjnej decyzji organu nadzoru budowlanego o umorzeniu postępowania administracyjnego, Sąd stwierdził, że wyłączenie stosowania art. 48 u.p.b. nie zwalnia organów nadzoru budowlanego z obowiązku rozważenia zastosowania norm trybu naprawczego z art. 50-51 u.p.b. Organy nadzoru są zatem zobowiązane do oceny nielegalnych robót związanych z rozbudową, przebudową i remontem spornego budynku w świetle przesłanek określonych w art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.b. (czy roboty zostały wykonane w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie

środowiska) oraz w art. 50 ust. 1 pkt 4 u.p.b. (czy roboty zostały wykonane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach). W ocenie Sądu, przedmiotem oceny organów muszą być zatem – na tle stanu faktycznego sprawy – przede wszystkim zagadnienia związane ze zgodnością wykonanych robót z lokalnym porządkiem planistycznym, przepisami techniczno-budowlanymi, przepisami o ochronie gruntów leśnych, przepisami o ochronie środowiska i ochronie przyrody.

Oddalając skargę wniesioną na postanowienie o nałożeniu grzywny z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, w wyroku z dnia 25 marca 2020 r. II SA/Rz 1453/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że regulacja art 57 ust. 7 u.p.b. nakłada na organ nadzoru budowlanego obowiązek wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, gdy zostanie stwierdzone, że przystąpiono do użytkowania obiektu lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i art. 55. Adresatem kary jest inwestor i nie ma podstawy prawnej do nakładania na organ obowiązku przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy inwestorowi można przypisać winę za naruszenia prawa. Brak jest również podstaw prawnych do przyjęcia, że postępowanie naprawcze prowadzone przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 50 i art. 51 u.p.b, wyklucza możliwość nałożenia na inwestora kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Sąd nie podzielił stanowiska strony skarżącej, że nie można wymierzyć kary za nielegalne przystąpienie do użytkowania sprawcy samowoli budowlanej tylko z tego powodu, że prowadzone jest postępowanie administracyjne w przedmiocie jej zalegalizowania. W ocenie Sądu, czym innym jest bowiem fakt realizacji obiektu budowlanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub bez skutecznego zgłoszenia tego faktu organowi administracji architektoniczno – budowlanej, a czym innym przystąpienie do użytkowania takiego obiektu z naruszeniem przepisów ustawy. Są to dwie odrębne sytuacje, wypełniające odmienne hipotezy dwóch różnych uregulowań ustawy Prawo budowlane. Stwierdzenie zrealizowania obiektu budowlanego w warunkach samowoli budowlanej – co oczywiście w świetle art. 57 ust. 7 u.p.b. – nie skutkuje automatycznie powstaniem po stronie organu nadzoru budowlanego obowiązku nałożenia na sprawcę samowoli budowlanej kary pieniężnej, lecz dopiero ustalenie, że przystąpiono do użytkowania z naruszeniem art. 54 lub art. 55 tej ustawy. Zdaniem Sądu przyjęcie poglądu zaprezentowanego

przez skarżącą w istocie stawiałoby sprawców samowoli budowlanej w sytuacji lepszej niż podmioty, które wprawdzie zrealizowały obiekt budowlany legalnie, lecz nie dopełniły obowiązku zawiadomienia o zakończeniu budowy lub nie uzyskały decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor realizując roboty budowlane w warunkach samowoli budowlanej i przystępując nielegalnie do użytkowania obiektu budowlanego podlegałby nieuzasadnionemu w świetle przepisów u.p.b. wyłączeniu z zakresu art. 57 ust. 7 ustawy. Takiej regulacji nie zawiera ani ustawa Prawo budowlane, ani inne przepisy prawa.

14. Sprawy z zakresu dróg

Z problematyki tzw. spraw z zakresu dróg w okresie sprawozdawczym przeważały sprawy z obszaru uprawnień do kierowania pojazdami (w przedmiocie skierowania na egzamin kontrolny, cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, zatrzymania prawa jazdy w związku z kierowaniem pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h, skierowania na badania lekarskie, skierowania na badania psychologiczne) oraz krajowego drogowego przewozu osób. Z pozostałych dziedzin w omawianej grupie spraw odnotowano nieliczne skargi.

W sprawie II SA/Rz 1092/20 Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji w przedmiocie uchylenia w trybie wznowienia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy i cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. Analiza akt sprawy oraz uzasadnień kontrolowanych rozstrzygnięć doprowadziła Sąd do wniosku, że orzeczenia organów pierwszej i drugiej instancji zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa procesowego w zakresie art. 104 § 1-2 w zw. z art. 1 pkt 1, art. 145 § 1 pkt 5 i art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. przede wszystkim przez niedopuszczalne połączenie w jednym postępowaniu i w jednym rozstrzygnięciu dwóch odrębnych spraw: sprawy o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami (art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (u.k.p.) oraz sprawy weryfikacyjnej wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją rozstrzygającą sprawę zatrzymania prawa jazdy (art. 102 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.k.p.), oraz przez wydanie w wyniku wznowienia postępowania decyzji, której nie przewiduje art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. Organy nie tylko nie były uprawnione do jednoczesnego załatwienia jedną decyzją

dwóch odrębnych spraw będących przedmiotem postępowań prowadzonych w trybach zwyczajnym i nadzwyczajnym, lecz przede wszystkim wskazując w podstawie prawnej wydanej decyzji art. 151 § 1 K.p.a. dokonały oczywistego i rażącego naruszenia prawa przez orzeczenie w sposób nieznaną ustawie. Decyzja organu pierwszej instancji utrzymana w mocy decyzją skarżonego organu naruszyła przepisy art. 151 § 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a. w potrójny sposób. Po pierwsze, rażąco naruszono treść przesłanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a.; orzeczenie lekarskie, w którym stwierdzono, że u skarżącego istnieją przeciwwskazania zdrowotne do prowadzenia pojazdów, wpłynęło do organu pierwszej instancji już po uzyskaniu cechy ostateczności przez weryfikowaną decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Tym samym organ uchylając decyzję ostateczną pomimo braku podstaw do stwierdzenia wady wznowienia, naruszył rażąco nie tylko art. 145 § 1 pkt 5 i art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a., lecz także zasadę trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 K.p.a.). Po drugie, nie było prawnie dopuszczalne zakończenie wznowionego postępowania przez uchylenie decyzji ostatecznej (niezależnie od braku podstaw do wzruszenia decyzji ostatecznej w trybie wznowienia), bez merytorycznego albo niemerytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, w której wznowiono postępowanie. Przepis art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. jednoznacznie wskazuje, że w razie uznania, że zachodzi wada uzasadniająca wznowienie i niestwierdzenia przesłanek negatywnych wzruszenia ostatecznej decyzji, właściwy organ ma obowiązek uchylenia weryfikowanej decyzji i orzeczenia na nowo merytorycznie (co do istoty sprawy, w której wznowiono postępowanie) albo – jak przyjmuje się w teorii i orzecznictwie – niemerytorycznie. Nie było zatem dopuszczalne w przedmiotowej sprawie jedynie uchylenie decyzji ostatecznej orzekającej o zatrzymaniu prawa jazdy określonej kategorii, bez jednoczesnego rozstrzygnięcia tej sprawy (merytorycznie albo niemerytorycznie). Po trzecie, rażącym naruszeniem art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. było połączenie wyżej wskazanego, czysto kasatoryjnego wzruszenia w trybie wznowienia ostatecznej decyzji orzekającej o zatrzymaniu prawa jazdy określonej kategorii (art. 102 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.k.p) z rozstrzygnięciem merytorycznym innej sprawy administracyjnej rozpoznawanej w trybie zwyczajnym, to jest sprawy cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami (art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.k.p.). Wadliwości tej nie mogła w jakikolwiek sposób sanować okoliczność, że organ pierwszej instancji wznowił postępowania zakończone decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, a równocześnie wszczął

postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.k.p. Okoliczność ta potwierdza jedynie, że organ ten bez podstawy prawnej połączył dwie odrębne sprawy administracyjne do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W sprawie II SA/Rz 173/20, stwierdzając bezskuteczność czynności Starosty w przedmiocie wpisania w dokumencie prawa jazdy w kolumnie 11 terminu ważności uprawnień do kierowania pojazdami kategorii C (przyznanie tych uprawnień wiązało się z koniecznością wymiany dokumentu prawa jazdy i potwierdzenia w tym dokumencie posiadania już wcześniej przyznanych uprawnień do kierowania pojazdami), Sąd podkreślił, że nie można stawiać znaku równości pomiędzy datą ważności prawa jazdy a datą ważności uprawnień do kierowania pojazdami. Czym innym jest data ważności prawa jazdy, jako dokumentu, a czym innym jest data ważności uprawnienia, wpisywana na drugiej stronie dokumentu prawa jazdy w kolumnie (pozycji) 11, korespondującej z pozycją w kolumnie 9 wskazującą na konkretną kategorię posiadanego uprawnienia. Czym innym jest także potwierdzenie posiadania świadectwa kwalifikacji zawodowej, wpisywane w pozycji 12 odnoszącej się do ograniczeń jako data ważności posiadanego świadectwa kwalifikacji zawodowej korespondującej z pozycją w kolumnie 9 (kategorią posiadanego uprawnienia) i pozycją w kolumnie 11 (datą ważności uprawnienia). Złożenie wniosku o wydanie prawa jazdy kategorii C+E, spowodowało wydanie decyzji administracyjnej o przyznaniu wnioskodawcy żądanych uprawnień. Jednocześnie skarżący złożył wniosek o dokonanie wpisu potwierdzającego ukończenie szkolenia okresowego w ramach kategorii C1, C, C1+E, C+E. Uwzględnienie wniosku o przyznanie uprawnień oraz wniosku o dokonanie wpisu potwierdzającego ukończenie szkolenia okresowego w ramach wyżej wymienionych kategorii wygenerowało po stronie Starosty obowiązek wymiany posiadanego przez Stronę dokumentu prawa jazdy. Zdaniem Sądu, ze względu na regulację zawartą w § 29 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów, organ dokonując kwestionowanego wpisu nie miał prawnych możliwości aby wymieniając prawo jazdy przy okazji wydawania decyzji o przyznaniu nowych uprawnień, wprowadzić w wymienionym dokumencie prawa jazdy wpis dotyczący okresu ważności praw kategorii C. Stwierdzić należało, że żądanie wymiany prawa jazdy było podyktowane zmianą stanu faktycznego związanego z uzyskaniem dodatkowych uprawnień oraz dokonaniem wpisu potwierdzającego ukończenie szkolenia okresowego w ramach kategorii: C1, C, C1+E, C+E. W rezultacie organ nie dokonywał weryfikacji

już nadanych uprawnień do kierowania pojazdami, czyli weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej. Starosta nie mógł w oparciu o przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty modyfikować treści wcześniej wydanych rozstrzygnięć. Tylko w przypadku nowo nabytych uprawnień w zakresie kategorii C+E, Starosta mógł ograniczyć okres ważności uprawnień zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 2 u.k.p., a także zgodnie z treścią powoływanego przez organ przepisu § 10 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie dokumentów. Uznanie za poprawne stanowiska organu doprowadziłoby do sytuacji, w której złożenie wniosku o wymianę dokumentu prawa jazdy z powodu zmiany danych, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 u.k.p. stwarzałoby podstawę do przeprowadzenia powtórnej weryfikacji posiadanych przez wnioskodawcę uprawnień, w tym uprawnień nabytych bezterminowo, co pozostaje w sprzeczności z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 § 1 K.p.a. Dlatego organ, dokonując w nowym dokumencie prawa jazdy skarżącego wpisu daty ważności uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii C, dokonał tego z naruszeniem art. 16 § 1 K.p.a. oraz § 29 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów w sposób, który miał istotny wpływ na treść czynności z zakresu administracji publicznej. Skarżący jest osobą kierującą, do której należało zastosować § 29 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów. W konsekwencji Sąd zobligowany był stwierdzić, że objęta kontrolą czynność Starosty w postaci wpisu terminu ważności uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii C, kolumna nr 11, wers C, dokumentu prawa jazdy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązujących regulacji, a więc w sposób bezskuteczny.

W sprawie II SA/Rz 97/20 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy wydania skarżącemu dokumentu prawa jazdy kat. B – do czasu złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje do kierowania pojazdami kategorii B. Spór sprowadzał się do kwestii, czy w takim wypadku warunkiem wydania dokumentu prawa jazdy kat. B rzeczywiście było złożenie z wynikiem pozytywnym odpowiedniego egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje, mimo że w decyzji nie wskazano w ogóle okresu, na który cofnięto skarżącemu uprawnienia. Według organów, skoro skarżący, po cofnięciu mu uprawnień faktycznie nie dysponował tymi uprawnieniami przez okres dłuższy niż rok, zobligowany jest, w myśl art. 49 ust. 2 w zw. z art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.p. poddać się państwowemu egzaminowi sprawdzającemu kwalifikacje

i złożyć go z wynikiem pozytywnym. Orzekając w tej sprawie Sąd wyjaśnił, że podziela przeważające także na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów stanowisko, że „cofnięcie uprawnień na okres przekraczający rok”, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.p. ma charakter prawny a nie faktyczny. W związku z tym następuje ono tylko na okres określony w decyzji lub w wyroku sądowym. Normatywny a nie faktyczny charakter tego pojęcia oznacza, że przepisy te nie mają zastosowania w sytuacji, gdy cofnięcie uprawnień na okres przekraczający rok nie wynika z takich tytułów prawnych lecz z faktu przedłożenia badań nawet znacznie po upływie roku od daty cofnięcia uprawnień. W ocenie Sądu w okolicznościach faktycznych sprawy organy zastosowały błędną rozszerzającą wykładnię przepisu prawa materialnego poprzez uznanie, że decydujące znaczenie ma okres faktyczny, w którym strona nie dysponowała uprawnieniami po ich cofnięciu niezależnie od tego czy okres ten wynikał z wyroku lub decyzji czy też nie.

W sprawie II SA/Rz 25/20 Sąd uznał skargę za zasadną, uchylając decyzje organów obu instancji. Wyjaśnił, że zasadniczą przyczyną eliminacji zaskarżonych decyzji z obrotu prawnego jest uchybienie polegające na tym, że w oparciu o ich treść nie sposób kategorycznie ustalić, w jakim przedmiocie prowadzone było postępowanie, w ramach którego zostały one wydane. Z zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego wynika, że sprawa dotyczyła „nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p. oraz art. 29a u.d.p. - wybudowanie zjazdu bez zezwolenia.” Tak sformułowane zawiadomienie, abstrahując od jego elementarnej poprawności semantycznej, sugeruje, że postępowanie de facto może dotyczyć dwóch spraw, których organy – jak się wydaje – nie rozróżniają. Postępowanie w przedmiocie nałożenia kary za budowę lub przebudowę zjazdu bez zgody zarządcy drogi (art. 29a ust. 1 pkt 1 u.d.p.) oraz postępowanie w przedmiocie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia na prowadzenie w nim robót budowlanych (art. 40 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 12 u.d.p.) są zakresowo różne i wymagają dwóch odrębnych rozstrzygnięć. W obu sprawach sankcjonuje się podjęcie aktywności w obrębie pasa drogowego bez uprzedniego uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, tyle że w pierwszym wypadku chodzi o wybudowanie lub przebudowę zjazdu a w drugim, o zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia takich robót. W możliwych układach faktycznych może dojść do skumulowania odpowiedzialności, gdy inwestor wybuduje zjazd nie uzyskawszy uprzednio tak zezwolenia na jego budowę (art. 29

u.d.p.), jak i zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót budowlanych (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.d.p.). W takim układzie powinno się przeprowadzić dwa odrębne postępowania, w dwóch autonomicznych przedmiotach i zakończyć je dwiema decyzjami administracyjnymi. Dopuszczalna jest i taka konfiguracja, że inwestor będzie posiadał zezwolenie na budowę zjazdu, ale przeprowadzi roboty budowlane bez uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego – konieczność uzyskania takiego zezwolenia wynika wprost z art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. b u.d.p. Sąd nakazał, by w prowadzonym powtórnie postępowaniu organy podjęły decyzję co do jego przedmiotu i w zależności od zajętego stanowiska poczyniły ustalenia w sprawie, zrekonstruowały podstawę prawną rozstrzygnięcia i sporządziły uzasadnienie wydanej decyzji.

W sprawie II SA/Rz 734/20 uchyleniu musiały ulec decyzje I i II instancji, zaś samo postępowanie musiało zostać umorzone. Uwzględniając skargę w przedmiocie kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym Sąd nie podzielił przedstawionego przez organy sposobu wykładni art. 140ab ust. 2, w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. - dalej: Prawo o ruchu drogowym). Stwierdzenie przez TS UE w wyroku z dnia 21 marca 2019 roku w sprawie C-127/17; Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. UE seria C; 2019.187.7/1), że Rzeczpospolita Polska naruszyła prawo Unii Europejskiej nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, co narusza treść przepisów art.3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się po terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r. – w związku z pkt. 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53, skutkowało powyższym rozstrzygnięciem. Sąd podkreślił, że prawo krajowe dopuszczało wartość 10000 kg, podczas gdy prawo unijne 11500 kg. Nacisk na oś pojazdu skarżącego wynosił 10540 kg, a więc przekraczał wartość górnej normy prawa krajowego nieprzekraczając normy prawa unijnego. W takiej sytuacji (wobec niezgodności stwierdzonej przez TS UE) prawa obywatela muszą być określone na podstawie prawa unijnego. Jako dopuszczalną wartość

należy zatem przyjąć 11500 kg. Istotą poglądu Trybunału jest stwierdzenie, że pojazdy o nacisku na oś do 11500 kg powinny być dopuszczone do ruchu na drogach w Polsce. Te sformułowania wskazują, że brak jest podstaw do przypisania skarżącemu popełnienia deliktu administracyjnego w formie opisanej przez organy. W myśl prawa unijnego poruszanie się pojazdem ciężarowym, którego nacisk na oś napędową nie przekracza 11500 kg nie stanowi naruszenia prawa unijnego i w tych okolicznościach naruszenie niezgodnej z tym prawem normy krajowej nie może być penalizowane.

W sprawach ze skarg z zakresu transportu drogowego i przewozu, dotyczących naruszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm., dalej: "u.t.d.") w związku z wykonaniem usługi, zamówionej poprzez aplikację BOLT : sygn. II SA/Rz 95/20, II SA/Rz 119/20, II SA/Rz 409/20, II SA/Rz 954/20, II SA/Rz 957/20 ustalono sposób skojarzenia pasażera z kierującym (podmiot „Bolt.eu” nie był przedsiębiorcą wykonującym przewóz, lecz podmiotem udostępniającym aplikację służącą skojarzeniu podmiotów, które świadczą tego rodzaju usługi z ich potencjalnymi klientami) i sposób zapłaty za usługę przewozową (aplikacja została też wykorzystana do pobrania opłaty za przewóz), a określanie szczegółowych zasad działania aplikacji było zbędne, zwłaszcza że należy tę okoliczność traktować jako fakt powszechnie znany, skoro jest to aplikacja przeznaczona na „inteligentny” telefon i dostępna publicznie. Organy nie musiały przesądzać, czy stwierdzone czynności formalnie stanowiły działalność gospodarczą, a w decyzji II instancji zawarto stwierdzenie, że okoliczność ta dla odpowiedzialności skarżącego nie miałyby istotnego znaczenia, z czym Sąd się zgodził. W decyzjach nie uznano, aby płatności za przewóz dokonano na rzecz strony skarżącej, tylko że przewóz miał charakter odpłatny. Prawidłowo przyjęto, że czynności skarżącego mieściły się w definicji transportu drogowego, a pojazd, którym wykonano usługę, nie spełniał wymagań konstrukcyjnych. Opłata za przejazd nie była ustalona z góry, lecz wyliczona przez aplikację. Skoro zaś skarżący był użytkownikiem aplikacji i występował w roli przewoźnika realizującego usługę przewozu, to na tej podstawie można było przyjąć, że podjął się on działalności polegającej na zarobkowym przewozie osób, chociażby był to jego pierwszy przewóz albo nie osiągnął z niego zysku. W tej sytuacji na skarżącym ciążył obowiązek posiadania licencji uprawniającej do wykonywania transportu drogowego, który spoczywa

na podmiotach wykonujących faktyczną działalność odpowiadającą definicji transportu drogowego, nawet gdy nie została ona zgłoszona jako przedmiot prowadzenia działalności gospodarczej. Organy prawidłowo przyjęły, że skarżący wykonywał zarobkowy przewóz osób, o którym mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 u.t.d. i prawidłowo zakwalifikowały przewóz z dnia kontroli jako wykonywany bez licencji, skutkujący nałożeniem kary pieniężnej. Takie zachowanie (realizowany przewóz drogowy) wyczerpywało znamiona naruszenia opisanego pod pozycją lp. 1.1 złącznika nr 3 do u.t.d. i art. 92a ust. 1 i 6 u.t.d. Kara pieniężna została nałożona na kierującego nie za prowadzenie niezarejestrowanej działalności gospodarczej, ponieważ przepisy u.t.d. takiego naruszenia nie przewidują, lecz za wykonywanie transportu drogowego osób bez wymaganej licencji/zezwolenia.

W sprawie II SA/Rz 1401/19 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że skarżący będący diagnostą posiadającym uprawnienie do wykonywania badań technicznych pojazdów, jako osoba wykonująca funkcję publiczną związaną z upoważnieniem do wystawiania dokumentów publicznych (w tym zaświadczeń) był zobowiązany do znajomości zasad dotyczących zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach oraz podstawowych warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia. Skarżący jako uprawniony diagnosta przeprowadził badanie techniczne samochodu ciężarowego niezgodnie z zakresem i sposobem jego wykonania określonymi w przepisach prawa (błędnie odczytał kategorię pojazdu M1 zamiast kategorii N1, a ponadto – wbrew przepisom prawa – ustalił pozytywny wynik badania (P), podczas gdy prawidłowo należało ustalić wynik negatywny (N). Skarżący oświadczył, że badanie zostało przez niego przeprowadzone „omyłkowo”, a błąd wynikał z "odczytania błędnie kategorii pojazdu przed rozpoczęciem ww. badania". Sąd stwierdził, że w sprawie istniała możliwość sprostowania błędu w wystawionym zaświadczeniu w trybie § 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach, z której skarżący nie skorzystał. W tej sytuacji organy uznały, że przesłanki cofnięcia uprawnień diagnosty, przewidziane w art. 84 ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (u.p.r.d.) zostały spełnione. Sąd podkreślił, że ocena materialnoprawna zachowania skarżącego odpowiada prawu, jakkolwiek sankcja administracyjna wynikająca

z art. 84 ust. 3 u.p.r.d. jest niewątpliwie bardzo surowa, natomiast zakresem weryfikacji Sądu nie są i nie mogą być objęte pozaprawne uwarunkowania i konsekwencje cofnięcia skarżącemu uprawnień.

15. Sprawy gospodarcze

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

Odnotowano także sprawy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ustalania liczby punktów sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży. W tej grupie w sprawie II SA/Rz 726/20 Sąd oddalając skargę na uchwałę w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wskazał, że kwestionowana uchwała stanowi realizację celów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.) oraz nie ogranicza swobody działalności gospodarczej podmiotów. Wyjaśniono, że po pierwsze zaskarżoną uchwałą określono jedną minimalną odległość punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży od szkół, przedszkoli, domów pomocy społecznej, kościołów, czynnych kaplic i cmentarzy oraz ośrodków zdrowia. Zatem uchwała nie różnicuje odległości od różnego rodzaju miejsc i tym samym nie narusza zasady równości podmiotów wobec prawa. Określenie minimalnej odległości na 140 m nie jest także przyjęciem takiej wartości, która wyklucza możliwość prowadzenia lokalu, w którym sprzedaje się i spożywa alkohol na terenie gminy. Po drugie podjęcie uchwały poprzedzało uzyskanie opinii jednostek pomocniczych. Spełniono zatem wymogi formalne do podjęcia uchwały w oparciu o art. 12 ust. 3 powoływanej wyżej ustawy. Po trzecie uchwała nie pozbawiła skarżącej prawa do wykonywania działalności gospodarczej. Sąd wskazał, że jej lokal jest oddalony od szkoły podstawowej o 77m. W zaskarżonej uchwale minimalną odległość punktu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży określono na 70m (§ 1 ust. 1 uchwały). Natomiast odległość 140m przewidziano dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (§ 1 ust. 2 uchwały). Skarżąca nadal może, w przypadku uzyskania stosownych zezwoleń, prowadzić

działalność gospodarczą związaną ze sprzedażą napojów alkoholowych w lokalu. Sąd zauważył, że dla oceny legalności zaskarżonej uchwały nie ma znaczenia okoliczność poniesienia kosztów związanych z remontem lokalu i dostosowaniem go do możliwości spożycia napojów alkoholowych. Wskazał, że jest to w sensie faktycznym niedogodność dla skarżącej, niemniej nie stanowi okoliczności prawnej prowadzącej do wzruszenia podjętej uchwały. Ewentualne odszkodowanie z tego tytułu może być przedmiotem odrębnego postępowania przed sądem powszechnym.

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano nadto sprawę – II SA/Rz 368/20 - w której Sąd oddalił skargę na decyzje organów inspekcji weterynaryjnej wydane w przedmiocie unieważnienia skarżącemu licencji kierowcy. Zdaniem Sądu organy w sposób niebudzący wątpliwości wykazały, że zachowanie skarżącego wypełniło hipotezę art. 26 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L z 2005 r., poz. 3, str. 1, z późn. zm.). Okoliczności zostały wykazane i udokumentowane w protokołach z kontroli wraz z dokumentacją fotograficzną. Przyjęcie przez skarżącego do transportu zwierząt w stanie zdrowia i kondycji opisanej w protokołach stanowiło naruszenie wymagań zawartych w przepisach rozporządzenia. Natomiast podnoszona przez skarżącego okoliczność przebadania i dopuszczenia zwierząt przy załadunku (na terenie Słowacji) przez lekarza weterynarii nie mogła stanowić o zakwestionowaniu ustaleń organów. Jak wskazano skoro o godzinie 11:15 lekarz weterynarii stwierdził, że 2 sztuki bydła zostały dowieszone w stanie agonalnym, 3 sztuki w stanie wyniszczenia, a 1 sztuka w pozycji leżącej, osłabiona i wycieńczona, natomiast sam przewóz rozpoczął się o godzinie 9:00, to organy były w pełni uprawnione do przyjęcia, że waga naruszeń przepisów dotyczących ochrony zwierząt, których dopuścił się skarżący pozwala domniemać, że nie posiada on wystarczającej wiedzy w zakresie transportu i obsługi transportowanych zwierząt, lub wiedzę tę posiada i z pełną świadomością ją ignoruje, dopuszczając do przewozu zwierzęta, które nie są zdolne do transportu. Nie jest bowiem obiektywnie możliwe, aby do skrajnego wyniszczenia organizmów transportowanego bydła doszło w przeciągu dwóch godzin transportu. Sąd nie znalazł również podstaw do wzruszenia wyrażonego przez organy stanowiska, że wykazane naruszenie przepisów uzasadniało wydanie decyzji o unieważnieniu licencji. Taka kara spełnia

wymogi określone w art. 25 rozporządzenia. Przepis art. 26 ust 5 rozporządzenia przyznaje organom uprawnienie do wydania jednej z dwóch rodzajów decyzji – zawieszenie licencji lub jej unieważnienie. Wobec naruszeń, których dopuścił się skarżący oraz ich oceny dokonanej przez organy administracji, Sąd za zgodne z obowiązującymi przepisami prawa uznał wydanie decyzji dotkliwszej dla skarżącego.

Natomiast odnośnie grupy spraw z zakresu kar pieniężnych wymierzanych w związku z urządzaniem gier na automatach poza kasynem gry to w większości spraw skargi zostały oddalone (m.in. II SA/Rz 752/20, II SA/Rz 858/20, II SA/Rz 945/20). We wszystkich tych sprawach (podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych) składy orzekające podtrzymały dotychczasową linię orzecniczą dotyczącą wykładni przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r., poz. 201 - zwana dalej „u.g.h.”). W konkretnych stanach faktycznych nie budziła wątpliwości kwalifikacja spornych urządzeń, jako automatów, na których urządzane były gry w rozumieniu art. 2 ust. 3, 4 i 5 u.g.h., jako że gry zawierały w sobie element losowości (przebieg i wynik były niezależne od gracza), umożliwiały uzyskanie wygranej rzeczowej w postaci możliwości rozegrania kolejnej gry poprzez wykorzystanie wygranych wcześniej punktów lub/i wygranej pieniężnej, gry urządzane były w celach komercyjnych. Te ustalenia potwierdzone były wynikami eksperymentów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej a także opiniami Wydziału Laboratorium Celnego Izby Celnej. Organy nakładały na skarżących (osoby fizyczne, osoby prawne) rzeczony kary pieniężne po ustaleniu, że podmioty te były „urządzającym gry”. Warunkiem przypisania odpowiedzialności administracyjnoprawnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., było wykazanie przez organ, że dany podmiot aktywnie uczestniczył w procesie urządzania nielegalnych gier, a więc podejmował określone czynności, nie tylko związane z procesem udostępniania automatów, lecz także z ich obsługą oraz stwarzaniem technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków umożliwiających sprawne i niezakłócone funkcjonowanie samego urządzenia oraz jego używanie do celów związanych z zasadniczo komercyjnym procesem organizowania gier hazardowych. Składy orzekające wsparły się także stanowiskiem NSA zawartym w uchwale z dnia 16 maja 2016 r. sygn. II GPS 1/16. Wskazywano, że obowiązujące przepisy prawa na dzień przeprowadzenia kontroli nie stały na przeszkodzie do nałożenia kary pieniężnej za czyn opisany w art. 89 ust. 1 pkt 2

u.g.h. na osobę fizyczną. Wymóg prowadzenia gier na automatach w kasynie jest wymogiem bezwzględny, kierowanym do każdego podmiotu, bez względu na jego formę organizacyjną. Zatem nikomu nie wolno prowadzić gier na automatach poza kasynem gry wbrew art. 14 ust. 1 u.g.h. Każdy, kto postępuje wbrew dyspozycji tego przepisu podlega karze pieniężnej o charakterze administracyjnym. Odniesiono się także do kwestii intertemporalnych. W ocenie Sądu organy w tych sprawach zasadnie uznawały rozstrzygnięcie na podstawie przepisów z daty zdarzenia, czyli według art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r. Nielegalne urządzenie gier na automatach, poza kasynem gry, przed dniem 1 kwietnia 2017 r. objęte było bowiem względniejszą sankcją, gdyż urządzający gry na automatach poza kasynem gry podlegał karze pieniężnej w wysokości 12 000 zł od każdego automatu. Aktualnie kara ta wynosi 100 000 złotych od każdego automatu. Z tego też względu Sąd uznawał, że właściwie zastosowano przepisy dla skarżących korzystniejsze.

Natomiast w sprawach II SA/Rz 4/20 i II SA/Rz 487/20 Sąd uwzględnił skargi i uchylając zaskarżone decyzje organów obu instancji, umorzył postępowania administracyjne. W sprawach tych spór pomiędzy stronami dotyczył oceny prawidłowości nałożenia na skarżących kar pieniężnych z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. Skarżący kwestionując zasadność nałożonej na nich kary powołali się przede wszystkim na okoliczność przedawnienia prawa do nałożenia na nich tego rodzaju kary, z czym nie zgodziły się organy. Orzekający w tych sprawach Sąd wskazał, że w myśl art. 90 ust. 1 u.g.h., kary tego rodzaju nakłada się w drodze decyzji, która jest decyzją konstytutywną, kreującą po stronie jej adresata określone obowiązki. Występuje zatem analogia do decyzji ustalających zobowiązania podatkowe, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej (O.p.). W myśl natomiast art. 91 u.g.h. do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – O.p. W świetle przytoczonego odesłania nie ulegało wątpliwości Sądu, że przepisy u.g.h., jeżeli chodzi o kary nakładane na jej podstawie, nakazują odpowiednie stosowanie do nich regulacji zawartych w O.p., ta zaś jest uregulowaniem o charakterze kompleksowym, odnoszącym się także do kwestii przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe (a więc konstytutywnej), o którym mowa w art. 68 O.p. Z tego względu nie może być mowy o stosowaniu w tym wypadku regulacji k.p.a., odnoszących się do kwestii

przedawnienia prawa do wymierzenia kar, co wprost wynika z art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a., w myśl którego przejście na regulacje k.p.a., w zakresie wymierzania kar (odnośnie ich przedawnienia), ma miejsce jedynie w sytuacji, gdy kwestie te nie zostały uregulowane w innych przepisach. Taka sytuacja na gruncie rozpoznawanych spraw nie wystąpiła. Składy orzekające wskazały, że skoro u.g.h. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów O.p., to w przypadku kar wymierzanych za urządzenie gier, nakładanych w drodze konstytucyjnych decyzji właściwych organów, a więc na podstawie zbliżonej formy prawnej do tej, w jakiej odbywa się ustalenie zobowiązania podatkowego, brak jest podstaw do stosowania w tym zakresie regulacji k.p.a. Kwestię przedawnienia prawa do wymierzania kar za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry należy rozstrzygnąć na gruncie przepisów O.p., a instytucja przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe została uregulowana w art. 68 O.p. Sąd stwierdził, że skoro można wykluczyć stosowanie regulacji k.p.a. w zakresie przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej/wymierzającej karę za urządzenie gier na automatach, to w tym zakresie stosowanie tego prawa rozważyć należy na gruncie art. 68 § 1 i § 2 O.p. Zgodnie z art. 68 § 1 O.p., zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2 nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. W myśl zaś art. 68 § 2 O.p., jeżeli podatnik nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa podatkowego, czy też w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w § 1, nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Jak wyjaśniono bieg terminu przedawnienia prawa do wydania decyzji biegnie od końca roku, w którym powstał obowiązek podatkowy. Na gruncie regulacji u.g.h. przez rozpoczęcie biegu terminu należy rozumieć, ze względu na odpowiednie stosowanie, koniec roku, w którym nastąpiło stwierdzenie naruszenia prawa, pociągające za sobą nałożenie kary. Termin do wydania decyzji konstytucyjnej, w myśl art. 68 § 1 O.p. wynosi, co do zasady 3 lata, jednakże w razie nieujawnienia przez podatnika (zobowiązanego) danych istotnych z punktu widzenia rozważanego obowiązku, termin ten wynosi 5 lat (art. 68 § 2 O.p.). Jak wskazał Sąd w przypadku wymierzania kar za urządzenie gier

na automatach poza kasynem gry, nie mamy do czynienia ze składaniem jakichkolwiek deklaracji przez podmioty, na które następnie kara jest nakładana. Tego rodzaju sankcja jest bowiem wynikiem działania określonych podmiotów, nieznajdującego uzasadnienia w obowiązujących przepisach, które z reguły zostaje ujawnione przez organy ścigania lub inne organy powołane do egzekwowania obowiązków wynikających ze stosowania przepisów u.g.h. Z tego względu przedawnienie prawa do wydania decyzji nakładającej karę oceniać należy z punktu widzenia art. 68 § 2 O.p., a więc z zastosowaniem pięcioletniego terminu. W rozpoznawanych sprawach decyzje nakładające na skarżących kary, zostały wydane (weszły do obrotu prawnego) już po upływie pięcioletniego terminu przedawnienia prawa do wymierzenia kary. Dla oceny zachowania terminu z art. 68 § 1 i § 2 O.p. istotna jest data doręczenia konstytutywnej decyzji ustalającej przez organ I instancji, która musi przypadać w okresie przed upływem terminu przedawnienia. To bowiem ta decyzja ustala zobowiązanie, a więc go kreuje. Rozstrzygnięcie organu odwoławczego stwierdza jedynie prawidłowość decyzji ustalającej i w związku z tym, że nie stanowi podstawy powstania zobowiązania, jej wydanie i doręczenie może mieć miejsce już po upływie tego terminu. Z tych względów Sąd uznał, że decyzje organów obu instancji zostały wydane z naruszeniem prawa, co stanowiło o ich uchyleniu. Natomiast z uwagi na upływ terminu przedawnienia prawa do wymierzenia kary, prowadzenie postępowań stało się bezprzedmiotowe, to zaś uzasadniało ich umorzenie.

16. Sprawy obywatelskie

W tej kategorii spraw nie pojawiły się nowe wymagające omówienia problemy. Przykładowo w sprawie o sygn. II SA/Rz 129/20 Sąd wyjaśnił charakter postępowania dotyczącego wymeldowania wskazując, że wykonanie obowiązku meldunkowego nie ma w zasadzie nic wspólnego z tytułem prawnym legitymującym do przebywania w lokalu, spory zaś na tle majątku regulowane są przepisami prawa cywilnego i podlegają kognicji sądów powszechnych.

17. Gospodarka nieruchomościami

W powyższej kategorii w zdecydowanej większości spraw skargi oddalono.

W wyroku z dnia 29 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 547/20 Sąd uchylając zaskarżone postanowienie i utrzymane nim w mocy postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego działki o określonym numerze x w prawo własności wyraził pogląd, że organy obu instancji, działając w ramach szczególnych reguł postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie zaświadczenia, zobligowane były zweryfikować jednoznacznie podnoszone w toku postępowania twierdzenia Spółdzielni Mieszkaniowej o tym, że budynek mieszkalny zlokalizowany na działce o nr y, częściowo znajduje się także na działce o nr x, objętej wnioskiem. Spółdzielnia we wniosku inicjującym postępowanie podkreślała, że działkę o nr x, należy uznawać za nieruchomość zabudowaną na cele mieszkaniowe, bowiem obejmuje zlokalizowaną na niej infrastrukturę techniczną umożliwiającą prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynku mieszkalnego na działce nr y, ale ponadto obejmuje także części obiektu mieszkalnego w postaci zadaszenia wejścia do tego budynku oraz części schodów do tego budynku. Lakoniczne stwierdzenie przez organ I instancji w odniesieniu do tych kluczowych dla wydania zaświadczenia twierdzeń, nie jest argumentem wystarczającym do wydania żądanego zaświadczenia. Wynika to z faktu, że organ ten nie przeprowadził koniecznego, w tym wypadku, dowodu z mapy ewidencyjnej dla w/w działek, który potwierdzałby ustalenie, że budynek mieszkalny w żadnym fragmencie, nie jest położony na działce o nr x, a to mogłoby przesądzać o uznaniu żądań wnioskodawcy postępowania i wydaniu zaświadczenia potwierdzającego wynikający z mocy prawa skutek przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Wyjaśnienie kwestii zabudowy budynkami mieszkalnymi nieruchomości w postępowaniu uproszczonym poprzedzającym wydanie zaświadczenia, odbywać się powinno na podstawie informacji zapisanych w ewidencji gruntów i budynków, która obejmuje informacje dotyczące położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych budynków, a także lokali - ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej. Ewidencja gruntów i budynków obejmuje dane zawarte na mapach ewidencyjnych, których elementem są m.in. granice działek ewidencyjnych oraz kontury budynków i bloki budynków. Zamiarem ustawodawcy przy wprowadzaniu ogólnej klauzuli związania organów administracji danymi ewidencyjnymi, było uporządkowanie oraz ujednoczenie sposobu postrzegania szeregu istotnych parametrów nieruchomości i to w ogólnym kontekście (wymiaru

podatków, statystyki, planowania przestrzennego, prowadzenia ksiąg wieczystych itd.). Zatem biorąc pod uwagę ten cel przepisów o ewidencji gruntów i budynków, za słuszne uznać wypada stanowisko, iż unormowania ustawy z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 276 ze zm.) wprowadzają bezwzględne związanie zapisami ewidencji gruntów i budynków również dla potrzeb stosowania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 139 ze zm.). Słuszność tego stanowiska potwierdza literalna treść art. 4 ust. 3 tej ustawy, który obliuguje organ wydający zaświadczenie do oznaczenia nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. Organ nie może modyfikować treści dostępnych dokumentów.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 872/20 Sąd oddalając skargę na decyzję wydaną w przedmiocie stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji dotyczącej oddania działki w użytkowanie wieczyste, podał w uzasadnieniu, że stosownie do treści art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r. nr 22, poz. 99) w użytkowanie wieczyste mogły być oddawane wyłącznie grunty państwowe. Zatem następcze oddalenie wniosku o stwierdzenie nabycia prawa własności działki w drodze zasiedzenia w wyniku uchylecia we wznowionym postępowaniu postanowienia o stwierdzeniu zasiedzenia, wywiera wsteczny skutek prawny na dzień wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Nie można przyjąć fikcji prawnej, że wskutek pozostawania w obrocie prawnym postanowienia wadliwie stwierdzającego, że Skarb Państwa nabył działkę w drodze zasiedzenia, faktycznie do nabycia takiego prawa doszło. W takiej orientacji źródłem prawa własności nie byłoby zasiedzenie, bo nigdy nie miało ono miejsca, lecz postanowienie, które wadliwie stwierdza, iż prawo własności zostało tą drogą nabyte. Z tego względu kwestia dobrej wiary, należytej staranności czy winy organu wydającego decyzję w przedmiocie zezwolenia na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pozostaje prawnie irrelewantna. Jeżeli na dzień wydania decyzji sporna działka nie była nieruchomością państwową, to zezwolenie na oddanie jej w użytkowanie wieczyste obarczone jest rażącym naruszeniem prawa.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 1372/19 Sąd oddalił skargę na uchwałę rady miasta w przedmiocie uchylenia uchwały, która wyrażała zgodę na bezprzetargowe zbycie działki. Sąd stanął na stanowisku, że obowiązujące przepisy nie ograniczają jednostki samorządu terytorialnego w możliwości wycofania się z procedury bezprzetargowego zbywania stanowiącej jej własność nieruchomości. Nie sposób wywieść, że takimi przepisami są art. 11 b ust. 1 i art. 50 u.s.g. czy art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Wynikająca z art. 11b ust. 1 u.s.g. jawność działalności organów gminy wyrażająca się w prawie do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady i posiedzenia komisji czy dostępie do dokumentów nie nakłada na organy gminy ujawnienia i przedstawiania motywów przeznaczenia do sprzedaży lub rezygnacji z niej nieruchomości gminnej. Podobnie jak art. 50 tej ustawy obligujący organy gminy do zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym. Skoro obowiązujące przepisy nie ograniczają gminy w możliwości zrezygnowania z procedury bezprzetargowego zbycia nieruchomości to nie sposób wywieść, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.

18. Stosunki wodne

W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia uczyniono postanowienia o zwrocie podania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego w związku z nieuiszczeniem przez wnioskodawcę całości wymaganej opłaty, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyrokach z dnia 24 listopada 2020 r. II SA/Rz 1062/20, II SA/Rz 1063/20 orzekł, że pojęcie tożsamości rodzajowej pozwoleń wodnoprawnych należy wyjaśniać na gruncie normatywnego zróżnicowania kategorii pozwoleń wodnoprawnych. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do treści przepisów art. 389-390 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne (t.j .Dz.U z 2020r. poz.310, dalej jako u.p.w.), które określają przypadki, w których zachodzi obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Przedmiotem wniosku skarżącego były pozwolenia wodnoprawne na wykonywanie usług wodnych (art. 389 pkt 1 u.p.w.), o których mowa w art. 35 u.p.w. Ten ostatni przepis konkretyzuje pojęcie usług wodnych, wprowadzając katalog działań, które są za nie uznawane. Kategoria pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie usług wodnych podlega rozbiciu na podkategorie, o których mowa w art. 35 ust. 3 u.p.w. Jedną z tych podkategorii jest usługa wodna polegająca na odprowadzaniu do wód

lub do urządzeń wodnych - wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w.). W ocenie Sądu można zatem przyjąć, że pozwolenie wodnoprawne na usługę wodną opisaną w art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w. jest podkategorią pozwolenia wodnoprawnego na usługi wodne. Jeżeli zatem wniosek o pozwolenie wodnoprawne obejmuje różne podkategorie usług wodnych, to należy uznać, że w istocie jedna decyzja uwzględniająca ten wniosek będzie udzielała wielu pozwoleń wodnoprawnych różnorodnych (gdyż dotyczących różnych usług wodnych). Jeżeli jednak wniosek obejmuje pozwolenia na tę samą kategorię usług wodnych (jak w przedmiotowej sprawie), to należy uznać, że jedna decyzja udzielająca tego rodzaju pozwoleń jest decyzją dotyczącą pozwoleń jednorodnych, a więc w sensie prawnym tożsamych rodzajowo.

Zdaniem Sądu, jeżeli przedmiotem żądania skarżącego były pozwolenia na wykonywanie usług wodnych polegających na odprowadzaniu do urządzeń wodnych - wód opadowych i roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w.) to są to pozwolenia jednorodnej (tożsame rodzajowo) w świetle art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w. Brak jest natomiast podstaw prawnych do wprowadzenia nieznaną ustawie przesłanki zróżnicowania "przestrzennego" lub "lokalizacyjnego" urządzeń wodnych lub ich elementów jako powiązanych z daną kategorią usługi wodnej (w tym wypadku odprowadzania wód opadowych i roztopowych do urządzeń wodnych) jako podstawy do twierdzenia, że pozwolenia jednorodnej w sensie prawnym nie są jednak "tożsame", skoro dotyczą urządzeń wodnych lub ich elementów położonych w różnych miejscach objętego wnioskiem obszaru, który jednak zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w. mieści się w granicach jednego systemu miejskiej kanalizacji deszczowej, służącego do odprowadzania opadów atmosferycznych z terenu miasta.

Sąd zwrócił uwagę, że obawy związane z możliwością efektywnej kompensacji poniesionych przez kontrolowane organy kosztów związanych z postępowaniem obejmującym wielość jednorodnych pozwoleń wodnoprawnych nie są uzasadnione. Zgodnie bowiem z art. 398 ust. 7 u.p.w., jeżeli opłata za zgodę wodnoprawną nie pokrywa rzeczywistych kosztów postępowania, przepisy art. 264

oraz art. 265 K.p.a. stosuje się odpowiednio. Oznacza to m.in., że stosownie do treści art. 264 § 1 K.p.a. w zw. z art. 398 ust. 7 u.p.w. właściwe organy PGW Wody Polskie są uprawnione do wydania (wraz z decyzją udzielającą pozwoleń wodnoprawnych) postanowienia ustalającego końcową wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Z regulacji tej wynika zatem, że końcowa wysokość kosztów postępowania o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych może uwzględniać rzeczywiste koszty postępowania, które mogą być wyższe niż określone w art. 398 ust. 3-4 w zw. z art. 398 ust. 11 u.p.w. ryczałtowe opłaty za wydanie pozwoleń wodnoprawnych.

W wyroku z dnia 25 listopada 2020 r. II SA/Rz 995/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił natomiast uwagę, że w odniesieniu do ustalenia wysokości opłaty w związku z wnioskiem o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych z drogi publicznej, złożonym przez zarządcę drogi, organ winien zastosować art. 261 § 4 pkt 1 K.p.a. Stosownie do wskazanej regulacji, organ powinien załatwić podanie pomimo nieuiszczenia należności, jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony. W realiach opisywanej sprawy Sąd uznał, że treść wniosku i rodzaj zezwolenia o odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z drogi krajowej wskazuje, że mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, a zatem taką, która służy szeroko pojętym celom społecznym związanym z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a jednocześnie eliminuje niekontrolowane rozlewanie się wody opadowej i roztopowej na nieruchomości położone wzdłuż drogi. W takim przypadku zastosowanie do egzekwowania opłat miałby art. 265 K.p.a.

Uwzględniając skargę wyrokiem z dnia 10 listopada 2020 r. II SA/Rz 623/20 Sąd uznał, że organy wód polskich nie były upoważnione do połączenia w jednej decyzji rozstrzygnięć dwóch odrębnych spraw administracyjnych: sprawy o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego oraz sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego. Zdaniem Sądu, okoliczność, że udzielane oraz wygaszane pozwolenia wodnoprawne dotyczą tej samej – jak przyjęły organy – usługi wodnej, nie ma znaczenia. Istotne jest bowiem to, że podstawy materialnoprawne i procesowe obydwu spraw są odrębne. Sprawa o stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego była prowadzona na podstawie art. 414 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 418 ust. 1 u.p.w. oraz art. 162 § 1 pkt 1 K.p.a., natomiast sprawa o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego – na podstawie

art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 7 u.p.w. oraz art. 104 w zw. z art. 1 pkt 1 K.p.a. Sąd uznał, że podstawą wydania jednej decyzji rozstrzygającej dwie odrębne sprawy nie mógł być również art. 62 K.p.a., albowiem podstawy prawne sprawy nie są tożsame. W tej sytuacji należało wydać dwie odrębne decyzje rozstrzygające sprawy udzielenia pozwolenia wodnoprawnego oraz stwierdzenia wygaśnięcia decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego.

Rozpoznając skargi wniesione na uchwały jednostek samorządu terytorialnego, podjęte w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyrokach z 18 lutego 2020 r. II SA/Rz 1432/19 i z dnia 5 listopada 2020 r. II SA/Rz 830/20 za istotnie naruszające przepisy prawa uznał zawarte w zaskarżonych uchwałach unormowania:

- określające czas, na jaki zawierana jest umowa oraz zawierające zasady rozwiązywania umowy, w tym dotyczące jej wypowiedzenia oraz wygaśnięcia, odnoszące się do okresu obrachunkowego, regulujące rozliczenia pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług oraz normujące zasady dotyczące zgłaszania reklamacji odnośnie do sposobu wykonania umowy (naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków);
- zobowiązujące posiadaczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do uprawdopodobnienia faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości przed zawarciem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (naruszenie art. 6 ust. 4 w zw. z art. 2 pkt 3 i 3a, art 6 ust. 2 u.z.z.w.);
- wprowadzające fakultatywność zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym, w sytuacji gdy obowiązek zawarcia wskazanej umowy wynika z przepisów ustawowych (naruszenie art. 6 ust. 6 u.z.z.w.);
- zobowiązujące osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci, by w złożonym wniosku o przyłączenie określiła ilość przewidywanego poboru wody oraz przewidywaną ilość odprowadzanych ścieków (naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 1 oraz art 27 ust. 1, 4 i 5 u.z.z.w.);
- umożliwiających umieszczenie, za zgodą osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci, w warunkach tego przyłączenia obowiązku wybudowania przez

- tę osobę przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, oraz zobowiązujące w takiej sytuacji do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez gminę przedmiotowych urządzeń (naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4, art. 31 ust. 1 u.z.z.w. oraz art. 29a ust. 1 u.p.b.);
- uzależniające skuteczność reklamacji od złożenia jej wyłącznie w formie pisemnej (naruszenie art. 19 ust. 5 pkt. 8 u.z.z.w.).
 - nakładające na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązek dołączenia do wniosku jednego egzemplarza opracowania warunków technicznych, które zleca osoba ubiegającą się o przyłączenie, oraz dokumentacji, która powinna zawierać co najmniej dane inwestora potwierdzające prawo władania nieruchomością (naruszenie art. 6 ust. 4, art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 5 u.z.z.w.);
 - nakładające na osobę przystępującą do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa pisemnego uzgodnienia dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót, a także przedłożenia dodatkowej dokumentacji technicznej wskazanej przez przedsiębiorstwo, w tym projektu przyłącza (naruszenie art. 19 u.z.z.w. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 1 i art. 29 ust. 1 pkt 20 u.p.b.);
 - zobowiązujące jednostki straży pożarnej do zawierania umowy na pobór wody na cele przeciwpożarowe z gminą, która podjęła zaskarżoną uchwałę, w sytuacji gdy obowiązek dostarczenia wody na powyższy cel obciąża z mocy samej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.).

19.Geodezja i kartografia

Podobnie jak w poprzednich latach, powtarzającym się zagadnieniem dotyczącym ewidencji gruntów i budynków był jej deklaratoryjny charakter, podkreślony m. in. w sprawach o sygn. II SA/Rz 1435/19 i II SA/Rz 416/20. W sprawie o sygn. II SA/Rz 149/20 Sąd wyjaśnił jednak, że informacyjna funkcja ewidencji gruntów i budynków, moderowana zasadą aktualności operatu ewidencyjnego, nie wyłącza możliwości dokonywania w postępowaniu ewidencyjnym opartych na dokumentach źródłowych zmian danych służących opisowi

nieruchomości, których celem jest usunięcie błędów lub niedokładności ewidencji, a niepozostających w sprzeczności z aktualnym stanem prawnym.

Warto zwrócić również uwagę na wyrok w sprawie o sygn. II SA/Rz 1395/19, w którym Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu, że tryb zgłaszania zarzutów do danych ujawnionych w zmodernizowanym operacie ewidencji gruntów i budynków przewidziany w art. 24a ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, dotyczy tylko danych wynikających z operatu powstałego dla potrzeb przeprowadzenia modernizacji ewidencji i ogranicza zakres wnoszonych uwag i zarzutów do danych stanowiących zapisy nowe.

Z kolei w sprawie o sygn. II SA/Rz 1398/19 dotyczącej odrzucenia zarzutów zgłoszonych do danych ujawnionych w zmodernizowanym operacie ewidencji gruntów i budynków Sąd wyraził pogląd, że upływ wieloletniego okresu czasu i brak dokonywania w nim zmian na związanej z przedmiotem postępowania części działki w zakresie sposobu jej wykorzystywania, sam w sobie nie może stanowić argumentu przemawiającego przeciwko dokonaniu zmiany w ewidencji gruntów i budynków charakteru użytków i uzasadniać odstępienia od wymogu zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym lub prawnym, bądź eliminacji danych błędnych.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 1466/19 dotyczącej odmowy przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbioru danych Sąd wyjaśnił, że ustawowy zakres kontroli legalności rozstrzygnięć administracyjnych, przypisany sądowi administracyjnemu, nie obejmuje weryfikacji wiadomości specjalnych uprawnionego geodety, jakie składają się na sporządzony w danej sprawie operat techniczny. Sąd rozpoznający sprawę bada postępowanie w sprawie przyjęcia do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatu technicznego jedynie pod względem zgodności ze stosownymi przepisami i ustala, czy organ służby geodezyjnej i kartograficznej prawidłowo dokonał oceny tego operatu.

Interesujące stanowisko wyrażono również w sprawie o sygn. II SA/Rz 153/20, w której Sąd stwierdził, że dopuszczalne jest wydanie zaświadczenia w rozumieniu art. 217 § 1 k.p.a. dotyczącego danych znajdujących się w zasobie ewidencyjnym i kartograficznym, potwierdzającego „historyczny stan” w określonej we wniosku dacie.

Oddalając skargę w sprawie o sygn. II SA/Rz 213/20 Sąd stwierdził, że jako tereny przemysłowe „Ba” według lp. 13 załącznika nr 6 **do rozporządzenia** Ministra

Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, można uznać grunty zajęte wyłącznie przez rurociągi naziemne, a nie przez rurociągi podziemne, jak tego domagali się w tej sprawie skarżący.

W sprawie o sygn. II SA/Rz 55/20 Sąd zwrócił uwagę na utrwalony pogląd w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że wstrzymanie wykonania lub zawieszenie obowiązywania orzeczenia (aktu) administracyjnego dokonującego zmian w zakresie podmiotu własności, stanowi przeszkodę nie tylko do dokonywania wpisów w tym zakresie w księdze wieczystej, lecz także do dokonywania skutecznych prawnie czynności cywilnoprawnych przenoszących własność nieruchomości objętych tego rodzaju orzeczeniami (aktami).

Warto również przytoczyć stanowisko Sądu w sprawie o sygn. II SA/Rz 656/20, że zainstalowanie na części działki zaawansowanej technologii paneli fotowoltaicznych wskazuje na główny profil prowadzonej na tej części działki działalności, nie przekreślając tym samym możliwości prowadzenia działalności rolnej na jej pozostałym fragmencie, niezajętym pod panele, przy czym nie może dotyczyć to obszaru pomiędzy panelami fotowoltaicznymi.

Sprawy dotyczące rozgraniczenia nieruchomości dotyczyły głównie prawidłowej interpretacji uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r. I OPS 5/06, która to uchwała, w kontekście jej motywów, nie pozwala organom na uznaniowość w stosowaniu art. 152 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Skoro bowiem w myśl tego przepisu koszty rozgraniczenia ponoszą właściciele sąsiadujących nieruchomości po połowie, to jest to reguła ich ponoszenia przez obie strony sporu bez względu na towarzyszące im zamiary w zainicjowaniu sporu granicznego i bez względu na sposób jego zakończenia. Warto jednak w tym miejscu przytoczyć stanowisko Sądu wyrażone w wyrokach zapadłych w sprawach o sygn. II SA/Rz 1264/19, II SA/Rz 1399/19, II SA/Rz 79/20, II SA/Rz 543/20, a mianowicie, że w powyższej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił możliwość obciążenia wszystkich właścicieli sąsiadujących nieruchomości takimi kosztami w określonych okolicznościach, nie stwierdził jednak kategorycznie, że tego rodzaju rozstrzygnięcie musi zawsze zapaść w takim postępowaniu. Przeciwnie stanowisko ograniczałoby bowiem organowi swobodę stosowania w postępowaniu rozgraniczeniowym przepisu art. 262 § 1 k.p.a., a więc swobodę w ocenie, które z wygenerowanych w toku postępowania

kosztów strona powinna ponieść w związku z tym, że albo wynikły one z jej winy albo zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie.

Warto zapoznać się z uzasadnieniem wyroku zapadłego w sprawie o sygn. II SA/Rz 1402/19, w którym Sąd wyjaśnił, że z treści art. 30 ust. 1, 3 i 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika jednoznacznie, że postępowanie rozgraniczeniowe nie zostaje wszczęte z chwilą złożenia wniosku o rozgraniczenie, lecz z chwilą wydania postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego. Na gruncie omawianej sprawy doszło do cofnięcia wniosku o rozgraniczenie przed wydaniem takiego postanowienia. W konsekwencji nie można przyjąć, że zainicjowano proces kształtowania stosunku prawnego łączącego właścicieli nieruchomości podlegających rozgraniczeniu, zaś cofnięcie wniosku o rozgraniczenie nie wymagało oświadczenia się innych podmiotów, których nieruchomości dotyczył wniosek, co do tego, czy żądają kontynuowania postępowania w celu ostatecznego ukształtowania ich sytuacji prawnej.

Natomiast w sprawie o sygn. II SA/Rz 194/20 Sąd przytaczając uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 r. III CZP 48/14 wyjaśnił, że z chwilą przekazania sprawy do sądu, uprzednio prowadzone postępowanie administracyjne nie wywołuje skutków prawnych, a merytoryczna decyzja o rozgraniczeniu traci swą moc i przestaje obowiązywać. Tożsame stanowisko zostało zaprezentowane również w sprawie o sygn. II SA/Rz 612/20, w której Sąd stwierdził ponadto, że decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości wydana na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne traci moc już w samym momencie skutecznego złożenia przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia, żądania przekazania sprawy do sądu powszechnego, ale wyłącznie w części, w jakiej była objęta tym żądaniem. W pozostałej części decyzja rozgraniczeniowa staje się ostateczna, co oznacza, że przykładowo możliwe jest jej wzruszenie w trybie postępowań nadzwyczajnych przewidzianych w k.p.a.

20. Ochrona środowiska

W tej grupie spraw na uwagę zasługują trzy. W pierwszej (sygn. II SA/Rz 1211/19) Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie przeliczenia opłaty naliczonej w decyzji, w której udzielono

zezwolenia na usunięcie drzew, a stwierdzając jednocześnie brak przesłanek do dalszego prowadzenia postępowania, umorzył je stosownie do art. 145 § 3 P.p.s.a. Sąd zauważył, że zasadą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew lub krzewów naliczanych w zezwoleniu na usunięcie (art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.; dalej: „u.o.p.”), to jednak w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych i odroczenia terminu uiszczenia opłaty (art. 84 ust. 3 u.o.p.) na pierwszy plan wysuwa się cel w postaci przyznania prymatu kompensacji przyrodniczej, mającej skutkować zastąpieniem wycinanych drzew lub krzewów nowymi nasadzeniami. Zdaniem Sądu, wobec założenia racjonalności działania ustawodawcy trudno przyjąć, aby taki sam skutek w postaci obowiązku przeliczenia opłaty wiązać z całkowitym brakiem nasadzeń zastępczych czy też wskazanym w art. 84 ust. 5 u.o.p. brakiem zachowania ich żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości w upływie 3-letniego okresu (liczonego od dnia terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych) oraz z dokonaniem tych nasadzeń w liczbie i gatunku drzew zgodnych z zezwoleniem, chociaż z pewnymi odstępstwami od jego warunków. Mając to na uwadze Sąd stwierdził w okolicznościach sprawy brak uzasadnionych podstaw do przeliczenia opłaty wobec 12 sztuk drzew, w stosunku do których zmierzone na wysokości 100 cm obwody pni były mniejsze niż minimalne przewidziane przez zezwolenie 8 cm, zwłaszcza że sama u.o.p. nie zawiera regulacji odnoszących się do sposobu dokonywania pomiaru, a można z dużym prawdopodobieństwem uznać, że sposób wykonania tych nasadzeń (ich głębokość) mieszczący się w granicach sztuki ogrodniczej, mógł z kolei rzutować na nieznacznie mniejszą średnicę drzew mierzoną na wysokości 100 cm. W zaistniałej w sprawie sytuacji, przeliczenie opłaty i obciążenie Gminy Miasto Rzeszów obowiązkiem jej zapłaty miałyby zatem, zdaniem Sądu, charakter wyłącznie fiskalny, a z pewnością nie taki cel przyświeca regulacji art. 84 ust. 3 – 7 u.o.p. Przeliczenie ma bowiem swoje racjonalne uzasadnienie, jeżeli jakaś część przewidzianych nasadzeń nie została w ogóle wykonana lub została wykonana z rażącym naruszeniem wymogów zezwolenia, co w sprawie nie miało miejsca i nie pozwalało na zakwestionowanie spełnienia wymogu kompensacji przyrodniczej.

W innej z kolei sprawie (sygn. II SA/Rz 1451/19) Sąd uchylił decyzje organów obydwu instancji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za zniszczenie drzew

uznając, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie został rozważony w ujęciu art. 87a ust. 6 u.o.p., stąd zapadłe rozstrzygnięcia oceniono jako przedwczesne. Sąd wskazał, że w świetle powołanej regulacji, przepisu ust. 2 nie stosuje się do drzew, o których mowa w art. 83f ust. 1. Właściwe odkodowanie normatywnego znaczenia cytowanego przepisu wymaga uwzględnienia treści dwóch kolejnych przepisów, do których on odsyła. Metodologicznie art. 87a ust. 6 u.o.p. ustanawia więc warunki wyłączenia odpowiedzialności za ponadnormatywne usunięcie gałęzi korony drzewa (ponad 30%), jeżeli prace redukcyjne dotyczyły drzew, o jakich mowa w art. 83f ust. 1 u.o.p. Wprawdzie treść art. 87a ust. 6 u.o.p. wskazuje na wyłączenie stosowania jedynie ust. 2, jednakże dyrektywy wykładni systemowej wewnętrznej całego art. 87a nakazują przyjąć, iż ustanowiona ekskluzja odnosi się także do ust. 4 i ust. 5. Art. 87a ust. 2 u.o.p. ustanawia podstawy odpowiedzialności za uszkodzenie lub zniszczenie drzewa, a ust. 4 i ust. 5 art. 87a u.o.p. rozstrzygają jedynie, jaki stopień zredukowania korony drzewa stanowi – odpowiednio - jego uszkodzenie lub zniszczenie. Generalne wyłączenie zastosowania ust. 2 art. 87a u.o.p. w sytuacjach wskazanych w ust. 6 w zw. z art. 83f ust. 1 u.o.p. powoduje, że rozważania w przedmiocie normatywnej kwalifikacji usunięcia gałęzi drzewa w kontekście art. 87a ust. 4 i ust. 5 u.o.p. stają się bezprzedmiotowe. Następnie Sąd podniósł, że w art. 83f ust. 1 u.o.p. wskazano, w jakich przypadkach nie wymaga się zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Ustawodawca dokonał więc swego rodzaju aksjomatyzacji obowiązku uprzedniego uzyskania publicznej autoryzacji usunięcia elementu przyrody w postaci drzewa lub krzewu, jeżeli jego wartość nie jest znaczna (drzewa stosunkowo młode) lub pozostaje w konflikcie z innymi wartościami, które należy uwzględnić w pierwszej kolejności. Zachowując metodologiczną konsekwencję przyjęto, że w analogicznych układach faktycznych należy wyłączyć odpowiedzialność za uszkodzenie lub zniszczenie drzewa – art. 87a ust. 6 u.o.p. Jedną z okoliczności, które uzasadniają taką koncesję jest usunięcie gałęzi drzewa, które rośnie na nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej przy czym, usuwa się je na cel niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej – art. 83f ust. 3a u.o.p. Ujmując zatem art. 87a ust. 6 u.o.p. w związku z art. 83f ust. 3a u.o.p. w formułę zwięzłej zasady Sąd przyjął, że odpowiedzialność za ponadnormatywne usunięcie gałęzi drzewa (art. 87a ust. 2 u.o.p.) jest wyłączona, jeżeli znajduje się ono

na nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej, a cel prac redukcyjnych nie jest związany z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Usunięcie z obrotu prawnego kwestionowanych rozstrzygnięć miało także miejsce w sprawie sygn. II SA/Rz 604/20 i dotyczyło postanowienia SKO w Przemyślu oraz utrzymanego nim w mocy postanowienia Wójta Gminy Wiązownica ustalającego konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięcia inwestycyjnego w postaci budowy czterech farm fotowoltaicznych. Sąd podkreślił, że w sprawie bezsporne jest, że planowana inwestycja stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jak też, że ma być ono realizowane w granicach terenu wyznaczonego jako ostoja ptaków o znaczeniu międzynarodowym (IBA) Lasy Sieniawskie (PL152). Żadna z powyższych okoliczności nie powoduje jednak jeszcze konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a obowiązek taki musi zostać stwierdzony na podstawie art. 63 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018r., poz. 2081 ze zm.), który to przepis wprowadza z kolei kryteria jakie należy uwzględnić dokonując analizy. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika tymczasem, że organy nakładając obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oparły się na stanowisku organu opiniującego tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie, które nie ma charakteru wiążącego. Organ wydający postanowienie o istnieniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma bowiem obowiązek przeprowadzenia samodzielnej oceny tej opinii, a także jej weryfikacji, czego w sprawie zabrakło. Sąd podkreślił, że inwestycja dotyczy realizacji farm fotowoltaicznych, które pomyślane są jako realizacja celów ekologicznych. Opinia regionalnego dyrektora oraz ostateczne postanowienie właściwego organu muszą mieć więc na uwadze, że kwalifikacja planowanej inwestycji w świetle konieczności przeprowadzenia oceny środowiskowej wymaga uwzględnienia wymogu racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt. 13 lit. a i art. 3 pkt 50 ustawy o udostępnianiu informacji ...) oraz zachowania równowagi przyrodniczej (art. 3 pkt. 13 oraz art. 3 pkt 32 ustawy o udostępnianiu informacji ...). Jeżeli zatem

inwestycja w zakresie odnawialnych źródeł energii (elektrownie fotowoltaiczne) ma zasadniczo korzystne znaczenie dla środowiska (poprzez np. zmniejszenie emisji gazów, poprawę jakości powietrza, zmniejszenie zapadalności na choroby związane z zanieczyszczeniami powietrza), to okoliczność ta powinna mieć również wpływ na kwalifikację planowanej inwestycji w świetle konieczności przeprowadzenia oceny środowiskowej. Organ opiniujący, a następnie decyzyjny nie odniósł się ani do samej inwestycji, jak również do przedstawionych przez nią rozwiązań mających na celu minimalizację ingerencji w środowisko, tak na etapie jej realizacji, wystąpienia ewentualnych awarii, jak również likwidacji inwestycji. Organ zaniechał dokonania powiązania rodzaju, cech, istotnych parametrów oraz lokalizacji spornego przedsięwzięcia z ewentualnym zagrożeniem.

21. Edukacja

W omawianym okresie sprawozdawczym kontrolą Sądu w tej kategorii objęto sprawy dotyczące: kandydatów na studia i studentów (w tym dotyczące stypendium dla najlepszych studentów, stypendium socjalnego, zapomogi), dyrektorów szkół (sprawy dotyczące powołania komisji konkursowej w celu przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, unieważnienia/zatwierdzenia konkursu na stanowisko dyrektora, powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły). Odnotowano także sprawy ze skarg na uchwały w przedmiocie przekształcenia/utworzenia szkoły, przyjęcia szkolnego programu stypendialnego oraz skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze bądź uchwały dotyczące określenia średniej ceny jednostki paliwa, a także określające wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli. Przedmiotem kontroli Sądu uczyniono także czynności organu dotyczące ustalenia wymiaru nauczania lekcji religii prawosławnej oraz odmowy zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do przedszkola.

W grupie spraw dotyczących kandydatów na studia i studentów Sąd uchylając decyzję Odwoławczej Komisji Stypendialnej oraz poprzedzając ją decyzję Komisji Stypendialnej o odmowie przyznania stypendium Rektora dla najlepszych studentów – sprawa II SA/Rz 181/20 – stwierdził, że zostały one podjęte z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem prawa materialnego i przepisów postępowania. Sąd wskazał, że o ile decyzja organu I instancji jako powód odmowy wskazała,

że liczba uzyskanych przez wnioskodawczynię punktów (45,50) nie sytuowała jej w gronie uprawnionych do tego stypendium 10% najlepszych studentów danego kierunku, to w decyzji organu II instancji – po zweryfikowaniu faktycznej liczby punktów uzyskanych przez nią za wyniki w nauce (46,60) stwierdzono, że mimo spełnienia kryterium do przyznania stypendium Rektora, z uwagi na rozdysponowanie przeznaczonych na to środków, nie może zostać ono przyznane. Sąd podkreślił – co zostało zresztą wykazane przez skarżącą na etapie postępowania odwoławczego – że jej średnia arytmetyczna ocen z ostatnich 2 semestrów branych pod uwagę przy ustalaniu prawa do wnioskowanego stypendium wynosiła 4,66, jednak w wyniku „błędu systemu” we wniosku o przyznanie stypendium w części przeznaczonej do wypełnienia przez pracownika dziekanatu prowadzącego tok studiów wpisano zaniżoną średnią ocen 4,55 i odpowiadającą jej liczbę punktów 45,50. Sąd zauważył, że organy winny kierować się nie tylko przepisami prawa materialnego, ale także uwzględniać przepisy normujące postępowanie administracyjne. W przedmiotowej sprawie nie został ustalony w sposób prawidłowy stan faktyczny. Jakkolwiek bliżej niewyjaśnione określenie „błąd systemu” miałby w ocenie organu odwoławczego świadczyć o zaistnieniu niezależnej przyczyny technicznej skutkującej zaniżeniem przypisanej skarżącej średniej z ocen – a w konsekwencji pozycją na liście rankingowej plasującą ją poza 10% gronem najlepszych studentów uprawnionych na jej kierunku do stypendium Rektora, to nie jest on kategorią całkowicie obiektywną, pozwalającą stwierdzić, że Uczelnia (działające w jej imieniu organy) nie ponoszą za jego zaistnienie jakiegokolwiek odpowiedzialności. To na nich bowiem spoczywa obowiązek zapewnienia prawidłowego działania tego systemu, skoro w oparciu o zawarte w nim dane pracownicy Dziekanatu i członkowie KS dokonują weryfikacji wniosku studenta o przyznanie stypendium Rektora. Powyższe spowodowało błędne i mające wpływ na wynik postępowania ustalenie przez organ I instancji stanu faktycznego w sprawie poprzez brak dokładnego wyjaśnienia wszelkich istotnych dla jej właściwego rozpatrzenia okoliczności. W sytuacji prawidłowego naliczenia średniej ocen i przypisania im właściwej liczby punktów skarżąca znalazłaby się w grupie 10% uprawnionych studentów i otrzymałaby wnioskowane stypendium. Organ odwoławczy dostrzegając powyższe odmowę przyznania stypendium argumentował rozdysponowaniem przeznaczonych na ten cel środków. Sąd zauważył, że znane mu są poglądy orzecznictwa wg których nie wyklucza się

jako powodu odmowy przyznania osobom studiującym prawa do przysługujących im świadczeń - mimo spełnienia kryteriów do ich uzyskania – wyczerpania środków przeznaczonych na ich realizację. Jednak uznał, że stanowiska tego nie można poczytywać jako bezwzględnej zasady determinującej rozstrzygnięcie w każdym takim przypadku. Należy bowiem uwzględnić wszystkie istotne dla rozpatrzenia danej sprawy aspekty. W ocenie Sądu akceptacja tego stanowiska z rozpoznawanej sprawy prowadziłyby do nieuzasadnionego przerwania na skarżącą pełnych konsekwencji wadliwego działania organów Uczelni. Dodatkowo Sąd zwrócił uwagę na istotną okoliczność, jaką był okres, w którym zakwalifikowanym studentom zostały wypłacone stypendia Rektora. Jako wadliwą i sprzeczną z prawem ocenił praktykę skutkującą rozdysponowaniem i wypłatą przeznaczonych na to środków przed rozpatrzeniem odwołań wniesionych od decyzji organu I instancji. Takie działania Sąd ocenił jako przedwczesne, a obowiązkiem organu było powstrzymanie się z nimi do czasu, gdy wszystkie decyzje w sprawie przyznania/odmowy przyznania stypendium Rektora staną się przynajmniej ostateczne. Działania te skutkują nierównym traktowaniem studentów, czyniąc postępowanie odwoławcze iluzorycznym i w rzeczywistości ograniczając je do pierwszej instancji, gdy tymczasem – zgodnie z art. 15 K.p.a. – zasadą jest dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Sąd stwierdził, że skarżącą pozbawiono z przyczyn od niej niezależnych i niezawinionych świadczenia, które ze względu na osiągnięcia w nauce się jej należało, przyznając go jednocześnie osobie, która nie powinna znaleźć się w gronie 10% najlepszych studentów danego kierunku. Wypłacenie stypendiów studentom, którzy zgodzili się z pozytywnymi dla siebie decyzjami, przed rozpatrzeniem spraw studentów, którzy otrzymali decyzje negatywne i złożyli wnioski o ponowne rozpoznanie ich spraw, doprowadziło do naruszenia zasady sprawiedliwości i zasady zaufania do władzy publicznej. Te naruszenia doprowadziły do wydania kwestionowanych decyzji także z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 91 ust. 1 i 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zw. z § 16 ust. 6 Regulaminu świadczeń dla studentów Uniwersytetu, co uzasadniało ich uchylenie.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 268/20 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie odmowy przyznania stypendium socjalnego wskazał na obowiązek organów (uczelniane komisje stypendialne) konieczności pełnego i efektywnego zastosowania określonych w przepisach k.p.a. zasad i reguł

procesowych rozpoznawania spraw administracyjnych, w tym spraw o przyznanie stypendium socjalnego, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Sąd zauważył, że jeżeli dla ustalenia ostatecznej wysokości miesięcznego dochodu na członka rodziny studenta w tzw. roku bazowym (§ 8 ust. 3 Regulaminu świadczeń dla studentów), w świetle informacji podanych we wniosku lub złożonych załącznikach, konieczne było uzyskanie dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów od wnioskującego studenta, to obowiązkiem organu było albo wezwanie studenta do przedłożenia odpowiednich (dalszych) dokumentów w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2 k.p.a. w zw. z art. 95 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i w zw. z § 6 ust. 5-6 Regulaminu, albo wezwanie tegoż studenta do złożenia wyjaśnień pisemnych na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Sąd wskazał, że jeżeli wobec niekompletnego wypełnienia wniosku lub w świetle danych zawartych w samym wniosku istnieją wątpliwości co do przedłożenia przez wnioskującego studenta wszystkich dokumentów niezbędnych do oceny prawnej jego sytuacji rodzinnej, osobistej lub dochodowo-materialnej, to obowiązkiem organu jest wdrożenie przewidzianego trybu wyjaśniania stanu faktycznego sprawy w drodze odpowiednich czynności dowodowych. W tym zakresie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie upoważniła organów uczelnianych do ograniczenia lub uproszczenia postępowania dowodowego lub do przerzucenia ciężaru prowadzenia tego postępowania na studenta. Ustawa ta nie upoważniła również rektorów uczelni do ustalania w regulaminach świadczeń dla studentów wyłączeń lub ograniczeń w zakresie kodeksowych reguł prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Taka zaś sytuacja nastąpiła w rozpoznawanej sprawie. Faktem było, że skarżąca nie wypełniła danych dotyczących utraty dochodu w roku 2018 jako roku bazowym (zgodnie z § 8 ust. 3 Regulaminu). Jednak dane wskazane w załączniku do wniosku (wskazujące na utratę dochodu) winny spowodować aktywność dowodową organu. W tym zakresie nie było wystarczające poprzestanie – jak to uczyniły organy - na formalnej analizie wniosku i załączników bez oceny jego treści w świetle przepisów prawa materialnego. Sąd wskazał także na naruszenie art. 107 § 3 k.p.a., gdyż uzasadnienia zaskarżonych decyzji nie spełniały wymogów formalnych określonych w tym przepisie.

W podgrupie spraw dotyczących dyrektorów szkół odnotowania wymagają sprawy II SA/Rz 1379/19 i II SA/Rz 698/20. W pierwszej z nich Sąd oddalając skargę na zarządzenie Burmistrza uznał, że zachodziła podstawa do odwołania skarżącego

ze stanowiska dyrektora szkoły, bez okresu wypowiedzenia. W drugiej natomiast Sąd stwierdzając nieważność uchwały o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora szkoły wskazał na błędne zastosowanie przepisu art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm. – dalej „P.o.”). W obu tych sprawach podzielony został prezentowany w orzecznictwie pogląd, że sąd administracyjny kontrolując legalność aktu odwołania w trybie natychmiastowym (bez wypowiedzenia) nauczyciela ze stanowiska kierowniczego przez organ, który powierzył nauczycielowi to stanowisko, bada jedynie prawidłowość wykładni i zastosowania na tle konkretnego stanu faktycznego kompetencji określonej w art. 66 ust. 1 pkt 2 P.o. oraz zachowanie granic tej kompetencji, w tym określonego prawem jej celu. Sąd jest w takim wypadku upoważniony i zobowiązany do kontroli aktu odwołania z punktu widzenia możliwego nadużycia kompetencji nadzorczo-personalnych przez organ powierzający stanowisko kierownicze w placówce oświatowej. Akt natychmiastowego odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego jest bowiem aktem administracyjnym i tylko w tym zakresie podlega on kontroli sądu administracyjnego. W obu sprawach podstawę zaskarżonych rozstrzygnięć stanowił art. 66 ust. 1 pkt 2 P.o. Z przepisu tego wynika, że akt odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia jest limitowany na czterech płaszczyznach. Po pierwsze, jest to zawsze akt fakultatywny. Uznanie przewidziane w tym przepisie jest jednak ograniczone przesłankami odwołania, gdyż organ musi nie tylko wykazać, że zaistniał przypadek „szczególnie uzasadniony”, lecz także, że natychmiastowe odsunięcie nauczyciela kierującego placówką jest konieczne dla nieprzerwanego, ciągłego i niezakłóconego wykonywania przez placówkę zadań dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Po drugie, okoliczności wyczerpujące znamiona „przypadku szczególnie uzasadnionego” muszą mieć charakter nadzwyczajny (najczęściej nagły i trudny do przewidzenia). Po trzecie, odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego może wyjątkowo nastąpić w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Organ musi bezsprzecznie wykazać, że przerwanie ciągłości sprawowania funkcji kierowniczej w placówce jest bezwzględnie konieczne dla nieprzerwanej i prawidłowej realizacji zadań i funkcji danej placówki oświatowej. Po czwarte odwołanie ze stanowiska kierowniczego odnosi się do nauczyciela, któremu powierzono zadanie kierowania placówką oświatową na określoną (5-letnią) kadencję (art. 63 ust. 21 P.o.) i któremu zagwarantowano określony zakres

niezależności. Odwołanie może nastąpić jedynie po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty (ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego).

W sprawie II SA/Rz 1379/19 Sąd uznał, że podjęcie przez dotychczasowego dyrektora zatrudnienia w innej szkole w pełnym wymiarze czasu, dodatkowo bez powiadomienia przełożonego czy też zabiegania o jego zgodę na realizację dodatkowej pracy, stanowi szczególnie uzasadniony przypadek usprawiedliwiający odwołanie z funkcji dyrektora szkoły w trakcie roku szkolnego. Wskazano, że osoba, jakiej powierzono tę funkcję, wskutek podjęcia się pełnowymiarowego konkurencyjnego zatrudnienia w innej szkole w charakterze nauczyciela okazała się w zupełności niedyspozycyjną w godzinach pracy placówki, kiedy to względy zawiadywania szkołą wymagają wydawania bieżących poleceń, załatwiania wpływających spraw urzędowych, sprawowania władztwa zakładowego, podpisywania pism oraz sprawowania nadzoru nad organizacją procesu dydaktycznego w każdym z oddziałów. W godzinach urzędowania szkoły podstawowej dotychczasowy dyrektor był stale nieobecny, zaniedbując nie tylko obowiązki kierownika zakładu, ale i nauczyciela nie stawiając się na zajęcia objęte planem zajęć. Z tej przyczyny Sąd jako prawidłowe ocenił podjęcie przez organ zarządzenia o odwołaniu skarżącego ze stanowiska dyrektora szkoły.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 698/20 Sąd uznał, że żadne ze wskazanych przez organ zachowań skarżącej jako dyrektora szkoły nie mogło stanowić podstawy do natychmiastowego odwołania z powierzonej jej funkcji i przerwania ustawowo określonej kadencji. Sąd powołując się szczegółowo na dokonane ustalenia wskazał, że skarżąca jako dyrektor dochowała należytej staranności w celu znalezienia odpowiedniej formy współpracy z organem prowadzącym na tle jej uzasadnionych wątpliwości o charakterze prawnym, związanych ze sposobem i trybem realizacji zaleceń pokontrolnych oraz podejmowaniem czynności procesowych zmierzających do zaskarżenia decyzji dotyczącej rozliczeń z PFRON. Natomiast stwierdzone uchybienia w zakresie podejmowania przez skarżącą czynności kadrowych związanych z zatrudnieniem wicedyrektorów zostały nie tylko w zasadniczej części usunięte przez skarżącą (na skutek zastrzeżeń organu prowadzącego), lecz następnie zostały zatwierdzone przez organ prowadzący (co do kolejnego roku szkolnego). Sąd stwierdził, że organ w zaskarżonej uchwale o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły, bez okresu wypowiedzenia, nie tylko błędnie zastosował art. 66 ust. 1 pkt 2 P.o. w odniesieniu do działań i zaniechań skarżącej

jako Dyrektora, lecz w istocie doprowadził do wykorzystania przyznanej mu przez ustawodawcę kompetencji sprzecznie z celami stojącymi u jej podstaw.

Odnotowania wymaga także sprawa o sygn. II SA/Rz 1268/19, w której Sąd oddalając skargę na zarządzenie Burmistrza o powierzeniu skarżącemu stanowiska dyrektora szkoły na okres 1 roku, uznał je za wydane zgodnie z prawem. Wyjaśnił, że zasadą jest powierzenie kandydatowi stanowiska dyrektora szkoły na okres 5 lat. Powierzenie stanowiska na krótszy okres (nie krótszy jednakże niż 1 rok szkolny), stanowi wyjątek od reguły i może nastąpić tylko w „uzasadnionych przypadkach”. W ocenie Sądu organ w sposób przekonujący i klarowny wskazał obiektywne okoliczności, które wypełniły znamiona „uzasadnionych przypadków” w rozumieniu art. 63 ust. 21 P.o., w kontekście gwarancji rzetelnego zarządzania placówką oświatową przez skarżącego. Zgodził się z organem, że okoliczność osiągnięcia najgorszego wyniku egzaminu ósmoklasisty w województwie przez uczniów szkoły mogła stanowić wyłączną podstawę do powierzenia skarżącemu stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat. Tym bardziej, że skarżący pełnił tę funkcję od 20 lat. Nie jest zatem tak, że wobec zaistnienia obiektywnie zweryfikowanego przez OKE niedostatecznego poziomu nauczania w szkole, skarżącemu po raz pierwszy powierzono stanowisko dyrektora szkoły. Zarządzając wskazaną placówką oświatową przez ostatnie 20 lat skarżący przyczynił się – czy to świadomie, czy nie – do obniżenia poziomu nauczania. Dla oceny legalności zaskarżonego zarządzenia nie miało znaczenia, że aktualnie, jak podał skarżący, opracowany został Program Poprawy Jakości Kształcenia. Gdyby skarżący należycie zarządzał dotychczas powierzoną mu jednostką, to opracowanie tego rodzaju Programu nie byłoby w ogóle konieczne. W zaistniałej zaś sytuacji przyjęcie Programu było wręcz obowiązkiem, mającym na celu poprawę zaistniałego stanu. Nie miało również znaczenia, że w okresie poprzednich 20 lat skarżący był oceniany pozytywnie, a za swoją pracę otrzymywał nagrody. Należyte sprawowanie stanowiska dyrektora szkoły w latach poprzednich nie stanowiło okoliczności, która uniemożliwia zastosowanie przepisu art. 63 ust. 21 P.o. w sytuacji wystąpienia znacznego pogorszenia wyników nauczania w szkole. Dodatkowo zwrócono uwagę, na brak prawnej możliwości przetrzymywania środków pieniężnych (ze sprzedaży złomu i grzejników wymontowanych ze szkoły) w gotówce w placówce szkoły, bez ich uprzedniego zaksięgowania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów

budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie było również wiadome, jak w takiej sytuacji został zamknięty rok budżetowy jednostki. W ocenie Sądu, powyższa okoliczność również wypełnia hipotezę „uzasadnionego przypadku”, która mogła leż u podstaw do powierzenia skarżącemu stanowiska dyrektora szkoły na czas krótszy niż 5 lat szkolnych.

W grupie spraw, w której przedmiotem kontroli Sądu uczyniono uchwały wydane w przedmiocie określenia średniej ceny jednostki paliwa w danym roku szkolnym – sprawy II SA/Rz 271/20, II SA/Rz 341/20, II SA/Rz 349/20, II SA/Rz 366/20 – wyrażono jednolite i akceptowane w orzecznictwie stanowisko, że uchwała taka nie ma charakteru wewnętrznego i indywidualnego, lecz stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Sąd przywołując treść art. 39a ust. 3 i ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910) wskazał, że średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa. Obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami. Natomiast ust. 5 tego przepisu stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z rodzicami umowę, o której mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice. Jak podkreślił Sąd, z regulacji tych wynika, że potencjalnymi adresatami normy prawnej zawartej w zaskarżonej uchwale są rodzice dzieci niepełnosprawnych, którzy zdecydowali o samodzielnej realizacji obowiązku dowozu dzieci do szkoły, co odbywa się na podstawie zawartej umowy z organem administracji samorządowej. Adresatami tej normy są również dzieci niepełnosprawne, które w przypadkach określonych w ustawie mają prawo uczestniczyć w zajęciach szkolnych, a nie chcą, czy nie mogą korzystać z przewozu zorganizowanego przez gminę. Sposób określenia adresata i schematu realizacji obowiązku transportu do szkoły przez inny podmiot niż gmina wskazuje, że adresat nosi cechę adresata abstrakcyjnego i odnosi się do bliżej nieokreślonej liczby podmiotów. Działanie normy prawnej zawartej w zakwestionowanej uchwale odpowiada aktom prawa miejscowego, pomimo że ustawodawca nie określił *expresis*

verbis w Prawie oświatowym, że jest to akt prawa miejscowego. Charakter normy prawnej wynikający z uchwały podjętej na podstawie art. 39a ust. 3 Prawa oświatowego należy zatem ocenić, jako powszechnie obowiązującą na terenie gminy, skierowaną do nieograniczonego kręgu adresatów i wpływającą na uprawnienia tych podmiotów, a zatem spełniającą kryteria aktu prawa miejscowego.

W sprawie II SA/Rz 1284/19 ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Sportowych – Sąd oddalając skargę zaakceptował stanowisko organu nadzoru, że nie jest możliwym, na podstawie art. 91z ust. 1 ustawy Prawo oświatowe połączenie szkół tego samego typu. Sąd wywiódł, że ustawodawca zezwala organowi prowadzącemu szkoły różnych typów lub placówki na połączenie w zespół szkół. Tymczasem na mocy kwestionowanej uchwały dokonano połączenia w Zespół Szkół dwóch szkół podstawowych. Sąd zauważył, że wbrew stanowisku strony skarżącej we wskazanym przepisie brak jest upoważnienia dla organu prowadzącego szkołę do połączenia szkół tego samego typu. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do obejścia obowiązujących regulacji o ustroju oświaty, a co za tym idzie do istotnego ich naruszenia, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały o połączeniu szkół tego samego typu.

Natomiast w sprawie II SA/Rz 1021/19 Sąd stwierdzając bezskuteczność czynności Wójta polegającej na odmowie zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do przedszkola i uznając jednocześnie uprawnienie skarżącej do zwrotu kosztów przejazdu syna wraz z opiekunem do wskazanego przez nią przedszkola, podtrzymał utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, że warunkiem skuteczności odmowy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki jest nie tylko wskazanie przez gminę przedszkola innego niż wnioskowane przez rodziców, ale także wykazanie, że to przedszkole jest najbliższe w rozumieniu art. 32 ust. 6 P.o. Słowo „bliskość” użyte we wskazanym przepisie składa się nie tylko z elementów położenia geograficznego, to jest odległości placówki od miejsca zamieszkania niepełnosprawnego dziecka, ale również z elementów posiadania przez daną placówkę warunków merytorycznych umożliwiających prawidłowe kształcenie dzieci z rozpoznanym rodzajem niepełnosprawności. Ten drugi z elementów winien być oceniany indywidualnie w odniesieniu do treści orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, którego zaleceń o charakterze quasi opinii biegłych nie może modyfikować organ reprezentujący gminę. Sąd uznał, że w toku

postępowania skarżąca wykazała, że przedszkolem najbliższym w rozumieniu art. 32 ust. 6 P.o. jest to wskazywane przez nią, co wyraźnie zostało także wskazane w treści orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Określone w czynności odmownej Wójta przedszkole, zdaniem Sądu, nie zapewnia warunków gwarantujących realizację wszystkich wytycznych wyrażonych przez orzekających w sprawie specjalistów, mających najlepsze rozeznanie w stanie rozwoju psychofizycznego dziecka skarżące.

22.Zagospodarowanie przestrzenne

Niezmiennie już od lat najliczniejszymi w tej grupie spraw były sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy terenu. Wnoszone skargi były w dużej mierze skuteczne, o czym świadczy fakt, że liczba wyroków uchylających zaskarżone akty znacznie przewyższała liczbę skarg oddalonych.

W sprawie II SA/Rz 640/20 Sąd uznał zasadność skargi w sporze o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji obejmującej wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci budowy budynku usługowo-handlowego wraz z urządzeniami budowlanymi. Podkreślił, że narzędziem kształtowania polityki przestrzennej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To jego rolą jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). To więc w ramach planowania przestrzennego winny być podejmowane decyzje o wprowadzeniu określonych odmienności, o przebudowie istniejącego ładu architektoniczno-urbanistycznego, o określonym przeznaczeniu danego obszaru. Z kolei decyzja o warunkach zabudowy ma służyć zachowaniu ładu przestrzennego aktualnie istniejącego na określonym obszarze, co wynika już z brzmienia art. 1 ust. 1 u.p.z.p., w którym ustawodawca jako dwie odrębne kategorie potraktował: zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, choć podstawą obydwu jest ład przestrzenny. Natomiast decyzja o warunkach zabudowy stanowi rozwiązanie wyjątkowe, stosowane jedynie w braku takiego planu i powinna być poprzedzona szczególnie skrupulatnie przeprowadzonym

postępowaniem. Owa dokładność i szczegółowość odnosi się przede wszystkim do analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, która stanowi główny dowód w takim postępowaniu, zwłaszcza kiedy sporządzający ją decyduje się na skorzystanie z możliwości innego ukształtowania parametrów nowej zabudowy niż wynikać miałyby to z precyzyjnych uregulowań rozporządzenia w sprawie wymagań.

Zachowanie elementów wskazanych w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oznacza, że powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej i architektonicznej zabudowy już istniejącej. Planowana inwestycja winna więc "wpasować się" w zastany ład architektoniczno-urbanistyczny. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą per se porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego. Stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt, i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa.

W sprawie II SA/Rz 596/20 Sąd nie zgodził się z zarzutami, że nie zachodzą przesłanki do zmiany przeznaczenia lokalu z dotychczasowej funkcji mieszkalnej na usługową (przedszkole) i że planowana funkcja zabudowy nie stanowi kontynuacji funkcji zabudowy istniejącej w analizowanym obszarze. Sąd podzielił w tej kwestii stanowisko orzecznictwa o braku sprzeczności pomiędzy lokalizacją przedszkola a dominującą na obszarze analizowanym funkcją mieszkaniową. Zmiana sposobu użytkowania na potrzeby przedszkola stanowi pochodną istnienia wielkomiejskiego obszaru zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Nie jest do zaakceptowania sytuacja, w której na zwartym obszarze zabudowy, budynkiem mieszkalnym nie miałyby towarzyszyć usługi uzupełniające dominującą funkcję mieszkaniową. Funkcja oświatowa będzie miała charakter usługi podstawowej, a zatem realizującej usługi w zakresie lokalnym. Tego typu usługa nie tylko nie zmieni zastanej funkcji mieszkaniowej terenu, ale będzie sprzyjać dalszemu jej rozwojowi. Kontynuacja funkcji nie oznacza bowiem nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. Wystarczające jest, gdy nowa funkcja nie koliduje z istniejącą w obszarze analizowanym. Brak obiektu o przeznaczeniu przedszkolnym w obszarze analizy, nie uprawnia do automatycznego stwierdzenia braku kontynuacji funkcji. Prowadzenie przedszkola z całą pewnością nie ma charakteru uciążliwego i nie należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie negatywnie oddziaływać na środowisko. Wypowiedziane w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wyrażenie „kontynuacja

funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” należy w istocie interpretować rozszerzająco, zgodnie z wykładnią systemową, która to wykładnia powinna ukierunkować organ na rozstrzygnięcie wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela bądź inwestora w celu jak najpełniejszej realizacji zasady wolności budowlanej. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być zaprojektowanie inwestycji ewidentnie sprzecznej z ustaloną w obszarze analizowanym funkcją zagospodarowania terenu. Nie sposób zaś zaprzeczyć, iż funkcjonowanie w istniejącym budynku mieszkalnym przedszkola stanowi niezbędne dopełnienie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla której prawidłowego istnienia konieczna jest działalność placówek o przeznaczeniu oświatowym.

W sprawie II SA/Rz 580/20 wniosek inwestora obejmował ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie myjni samochodowej czterostanowiskowej. Uchylając zaskarżoną decyzję oraz decyzję I instancji Sąd podkreślił, że w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany, jako urbanistyczną całość. Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Kontynuacja funkcji oznacza, że nowa zabudowa musi mieścić się w granicach zastanego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu. W niniejszej sprawie brak jest kontynuacji zastanego układu urbanistycznego. Objęta postępowaniem inwestycja nie spełnia zasady dobrego sąsiedztwa i nie spełnia wymagań ładu przestrzennego. Zasada "dobrego sąsiedztwa" z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Regulacja taka ma na celu zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo - społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Otwarta, czterostanowiskowa, samoobsługowa i jak należy się domyślać – całodobowa - myjnia samochodowa stanowi rodzaj funkcji na tyle odmienny od występującej w analizowanym obszarze, że nie da się jej pogodzić z istniejącą funkcją mieszkalną jednorodzinną. W zabudowie o takiej charakterystyce może ewentualnie występować zabudowa z usługami tzw. pierwszego stopnia – np. żłobek, sklep lub usługi medyczne. Nie można zaakceptować poglądu, że lokalizacja czterostanowiskowej, samoobsługowej,

bezdotykowej myjni samochodowej na terenie, na którym znajduje się wyłącznie zabudowa wolnostojąca, mieszkaniowa, jednorodzinna, uwzględnia uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne – art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Projektowana myjnia powinna być usługą uzupełniającą w stosunku do zagospodarowania terenu w postaci – przykładowo - stacji paliw lub centrum handlowego. Sąd w tej sprawie nie podzielił stanowiska, że w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, można lokować każdą zabudowę usługową przyjmując, iż z założenia będzie ona miała charakter uzupełniający.

W innej sprawie II SA/Rz 68/20 Sąd uwzględniając skargę także odniósł się do zasady dobrego sąsiedztwa jako podstawowego naruszenia prawa organów administracyjnych. Zaakcentował, że zasada dobrego sąsiedztwa wymaga dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Innymi słowy nie wystarczy, że zamierzona inwestycja stanowić będzie kontynuację funkcji mieszkaniowej, ale także musi być kontynuacją „parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych”, co wynika z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Rozpoznając sprawę II SA/Rz 643/20 Sąd wyraził pogląd, że odmowa ustalenia warunków zabudowy może nastąpić z uwagi na niezgodność z przepisami odrębnymi, którymi mogą być przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), wydane na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. nr 11, poz. 62). W § 3 ust. 1 tego rozporządzenia wskazano, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów

produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić, co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Sąd nie zgodził się z argumentacją o „technicznym charakterze” warunków, jakie stawia § 3 ust. 1 rozporządzenia i że warunki te dotyczą lokowania cmentarzy, co przesądza o tym, że nie mogą one stanowić przepisów odrębnych w procesie inwestycyjnym dotyczącym innych obiektów np. budynków. Podkreślił, że nie ma podstaw aby uznać, że rozporządzenie reguluje jedynie odległości, w jakich powinny znajdować się nowe cmentarze od zabudowy mieszkaniowej. Wskazane w § 3 rozporządzenia odległości dotyczą zarówno odległości cmentarzy od zabudowy mieszkaniowej jak i odległości zabudowy mieszkaniowej od cmentarzy. Przy wykładni § 3 ust. 1 rozporządzenia należy posłużyć się również regułami wykładni celowościowej, biorąc pod uwagę, że intencją prawodawcy było zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarzy. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza.

Uwzględniając sprzeciw w sprawie II SA/Rz 523/20 Sąd stwierdził, że jakkolwiek rozpoznając sprzeciw od decyzji kasatoryjnej Sąd ocenia co do zasady jedynie zachowanie przesłanek wydania tego rodzaju decyzji (art. 64e p.p.s.a. w zw. z art. 138 § 2 K.p.a.), jednakże – jak już wskazano – zgodnie z treścią art. 134 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. nie jest on związany granicami sprzeciwu, w tym zakresem zaskarżenia oraz podniesionymi zarzutami i wnioskami, co oznacza, że uwzględnienie sprzeciwu może nastąpić także z przyczyn niewskazanych w powyższym środku zaskarżenia i poza granicami zaskarżenia. Podkreślił, że wbrew kategoriicznemu brzmieniu art. 64e p.p.s.a. kontrola legalności decyzji kasatoryjnej obejmuje nie tylko ocenę zachowania przesłanek jej wydania (art. 138 § 2 zd. 1 K.p.a.), lecz także badanie i ocenę wykonania przez organ odwoławczy kompetencji do wskazania okoliczności, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę przez organ pierwszej instancji przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 zd. 2 K.p.a.), oraz kompetencji do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów

prawa, które mogą zostać zastosowane w sprawie (art. 138 § 2a K.p.a.). Naruszenie art. 138 § 2a K.p.a. ma miejsce także wtedy, gdy organ odwoławczy – uprzedzając rozważania i oceny prawne organu pierwszej instancji lub je uzupełniając – wyraża pogląd interpretacyjny lub oceny prawne, które w ocenie sądu administracyjnego są błędne i które z racji przyjęcia formy wytycznych dla organu pierwszej instancji mogą przeniknąć do dalszego postępowania, skutkując wydaniem wadliwych decyzji w kolejnym toku instancji. Stwierdzenie naruszenia art. 138 § 2 zd. 2 K.p.a. lub art. 138 § 2a K.p.a. stanowi zatem podstawę do uwzględnienia sprzeciwu przez uchylenie decyzji kasatoryjnej i przekazania sprawy organowi odwoławczemu celem skorygowania błędnych wskazań proceduralnych lub wytycznych interpretacyjnych. Tylko takie podejście stanowi gwarancję zapewnienia stronie skarżącej efektywnej ochrony prawnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez eliminację naruszeń prawa na jak najwcześniejszym etapie kontroli legalnościowej oraz służy przyspieszeniu osiągnięcia pośredniego celu zaskarżenia, to jest uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

W sprawie 1201/19 Sąd podzielił pogląd wyrażony w orzecznictwie, że „terenem” w rozumieniu art. 59 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. jest teren, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja danej inwestycji. Ustalenie warunków zabudowy może odnosić się do działki objętej wnioskiem, jako całości, nie zaś jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana. Decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami), nie określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. W konsekwencji zatem, na tym etapie nie można rozstrzygać, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze lub nieleśne. Zmiana przeznaczenia obejmuje cały obszar wyznaczony jako działka bądź działki geodezyjne, a nie wyłącznie powierzchnię faktycznie zajęta pod lokalizowaną w ten sposób inwestycję. Zatem organy naruszyły w sposób mający wpływ na wynik postępowania przepisy prawa materialnego, skoro określiły warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla wnioskowanej inwestycji w postaci budowy budynku

mieszkalnego jednorodzinnego wyłącznie na obszarze części działki, pozostawiając dotychczasowe rolnicze przeznaczenie pozostałego jej terenu.

23. Rolnictwo i leśnictwo

Podobnie jak w latach poprzednich najliczniejszą grupę w tej kategorii spraw stanowiły te dotyczące scalania i wymiany gruntów. I tak w sprawie II SA/Rz 901/19, Sąd oddalając skargę zaakcentował, że scalenie gruntów cechują rozwiązania mające charakter techniczny. Stanowi ono zbiorowy zabieg urządzeniowo-rolny, natomiast przy opracowywaniu samego projektu scalenia organy administracyjne korzystają z pewnej swobody. Jest ona niezbędna dla wybrania optymalnego w danych warunkach rozwiązania, przy jednoczesnym uwzględnieniu - w miarę możliwości - interesów i wniosków wszystkich uczestników scalenia. Jest nieuniknione, że w toku postępowania scaleniowego zwykle rodzą się liczne konflikty pomiędzy uczestnikami oczekującymi wyłącznie na poprawę ich warunków gospodarowania. Rozstrzygnięcie organów w tym zakresie ma charakter uznaniowy. Powoduje to, że kontrola Sądu ograniczać się może jedynie do oceny, czy nie posiadają one cech dowolności, czy nie naruszają przepisów prawa i czy zostały wydane w wyniku zebrania i oceny niezbędnego materiału dowodowego.

W tej kategorii spraw na odnotowanie zasługuje sprawa o sygn. II SA/Rz 1086/19, w której Sąd oddalając skargę na decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów wyjaśnił, że skoro obszar scalenia zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 908) może dotyczyć korekty przebiegu oraz poprawy parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych lub innych urządzeń wodnych, to w przypadku zmiany powierzchni nieruchomości poscaleniowej Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest zobowiązane na takich samych warunkach jak inni uczestnicy postępowania scaleniowego partycypować w dopłatach (art. 8 i art. 11 - 13 cyt. ustawy). Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, ani Prawo wodne nie zawierają przepisów odnośnie wyłączeń podmiotowych lub przedmiotowych w tym zakresie.

W orzeczeniu tym Sąd zaakcentował również, że zakres przedmiotowy postępowania scaleniowego, prowadzonego na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wyznacza jej art. 1, który stanowi, że celem scalenia gruntów jest

tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Z ust. 2 pkt 9 lit. b) art. 1 cyt. ustawy wynika, że ilekroć w ustawie jest mowa o zagospodarowaniu poscaleniowym - rozumie się przez to określone w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów prace, umożliwiające objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych w ramach postępowania scaleniowego gruntów, polegające na korekcie przebiegu oraz poprawie parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych lub innych urządzeń wodnych.

W sprawie II SA/Rz 178/20 dotyczącej nieuznania zastrzeżenia do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność osób fizycznych, Sąd uchylając decyzje wydane przez organy obu instancji wyłożył, że wniesienie zastrzeżeń do projektu uproszczonego planu urządzania lasu wszczyna postępowanie administracyjne, którego przedmiotem jest weryfikacja zgodności przedmiotowego projektu z prawem. Rzeczą organu jest przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, którego istota sprowadza się do potwierdzenia, bądź podważenia ustaleń przyjętych w planie wobec działki, której dotyczą wniesione zastrzeżenia. Sąd podkreślił, że niedopuszczalne jest rozstrzyganie o wniesionych zastrzeżeniach w oparciu o postanowienia projektu planu, bądź wyłącznie na podstawie oświadczeń wykonawcy projektu planu, które potwierdzają jego treść. W istocie prowadziłoby to nie do weryfikacji projektu planu, lecz do weryfikacji wniesionych zastrzeżeń do planu. Jeżeli wniesiono zastrzeżenia do projektu planu, to z natury rzeczy należy przyjąć, iż projekt ten ich nie potwierdzi.

Sprawa II SA/Rz 1418/19 wniesiona przez fundację dotyczyła odmowy wszczęcia postępowania w sprawie czasowego odbioru psów znajdujących się na posesji osoby fizycznej, Sąd uchylając postanowienia wydane przez organy obu instancji podkreślił, że organ administracji publicznej, do którego wpłynęły wnioski z żądaniem, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a. ma obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w tym przepisie. Samo żądanie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do toczącego się postępowania administracyjnego na prawach strony, zgłoszone na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. przez organizację społeczną, nie jest wystarczające do tego, aby wniosek taki został uwzględniony. Konieczne jest

wykazanie przez organizację społeczną, że cele statutowe oraz interes społeczny przemawiają za uwzględnieniem takiego wniosku. Na organizacji społecznej ciąży zatem obowiązek wykazania, że przesłanki, o których mowa w art. 31 § 1 k.p.a. zostały spełnione, a żądanie winno być uwzględnione. Sąd wyjaśnił, że skoro celem fundacji zapisanym w celach statutowych jest m.in. działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, w szczególności poprzez organizowanie i prowadzenie edukacji pro zwierzęcej, pro zwierzęcy lobbying, współpracę z instytucjami propagującymi humanitarne traktowanie zwierząt, niesienie pomocy zwierzętom skrzywdzonym i porzuconym, w szczególności poprzez umieszczenie ich w schronisku, prowadzonym przez fundację, to została w sprawie spełniona przesłanka dotycząca spełnienia interesu społecznego.

Na odnotowanie zasługuje również sprawa o sygn. II SA/Rz 799/20, która dotyczyła wymierzenia spółce kary pieniężnej za prowadzenie działalności nadzorowanej w zakresie produktów pochodnych, bez dokonania rejestracji. Przedmiot sporu w sprawie oscylował wokół kwalifikacji zakupionego przez stronę skarżącą tłuszczu wytopionego w celu produkcji zniczy i czy czynność ta powodowała obowiązek rejestracji strony w Rejestrze Podmiotów Utylizacyjnych. Sąd wyłożył, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 ze zm.) podmiot prowadzący działalność nadzorowaną, z wyłączeniem działalności, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. o, jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej. W art. 1 pkt 1 lit. o tej ustawy wskazano wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie określonym w art. 23 ust. 1 lit. a lub art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 1, z późn. zm.), nieuregulowane w przepisach rozporządzenia nr 1069/2009 lub przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia.

Sąd podkreślił, że w świetle przedstawionych szczegółowo w uzasadnieniu wyroku regulacji unijnych będących częścią porządku prawnego w Rzeczypospolitej

Polskiej, nie ulega wątpliwości, że łój wołowy wstępnie oczyszczony i filtrowany nie jest produktem, który osiągnął punkt końcowy na etapie łańcucha produkcyjnego, nie jest uznawany za taki produkt i nie ma znaczenia w takim razie dla tej kwalifikacji, że nie został przeznaczony do karmienia zwierząt, czy nie stanowi zagrożenia dla zdrowia ludzi lub zwierząt. Sąd wskazał, że bez znaczenia pozostaje też to, że został poddany jednej obróbce przez sprzedającego, skoro nie może być w świetle tych przepisów uznany za produkt, który osiągnął punkt końcowy na etapie łańcucha produkcyjnego. Stosownie zaś do art. 1 ust. 1 ww ustawy, podejmowanie i prowadzenie działalności w zakresie określonym w art. 23 ust. 1 lit.a rozporządzenia nr 1069/2009 jest działalnością, która podlega rejestracji. Z przepisów art. 4 ust. 2 i art. 23 tegoż rozporządzenia wynika, że na wszystkich etapach gromadzenia, przewozu, manipulowania, obróbki, przekształcania, przetwarzania, składowania, wprowadzania do obrotu, rozprowadzania, stosowania lub usuwania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych w przedsiębiorstwie pod ich kontrolą, podmioty zapewniają zgodność produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych z wymaganiami tego rozporządzenia, mającymi zastosowanie do ich działalności. Podmioty mają obowiązek rejestracji i informowania właściwego organu o określonym ich działaniu w zakresie działalności nadzorowanej.

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 wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 917/19 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wydaną względem skarżącego w przedmiocie zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, uchylającą decyzję odmowną organu I instancji. Sąd stwierdził, że zawarta w art. 3 pkt 7 a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, dalej u.P.b.), definicja przebudowy nie pozwala kwalifikować jako remontu czynności, które będą polegać na wymianie przewodów roboczych i odgromowych na nowe o większym przekroju, częściowej rozbiórce linii energetycznej, wznoszeniu słupa od nowa i to dodatkowo o zupełnie

innych parametrach w zakresie szerokości i wysokości. Według przedłożonej przez spółkę energetyczną wraz z wnioskiem dokumentacji, przedsięwzięcie ma polegać na zdemontowaniu stanowiska słupowego, a następnie zamontowaniu nowego stanowiska słupowo-kratowego, przy czym nowy słup posiada zmienione w stosunku do obecnego stanu parametry techniczne w zakresie nominalnej rozpiętości przęsła, kąta załomu, a co najważniejsze także wysokości oraz wymiarów w osi kotew. Podane dane odpowiadają pojęciu parametrów technicznych obiektu budowlanego bowiem są wielkościami liczbowymi wyznaczającymi granice fizyczne obiektu przestrzennego. Wyszczególnione przez spółkę zmiany podanych wyżej parametrów technicznych fragmentu linii zlokalizowanej na działce strony skarżącej powodują, że słuszna staje się teza o planowanej przez spółkę przebudowie linii. Błędna ocena stanu faktycznego sprawy dokonana przez organ odwoławczy w kontekście ustawowych definicji remontu i przebudowy miała wpływ na wynik sprawy, jako że modyfikacja przewodów, wysokości i szerokości słupa, a także jego fundamentów, musi skutkować zmianą kwalifikacji projektowanej inwestycji spółki, którą określono we wniosku o wydanie zezwolenia jako remont. Kwestia zmiany wymiarów obiektu budowlanego nie może być obojętna dla dopuszczalności stosowania art. 124b ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, dalej "u.g.n.") w zw. z art. 3 pkt 6, 7a, 8 u.P.b. Remontem nie są bowiem takie roboty budowlane, które skutkują zmianą parametrów technicznych obiektu budowlanego, co nastąpi jeżeli zakładane przez spółkę modyfikacje zostaną wprowadzone zgodnie z treścią załączonych do podania dokumentów technicznych.

W wyroku z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 1367/19 Sąd oddalając skargę na decyzję wydaną w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości sformułował następujące tezy:

1. Treść decyzji zwrotowej o ile zawiera rozstrzygnięcie zobowiązujące do zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania (art. 140 ust. 1 u.g.n.) per se stanowi podstawę ustanowienia hipoteki przymusowej, o ile na taką formę zabezpieczenia wierzytelności zdecyduje się Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.
2. Użyty w art. 141 ust. 2 u.g.n. zwrot „Jeżeli zabezpieczenie polega na ustanowieniu hipoteki na nieruchomości” należy odnosić do woli wierzyciela ujawnionej już po postępowaniu i poza postępowaniem zwrotowym. Po wydaniu decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości i o obowiązku zwrotu

zwaloryzowanego odszkodowania, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego podejmuje decyzję o zabezpieczeniu tak powstałej wierzytelności. Jeżeli zdecyduje się na zabezpieczenie jej w formie hipoteki przymusowej, która jest jednym z wielu sposobów zabezpieczenia wierzytelności, wówczas decyzja zwrotowa – stosownie do art. 110 pkt 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece w zw. z art. 140 ust. 2 u.g.n. będzie podstawą jej ustanowienia.

3. To, czy w decyzji zwrotowej zawarto passus o zabezpieczeniu wierzytelności hipoteką, dla skuteczności wniosku o ustanowienie hipoteki jest bez znaczenia, albowiem jednoznaczne dyrektywy normatywne w tym zakresie formułuje art. 140 ust. 2 u.g.n.

W wyroku z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 275/20 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji w przedmiocie zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, stwierdził, że jakkolwiek z art. 124b u.g.n nie wynikają momenty początkowe i końcowe okresu trwania obowiązku udostępnienia nieruchomości, to jednak nie można przyjąć, że organy orzekające w sprawie, o której mowa w tym przepisie, zachowują w tym zakresie pełną swobodę. Ustawodawca w art. 124b ust. 1 i ust. 3 zd. 1 u.g.n. wyraźnie przesądził, że obowiązek udostępnienia nieruchomości ma charakter tymczasowy i wyjątkowy oraz jest wyznaczony perspektywą wykonania prac w związku z już zaplanowanymi konserwacjami lub remontami albo koniecznością niezwłocznego usuwania powstałych awarii ciągów. Przejawem tego założenia jest wprowadzenie maksymalnego terminu (6-miesięcznego) ograniczenia prawa własności nieruchomości na podstawie decyzji wydanej na podstawie art. 124b ust. 1 u.g.n. W tej sytuacji nie jest więc dopuszczalne takie określenie terminu początkowego lub końcowego okresu udostępnienia nieruchomości, które mogłoby prowadzić do dowolności w zakresie rozpoczęcia lub zakończenia biegu terminu 6-miesięcznego. Nie jest dopuszczalne takie określenie początku biegu terminu udostępnienia, które upoważnia inwestora do rozpoczęcia robót w bliżej nieokreślonej przyszłości, pozostawiając właściciela nieruchomości w stanie nieokreślonej czasowo niepewności co do momentu rozpoczęcia trwania obowiązku jej udostępnienia. W rozpatrywanej sprawie z treści decyzji organu odwoławczego nie wynikało, kiedy najpóźniej inwestor będzie uprawniony do rozpoczęcia robót na działce skarżącej, co oznacza, że obowiązek skarżącej (jej następców prawnych) w zakresie udostępnienia nieruchomości mógł zaktualizować się nawet po wielu latach, o ile decyzja zobowiązująca zachowa moc

obowiązującą. Tego rodzaju ograniczenie pewności i bezpieczeństwa prawnego jednostki godzi również w cele regulacji administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności na podstawie art. 124b u.g.n. Taka wykładnia lub sposób zastosowania powyższej regulacji prowadziłyby do nieokreślonej czasowo i pozbawionej konstytucyjnego uzasadnienia możliwości rozpoczęcia robót nawet po wielu latach (na podstawie ciągle obowiązującej decyzji). Jest natomiast możliwe i dopuszczalne, aby organ ustalił, że termin obowiązku udostępnienia nieruchomości nie może przekroczyć jednego miesiąca od dnia rozpoczęcia robót, jednak w takiej sytuacji konieczne jest ustalenie w decyzji maksymalnego okresu na rozpoczęcie robót (np. "z zastrzeżeniem, że planowane roboty muszą rozpocząć się w terminie 5 miesięcy od dnia uzyskania przez decyzję cechy ostateczności").

W wyroku z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 835/20 Sąd uchylając decyzje organów obu instancji w przedmiocie ustalenia odszkodowania z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości wyraził pogląd, że odszkodowanie, o którym mowa w art. 129 ust. 3 pkt. 5 w zw. z art. 128 ust. 4 i w zw. z art. 124 u.g.n. oraz w zw. z art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, może zostać ustalone jedynie na rzecz podmiotu wywłaszczonego na podstawie tej ostatniej ustawy albo następcy prawnego tego podmiotu pod tytułem ogólnym (np. spadkobiercy). Nie jest natomiast dopuszczalne ustalenie powyższego odszkodowania na rzecz syngularnego następcy prawnego podmiotu wywłaszczonego (np. obdarowanego lub kupującego).

Uchylając wyrokiem z dnia 22 października 2020 r. o sygn. akt II SA/Rz 700/20 decyzje organów obu instancji w sprawie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, Sąd uznał, że wystąpienie przez poprzedniego właściciela z wnioskiem o wykup nieruchomości oraz brak dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych rokowań, nie może eliminować zgłoszonego na podstawie art. 136 ust. 3 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. roszczenia o zwrot wywłaszczonej, na mocy umowy sprzedaży, nieruchomości. Przeprowadzenie rokowań stanowi w istocie podstawę do wydania, na wypadek braku konsensusu, decyzji wywłaszczeniowej, której w sprawie nie wydano, ale z drugiej strony, ich nieprzeprowadzenie przed zawarciem umowy nie przesądza o braku podstawy do wystąpienia z żądaniem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

25.Zatrudnienie, bezrobocie, stosunki pracy, stosunki służbowe

W sprawach z zakresu zatrudnienia i bezrobocia na uwagę zasługuje sprawa sygn. II SA/Rz 818/20, w której uchylając decyzję Wojewody Podkarpackiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Krośnieńskiego o zobowiązaniu do zwrotu nienależnie pobranego stypendium z tytułu odbywania stażu Sąd nie podzielił stanowiska organów, że zaszły podstawy do zastosowania art. 76 ust. 1 i ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz.1482 ze zm. - dalej: "u.p.z."). Zgodnie z tym przepisem, świadczenie pieniężne wypłacone na podstawie nieprawdziwych oświadczeń lub sfałszowanych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd powiatowego urzędu pracy przez osobę pobierającą to świadczenie jest świadczeniem nienależnie pobranym. Według Sądu, istotą sporu w sprawie jest ustalenie, na kim ciążył obowiązek zweryfikowania, czy w dniu podjęcia stażu tj. 14 marca 2017 r. skarżąca - wskutek podjęcia zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia w okresie od dnia 13 września 2016 r. do dnia 18 września 2016 r. - wciąż posiadała status osoby bezrobotnej. Organy obu instancji uznały, że podjęcie przez skarżącą pracy na podstawie umowy zlecenia spowodowało, że przestała ona spełniać warunki określone w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z., uprawniające do legitymowania się statusem osoby bezrobotnej. W związku z tym, utraciła również prawo do korzystania z oferowanych przez organy zatrudnienia usług rynku pracy, takich jak staż i wynikających z niego uprawnień, w tym prawa do stypendium. Mając to na uwadze Starosta orzekł - po uprzednim stwierdzeniu utraty statusu osoby bezrobotnej - o uchyleniu decyzji związanych z odbytym stażem i otrzymanym stypendium, w tym przypadku decyzją podjętą w trybie wznowienia postępowania. Sąd zauważył, że o ile posiadanie statusu bezrobotnego jest podstawowym warunkiem zakwalifikowania danej osoby do programu stypendialnego, o tyle to starosta na podstawie art. 53 ust. 1 u.p.z., może skierować bezrobotnych do odbycia stażu przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Z wykładni językowej analizowanego przepisu jednoznacznie wynika, że inicjatywa w zakresie skierowania bezrobotnego na staż leży po stronie organu. Skoro zatem organ kieruje daną osobę na staż, to uzasadnionym i w pełni racjonalnym jest przekonanie tej osoby o spełnieniu wszystkich wymaganych warunków dla skorzystania z tej formy zatrudnienia. Obarczenie obywatela obowiązkiem weryfikowania działań organów

administracji pod kątem legalności jest oczywistym zaprzeczeniem zasady zaufania do Państwa. Ze względu na dużą rozpiętość czasową (skarżąca zakończyła pracę w dniu 18 września 2016 r., natomiast staż podjęła w dniu 14 marca 2017 r., zatem po pół roku) tym bardziej powyższe aktualizuje się w analizowanym stanie faktycznym. Skarżąca miała prawo podejmować wszelkie czynności w zaufaniu do organu, nawet jeśli nie dopełniła obowiązku poinformowania o podjęciu zatrudnienia. Wynika to stąd, że pobierała stypendium w wyniku skierowania jej przez Starostę na staż, a więc z działań podjętych przez organ, a nie z jej inicjatywy. Skarżąca składając oświadczenie w ramach procedury podjęcia stażu oświadczyła, że nie pracuje i jest osobą bezrobotną. Skoro organ skierował ją na staż, miała prawo zakładać, że okoliczności te zostały zweryfikowane pozytywnie.

Z kolei w grupie spraw z kategorii stosunki pracy i stosunki służbowe zauważenia wymagają te, w których Sąd zajmował się kwestiami związanymi ze złożonymi przez funkcjonariuszy Policji wnioskami o wyrównanie ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe. Były to bądź sprawy, w których kwestionowano bezczynność organów Policji w przyznaniu takiego ekwiwalentu (np. II SAB/Rz 4/20, II SAB/Rz 5/20, II SAB/Rz 128/19) bądź te, w których skarżone były decyzje o odmowie wypłaty takiego ekwiwalentu (II SA/Rz 553/20, II SA/Rz 585/20). Zdaniem organów Policji, w systemie prawnym powstała luka, a to w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15, w którym orzeczono, że art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.) w zakresie w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Sąd podnosił natomiast, że skutkiem wymienionego wyroku jest utrata z dniem 6 listopada 2018 r. mocy obowiązującej art. 115a ustawy o Policji, ale tylko w zakresie, w jakim ustalał wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia. Jako orzeczenie zakresowe nie powoduje on natomiast utraty mocy obowiązującej całego art. 115a ustawy o Policji. Przepis ten nadal obowiązuje z tym, że należy traktować go jako pozostający w sprzeczności z Konstytucją RP, ale tylko w granicach określonych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W pozostałym zakresie przepis należy stosować i interpretować zgodnie ze wskazówkami

przedstawionymi przez Trybunał. Sąd zajął zatem stanowisko, że w obecnym stanie prawnym brak jest przeszkód do rozpoznania wniosku o wyrównanie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy w oparciu o art. 115a ustawy o Policji, interpretowany w zgodzie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu, w świetle stanowiska Trybunału, według którego świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy, całkowite wyliczenie należnego skarżącemu na dzień zwolnienia ze służby ekwiwalentu za niewykorzystany urlop nie powinno nastęrczać jakichkolwiek trudności, a tym bardziej wymagać regulacji ustawowej. Ilość dni roboczych w każdym roku kalendarzowym jest bowiem okolicznością faktyczną, możliwą do ustalenia w oparciu o kalendarz na dany rok, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 90), a nawet jest publikowana w Internecie jako "wymiar czasu pracy" w każdym roku. Z kolei, wysokość pobieranego przez funkcjonariusza wynagrodzenia w danym roku kalendarzowym należy do danych posiadanych przez organ policyjny.

W sprawie sygn. II SA/Rz 1313/19 Sąd stwierdził nieważność decyzji Prezesa Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie i uchylił postanowienie Prezesa Sądu Okręgowego w Przemyślu. Wskazany postanowieniem Prezes Sądu Okręgowego odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia biegłego sądowego, natomiast Prezes Sądu Apelacyjnego postanowienie to uchylił i jednocześnie rozstrzygnął o odmowie zwolnienia z funkcji biegłego sądowego. Powołując przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2019 r., poz. 52, dalej: "u.s.p.") Sąd wskazał, że działanie Prezesa Sądu Okręgowego wydającego decyzję administracyjną w postępowaniu dotyczącym zwolnienia z funkcji biegłego jest "działalnością administracyjną sądów", o której mowa w art. 8 pkt 1 u.s.p., mającą na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań i poddaną, zgodnie z art. 9 i art. 9a § 2 i art. 37g u.s.p. zwierzchniemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. Powyższe przesądza zaś o braku właściwości rzeczowej Prezesa Sądu Apelacyjnego do rozpoznania zażalenia od postanowienia Prezesa Sądu Okręgowego w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie zwolnienia z funkcji biegłego i oznacza, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej, wypełniając hipotezę art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. W ocenie Sądu, zaistniała także druga przesłanka jej nieważności tzn. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Organ II instancji rozpoznając zażalenie na postanowienie wydane na podstawie art. 61a k.p.a. w żadnym razie nie jest bowiem uprawniony do rozstrzygnięcia po pierwsze w formie decyzji, po drugie merytorycznie, kończąc w II instancji postępowanie w sprawie, które nawet nie zostało wszczęte. Tym samym, doszło do rażącego naruszenia art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. i art. 15 k.p.a. Z kolei, postanowienie organu I instancji zostało uchylone, ponieważ organ dokonał merytorycznej oceny dowodów i faktów wskazanych we wniosku, co nie jest dopuszczalne w razie wydawania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Warto jeszcze powołać sprawę sygn. II SA/Rz 256/20, w której Sąd odrzucił skargę na postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego. Sąd wskazał, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne w odniesieniu do aktów podejmowanych przez organy Policji w postępowaniu dyscyplinarnym jest kontrolą, o której mowa w art. 3 § 3 P.p.s.a. i ograniczona jest wyłącznie do prawnych form działania wymienionych w przepisie szczególnym, tj. art. 138 ustawy o Policji. Zgodnie zaś z tym unormowaniem, prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje policjantowi tylko od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Oznacza to, że ustawodawca nie przewidział kontroli sądu administracyjnego w stosunku do postanowień o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego.

26. Choroby zawodowe i nadzór sanitarny

W powyższej kategorii spraw zdecydowaną większość stanowiły skargi na decyzje wydawane w przedmiocie choroby zawodowej. Rozpoznano także 2 skargi na decyzje wydane w przedmiocie wstrzymania wprowadzania produktu do obrotu. W jednej ze spraw umorzono postępowanie na skutek uwzględnienia przez organ skargi na decyzję wydaną w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku kwarantanny; także w jednej ze spraw odrzucono sprzeciw na skutek niezuzpełnienia jego braków formalnych w analogicznym przedmiocie. Wydane zostało również jedno postanowienie odrzucające skargę na decyzję wydaną w przedmiocie nałożenia obowiązku poddania się obowiązkowej kwarantannie, także z uwagi na niezuzpełnienie braków formalnych skargi oraz,

z tych samych powodów, postanowienie odrzucające skargę na decyzję wydaną w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za niezastosowanie się do zakazu odbywania imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 654/20 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wydaną w przedmiocie braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej w postaci obustronnego trwałego odbiorczego ubytku słuchu typu ślimakowego lub czuciowo – nerwowego. Sąd wskazał na w sytuacji niebudzącego wątpliwości ustalenia, że przez znaczny okres aktywności zawodowej skarżący pracował w warunkach przekroczenia najwyższych dopuszczalnych wartości hałasu, a w innym okresie aktywności zawodowej był poddany oddziaływaniu hałasu w środowisku pracy, jakkolwiek bez przekroczenia wartości najwyższych dopuszczalnych norm, obalenie konstrukcji domniemania związkowego przyczynowego pomiędzy powstaniem schorzenia a oddziaływaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy może nastąpić jedynie przez wykazanie, że schorzenie występujące u skarżącego powstało w wyniku działania czynników pozazawodowych (np. czynników endogennych). Negatywna ocena występowania schorzenia wymaga kategorycznego stwierdzenia, że w świetle aktualnego stanu wiedzy medycznej obustronny ubytek słuchu nie powstał w wyniku oddziaływania na skarżącego hałasu w miejscu pracy, natomiast bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem powstał w wyniku działania innych (precyzyjnie wskazanych) niż hałas czynników o charakterze pozazawodowym. Organy administracji sanitarnej i biegli z zakresu medycyny pracy muszą mieć jednak na względzie, że wszelkie trudności, przeszkody lub wątpliwości natury dowodowej, diagnostycznej lub ewaluacyjno-etologicznej podlegają rozstrzygnięciu na korzyść pracownika lub byłego pracownika (taki sam pogląd Sąd wyraził w wyroku o sygn. akt II SA/Rz 471/20).

Zasadnicze zastrzeżenia Sądu wzbudziło także zwrócenie się o uzupełniającą opinię lekarską do jednostki orzeczniczej I stopnia w sytuacji, gdy uprzednio jako ostatnie zostało wydane orzeczenie jednostki orzeczniczej II stopnia. Sąd stwierdził, że tego rodzaju weryfikacja orzeczenia jednostki wyższej przez jednostkę niższego stopnia nie jest dopuszczalna jako sprzeczna z hierarchiczną strukturą jednostek orzeczniczych, o których mowa w § 5 ust. 2-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (dalej rozporządzenie w sprawie chorób zawodowych).

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 56/20 oddalając skargę na decyzję w przedmiocie braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej Sąd sformułował następującą tezę:

1. Wydanie przez sąd administracyjny wyroku kasacyjnego, eliminującego z obrotu prawnego decyzje w przedmiocie odmowy stwierdzenia choroby zawodowej, nie skutkuje pozbawieniem mocy dowodowej orzeczeń lekarskich sporządzonych w toku postępowania, w którym te decyzje wydano. Jeżeli wyrok kasacyjny sądu nie dyskwalifikował tych orzeczeń w całości, a jedynie zarzucał, iż są one niekompletne w przedmiocie ustaleń lub wniosków, to wystarczające dla usunięcia tych uchybień może być sporządzenie dodatkowego uzupełnienia orzeczenia, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w przedmiocie chorób zawodowych. Ostatecznie musi to ocenić organ wydający decyzję w sprawie.

2. Od wydanego w trybie § 8 ust. 2 rozporządzenia w przedmiocie chorób zawodowych dodatkowego uzasadnienia orzeczenia nie przysługuje wniosek o przeprowadzenie ponownego badania przez jednostkę orzeczniczną II stopnia - § 7 ust. 1 rozporządzenia.

W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 471/20 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji wydane w przedmiocie braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej w postaci obustronnego trwałego odbiorczego ubytku słuchu typu ślimakowego lub czuciowo – nerwowego. Sąd wskazał, że w opinii jednostki orzeczniczej zawarto stwierdzenie, że niezależnie od niecharakterystycznego dla ubytku słuchu spowodowanego hałasem "kształtu krzywych audiometrycznych" brak jest "jednoznacznego potwierdzenia, że w trakcie narastania ubytku słuchu, badany był narażony na hałas o poziomach mogących skutkować jego uszkodzeniem", co oznacza, że "nie można bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem potwierdzić etiologii zawodowej rozpoznanego u pacjenta ubytku słuchu". Sąd uznał, że powyższe stwierdzenie biegłego jest nie tylko sprzeczne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz dodatkowo wkracza w sferę oceny związku przyczynowego pomiędzy narażeniem zawodowym a powstaniem schorzenia, która to ocena należy do właściwych organów administracji sanitarnej.

Ponadto Sąd wyraził pogląd, że jeżeli istnieją określone braki dokumentacyjne w zakresie faktycznego poziomu normatywnego albo ponadnormatywnego oddziaływania hałasu na hali produkcyjnej, w której skarżący przebywał 8 albo co najmniej od 4 do 7 godzin dziennie, to braki te należy uzupełnić na podstawie

wszelkich dostępnych źródeł danych (także pochodzących z innych zakładów o tożsamym lub zbliżonym profilu produkcji, zakładów hutniczych), a w razie niemożności tego rodzaju uzupełnienia należy przyjąć domniemanie, że skarżący był narażony w miejscu pracy na hałas o poziomach co najmniej mogących skutkować uszkodzeniem słuchu. Jeżeli biegli są w stanie wykazać i wyjaśnić pozazawodową etiologię spornego schorzenia, wtedy powyższe domniemanie należy oczywiście uznać za obalone. Jeżeli natomiast biegli są w stanie przekonująco i szczegółowo wykazać oraz wyjaśnić na podstawie dostępnej wiedzy medycznej, że "kształt krzywych audiometrycznych" u skarżącego jednoznacznie dowodzi, że rozpoznane schorzenie nie powstało w wyniku oddziaływania hałasu, to wtedy zaistnieje podstawa do wydania decyzji negatywnej opartej już tylko na samym ustaleniu, że nie stwierdzono wskazanego wyżej schorzenia. W takim wypadku dalsze badanie przesłanki związku przyczynowego jest już oczywiście zbędne.

W sprawie o sygn. akt II SAB/Rz 120/19 Sąd uwzględnił skargę na bezczynność powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Sąd stwierdził, że dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności w zakresie rozpoznawania wniosków. Inna droga zaskarżenia, wskazana w art. 6c ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1172, ze zm.) dotyczy tylko orzeczeń merytorycznych zespołów, tzn. ustalających lub odmawiających ustalenia stopnia niepełnosprawności i wskazań do ulg i uprawnień.

27.Sprawy mieszkaniowe

W 2020 r. Sąd rozpoznał dwie sprawy z kategorii spraw mieszkaniowych i w obu sprawach zaskarżone decyzje uznano za zgodne z prawem. W żadnej ze spraw nie odnotowano zagadnienia, które byłoby interesujące w kontekście sprawozdania z działalności orzeczniczej Sądu.

28. Pomoc społeczna

Ta kategoria spraw, jak co roku, stanowiła spory odsetek zarejestrowanych sygnatur. Decyzje wydawane w tym przedmiocie w większości przypadków oparte na tzw. uznaniu administracyjnym, niejednokrotnie były kwestionowane przez Sąd z uwagi na nieprawidłowości w ustaleniach faktycznych. I tak w sprawie II SA/Rz 6/20 w przedmiocie przyznania zasiłku celowego na zakup posiłku, Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wyjaśnił, że prawo do zasiłku celowego oparte jest na konstrukcji uznania administracyjnego organu pomocy społecznej. W obowiązującym stanie prawnym uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter, w którym przyznawano dominację interesu społecznego nad słusznym interesem strony. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony także ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. Sąd podkreślił, że na podstawie art. 39 ustawy o pomocy społecznej - rolą zasiłku celowego jest zaspokojenie pewnej potrzeby osoby ubiegającej się o pomoc, która jest nazwana przez ustawodawcę niezbędną potrzebą bytową. Przewidziano tym samym odstępstwo od zasady wywodzonej z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, stanowiącego, że świadczenia z pomocy społecznej mają służyć przewyciężeniu trudnej sytuacji życiowej przez zasilanie uprawnień, zasobów i możliwości osób uprawnionych. W przypadku dostrzeżenia potrzeby, o której mowa w art. 39 ust. 1, zasługującej w ocenie organu na udzielenie świadczenia o charakterze publicznym, rolą organu jest całkowite zażegnanie trudnej i nagłej sytuacji, w której osoba zainteresowana wykazuje bezradność. W szczególności wielkość oraz forma zasiłku celowego nie może być przez organ wartościowana w sposób, który będzie adekwatny do przewyciężenia trudnej sytuacji życiowej przy zsumowaniu środków, zasobów i możliwości własnych uprawnionego oraz przyznawanego właśnie zasiłku celowego.

W tej kategorii spraw na odnotowanie zasługuje również sprawa II SA/Rz 525/20, w której Sąd zaakcentował, że obowiązek zwrotu wydatków na realizację świadczeń z pomocy społecznej nie wynika z samego przepisu prawa. Jego byt prawny wymaga wydania decyzji przyznającej świadczenie pod warunkiem zwrotu wydatków przeznaczonych na jego realizację. Sąd powołując się w tym zakresie na przepis art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wyjaśnił, że przyznanie świadczenia bez zastrzeżenia zwrotu, wyłącza możliwość dochodzenia przez organy

pomocy społecznej zwrotu wydatków w sytuacji, w której dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekroczyłby kwotę kryterium dochodowego ustalanego na podstawie art. 8 ustawy. Udzielone jednostce wsparcie nabiera charakteru bezzwrotnego, z pominięciem tych sytuacji, w których zwrot wynika z natury samego świadczenia oraz przypadków pobrania świadczeń nienależnych. Przyznanie świadczenia pod warunkiem zwrotu wydatków przeznaczonych na jego realizację nakłada na organ obowiązek wyegzekwowania tych wydatków w każdej sytuacji, w której organ poweźmie wiadomość, że dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu przekroczył lub mógł przekroczyć kryterium dochodowe. Powinność organu zaktualizuje się zatem właściwie z chwilą powiadomienia organu przez osobę lub rodzinę korzystającą ze świadczeń o zmianie sytuacji osobistej, majątkowej i dochodowej wiążącej się z podstawą ich przyznania (realizacja obowiązku informacyjnego, o jakim mowa w art. 109 ustawy) lub aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego (art. 107 ust. 4 ustawy).

W tej sprawie Sąd zaakcentował, że ze wstępnej analizy art. 96 ust. 2 wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, przewidziany decyzją przyznającą świadczenie obowiązek zwrotu jest oderwany od rzeczywistych możliwości jednostki i ustalany na podstawie analizy sytuacji bytowej jednostki z chwili podjęcia decyzji o przyznaniu świadczenia. Po drugie, ma charakter zawieszający, uzależniony od przyszłej oraz niepewnej sytuacji finansowej potrzebującego. Teza, że przewidziany decyzją przyznającą świadczenie obowiązek zwrotu jest zastrzeżony pod warunkiem zawieszającym, przemawia za tym, że decyzja przyznająca świadczenie nie musi określać wysokości wydatków podlegających zwrotowi. Pogląd ten uzasadniają względy formalne oraz prawne, w tym obowiązek organu należytego uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć.

W sprawie II SA/Rz 49/20, Sąd uchylając decyzje wydane przez organu obu instancji wskazał, że podstawy przyznania zasiłku celowego w oparciu o przepis art. 40 ustawy o pomocy społecznej należy rekonstruować z uwzględnieniem trzonowej zasady pomocy społecznej, której celem jest zabezpieczenie podstawowych, niezbędnych potrzeb życiowych. Przy podejmowaniu decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej organy winny zatem kierować się dobrem danej osoby i mieć na względzie, że pomoc ta wspiera osoby i rodziny w wysiłkach

zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Sprawa II SA/Rz 761/20 dotyczyła odpowiedzialności spadkobiercy w zakresie zwrotu wydatków poniesionych zastępczo przez gminę za pobyt w domu pomocy społecznej i przedawnienia tychże wydatków. W tej sprawie, Sąd uchylając decyzje organów obu instancji wyjaśnił, że istotą przedawnienia jest ograniczona czasowo możliwość dochodzenia roszczeń – w tym wypadku możliwość ustalenia odpowiedzialności określonych osób. Termin przedawnienia rozpoczyna bieg od określonego zdarzenia (kiedy roszczenie staje się wymagalne). Bieg terminu przedawnienia może być przerwany ściśle określonymi zdarzeniami a przerwany biegnie na nowo od tego zdarzenia. Sąd zaakcentował, że nie ma podstaw, aby do ustawy o pomocy społecznej stosować inne przepisy niż prawa administracyjnego, stąd odnośnie przerwy biegu przedawnienia trzeba stwierdzić, że tylko okoliczności wskazane w art. 104 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej mają wpływ na bieg terminu przedawnienia. Nie ma innych ogólniejszych przepisów, które miałyby zastosowanie do należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy.

W tej sprawie Sąd wyłożył, że jeśli termin przedawnienia upłynął wobec spadkodawcy, to nie jest możliwe ustalenie odpowiedzialności spadkobiercy. Nie ma bowiem przepisu, który odrywałby zupełnie odpowiedzialność spadkobiercy od odpowiedzialności spadkodawcy. Z chwilą śmierci spadkobiercy nie rozpoczyna więc biegu na nowo termin przedawnienia żądania zwrotu poniesionych przez gminę wydatków w oparciu o art. 61 ust. 3 ustawy. Jeśli zaś w stosunku do spadkodawcy nie rozpoczął biegu termin przedawnienia, bo nie wydano wobec niego decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1 pkt 1 ustawy, to otwarta jest możliwość wydania takiej decyzji wobec spadkobiercy i wówczas ten termin 3 lat rzeczywiście rozpocznie bieg od dnia, w którym decyzja, ustalająca te należności stała się ostateczna (wobec strony, którą jest spadkobierca).

Na odnotowanie zasługuje również sprawa II SA/Rz 1377/19, w której Sąd uchylając decyzje obu instancji wyjaśnił, że wydanie decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej w celu ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej może obejmować okres przed wydaniem decyzji, albowiem decyzja ta konkretyzuje obowiązek powstający z mocy prawa z dniem zaistnienia takiego zdarzenia prawnego jak umieszczenie osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej.

Sprawa II SA/Rz 1412/19 dotyczyła rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności należności za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej. Sąd wyłożył, że brzmienie art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jednoznacznie wskazuje, że rozstrzygnięcie wydawane w oparciu o ten przepis ma charakter uznaniowy. Z tego względu w postępowaniu administracyjnym szczególnego znaczenia nabiera zasada ogólna postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. nakazująca organom uwzględniać interes społeczny oraz słuszny interes obywatela. Organ nie przekroczy granic uznania administracyjnego, jeżeli zdoła wykazać, że wydane rozstrzygnięcie o charakterze negatywnym nie narusza słusznego interesu strony, a więc nie pozbawia jednostki korzyści chronionych prawem. Dlatego też uzasadnienie decyzji uznaniowej ma wykazać, że organ rozważył i wszechstronnie ocenił wszystkie istotne dla sprawy okoliczności, a przyjęte rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Organy działając w ramach uznania administracyjnego w sprawie zastosowanie ulg w obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, winny dokonać takiego wyboru z istniejącego katalogu ulg, który będzie w ich przekonaniu w sposób maksymalny uwzględniał okoliczności życiowe strony. Sąd podkreślił, że przewidziana w art. 194 ust. 3 ustawy możliwość umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami opłaty, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty winna być stosowana począwszy od środka wywołującego najmniejszy dla budżetu skutek aż po środek wywołujący skutek największy.

29.Ubezpieczenie społeczne

Wpływ z tej kategorii spraw był znaczny. Przedmiotem kontroli Sądu były decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w sprawie odmowy umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Z uwagi na uznaniowy charakter decyzji wydawanych w tego rodzaju sprawach, kontrola Sądu nie odnosiła się do zasadności przyznania lub odmowy przyznania wnioskowanej ulgi w postaci umorzenia należności wobec ZUS lecz dotyczyła głównie badania czy orzekające organy administracji przeprowadziły postępowanie zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, obligującej do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego

sprawy oraz zebrania i w sposób wyczerpujący rozpatrzenia całego materiału dowodowego, czy dowody oceniono zgodnie z zasadą swobodnej oceny, czy zapewniony został stronie czynny udział w postępowaniu oraz czy decyzje w jego toku zostały prawidłowo uzasadnione.

Orzekając kasatoryjnie w sprawie I SA/Rz 752/19 Sąd stwierdził, że ZUS podejmuje wprawdzie decyzje w ramach uznania administracyjnego, jednak nie oznacza ono dowolności po jego stronie. Rozstrzygnięcie wniosku o umorzenie następuje bowiem w ramach zwyczajnego postępowania administracyjnego, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, a więc wyjaśnieniu istotnych i niezbędnych, z punktu widzenia załatwienia sprawy, okoliczności faktycznych. Tak więc prawidłowość tego rodzaju postępowania, tj. spełnienie przez niego kryteriów, wynikających z uregulowań ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) w tym zakresie, ma istotne znaczenie z punktu widzenia oceny zgodności z prawem wydanego w ramach tego postępowania rozstrzygnięcia.

Umorzenie zaległości składkowych, jakkolwiek podejmowane w warunkach uznania administracyjnego, możliwe jest jedynie w sytuacji zaistnienia w odniesieniu do wnioskodawcy którejkolwiek z przesłanek, od których ustawodawca uzależnił udzielenie tego rodzaju ulgi. Przesłanki te zostały enumeratywnie wymienione w przepisach ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; dalej: ustawa systemowa) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141 poz. 1365 ze zm.; dalej: rozporządzenie). Niemniej jednak nawet wykazanie ich spełnienia przez konkretnego wnioskodawcę nie pociąga za sobą konieczności automatycznego uwzględnienia jego wniosku. Nie rodzi też tym samym po jego stronie, swoistego rodzaju roszczenia w tym zakresie.

W przypadku spełnienia przez wnioskodawcę którejkolwiek przesłanki umorzenia, czy to wskazanej w przepisach ustawy systemowej, czy też rozporządzenia, organ podejmuje decyzję w przedmiocie wniosku, w granicach uznania administracyjnego. Uznanie to nie może jednak oznaczać dowolności po stronie organu, który rozstrzyga w jego granicach. W tym zakresie wydając decyzję organ ten bowiem przede wszystkim winien jest w sposób jasny i konkretny

uzasadnić swoje rozstrzygnięcie, a także podać motywy, którymi się kierował przy jego podejmowaniu. Właściwego uzasadnienia wydanej decyzji nie można utożsamiać jedynie z samym przytoczeniem jakichkolwiek argumentów, a więc tylko samym ich wskazaniem w treści rozstrzygnięcia. Argumenty te muszą być bowiem odpowiednio wyważone, logiczne i racjonalne, a także znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistości. Tylko bowiem wówczas można będzie przyjąć, że podjęta decyzja nie jest dowolna.

W sprawie I SA/Rz 6/20 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że kierując się wytycznymi, jakie należy wywodzić z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, ZUS, jak każdy organ administracji publicznej, powinien przy ocenie zasadności udzielenia ulgi uwzględniać także wartości wspólne dla całego społeczeństwa, w szczególności te znajdujące źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak godność człowieka, humanitaryzm, szczególna ochrona osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku. Udzielenie ulgi powinno zatem następować przede wszystkim wtedy, gdy odmowa uwzględnienia żądania mogłaby zachwiać podstawami egzystencji danej osoby. Sąd zwrócił uwagę, że katalog przesłanek umożliwiających umorzenie zaległych składek określony w § 3 rozporządzenia nie ma charakteru zamkniętego (jest to wyliczenie przykładowe – egzemplifikacyjne). Dlatego poza wymienionymi okolicznościami podstawę udzielenia ulgi mogą stanowić także inne okoliczności wywołujące zbyt ciężkie skutki opłacania należności dla utrzymania koniecznego zobowiązanego i jego rodziny. Uznaniowy charakter decyzji nie zwalnia organu od obowiązku ustalenia przesłanek udzielenia ulgi. Celem regulacji określonej w art. 28 ust. 3a ustawy systemowej oraz w § 3 ust. 1 rozporządzenia jest zabezpieczenie niezbędnego minimum socjalnego zobowiązanego i jego rodziny. Punktem odniesienia przy ocenie, czy spłata zadłużenia zagraża egzystencji takich osób, powinna być analiza określonego na ten czas minimum socjalnego oraz minimum egzystencji w takich warunkach, w jakich przebywa strona. Za niedopuszczalne Sąd uznał przykrywanie braków w działaniu organu poprzez powoływanie się na uznaniowy charakter decyzji albo niedostateczne wykazanie danych okoliczności przez wnioskodawcę. Sąd podkreślił też, że organ nie może poprzestać na stwierdzeniu, że jakieś okoliczności nie zostały wykazane przez wnioskodawcę, lecz powinien wskazać, jakie dowody należy przedłożyć, względnie z urzędu wystąpić do innych organów czy też instytucji.

W sprawie I SA/Rz 18/20 Sąd oddalił skargę uznając, że skarżący nie spełnił przesłanek umorzenia zaległości składkowych, o których mowa w przepisach ustawy systemowej oraz regulacjach rozporządzenia. Sąd zaaprobował stanowisko ZUS, że spłacanie przez skarżącego należności cywilnoprawnych, a w konsekwencji faworyzowanie ich w stosunku do należności publicznoprawnych, przemawia przeciwko przyjęciu, że sytuacja skarżącego jest rzeczywiście trudna i wymaga on wsparcia. Sama instytucja umorzenia nie może też być wykorzystywana do poprawy sytuacji majątkowej wnioskodawcy czy też zabezpieczania jego interesów.

Oddalając skargę w sprawie I SA/Rz 876/19 sąd uznał, że instytucja umorzenia zaległości służy wsparciu obywateli w zupełnie wyjątkowych okolicznościach związanych ze skrajną biedą, nieprzewidywanymi wypadkami losowymi, chorobą czy innymi niemożliwymi do przewidzenia zdarzeniami. Organ publiczny, w ramach gospodarowania środkami publicznymi, nie może pozwolić sobie na odstępianie od dochodzenia należnych mu kwot, poprzez skorzystanie z instytucji umorzenia zaległości, w sytuacji gdy zobowiązany ma obiektywną możliwość spłacania zaległości - choćby w systemie ratalnym.

30.Kombatanci

Podobnie jak w latach ubiegłych wpływ spraw w tej kategorii nie był liczny. Na odnotowanie zasługuje sprawa o sygn. II SA/Rz 1179/19, która dotyczyła kontroli legalności decyzji Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiającej potwierdzenia statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych. Na gruncie tej sprawy, Sąd uchylając decyzje obu instancji wytknął organom administracji naruszenie szeregu przepisów postępowania. Zaakcentowano, że co prawda zeznania świadków są bardzo ogólnikowe, ale to organ przeprowadzający ten dowód powinien zadbać o odpowiednio szczegółowe sformułowanie pytań i ich zaprotokołowanie. Sąd wyjaśnił, że aby ocenić zeznania jako ogólnikowe należy je zestawić z treścią zadawanych pytań oraz trzeba przy tym mieć na względzie, że od tamtych zdarzeń upłynęło już ponad 30 lat, zaś osoby będące aktualnie w podeszłym już wieku mogą nie pamiętać dokładnie wszystkich szczegółów. Sąd wypunktował również, że organy w żaden sposób nie odniosły się także do zdjęcia załączonego do wniosku wspólnego z działaczami Solidarność RI na tle flag Solidarności i Solidarności RI,

które miało być wykonane podczas jednego ze spotkań konspiracyjnych w domu skarżącego.

W sprawie II SA/Rz 853/20 Sąd oddalając skargę wyjaśnił, że postępowanie w sprawie uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych jest postępowaniem „na wnioski”, o czym stanowi art. 5 ust. 2 z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Z art. 5 ust. 3 ustawy wynika, że do wniosku, o którym mowa w ust. 2, dołącza się: dowody potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 2 lub art. 3, oraz decyzję administracyjną Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w sprawie spełniania warunków, o których mowa w art. 4, albo dokument potwierdzający nadanie Krzyża Wolności i Solidarności. Oznacza to, że jednym z warunków, jakie musi spełnić wnioskodawca, jest dołączenie decyzji Prezesa IPN, potwierdzającej że wnioskodawca nie był pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa oraz, że w archiwum IPN nie zachowały się dokumenty wytworzone przez niego lub przy jego udziale, w ramach czynności wykonywanych przez niego w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Alternatywnie – do wniosku można dołączyć dokument potwierdzający nadanie Krzyża Wolności i Solidarności. Brak decyzji względnie dokumentu potwierdzającego nadanie Krzyża, skutkuje wydaniem decyzji odmownej.

31. Egzekucja należności niepieniężnych

Sprawy z tej kategorii, podobnie jak w roku ubiegłym nie były liczne. Warto zwrócić uwagę na sprawę sygn. II SA/Rz 319/20, w której Sąd uchylił postanowienia SKO w Rzeszowie oraz Prezydenta Miasta Rzeszowa o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do wykonania określonego obowiązku, ze względu na istotne naruszenia prawa procesowego. Organ wystawił bowiem drugi tytuł wykonawczy o treści tożsamej z pierwszym tytułem wykonawczym, pomimo iż podstawą nakładania drugiej i ewentualnych kolejnych grzywien w przyjętym przez organ egzekucyjny stanie faktycznym mógł być jedynie tytuł wykonawczy wystawiony pierwotnie. Sąd wskazał, że zasadą w administracyjnym postępowaniu

egzekucyjnym jest jednorazowość wystawienia tytułu wykonawczego dotyczącego tożsamego obowiązku o charakterze niepieniężnym, chyba że przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1438, dalej: „u.p.e.a.”) lub ustawy szczególnej przewidują możliwość lub konieczność wystawiania wielu tytułów wykonawczych dotyczących tożsamego obowiązku. Ustawodawca przewiduje szczególne podstawy do wystawiania wielu tytułów wykonawczych lub modyfikacji tytułu wykonawczego przede wszystkim w związku z przekształceniami podmiotowymi w postępowaniu egzekucyjnym lub w związku ze zmianą zakresu obowiązku pieniężnego (art. 28a, art. 28b, art. 28c, art. 28d wskazanego aktu). W przedmiotowej sprawie organ egzekucyjny nie wykazał zaistnienia podstaw, o których mowa w art. 28a-28d u.p.e.a., które stanowiłyby upoważnienie do wystawienia nowego lub zmienionego tytułu wykonawczego, jak również podstaw do wystawienia dalszego lub ponownego tytułu wykonawczego, zgodnie z art. 26c i art. 26d u.p.e.a., dlatego wystawienie kolejnego tytułu wykonawczego – z pouczeniem skarżącego jako zobowiązanego o możliwości wnoszenia zarzutów przeciwko prowadzeniu egzekucji w sytuacji, gdy prawo do wniesienia zarzutów mogło być realizowane w związku z wystawieniem pierwotnego tytułu było – zdaniem Sądu – niedopuszczalne.

Natomiast, w sprawie sygn. II SA/Rz 117/20 Sąd uchylił postanowienie reformatoryjne PWINB, które uchylało postanowienie PINB dla Miasta Rzeszowa o nałożeniu na skarżącego grzywny w celu przymuszenia do wykonania określonego obowiązku i jednocześnie nakładało grzywnę w wyższej wysokości. Sąd stwierdził naruszenie wyrażonego w art. 139 k.p.a. zakazu reformationis in peius, czyli niedopuszczalności orzekania przez organ odwoławczy na niekorzyść strony odwołującej się, mającego zastosowanie w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym na mocy odesłania zawartego w art. 18 u.p.e.a.

Można jeszcze wskazać na sprawę sygn. II SA/Rz 729/20, w której Sąd oddalił skargę na postanowienie PWINB utrzymujące w mocy postanowienie PINB dla Miasta Przemyśla o nałożeniu na wspólnotę mieszkaniową grzywny w celu przymuszenia do wykonania m. in. obowiązku określonego w tytule wykonawczym, polegającego na uzupełnieniu obróbek blacharskich na elewacjach budynku, którego sprawa dotyczyła. Wspólnota broniła się, że luźne obróbki blacharskie na elewacji budynku zostały usunięte lub zabezpieczone, przez co wyeliminowane zostało zagrożenie dla przechodniów poruszających się po chodnikach przylegających

do budynku. Sąd w całości przychylił się jednak do stanowiska PWINB, że o wykonaniu egzekwowanego obowiązku można mówić tylko wtedy, gdy zostaną wykonane wszystkie prace enumeratywnie wymienione w decyzji. Dopiero wówczas prowadzenie egzekucji administracyjnej będzie niezasadne.

32. Egzekucja świadczeń pieniężnych

W omawianej kategorii spraw jako interesujące można wskazać zagadnienie dotyczące wykładni przepisów przejściowych, odnoszących się do skrócenia terminu przedawnienia dochodzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych należności pieniężnych z tytułu składek (m.in. na ubezpieczenia społeczne). Termin ten od 1 stycznia 2012 r., na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1378), został skrócony z 10 do 5 lat, a przepisy przejściowe nakazywały do spraw w toku stosować nowe regulacje, chyba że według przepisów wcześniejszych termin przedawnienia upłynąłby wcześniej. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań m.in. w wyroku z 22 września 2020 r. I SA/Rz 446/20.

Drugą kwestią pojawiającą się przy egzekucji administracyjnej jest ustalanie kosztów tego postępowania, którego to zagadnienia dotyczył wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r. SK 31/14, a to przepisów art. 64 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i tego, że nie określają one maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej.

Zagadnień tych dotyczył m.in. wyrok z 21 stycznia 2020 r. I SA/Rz 759/19, który wydano w sprawie kontrolowanej wcześniej przez Sąd w sprawie I SA/Rz 530/18, a rozpoznanej ponownie przez organy. W orzeczeniu tym, kwestionując prawidłowość obliczenia wysokości opłaty manipulacyjnej, jako określonej w kwocie zbyt wysokiej (maksymalnej według obowiązujących przepisów), Sąd zwrócił uwagę na zmianę stanu prawnego, jaka zostanie wprowadzona w kwestii opłaty manipulacyjnej do art. 64 ustawy egzekucyjnej ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553). Nowelizacja ta w znaczący sposób obniży wysokość tej opłaty i wprowadzi wartość ryczałtową. Nowelizacja przewiduje także zmianę zasad naliczania opłaty egzekucyjnej.

Ubocznym, acz ciekawym z proceduralnego punktu widzenia, był wywód Sądu w uzasadnieniu wyroku z 13 lutego 2020 r. I SA/Rz 761/19, co do treści rozstrzygnięcia organu egzekucyjnego w kwestii zarzutów do opisu i oszacowania nieruchomości, zgłoszonych po upływie przepisanej terminu. Powołując się na wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych Sąd wskazał na możliwe i akceptowalne sposoby (warianty) rozstrzygania takich zarzutów przez organy. Wskazał, że za dopuszczalne uznaje się odmowę uwzględnienia zarzutu, pozostawienie zarzutu bez rozpoznania, umorzenie postępowania w przedmiocie zarzutu albo nieuwzględnienie zarzutu z powodu jego wniesienia po upływie terminu, odmowa wszczęcia postępowania w sprawie zgłoszonego zarzutu w powodu uchybienia terminu. Wspólną cechą ww. rozstrzygnięć jest to, że uchybienie terminowi do wniesienia zarzutów powoduje bezskuteczność dokonanej przez stronę czynności procesowej.

Z kolei w wyroku z 12 marca 2020 r. I SA/Rz 13/20 uznano, że jeżeli w roli wierzyciela egzekwującego występuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który rozpatruje zarzuty zobowiązanego, to organ odwoławczy (dyrektor izby skarbowej) nie jest uprawniony przy rozpatrywaniu zażalenia do sprawdzenia merytorycznej zasadności stanowiska zajętego przez tego wierzyciela. Pomiędzy przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych a ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji występuje niespójność, ponieważ ustawa systemowa stanowi, że postanowienia Zakładu nie podlegają zaskarżaniu, podczas gdy na gruncie ustawy egzekucyjnej zażalenie na postanowienie wierzyciela w przedmiocie zarzutów przysługuje.

33. Sprawy samorządowe

Bardzo dużą ilość spraw w tej kategorii stanowiły te zainicjowane przez prokuratora, w których kwestionowane były uchwały rad gmin w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na ich terenach bądź też w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ocena legalności powyższych kończyła się w zdecydowanej większości stwierdzeniem przez Sąd nieważności, przy czym orzeczenia te odnosiły się bądź to do całej skarżonej uchwały bądź też do ich poszczególnych jednostek redakcyjnych, w zależności

od ilości uwzględnianych zarzutów. Powodem eliminacji tego rodzaju uchwał z porządku prawnego było stwierdzenie przez Sąd przekroczenia delegacji ustawowej poprzez zbędne powtórzenie czy mniej lub bardziej istotną modyfikację określonej regulacji ustawowej i wprowadzenie do regulaminu własnych definicji mimo braku ku temu wyraźnej podstawy ustawowej.

Zapadło także kilka ciekawych orzeczeń, w których Sąd odmówił merytorycznej kontroli zaskarżonych aktów, odrzucając skargę na nie. I tak, w sprawie sygn. II SA/Rz 386/20 Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę Prezydenta Miasta Przemyśla na uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie zmiany uchwały tego organu dotyczącej Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego 2022 w części określającej miejsce spełniające warunki magazynowania odpadów. Sąd zauważył, że Prezydent Miasta (prezydent miasta na prawach powiatu, starosta grodzki) w toku postępowania zakończonego podjęciem zaskarżonej uchwały występował jako organ opiniujący. Powyższe uniemożliwia uznanie go za osobę trzecią w rozumieniu art. 91 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512, dalej: „u.s.w.”), posiadającą legitymację do zaskarżenia uchwały. Ustawa o odpadach nie przewiduje bowiem możliwości zaskarżenia przez organ uchwały, którą opiniował. Sąd podkreślił także, iż wojewódzki plan gospodarki odpadami jest aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do organów, w związku z nałożeniem na te organy przez Państwo obowiązków z zakresu gospodarki odpadami. Do takich obowiązków nałożonych na starostę przez ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r., poz. 701) należy opiniowanie uchwały podejmowanej w przedmiocie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 24a ust. 2 ustawy o odpadach), jak również utworzenie w terminie 6 miesięcy od uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca spełniającego warunki magazynowania odpadów (art. 24a ust. 4 ustawy o odpadach). Nałożenia zaś na organ zadań z zakresu administracji publicznej nie można utożsamiać z posiadaniem interesu prawnego. Poza tym, zaskarżona uchwała nie nakłada na Prezydenta Miasta wprost żadnego obowiązku, bowiem obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 24a ust. 4 ustawy o odpadach. Wreszcie Sąd wskazał, że interes prawny w zaskarżeniu uchwały przysługiwać może podmiotowi, któremu przysługuje tytuł prawny do nieruchomości, na której wskazano miejsce spełniające warunki magazynowania odpadów. Jak wynika tymczasem z uzasadnienia skargi,

takim podmiotem może być Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu, względnie Gmina Miasto Przemyśl, jeżeli przysługują jej prawa rzeczowe do spornej nieruchomości.

Tożsama sytuacja miała miejsce w sprawie ze skargi Prezydenta Miasta Rzeszowa na wskazaną wyżej uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego (II SA/Rz 560/20).

Niedopuszczalność skargi Sąd stwierdził także w sprawie sygn. II SA/Rz 440/20, w której zakwestionowana została decyzja Wojewody Podkarpackiego o umorzeniu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności stanowiska Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych w przedmiocie wyrażenia zgody na zmniejszenie wymiaru zajęć z religii do jednej godziny lekcyjnej w tygodniu w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Ustrzyki Dolne. W ocenie Sądu, nie ma podstaw prawnych do wydania przez organ nadzoru decyzji o umorzeniu wszczętego postępowania nadzorczego w przypadku stwierdzenia, że brak jest przesłanek do zastosowania art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej: „u.s.g.”). Nawet w takim układzie, w którym zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały, wojewoda nie ma obowiązku wydać rozstrzygnięcia nadzorczego. Decyzję co do celowości zastosowania omawianego środka nadzoru w konkretnej sprawie, pozostawiono wyłącznej jego kompetencji, jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym. Rolą postępowania nadzorczego nie jest zatem potwierdzanie zgodności z prawem uchwały lub zarządzenia, które są nim objęte. Niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie dowodzi więc tego, że uchwała jest zgodna z prawem. Po upływie terminu do skorzystania z kompetencji nadzorczej tak wojewoda, jak i każdy inny podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, może zaskarżyć je do sądu administracyjnego. Z tego względu wydawanie decyzji administracyjnej w przedmiocie umorzenia postępowania nadzorczego jest niedopuszczalne. Kontrola takiej decyzji musiałaby zmierzać do weryfikacji zasadności – zgodności z prawem – zajętego przez organ nadzoru stanowiska, że nie było podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do wymuszenia na organie nadzoru wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w razie uwzględnienia skargi na decyzję o umorzeniu postępowania nadzorczego, a na to nie ma żadnych podstaw normatywnych. Co więcej, oddalenie skargi na decyzję umarzającą postępowanie nadzorcze

stawiałoby pod znakiem zapytania możliwość skorzystania przez wojewodę z kompetencji, o której mowa w art. 93 ust. 1 u.s.g.; wobec prawomocnego potwierdzenia przez sąd, że wojewoda nie miał podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, późniejsze ich zaskarżenie do sądu administracyjnego, klóciłoby się z regułą wyrażoną w art. 170 P.p.s.a.

Z kolei, w sprawie sygn. II SA/Rz 27/20 Sąd nie dokonał kontroli co do meritum zaskarżonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich uchwały Rady Gminy Niebylec w sprawie powstrzymania ideologii "LGBT", w której Rada przyjęła stanowisko wyrażające sprzeciw wobec promocji i afirmacji ideologii tak zwanych ruchów LGBT. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała nie podlega jego kognicji, bowiem bez wątplenia nie stanowi aktu prawa miejscowego, czyli aktu normatywnego o charakterze generalno – abstrakcyjnym. Nie posiada podstawowej cechy takiego aktu, jaką jest ustanowienie praw i obowiązków o charakterze generalnym, powszechnie obowiązującym i skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, w tym przypadku do mieszkańców gminy Niebylec. Nie została także podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Nie stanowi ona bowiem realizacji zadania publicznego przypisanego ustawowo organowi samorządu terytorialnego (tu: Radzie Gminy Niebylec), a ponadto nie zawiera elementu władztwa administracyjnego. Przyjęte stanowisko jest w istocie wyrażeniem przez radnych, obecnych na sesji Rady, ich subiektywnych poglądów w kwestiach obyczajowych i światopoglądowych. Natomiast nie stanowi podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków, przyznania bądź stwierdzenia uprawnień, nie tworzy też i nie znosi istniejących stosunków prawnych. Zaskarżona uchwała nie ma też znaczenia prawnego dla możliwości i prawnej dopuszczalności wyrażania innych poglądów od tych zaprezentowanych przez radnych Gminy Niebylec, uczestniczących w podjęciu uchwały. Nie zawiera w swej treści sformułowań dyskryminujących osoby LGBT, jak też ograniczających prawa tych osób. Sąd sklasyfikował kwestionowaną uchwałę jako uchwałę problemową, podejmowaną najczęściej na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g., której celem jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegialnego w sprawach związanych z bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego dyskursu publicznego.

Wśród spraw, w których Sąd ocenił zgodność z prawem podjętych rozstrzygnięć uwagę zwraca sprawa sygn. II SA/Rz 234/20, w której Sąd stwierdził

nieważność § 20 uchwały Rady Gminy w Czudcu z dnia 14 grudnia 2018 r. w przedmiocie Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Czudec w zakresie słów: "z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2019 r.". W ocenie Sądu, zakwestionowane sformułowanie o uzyskaniu mocy obowiązującej dnia 1 stycznia 2019 r., czyli przed dniem ogłoszenia aktu prawa miejscowego, co w warunkach sprawy miało miejsce 2 stycznia 2019 r., w sposób istotny narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.). Sąd wskazał, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tylko w uzasadnionych przypadkach mogą one wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Wskutek opublikowania skarżonej uchwały dnia 2 stycznia 2019 r. powstały dwie różne daty, od których wywołuje ona skutki prawne. Sąd podkreślił, że uzyskanie mocy obowiązującej następuje z chwilą wejścia w życie aktu normatywnego, a zatem uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej. Określając więc datę uzyskania mocy obowiązującej Rada winna była uwzględnić nie tylko konieczność przesłania uchwały właściwemu organowi (Wojewodzie Podkarpackiemu), ale także przygotowania publikacji Regulaminu w odpowiednim dzienniku urzędowym. Na skutek opublikowania uchwały w terminie późniejszym aniżeli wskazywana w treści § 20 Regulaminu data uzyskania mocy obowiązującej, adresaci postanowień Regulaminu nie mieli możliwości zapoznania się z treścią jego zapisów, co oczywiście narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, gdyż narusza wynikający z tej zasady obowiązek organu władzy publicznej, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania.

Przedstawienia wymaga jeszcze jedna sprawa (sygn. II SA/Rz 150/20), w której Sąd oddalił skargę Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Zgromadzenia Związku Gmin "Podkarpacka Komunikacja Samochodowa" w Rzeszowie

stwierdzając nieważność własnej uchwały, podjętej w sprawie ustalenia cen maksymalnych za usługi przewozowe osób środkami transportu zbiorowego w komunikacji. Zdaniem Wojewody, uprawnienie autokontrolne, o którym mowa w art. 54 § 3 P.p.s.a., przysługuje organowi jedynie "w zakresie swojej właściwości", co implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Z tego względu nie można przyjąć, że Zgromadzenie Związku Gmin ma kompetencje, aby w trybie art. 54 § 3 P.p.s.a. uwzględnić skargę. Nie występuje tu bowiem organ, który w ramach czynności autokontrolnych może zweryfikować własne działanie, tzn. wydać akt zastępujący akt zaskarżony, tak co do formy, jak i charakteru. Zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach ustrojowych nie jest przewidziana instytucja "autonadzoru", przypisana organom stanowiącym samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, właściwym rzeczowo do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jest wyłącznie sąd administracyjny. Sąd z kolei zauważył, że w literaturze przedmiotu i orzecznictwie pojawiły się wątpliwości dotyczące możliwości korzystania z instytucji autokontroli przez jednostki stanowiące samorządu terytorialnego, ale Skład orzekający w sprawie opowiedział się za stanowiskiem że rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 P.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę i stwierdzić jej nieważność. Pogląd przeciwny prowadziłby bowiem do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 P.p.s.a. w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 P.p.s.a. Tak szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 P.p.s.a. nie można wyprowadzać z wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej.

34. Grzywny

W omawianym okresie sprawozdawczym odnotowano sprawy, w których Sąd rozpoznawał wnioski o wymierzenie grzywien, złożone na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. oraz art. 149 § 2 p.p.s.a.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę spraw, tj. grzywien wymierzonych w związku z nieprzekazaniem do Sądu skargi w terminie (art. 55 § 1 p.p.s.a.), to w większości zostały one wymierzone z uwagi na naruszenie terminu, o jakim mowa w 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). W sprawach II SO/Rz 18/20, II SO/Rz 9/20, II SO/Rz 10/20, II SA/Rz 11/20, II SO/Rz 12/20 Sąd wymierzając grzywnę w wysokości 100 zł, zaś w sprawach II SO/Rz 8/19 i II SO/Rz 9/19 w wysokości 500 zł podtrzymał wypracowaną dotychczas linię orzeczniczą, dotyczącą mieszanego charakteru tej grzywny i dyscyplinująco-represyjno-prewencyjnej jej funkcji. Dodatkowo w dwóch ostatnio powołanych sprawach Sąd zwrócił uwagę, że wbrew twierdzeniom Spółek, były one podmiotami zobligowanymi do przekazania do Sądu skarg na bezczynność dotyczących wniosków o dostęp do informacji publicznej. Otrzymywanie z budżetu Państwa dopłat do przewozów w rozumieniu art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 295 ze zm.) powoduje, że podmioty takie dysponują majątkiem publicznym w formie dopłat do biletów ulgowych, a zatem są podmiotami administracji w znaczeniu funkcjonalnym.

Natomiast w sprawie II SO/Rz 7/20 Sąd oddalając wniosek o wymierzenie grzywny zwrócił uwagę na zaistnienie szczególnej sytuacji, jaką było wprowadzenie w Polsce od dnia 14 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a później od dnia 20 marca 2020 r. stanu epidemii (rozporządzenia Ministra Zdrowia odpowiednio z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433 ze zm.) i z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.)). Sąd wskazał, że zgodnie z art. 15zżs ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.), w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, nie rozpoczyna się, a rozpoczęte ulega zawieszeniu na ten okres. Sąd zwrócił uwagę, że przepis ten został wprowadzony do ustawy w dniu 31 marca 2020 r., niemniej skoro ustawodawca wskazał w nim wprost, że normuje on bieg terminów nie tylko w stanie epidemii lecz także w stanie zagrożenia epidemicznego, uznać należało, że jego skutki obejmują również terminy, których bieg obejmuje okres od 13 marca 2020 r. do 31 marca 2020 r. Sąd wskazał także, że art. 15zżs został uchylony ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie

niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875), ogłoszoną w Dzienniku Ustaw w dniu 16 maja 2020 r. Ponadto stosownie do art. 68 ust. 7 ww. ustawy, terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zszs ustawy zmienianej w art. 46, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zszs tej ustawy, będą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Sąd stwierdził, że zarówno w dniu zgłoszenia wniosku o wymierzenie grzywny, jak i w dacie orzekania brak było podstaw do wymierzenia organowi grzywny, gdyż w świetle przytoczonych uregulowań nie upłynął jeszcze termin przewidziany na przekazanie skargi do WSA. Wobec wniesienia skargi w dniu 11 marca 2020 r., 15-dniowy termin przewidziany na przekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę rozpoczął bieg w dniu 12 marca 2020 r., a następnie – wobec ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i epidemii – uległ zawieszeniu w dniu 14 marca 2020 r. Stosownie do art. 68 ust. 7 przytoczonej ustawy nowelizującej z dnia 14 maja 2020 r., rozpoczął dalszy bieg w dniu 23 maja 2020 r. Sąd przyjął, że ostatnim dniem terminu przewidzianego na przekazanie skargi przez organ był 5 czerwca 2020 r. Ta okoliczność wykluczała możliwość uwzględnienia wniosku skarżącego.

Z tym stanowiskiem nie zgodził się NSA (I OZ 602/20), który powyższe postanowienie uchylił wskazując, że nie zasługuje na uznanie pogląd, że przepisy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. dotyczące wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu terminów miały moc wsteczną i w związku z tym wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów nastąpiło 13 marca 2020 r., tj. w dniu wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), stanowiącej jeden z istotnych elementów państwa prawnego, nie może być domniemywane, lecz musi każdorazowo wynikać z konkretnej wypowiedzi ustawodawcy. W art. 101 ustawy z 31 marca 2020 r. ustawodawca wprost wskazał, w jakim zakresie regulacja ta ma moc wsteczną. W przypadku, gdyby intencją ustawodawcy objęte było nadanie tej ustawie mocy wstecznej również w zakresie, w jakiej jej przepisy statuują wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, zostałyby to wprost sformułowane w art. 101. Przepisy statuujące zawieszenie oraz wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów zostały ostatecznie uchylone jeszcze przed odwołaniem stanu epidemii. Powyższe nastąpiło

na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. W konsekwencji NSA wskazał, że wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów zgodnie z art. 15zss ustawy z 31 marca 2020 r. miało miejsce w okresie od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. NSA ocenił, że Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że termin przewidziany na przekazanie skargi uległ zawieszeniu w dniu 14 marca 2020 r. i rozpoczął ponownie swój bieg 23 maja 2020 r. Skoro skarżący złożył skargę na bezczynność w zakresie udostępnienia mu informacji publicznej 11 marca 2020 r., to bieg 15-dniowego terminu na przekazanie skargi wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego rozpoczął się 12 marca 2020 r. i upłynął 27 marca 2020 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r.

Uwzględniając powyższe stanowisko i będąc nim związanym na mocy art. 190 p.p.s.a. WSA w Rzeszowie postanowieniem z dnia 23 listopada 2020 r. - II SO/Rz 20/20 - wymierzył organowi grzywnę w wysokości 200 zł za nieprzekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę w terminie. Jak się okazało skargę przekazano w dniu 8 czerwca 2020 r. Sąd miał na uwadze fakt, że zachowanie terminu do dokonania tych czynności nie było oczywiste, nadto brak było możliwości doszukania się w działaniu organu złej woli oraz nieprawidłowe obliczenie terminu do przekazania skargi wraz z odpowiedzią w związku z ogłoszeniem stanu epidemicznego w Polsce i nieprecyzyjne sformułowanie przepisów ustawy (mylne pierwotne stanowisko WSA, które prezentowane było także przez inne sądy administracyjne).

Wspomnieć wypada, że ten wcześniej przedstawiony pogląd, co do zawieszenia i wstrzymania biegu terminu procesowych i sądowych obejmujących również okres od 13 marca 2020 r. do 31 marca 2020 r., został wyrażony również w sprawach II SO/Rz 9/20 i II SO/Rz 11/20.

W sprawach II SO/Rz 14/20 i II SO/Rz 19/20 Sąd odrzucił wniosek o wymierzenie grzywny, gdyż był to drugi i trzeci z kolei wniosek skarżącego o wymierzenie grzywny. W okolicznościach tych spraw nie ulegało wątpliwości, że zachodziła tożsamość podmiotowa, jak i przedmiotowa tych spraw. Sąd wskazał, że kolejny wniosek o wymierzenie grzywny przy niezmienionym stanie faktycznym jest niedopuszczalny.

Natomiast w sprawie II SO/Rz 8/20 mimo uznania Sądu, że w okolicznościach sprawy niewątpliwie doszło do opóźnienia w wykonaniu przez organ obowiązków przekazania skargi na bezczynność organu wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, to wniosek o wymierzenie grzywny został odrzucony. Sąd wyjaśnił,

że będąca przedmiotem skargi na bezczynność sprawa nie mieści się w katalogu aktów i czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zatem także i wniosek o wymierzenie grzywny z tytułu nieprzekazania tej skargi jest niedopuszczalny. Sąd tym samym podzielił przeważające w orzecznictwie stanowisko, że wniosek o wymierzenie grzywny z powodu nieprzekazania w terminie skargi wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę do sądu może zostać rozpoznany tylko wtedy, gdy skarga dotyczy spraw, o których mowa w art. 3 p.p.s.a.

Odnosnie natomiast grupy spraw, w których rozpoznawano wnioski o wymierzenie grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a., we wszystkich zostały one oddalone - m. in. sprawy II SAB/Rz 16/20, II SAB/Rz 24/20, II SAB/Rz 27/20, II SAB/Rz 128/20. W sprawach tych Sąd nie dopatrył się złej woli, czy arbitralnego lub lekceważącego podejścia organu do skarżącego czy ciążących na organie obowiązków, ani też celowego czy uporczywego pozostawania w bezczynności.

35. Informacja publiczna

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

I tak, w sprawie o sygn. II SAB/Rz 111/19 Sąd uznał, że informacja dotycząca sposobu ewidencjonowania czasu pracy lekarzy zatrudnionych w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej stanowi informację publiczną.

Natomiast w sprawie o sygn. II SAB/Rz 131/19 Sąd stwierdził, że informacje o sposobie zakończenia postępowania w sprawach o wykroczenie lub w sprawach o przestępstwo, zastosowanym trybie postępowania (np. postępowaniu przyśpieszonym w sprawach o wykroczenia), rodzaju i wysokości zastosowanej sankcji (np. wysokości nałożonego mandatu karnego) oraz zastosowanej kwalifikacji prawnej określonego czynu zabronionego, również stanowią informacje publiczne. Tożsame stanowisko dotyczące wysokości mandatu karnego nałożonego w wyniku interwencji funkcjonariuszy Policji zostało zaprezentowane w sprawie o sygn. II SAB/Rz 45/20.

W innych sprawach Sąd uznał za informację publiczną m. in.: rejestr upoważnień pracowników organu do dostępu do rejestru PESEL i Rejestru Stanu Cywilnego, a także systemów informatycznych, w których te rejestry są prowadzone,

wraz z zakresem upoważnień w przypadku ich zróżnicowania dla poszczególnych osób (II SAB/Rz 113/19), sposób rozpatrzenia uwag złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (II SAB/Rz 126/19), dane projektanta obiektu budowlanego, w tym jego nazwisko i imię, adres i numer telefonu, dane dotyczące jego uprawnień i przynależności do samorządu (II SAB/Rz 127/19), życiorys i informację o przebiegu drogi zawodowej prokuratora (II SAB/Rz 9/20), informacje dotyczące wykonywania przez gminę zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami (II SAB/Rz 13/20), kwotę wydatków poniesioną przez gminę w związku z organizacją uroczystości samorządowej czy też imprezy kulturalnej (II SAB/Rz 27/20, II SAB/Rz 31/20), sposób organizacji kontrolowania ponoszenia odpłatności za przejazd autobusami przez przedsiębiorstwo, które uzyskuje dopłaty do przewozów z budżetu państwa lub samorządu województwa (II SAB/Rz 36/20, II SAB/Rz 52/20), dane dotyczące rozmiaru wsparcia konkretnego nauczyciela w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (II SAB/Rz 75/20), wynik aktualnych badań psychiatrycznych policjanta (II SAB/Rz 83/20), dokumentację związaną z przeprowadzoną ekshumacją szczątków ludzkich na terenie budowy dotyczącej inwestycji drogowej (II SAB/Rz 85/20), informację, w ilu sprawach egzekucyjnych komornik posłużył się wyceną nieruchomości sporządzoną przez konkretnego biegłego (II SA/Rz 652/20).

Ponadto w sprawie o sygn. II SA/Rz 731/20 Sąd uznał za informację publiczną dane publiczne o stanie działań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w obliczu pandemii zakaźnej choroby COVID-19 wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2, w tym m. in. informacje: u jakiej liczby osób hospitalizowanych w placówce w czasie od 4 marca 2020 r. do daty otrzymania wniosku potwierdzono zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2; ilu pacjentów zakażonych koronawirusem SARS-CoV-2 jest hospitalizowanych na dzień otrzymania wniosku; jaka liczba osób, które zmarły w szpitalu od 4 marca do dnia poprzedzającego dzień wykonania wniosku, miało dodatni wynik testu na SARS-CoV-2.

Natomiast w sprawach o sygn. II SAB/Rz 29/20 i II SAB/Rz 32/20 Sąd podkreślił, że o ile ilość środków publicznych wydatkowanych przez organ samorządowy na wynagrodzenia (w tym także nagrody) stanowi jawną informację publiczną, o tyle już wysokość wynagrodzenia poszczególnych pracowników

samorządowych, niepełniących funkcji publicznych, takowego przymiotu jawnego z mocy prawa nie ma.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok w sprawie o sygn. II SA/Rz 1315/19, w którym Sąd oddalając skargę na decyzję organu o odmowie udostępnienia projektu budowlanego stanowiącego załącznik do decyzji o pozwoleniu na budowę podzielił stanowisko organu, że osoba fizyczna ma prawo do nieskrępowanego i bezpiecznego przebywania we własnych budynkach i korzystania z nich, bez jakiegokolwiek czy to bezpośredniej czy też pośredniej ingerencji z zewnątrz. W konsekwencji przekazanie projektów budowlanych budynku mieszkalnego osobie niebędącej stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę byłoby nieuprawnioną ingerencją w sferę prywatności inwestora i osób korzystających z inwestycji mieszkaniowej.

Istotny wyrok dotyczący sposobu udostępniania informacji publicznej zapadł w sprawie o sygn. II SAB/Rz 93/20, w której Sąd wyraził pogląd, że nie jest dopuszczalna sytuacja, w której podmiot zobowiązany w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej przesyła określony zbiór dokumentów szczegółowych bez wskazania, czy i w jakim zakresie stanowią one odpowiedź na żądanie strony.

36.Sprawy różne

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

Na odnotowanie zasługuje sprawa o sygn. II SAB/Rz 1/20, w której Sąd odrzucił skargę na czynności egzekucyjne oraz na przewlekłość postępowania. Sąd wyłożył, że wobec tak określonego przez skarżących przedmiotu skargi należy wyjaśnić, że obowiązki natury administracyjnoprawnej są przymusowo egzekwowane w trybie określonym w ustawie z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.). Wierzycielem, a więc podmiotem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, nałożonego decyzją administracyjną, jest właściwy do orzekania organ pierwszej instancji, co wynika z art. 1a pkt 13 oraz art. 5 § 1 pkt 1 ustawy.

W konsekwencji, uprawnionym do tego, aby domagać się w trybie ustawy realizacji decyzji dotyczącej sprawy z zakresu przywrócenia stosunków wodnych jest wójt gminy, który jednocześnie pełni w postępowaniu funkcję organu egzekucyjnego. Sąd podkreślił, że drugą stroną postępowania egzekucyjnego jest podmiot zobowiązany, tj. osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym. Zagadnienie przewlekłości postępowania egzekucyjnego zostało samodzielnie uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kwestię tą reguluje art. 54 wymienionej ustawy. W sprawie skarg, o których mowa w art. 54 § 1 i 2 ustawy, postanowienie wydaje obecnie organ egzekucyjny. Na postanowienie o oddaleniu skargi przysługuje zażalenie (§ 5). Obok skargi na przewlekłość postępowania, przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewidują także skargę na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Prawo do wniesienia takiej skargi wynika wprost z art. 6 § 1a ustawy i przysługuje także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku.

Sąd wyłożył, że podmioty, o jakich mowa w art. 54 § 2 ustawy nie mają legitymacji do uczestniczenia w postępowaniu egzekucyjnym i zaskarżania wydawanych w nim postanowień, a ich uprawnienia w postępowaniu egzekucyjnym zostały przez ustawodawcę mocno ograniczone treścią art. 54 § 2 ustawy, zaś w przypadku bezczynności wierzyciela - art. 6 § 1a ustawy. Skarga na bezczynność organu egzekucyjnego (wierzyciela) może dotyczyć pozostawiania przez organ egzekucyjny w bezczynności w wydawaniu postanowień, na które służą zażalenia, nie zaś na przewlekłe prowadzenie postępowania egzekucyjnego.

W sprawie II SA/Rz 344/20, oddalając skargę Sąd zwrócił uwagę, że przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia (w tym przypadku o wydanie zaświadczenia potwierdzającego okres pracy w gospodarstwie rolnym) jest wąski i ma specyficzny charakter. Nie obejmuje on kompetencji do merytorycznego orzekania przez organ w danej sprawie administracyjnej, tj. ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa, lecz sprowadza się wyłącznie do poświadczenia faktów lub stanów prawnych. Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie aktem woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego.

Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Zaświadczeniem organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu na podstawie posiadanych już danych, a postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 § 2 k.p.a., spełnia tylko pomocniczą rolę przy ustalaniu treści zaświadczenia. Sąd wyłożył, że nie jest dopuszczalne dokonywanie w tym postępowaniu jakichkolwiek ustaleń faktycznych i dokonywanie ocen prawnych niewynikających z danych ewidencyjnych i akt sprawy. Organ nie może rozstrzygać żadnych kwestii, gdyż postępowanie o wydanie zaświadczenia nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym.

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

Z przewidzianej w art. 145a P.p.s.a możliwości zobowiązania organu do wydania decyzji bądź postanowienia w określonym terminie Sąd nie korzystał w bieżącym roku, poprzestając na sformułowaniu w treści pisemnego uzasadnienia wytycznych dla organu, co do dalszego postępowania.

Przesłanki do zastosowania wynikającej z art. 179a P.p.s.a. możliwości wydania orzeczenia w ramach tzw. autokontroli stwierdzono jedynie w sprawie II SA/Rz 935/19. Po analizie zarzutów skargi kasacyjnej, Sąd podzielił zarzut sformułowany przez samorządowe kolegium odwoławcze dotyczący rozpoznania sprawy przez ten organ z naruszeniem przepisów o właściwości, co uzasadniało stwierdzenie nieważności wydanego rozstrzygnięcia. Sprawa dotyczyła przekształcenia wieczystego użytkowania w prawo własności, do rozpatrzenia której, w zależności od tego, kto jest właścicielem przekształcanego gruntu, właściwym organem odwoławczym jest wojewoda bądź samorządowe kolegium odwoławcze.

38. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W kategorii spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym należy odnotować istotną zmianę w porównaniu z rokiem ubiegłym, a to w związku z dwoma rozporządzeniami Ministra Zdrowia. Pierwsze to rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433), na podstawie którego - w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polski -

ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Z kolei drugi akt to rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491), w którym ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Powyższe spowodowało, że organy administracji publicznej zaczęły częściej składać wnioski, o którym mowa w art. 119 pkt 2 P.p.s.a. tj. o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, a pozostałe strony zwykle nie żądały przeprowadzenia rozprawy. Tym samym, Sąd rozpoznawał w tym trybie nie tylko, jak dotychczas, sprawy dotyczące bezczynności, przewlekłego prowadzenia postępowania, czy też skargi na postanowienia, które odnosiły się do kwestii procesowych, ale również te, w których przedmiotem zaskarżenia były decyzje administracyjne, rozstrzygające sprawy co do meritum.

W Wydziale I można zwrócić uwagę na sprawę sygn. I SA/Rz 75/20, w której Sąd uchylił decyzje SKO w Przemyślu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego za 2018 rok oraz w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie podatku od nieruchomości za 2018 rok i poprzedzające je decyzje Kolegium. Sąd stwierdził, że doszło m. in. do naruszenia art. 130 § 1 pkt 6 O.p. Osoba, która brała udział w wydaniu decyzji w I instancji (członek składu orzekającego), była bowiem z mocy powołanego przepisu wyłączona od udziału w postępowaniu odwoławczym, a mimo to brała w nim również udział poprzez protokołowanie posiedzenia składu orzekającego Kolegium. Doszło ponadto do sytuacji, gdy członek sprawozdawca składu orzekającego Kolegium - rozpatrywała odwołania w sprawach, w których jej mąż był członkiem zespołu orzekającego w I instancji. Wprawdzie opisana sytuacja nie została wprost wymieniona wśród przyczyn wyłączenia pracownika z mocy prawa, o których mowa w art.130 § 1 O.p., lecz w ocenie Sądu jest to okoliczność, która może wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika. Z tych względów Sąd uznał, że na podstawie art.130 § 3 O.p. osoba ta powinna zostać wyłączona od udziału w postępowaniu odwoławczym w sprawach, w których jej mąż orzekał w pierwszej instancji.

Z kolei, w sprawie sygn. I SA/Rz 372/20 Sąd uchylił postanowienia Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania.

Wskazał, że przedmiot sporu sprowadza się do wykładni przepisu art. 15zżs ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020r. poz. 374), który stanowiąc o zawieszeniu biegu terminów procesowych, wszedł w życie od dnia 31 marca 2020r., odnosząc się w swej treści m. in. do czasu trwania stanu zagrożenia epidemicznego wprowadzonego na terenie kraju w terminie od 14 do 31 marca 2020r. W ocenie pełnomocnika skarżącego, wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku o jego retroaktywnym charakterze, w ocenie natomiast organu, zakres czasowy zastosowania przedmiotowego przepisu determinuje data jego wejścia w życie, uniemożliwiając zastosowanie omawianej regulacji do okresu sprzed jej wprowadzenia. Zdaniem Sądu, wykładnia językowa przedmiotowego przepisu prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii biegu terminu zarówno w odniesieniu do uchylonego już - wyraźnie wymienionego w treści przepisu - stanu zagrożenia epidemicznego, jak i trwającego w chwili wejścia w życie przedmiotowego przepisu - stanu epidemii – obu ogłoszonych z powodu narastającego zagrożenia wywołanego niebezpieczeństwem zachorowania na COVID-19. W ocenie Sądu, przyjęcie wykładni przeciwnej tj. ograniczenie mocy obowiązującej przepisu art. 15zżs ust 1 cyt. ustawy do okresu od jego wejścia w życie do uchylecia tzn. z wyłączeniem okresu stanu zagrożenia epidemicznego - stanowiłoby wyraz zaprzeczenia zasadzie racjonalności ustawodawcy. Wynik takiej wykładni prowadzi bowiem do sytuacji, w której uchwalony przepis w chwili jego wejścia w życie jest już częściowo niewykonalny i nie znajduje zastosowania. Racjonalność ustawodawcy, który w sposób jawny proceduje projekt ustawy zawierający w swej treści odniesienie do stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie uchwała ten projekt w niezmienionej wersji, mimo że stan ten został już zniesiony, przemawia za uznaniem że ustawodawca, który dał uprzednio obywatelom swego rodzaju promesę ochrony prawnej na czas stanu zagrożenia epidemicznego, mimo zniesienia tego stanu - ochronę tę wprowadza z mocą wsteczną. Sąd zaznaczył, że organ może i powinien uwzględniać przy wykładni przepisów szerszy kontekst społeczny, w jakim przepisy te były wprowadzane, a także dokonywać ich wykładni w taki sposób aby obywatel, którego dotyczą zakazy, nakazy, wytyczne i zalecenia innych organów władzy, po ostatecznym

ukształtowaniu jego sytuacji prawnej przez organ władzy publicznej mógł mieć w dalszym ciągu racjonalne przekonanie, że nie został pokrzywdzony na skutek sprzecznych działań różnych organów państwa.

Można jeszcze zwrócić uwagę na sprawę sygn. I SA/Rz 112/20, w której Sąd przedstawił stanowisko odnośnie do kwestii zachowania terminu do wniesienia skargi, która złożona została w placówce InPost S.A., a który to operator nie ma statusu operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018r., poz.2188 ze zm.). Sąd nie zakwestionował, że w dniu 19 października 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę w sprawie sygn. akt I OPS 1/15, zgodnie z którą, oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego, w sprawie sądowoadministracyjnej, w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 P.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie. Sąd nie zanegował wiążącej mocy uchwały NSA, jednak dostrzegł, że stanowisko w niej wyrażone jest nie do pogodzenia z późniejszym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z dnia 27 marca 2019r. w sprawie C-545/17). W takiej sytuacji, co do zasady sąd orzekający powinien zwrócić się do poszerzonego składu NSA o podjęcie nowej uchwały w trybie określonym w art. 269 § 1 P.p.s.a. Jednakże Sąd podzielił przedstawiony już w orzecznictwie pogląd, że należy odstąpić od wszczęcia procedury przewidzianej przez art. 269 § 1 P.p.s.a., uznając za niecelowe kierowanie do poszerzonego składu NSA zagadnienia prawnego dotyczącego interpretacji dyrektywy unijnej. Zgodnie bowiem z art. 267 TFUE tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony do dokonywania interpretacji prawa unijnego, w tym dyrektyw.

Natomiast w Wydziale II można wskazać na sprawę sygn. II SA/Rz 855/20, w której Sąd uchylił postanowienie SKO w Krośnie uchylające postanowienie Wójta Gminy Krempna w całości i umarzające postępowanie organu I instancji w przedmiocie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji zezwalającej na usunięcie drzew rosnących w pasie drogowym. Sąd zgodził się z ogólną oceną organu zażaleniowego, że pozbawienie mocy wiążącej decyzji administracyjnej, co do której złożono wnioski o wyjaśnienie w drodze postanowienia wątpliwości co do jej treści (art. 113 § 2 k.p.a.), powinno co do zasady skutkować umorzeniem postępowania

w przedmiocie tej kwestii (w pierwszej – art. 105 § 1 w zw. z art. 126 k.p.a. albo w drugiej instancji – art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 144 k.p.a.), to jednak w określonych sytuacjach konieczność dokonania tzw. oficjalnej wykładni decyzji, która została uchylona, może okazać się aktualna, pomimo iż w sensie formalnym nie obowiązuje już przedmiot tego rodzaju wykładni. Sytuacje tego rodzaju mogą wiązać się przykładowo z koniecznością dokonania oceny legalności działań związanych z dobrowolnym lub przymusowym wykonaniem decyzji, której treść wywołała wątpliwości organu egzekucyjnego albo strony i która została następnie uchylona. Tego rodzaju ocena może być również konieczna w odniesieniu do decyzji nieostatecznych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności lub które były natychmiastowo wykonalne z mocy ustawy. W przedmiotowej sprawie wystąpiła właśnie ostatnio wymieniona sytuacja. Strona skarżąca miała więc, w ocenie Sądu, prawo do merytorycznej oceny przez organ zażaleniowy postanowienia wyjaśniającego albowiem nie tylko była uprawniona do rozpoczęcia natychmiastowego wykonywania decyzji w takim rozumieniu, jakie zostało nadane jej w skarżonym postanowieniu, lecz dodatkowo czynności te faktycznie podjęła, przystępując do usuwania spornych drzew.

Sąd uwzględnił także skargę w sprawie sygn. II SA/Rz 532/20 i uchylił akt Burmistrza Kolbuszowej o odmowie wypłaty wynagrodzenia skarżącej jako ustanowionemu przez sąd opiekuńczy kuratorowi w postępowaniu administracyjnym. W uzasadnieniu, powołując się na stanowisko sądów administracyjnych, przyjął, że właściwy organ administracji publicznej, który wystąpił do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora dla nieobecnej strony postępowania na podstawie art. 184 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zw. z art. 34 § 1 k.p.a., jest zobowiązany do wydania na podstawie art. 264 § 1 w zw. z art. 263 § 2 k.p.a. postanowienia o ustaleniu kosztów postępowania administracyjnego w zakresie wynagrodzenia ustanowionego na jego żądanie przez sąd opiekuńczy kuratora nieobecnej osoby fizycznej oraz o przyznaniu powyższych kosztów ze środków tego organu, w wysokości wynikającej ze stosowanego per analogiam legis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. poz. 536 ze zm.).

Skarga została również uwzględniona w sprawie sygn. II SA/Rz 1481/19, w której uchylone zostały postanowienia organów obydwu instancji w przedmiocie

odmowy przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie prawa do jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu. Sąd przedstawił tezę, że przewidziany treścią art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2019 r., poz. 473, dalej: „u.z.ż.”) dwunastomiesięczny termin na złożenie wniosku o wypłatę tego rodzaju świadczenia ma charakter procesowy, w związku z czym może podlegać przywróceniu na podstawie art. 58 i art. 59 k.p.a. Zdaniem Sądu, za powyższym przemawia to, że uprawnienie do jednorazowego świadczenia powstaje w momencie urzeczywistnienia się przesłanek wskazanych w art. 10 ust. 1 u.z.ż., to jest: urodzenia się dziecka żywego i uzyskania zaświadczenia o jego chorobie lub upośledzeniu oraz okresie ich powstania. Potwierdza to pośrednio treść tego przepisu, gdzie stwierdzono, że "Z tytułu urodzenia się żywego dziecka, posiadającego zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3, przyznaje się (...) jednorazowe świadczenie." Z kolei w ust. 3 art. 10 u.z.ż. mowa jest o tym, że prawo do jednorazowego świadczenia "ustala się" na wniosek. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "ustala" dowodzi tego, że decyzja w tym przedmiocie ma charakter deklaratoryjny. Nie kształtuje ona stosunku prawnego, którego treścią jest uprawnienie do przedmiotowego świadczenia, lecz potwierdza w sposób wiążący, że taki stosunek już istnieje i ma taką właśnie treść. Decyzja deklaratoryjna w istocie jedynie "uwalnia" skutek prawny powstały ex tunc z mocy prawa. Decyzyjne ustalenie/potwierdzenie prawa do świadczenia jednorazowego jest niezbędne do jego wypłaty, a nie do jego powstania. Kolejnym zaś argumentem wspierającym dotychczasową tezę jest określony przez ustawodawcę w art. 10 ust. 4 u.z.ż. skutek uchybienia 12-miesięcznego terminu na złożenie wniosku o wypłatę jednorazowego świadczenia. W zdaniu drugim powołanego przepisu przesądzono, że wniosek spóźniony pozostawia się bez rozpoznania. W ocenie Sądu, tak określona reakcja na spóźniony wniosek ma charakter czysto procesowy, albowiem nie skutkuje pozbawieniem prawa do świadczenia, lecz pozbawieniem skuteczności wniosku o jego wypłatę. Pozostawienie bez rozpoznania spóźnionego wniosku o wypłatę jednorazowego świadczenia odnosi się nie do samego prawa do tego świadczenia, lecz do skuteczności zainicjowania postępowania

administracyjnego, w którym prawo to ma zostać decyzyjnie potwierdzone i następnie wypłacone.

Warto jeszcze przywołać sprawę sygn. II SA/Rz 592/20, w której Sąd oddalił skargę na postanowienie SKO w Rzeszowie w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. Po doręczeniu decyzji organu I instancji, co nastąpiło w dniu 29 listopada 2019 r., pełnomocnik skarżącej złożył oświadczenie, że odebrał decyzję i zrzeka się prawa do odwołania od niej. Sąd zauważył, że w orzecznictwie przepis art. 127a k.p.a. nie jest jednomyślnie interpretowany. Prezentowane jest stanowisko, że strona nie może zrzec się prawa do wniesienia odwołania przed doręzeniem jej decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - przed dniem jej ogłoszenia, przy czym termin do wniesienia odwołania rozpoczyna bieg w dniu następnym po dniu doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Sąd podzielił jednakże pogląd przeciwny, że art. 127a § 1 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. powinien być rozumiany w ten sposób, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być złożone przez stronę w dniu doręczenia decyzji po doręczeniu jej decyzji. Wynikający z art. 127a § 1 k.p.a. warunek skutecznego zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania, polegający na tym, że zrzeczenie ma mieć miejsce w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, służy temu, aby strona podjęła decyzję o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania po zapoznaniu się z decyzją, a więc po tym, kiedy decyzja zostanie jej doręczona lub ogłoszona. Uwzględniając tę okoliczność trudno znaleźć uzasadnienie dla stanowiska, że strona nie może skutecznie zrzec się prawa do wniesienia odwołania od decyzji, której treść jest jej znana, dlatego, że zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a. dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie wlicza się do czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania. Sąd podkreślił, że czynność polegająca na złożeniu pisma zawierającego oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być więc dokonana w dniu doręczenia decyzji, po zapoznaniu się z jej treścią. Natomiast skuteczność tej czynności i zawartego w piśmie oświadczenia, następuje z dniem rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Wobec tego, strona do czasu rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania może cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, gdyż oświadczenie nie wywołało jeszcze skutku w postaci ostateczności i prawomocności decyzji.

39. Prawo pomocy

Postępowanie o przyznanie prawa pomocy w większości spraw wszczynane jest na wniosek osób fizycznych, ale także przez osoby prawne i jednostki nie posiadające osobowości prawnej. 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 sądownoadministracyjnego 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 kwestii prawa pomocy wydawane są również zarządzenia o pozostawieniu wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania z przyczyn formalnych – niezłożenie go na formularzu według odpowiedniego wzoru oraz wobec niekompletnego i nieuzupełnionego wniosku (II SPP/Rz 17/20, II SPP/Rz 27/20, II SPP/Rz 196/20).

Spośród wniosków o prawo pomocy rozpoznanych w Wydziale I dominowały te składane przez osoby fizyczne, głównie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub w sprawach związanych z taką działalnością, co wynika z charakteru spraw podlegających kontroli Sądu w tym Wydziale. Można zwrócić uwagę na te postanowienia, w których referendarz sądowy rozpoznawał kolejne wnioski o prawo pomocy zgłaszane przez te same podmioty w tej samej sprawie. Były one wówczas rozpoznawane przy uwzględnieniu nie tylko przepisów art. 246 p.p.s.a., ale też dyspozycji art. 165 p.p.s.a. W postanowieniu I SPP/Rz 202/20 zwrócono uwagę, że przyznając wnioskodawcy częściowe prawo pomocy postanowieniem sygn. I SPP/Rz 115/20 oceniono sytuację materialnobytową wnioskodawcy także przez pryzmat przyszłych kosztów sądowych, a obecnie ubiegając się o prawo pomocy wnioskodawca nie wykazał istotnej zmiany (pogorszenia) swojej sytuacji materialnobytovej względem ocenianej poprzednio. Referendarz podkreślał również, że wykazanie przesłanek warunkujących przyznanie

prawa pomocy należy do wnioskodawcy, a rolą rozpoznającego wniosek jest ocena zaofiarowanych informacji i dokumentów przez pryzmat przesłanek określonych w art. 246 p.p.s.a. Takie stanowisko wyrażono m.in. w postanowieniu I SPP/Rz 89/20. Z kolei rozpoznając wnioski podmiotów korporacyjnych referendarz zwracał uwagę, że uwzględnienie wniosku na podstawie przepisów art. 246 § 2 p.p.s.a. oparto na uznaniu rozpoznającego wniosek, a przyznanie prawa pomocy np. osobie prawnej, w szczególności podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą wymaga wykazania, że podmiot taki nie tylko nie ma środków na pokrycie kosztów postępowania, ale że nie udało się ich pozyskać pomimo podjęcia wszelkich niezbędnych ku temu środków i działań. Taką ocenę wyrażono m.in. w postanowieniach w sprawach I SPP/Rz 191/20, I SPP/Rz 182/20.

Rozpoznając kolejny wniosek pełnomocnika z urzędu o wynagrodzenie (koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej skarżącemu w ramach przyznanego prawa pomocy) w postanowieniu I SPP/Rz 645/19 referendarz sądowy zwrócił uwagę, że warunkiem przyznania pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenia jest faktyczne udzielenie reprezentowanej stronie pomocy prawnej. Tymczasem analiza akt sprawy głównej wykazała, że pełnomocnik nie podjęła we właściwym czasie czynności, do których została wyznaczona, związanych z tokiem postępowania drugoinstancyjnego. Uchybiony przez pełnomocnika termin nie został przywrócony, a zgłoszona po raz kolejny opinia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, podobnie jak wcześniejsza, została wniesiona do Sądu po upływie przepisanej terminu i bez jego przywrócenia przez Sąd. Czynność w postępowaniu sądowym podjęta po upływie terminu jest zaś bezskuteczna. Referendarz skonstatował, że pełnomocnik nie podjęła w sprawie czynności, które można by ocenić jako udzielenie pomocy prawnej, za które należałoby przyznać jej wynagrodzenie. Wobec tego odmówiono uwzględnienia wniosku.

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

sądowych i odmowy ustanowienia adwokata (II SPP/Rz 176/20, II SPP/Rz 271/20, II SPP/Rz 237/20).

Negatywnie oceniane w większości są wnioski o przyznanie prawa pomocy w sprawach ze skarg w przedmiocie dostępu do informacji publicznej. W sprawie II SPP/Rz 248/20 referendarz sądowy argumentował odnosząc się do przedmiotu sporu w aspekcie przyznania prawa pomocy, że skoro skarżący nie pozostaje w posiadaniu informacji o jakie wnioskował w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, może zwrócić się o jej udostępnienie ponownie, a w tym czasie zbierać środki pieniężne na zabezpieczenie ewentualnych opłat sądowych. Zatem chwilowy brak środków pieniężnych na zainicjowanie postępowania sądowego w takiej sprawie, nie jest przeszkodą, która na trwale pozbawiałaby stronę możliwości egzekwowania swoich uprawnień w odniesieniu do treści przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r, poz. 1764 ze zm.).

Zdarza się, że pełnomocnicy nie składają we wniosku o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oświadczenia, z którego jednoznacznie wynika, że opłaty nie zostały zapłacone w całości lub w części. W sprawie II SA/Rz 1091/18 podkreślono, że brak było podstaw do wezwania adwokata do uzupełnienia wniosku w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., bowiem dyspozycja tego przepisu odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy pismo obarczone jest brakami formalnymi. Wniosek taki zaś nie jest pismem w rozumieniu art. 45 - 48 p.p.s.a. Niezłożenie przez pełnomocnika wskazanego oświadczenia nie stanowi braku formalnego pisma, lecz brak w zakresie uzasadnienia wniosku. Oświadczenie, że opłaty z tytułu udzielenia pomocy prawnej nie zostały opłacone w całości lub w części, jest nieodzownym elementem uzasadnienia wniosku o przyznanie kosztów, stanowiącym przesłankę do przyjęcia, że praca pełnomocnika nie została wynagrodzona.

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 - 36,
 2. ilość wniosków o wydanie kopii orzeczenia w trybie dostępu do informacji publicznej wyniosła – 3,
 3. ilość wniosków załatwionych poprzez udzielenie informacji, ze wskazaniem liczby spraw dotyczących wydania kopii orzeczenia - 34 w tym 1 załatwionych poprzez wydanie kopii orzeczenia,
 4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej wynosi - 0, w tym odmówiono udzielenia informacji publicznej w 0 przypadku (na podstawie art. 3 ust.1 pkt 1 w zw. z art.16 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), umorzono postępowanie - 0, sprawy w których odmówiono przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania - 0,
 5. ilość wydanych decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej lub o wysokości opłat – 0.
- II. informował osoby zainteresowane o właściwości sądu oraz o stanie spraw załatwianych w sądzie, udostępniał do wglądu akta spraw, wydawał odpisy orzeczeń i kserokopie dokumentów z akt sądowoadministracyjnych. Do rejestru „Informacja w sprawach”, gdzie wpisywane były wnioski o wydanie odpisu orzeczeń i wnioski o wydanie kserokopii dokumentów z akt sądowoadministracyjnych wpłynęło 76 wniosków, z tego:
 - 13 wniosków o wydanie odpisów orzeczeń,
 - 16 wniosków o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy,
 - 47 wniosków dotyczyło informacji w sprawie.
 - Wydział Informacji Sądowej ponadto :
 - 107 razy udostępniał akta spraw do wglądu.

W ramach współpracy z organami ścigania i sądami powszechnymi udzielono 52 odpowiedzi na skierowane do Sądu pisma (w tym 15 pism o wypożyczenie akt sądowych). W ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi nie wpłynęła żadna korespondencja;

- III.** prowadził sprawy petycji, skarg i wniosków, gdzie wpłynęło łącznie 40
- IV.** wniosków;
- V.** prowadził sprawozdawczość statystyczną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie;
- VI.** sprawował obowiązki administratora systemu informatycznego;
- VII.** przygotował 8 tez Sądu do przekazania do zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, który wydaje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- VIII.** udostępniał wnioski o ogłoszenie aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa;
- IX.** sprawował obsługę rzecznika prasowego Sądu;
- X.** gromadził przepisy prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych, oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych;
- XI.** prowadził bibliotekę WSA w Rzeszowie;
- XII.** prowadził Biuletyn Informacji Publicznej (bip.rzeszow.wsa.gov.pl), zamieszczając tam między innymi miesięczne i roczne informacje o ruchu spraw.