

**Informacja o działalności  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Krakowie  
w 2015 r.**

**Kraków, 2016 r.**



## Spis treści

A. Działalność pozaorzecznicza Sądu .....	<b>9</b>
I. Współpraca zagraniczna Sądu .....	9
II. Szkolenia i konferencje własne .....	10
III. Konferencje i szkolenia zewnętrzne Sędziów i referendarzy .....	11
IV. Narady, zebrania i szkolenia wydziałowe .....	16
V. Szkolenia pracowników .....	19
VI. Główne zadania techniczno-organizacyjne .....	22
B. Działalność orzecznicza Sądu .....	<b>23</b>
I. Wpływ i załatwienia spraw .....	23
II. Postępowanie mediacyjne .....	31
III. Postępowanie uproszczone .....	31
IV. Prawo pomocy .....	31
V. Uchybienia w działalności organów administracji publicznej .....	36
VI. Wybrane zagadnienia orzecznicze .....	38
1. Wydział I .....	38
2. Wydział II .....	48
3. Wydział III .....	99
C. Wykres i tabela .....	<b>106</b>



**Informacja o działalności**  
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**  
**w 2015 r.**

W 2015 roku zakres właściwości miejscowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie określony był przepisami § 1 pkt 5 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. nr 72, poz. 652) w brzmieniu nadanym Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2004 r. (Dz.U. nr 187, poz. 1927) oraz art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270).

Zgodnie z tymi regulacjami WSA w Krakowie rozpatrywał sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej mających siedzibę na obszarze województwa małopolskiego.

Sąd w Krakowie – stosownie do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (Dz.U. nr 72, poz. 653) rozpatrywał również sprawy dotyczące działania tego organu, a wszczynane przez osoby zamieszkałe na terenie województwa małopolskiego.

Od 10 października 2008 r., zgodnie z Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. nr 163, poz. 1016), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpoznaje sprawy z zakresu objętego w/w rozporządzeniem

inicjowane przez skarżących mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie małopolskim.

Ponadto Sąd na podstawie Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 kwietnia 2011 roku w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Dz.U. nr 89, poz. 506), rozpoznaje sprawy dotyczące nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, wnoszone przez podmioty zamieszkałe lub mające swoją siedzibę na terenie województwa małopolskiego.

Na koniec grudnia 2015 r. w WSA w Krakowie zatrudnionych było 40 sędziów, przy liczbie etatów orzeczniczych wynoszącej 41. W toku pozostawała procedura obsadzania jednego wolnego stanowiska sędziowskiego.

W 2015 r. nominację na sędziego WSA w Krakowie otrzymał Wiesław Kuśnierz, który w listopadzie 2015 r. podjął obowiązki sędziowskie.

W dniu 10 kwietnia 2015 r. Sędzia NSA Andrzej Irla powołany został na drugą 5-letnią kadencję na stanowisko Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, a w dniu 12 maja 2015 r. nominację na stanowisko wiceprezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie otrzymał sędzia WSA Bogusław Wolas.

Na stanowiskach referendarzy utrzymało się pełne zatrudnienie w wymiarze 5 osób.

W 2015 r. zmniejszyła się w stosunku do roku 2014 liczba zatrudnionych w Sądzie urzędników i innych pracowników i wynosiła ona na 31 grudnia 2015 r. 110 osób (w tym 3 osoby były zatrudnione na zastępstwo, 8 osób na umowy czasowe, 1 osoba na okres próbny).

W tej liczbie mieści się 24 asystentów sędziów (na 22 planowane etaty).

Sędziowie: Dorota Dąbek, Iwona Niżnik-Dobosz, Mariusz Kotulski, Wojciech Jakimowicz, Kazimierz Bandarzewski, Krystyna Daniel, Nina Półtorak,

Paweł Dąbek i Hanna Knysiak-Sudyka – są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi wyższych uczelni krakowskich.





## **A. Działalność pozaorzecznicza Sądu**

### **I. Współpraca zagraniczna Sądu**

1. W dniach 19-20 maja 2015 r. Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla oraz sędzia WSA w Krakowie Waldemar Michaldo, na zaproszenie Prof. dr. hab. Hartmuta Schwana Prezesa Wyższego Sądu Administracyjnego w Weimarze (Oberverwaltungsgericht Weimar) złożyli wizytę w tym Sądzie. Wizyta obejmowała m.in. spotkanie z sędziami, podczas którego przedstawione zostały bieżące informacje dotyczące funkcjonowania sądów administracyjnych w Niemczech i w Polsce.

Ponadto, Prezes Andrzej Irla i sędzia Waldemar Michaldo uczestniczyli w nadaniu prof. dr. hab. Stanisławowi Biernatowi tytułu doctora honoris causa Uniwersytetu Friedricha Schillera w Jenie - Prof. S. Biernat był sędzią NSA orzekającym w OZ NSA w Krakowie w latach 2001-2004, w WSA w Krakowie w latach 2004-2005 i w NSA w latach 2005-2008);

2. W dniach 26-27 sierpnia 2015 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie miało miejsce spotkanie sędziów orzekających w WSA z kilkunastoosobową grupą sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy.

W czasie spotkania sędzia Ramūnas Gadliauskas przedstawił zasady funkcjonowania sądów administracyjnych na Litwie. Prezes WSA w Krakowie przedstawił analogiczną problematykę dotyczącą sądów administracyjnych w Polsce, z uwzględnieniem ostatnich zmian w zakresie postępowania przed polskimi sądami administracyjnymi. Goście zwiedzili budynki siedziby sądowe WSA w Krakowie i zapoznali się z funkcjonowaniem sekretariatów. Zwiedzili także Kraków.

3. W dniu 2 października 2015 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie gościła grupa adwokatów z Niemiec oraz z innych krajów zrzeszonych w organizacji Advoselect. Zrzeszenie Advoselect Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych (EWIV) z siedzibą w Stuttgarcie powstało w listopadzie 1991r. w Niemczech i jest zrzeszeniem adwokatów z całej Europy, którzy działają w ramach różnych dziedzin prawa, szczególnie w sprawach

gospodarczych. W trakcie wizyty gości, Wiceprezes WSA w Krakowie Bogusław Wolas i SWSA Waldemar Michaldo przedstawili rys historyczny oraz zasady funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce.

W dniach 6-8 października 2015 r. czteroosobowa delegacja WSA w Krakowie pod przewodnictwem Prezesa Sądu Andrzeja Irla gościła w Miejskim Sądzie w Pradze. Wizyta była kontynuacją nawiązanej w 2011 r. współpracy z tym Sądem. W trakcie spotkania z Prezesem Sądu JUDr. Liborem Vávřą, Wiceprezesem Sądu Alešem Sabolem i sędziami orzekającymi w sprawach sądownoadministracyjnych, a także obserwując przebieg rozpraw, delegacja zapoznała się m.in. z nowymi procedurami uwzględniającymi zapis elektroniczny przebiegu rozprawy oraz omówiono procedury sądownoadministracyjne w obu krajach.

## **II. Szkolenia i konferencje własne**

1. W dniach 12-14 października 2015 r. w Ustroniu odbyła się konferencja szkoleniowa sędziów orzekających w WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji była wymiana doświadczeń i poglądów dotyczących kierunków orzecznictwa w sądownictwie administracyjnym. Podczas konferencji przedstawione zostały następujące wykłady:

- „Założenia reformy ustrojowej samorządu terytorialnego i wpływ na zmiany w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w kierunku Kodeksu prawa samorządu terytorialnego).”,
- „Wymiar sprawiedliwości w społeczeństwie medialnym.”,
- „Intertemporalne znaczenie zasady aktualności.”,
- „Uznanie administracyjne jako przesłanka wyłączająca dopuszczalność realizowania przez sąd administracyjny kompetencji z art. 145a § 1 p.p.s.a. Wybrane zagadnienia nowelizacji p.p.s.a.”,
- „Znaczenie orzecznictwa sądów administracyjny dla dogmatyki prawa administracyjnego.”,

- „Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29.07.2014 r. wydanego w sprawie P 49/13 na orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach podatków od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niemających pokrycia w ujawnionych źródłach.”,
  - „Źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych.”,
  - „Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach z zakresu podatku od czynności cywilnych.”,
  - „Kary pieniężne w transporcie drogowym w orzecznictwie sądów administracyjnych.”,
  - „Warunki zabudowy – zagadnienia wybrane.”.
2. W dniu 3 grudnia 2015 r. w siedzibie WSA w Krakowie Pani prof. dr hab. Halina Kurek – Kierownik Katedry Lingwistyki Kulturowej i Socjolingwistyki Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłosiła dla sędziów, referendarzy i asystentów sędziów wykład „Mówiony język prawniczy.”
  3. W dniu 7 grudnia 2015 r. Pani prof. UJ dr. hab. Nina Półtorak w siedzibie WSA w Krakowie wygłosiła wykład „Przepisy o grach hazardowych z perspektywy prawa Unii Europejskiej”, którego adresatami byli sędziowie, referendarze i asystenci sędziego.
  4. W dniach 15 grudnia 2015 r. i 17 grudnia 2015 r. w siedzibie Sądu odbyło się szkolenie sędziów i pracowników WSA w Krakowie z zakresu nowej wersji programu LEX ONLINE.

### **III. Konferencje i szkolenia zewnętrzne Sędziów i referendarzy sądowych**

Sędziowie i referendarze orzekający w WSA w Krakowie uczestniczyli w roku 2015 w 34 następujących konferencjach i szkoleniach zewnętrznych organizowanych przez inne Sądy, uczelnie i inne instytucje:

1. 12 lutego 2015 r. Prezes Andrzej Irla uczestniczył w spotkaniu Forum Przewodniczących Rad Gmin i Powiatów Małopolski, które odbyło się w siedzibie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie. W trakcie spotkania Prezes wygłosił

wykład dotyczący obowiązku udostępniania informacji publicznej przez samorządy województwa małopolskiego.

2. 23 lutego 2015 r. Prezes Andrzej Irla uczestniczył w Warszawie w obchodach 25-lecia Krajowej Rady Sądownictwa.

3. W dniach 2-3 marca 2015 r. w konferencji naukowej zorganizowanej w Krakowie pod nazwą „25-lecie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w służbie obywatelowi” uczestniczyli: Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla oraz sędziowie Dorota Dąbek, Kazimierz Bandarzewski i Iwona Niżnik-Dobosz.

4. W dniach 19-20 marca 2015 r. w szkoleniu dla patronów koordynatorów praktyk aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, zorganizowanym w Krakowie przez KSSiP uczestniczył SWSA Waldemar Michaldo.

5. W dniach 23-27 marca 2015 r. w konferencji prawa europejskiego zorganizowanej w Barcelonie przez Zrzeszenie Prawników Polskich – Oddział w Katowicach, uczestniczyli sędziowie: Anna Szkodzińska, Joanna Tuszyńska, Aldona Gąsecka-Duda, Iwona Niżnik-Dobosz, Ewa Michna i Agnieszka Nawara-Dubiel.

6. W dniu 10 kwietnia 2015 r. w konferencji „Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki” zorganizowanej w Krakowie przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UJ uczestniczyli sędziowie: Ewa Michna i Mariusz Kotulski.

7. W dniach 11-12 kwietnia 2015 r. – w IX Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Podatkowego „Kierunki rozwoju podatkowego” – organizowanej w Krakowie przez Koło Naukowe Prawa Podatkowego TBS Prawa UJ uczestniczył sędzia Waldemar Michaldo.

8. W dniach 13-18 kwietnia 2015 r. w konferencji prawa europejskiego organizowanej w Barcelonie przez Zrzeszenie Prawników Polskich – Oddział w Katowicach uczestniczyli sędziowie: Janusz Bociąga, Paweł Darmoń, Halina Jakubiec, Barbara Pasternak i Maria Zawadzka.

9. W dniach 20-21 kwietnia 2015 r. w konferencji w sprawie wykonywania nadzoru nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi, zorganizowanej w Uniejowie przez Biuro Orzecznictwa NSA uczestniczył Prezes Andrzej Irla.
10. W dniach 14-15 maja 2015 r. w warsztatach z zakresu praw człowieka i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej, które odbyły się w Wilnie, udział wzięła sędzia WSA Ewa Michna.
11. W zorganizowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 25 maja 2015 r. seminarium dla referendarzy sądowych uczestniczyli wszyscy referendarze sądowi WSA w Krakowie tj.: Agnieszka Góra, Grzegorz Karcz, Renata Ranicka, Monika Rudzka, Michał Śmiałowski.
12. W dniach 8-9 czerwca 2015 r. w VII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Ocena i propozycja zmian” w Kazimierzu Dolnym udział wzięli sędzia WSA Urszula Zięba oraz sędzia WSA Jarosław Wiśniewski.
13. W dniu 12 czerwca 2015 r. w Krakowie w Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej IV Forum Cywilistyczne pt. „50 lat obowiązywania ustaw: kodeks cywilny i kodeks postępowania cywilnego” udział wzięł Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla.
14. 13 czerwca 2015 r. w Krakowie w uroczystości kończącej osiemnasty rok Szkoły Prawa Niemieckiego udział wzięł Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla. Wykład gościnny w języku niemieckim na temat „My nie. Europa jako idea bycia odmiennym” wygłosiła prof. Angelika Nussberger, sędzia w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.
15. W dniach 14-16 czerwca 2015 r. w Gródku n/Dunajcem - w konferencji naukowej pt. „Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich” udział wzięła sędzia WSA Dorota Dąbek.
16. W dniu 15 czerwca 2015 r. w Warszawie w konferencji pt. „Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym” udział wzięli Prezes WSA

w Krakowie Andrzej Irla oraz sędziowie: Ewa Michna, Maria Zawadzka oraz Janusz Kasprzycki.

17. W dniach 21–23 czerwca 2015 r. w Łodzi w XVI Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. „Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania” udział wzięli sędzia WSA Agnieszka Nawara-Dubiel, sędzia WSA Iwona Niżnik-Dobosz, sędzia WSA Mariusz Kotulski.

18. W dniach 22–24 czerwca 2015 r. w konferencji w Rawie Mazowieckiej zorganizowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie poświęconej ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uczestniczył Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla.

19. W dniach 9-11 września 2015 r. wszyscy Referendarze WSA w Krakowie uczestniczyli w warsztatach szkoleniowych dotyczących zmian w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, organizowanych przez Regionalny Ośrodek Szkoleniowy Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim.

20. W dniach 14-16 września 2015 r. w konferencji zorganizowanej w Zamościu przez WSA w Lublinie przy współpracy z Izbą Finansową NSA uczestniczyli sędziowie orzekający w sprawach podatkowych tj. Wiceprezes WSA w Krakowie Bogusław Wolas, Jarosław Wiśniewski i Waldemar Michaldo.

21. W dniach 18-19 września 2015 r. w konferencji w Toruniu na temat aktualnych problemów dotyczących podatku od towarów i usług, organizowanej przez Ośrodek Studiów Fiskalnych Uniwersytetu M. Kopernika, uczestniczyli sędziowie orzekający w sprawach podatkowych tj. SWSA Ewa Michna, SWSA Urszula Zięba, SWSA Stanisław Grzeszek.

22. W dniach 21-23 września 2015 r. w konferencji sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Józefowie uczestniczył Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla.

23. W dniach 28-30 września 2015 r. w konferencji w Czarnej organizowanej przez WSA w Rzeszowie uczestniczyli sędziowie orzekający w sprawach

ogólnoadministracyjnych tj.: sędzia Joanna Tuszyńska, sędzia Anna Szkodzińska, sędzia Agnieszka Nawara-Dubiel, sędzia Renata Czeluśniak.

24. W dniu 28 września 2015 r. w Konferencji organizowanej w Warszawie przez Fundację Court Watch Polska pt. „Obywatelski monitoring sądów – podsumowanie 5–lecia programu” uczestniczył Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla.

25. W dniu 1 października 2015 r. w Inauguracji roku akademickiego 2015/2016 Uniwersytetu Jagiellońskiego uczestniczył Prezes WSA Andrzej Irla.

26. W dniu 2 października 2015 r. w III Konferencji problemowej zorganizowanej w Krynicy-Zdrój przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów uczestniczył Prezes Andrzej Irla. Prezes wygłosił na konferencji wykład na temat „Prawo inwestycyjne a jakość życia”.

27. W dniach 9-10 października 2015 r. w Kongresie „European Bars Federation Intermediate Meeting” zorganizowanym w Krakowie przez Okręgową Radę Adwokacką uczestniczył Prezes WSA w Krakowie Andrzej Irla.

28. W dniu 9 października 2015 r. w konferencji w Gdańsku zorganizowanej przez Prawnicze Forum Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa pt. „Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość” uczestniczyli sędziowie WSA w Krakowie: Agnieszka Jakimowicz i Wojciech Jakimowicz.

29. W dniach 22-23 października 2015 r. w konferencji zorganizowanej w Gdańsku przez Katedrę Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego pt. „Damages for violations of human rights – domestic, comparative and international perspectives”, uczestniczyły: Urszula Zięba i Ewa Michna.

30. W dniach 14-19 listopada 2015 r. w Konferencji szkoleniowej zorganizowanej w Rzymie dla sędziów sądów administracyjnych przez Zrzeszenie Prawników Polskich Oddział w Katowicach uczestniczyli: Joanna Tuszyńska, Anna Szkodzińska, Renata Czelusniak, Ewa Michna, Paweł Darmoń, Mirosław Bator. Zgodnie z programem tej konferencji, m.in. odbyły się spotkania z sędziami Sądu Apelacyjnego w Rzymie i Trybunału Administracyjnego.

31. W dniu 19 listopada 2015 r. w Seminarium Naukowym pt. „Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia“ zorganizowanym przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego uczestniczyli: Prezes Andrzej Irla oraz sędziowie: Mariusz Kotulski i Kazimierz Bandarzewski.

32. W dniach 23-24 listopada 2015 r. w seminarium w Lublinie organizowanym przez WSA w Lublinie w zakresie wybranych zagadnień postępowania kontrolnego i podatkowego z udziałem przedstawicieli urzędów kontroli skarbowej uczestniczyli sędziowie Wydziału I Podatkowego WSA w Krakowie tj. Wiceprezes WSA w Krakowie Bogusław Wolas, Agnieszka Jakimowicz, Ewa Michna.

33. W dniach 23-24 listopada 2015 r. w polsko-niemieckim w seminarium sędziów administracyjnych, które odbyło się w siedzibie NSA w ramach wizyty delegacji sędziów Federalnego Sądu Administracyjnego oraz prezesów Wyższych Sądów Administracyjnych Berlina, Brandenburgii i Saksonii, uczestniczył Prezes Andrzej Irla.

34. W dniu 26 listopada 2015 r. w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie w konferencji pt. „Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w świetle orzeczeń NSA, SN, TK“ uczestniczyli: Prezes Andrzej Irla oraz sędziowie: Barbara Pasternak, Halina Jakubiec, Janusz Kasprzycki, Agnieszka Nawara-Dubiel oraz asystenci sędziego: Patrycja Krawczyk, Anna Kopeć i Ewelina Dziuban.

#### **IV. Narady, zebrania i szkolenia wydziałowe (w wydziałach orzecznich Sądu)**

1. W wydziale I WSA w Krakowie, w następujących dniach odbyło się 6 narad sędziów: 23 lutego 2015 r., 23 marca 2015 r., 11 maja 2015 r., 18 czerwca 2015 r., 21 września 2015 r., 8 grudnia 2015 r.

Na naradzie w dniu 23 lutego 2015 r. omówiono przesłane przez Biuro Orzecznictwa NSA opracowanie pt. „Przychody z działalności wykonywanej osobiście w aspekcie zwolnień od podatku od osób fizycznych w orzecznictwie



sądów administracyjnych z lat 2004-2014”. Przedmiotem narady było również nakładanie opłat za udzielanie informacji publicznej.

Przedmiotem narady w dniu 23 marca 2015 r. był problem rozbieżności w klasyfikacji symbolowej spraw w przedmiocie udzielenia osobie niepełnosprawnej dofinansowania ze środków PFRON zadań służących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Podczas narady w dniu 11 maja 2015 r. omówiono bieżące problemy orzecznicze dotyczące skutków podatkowych leasingu zwrotnego oraz niektórych skutków procesowych złożenia przez stronę w toku postępowania podatkowego żądania dokonywania doręczenia w formie elektronicznej.

Na naradzie w dniu 18 czerwca 2015 r. omówiono zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynikające z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

Przedmiotem narady w dniu 21 września 2015 r. było przesłane przez Biuro Orzecznictwa NSA opracowanie „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatku od czynności cywilnoprawnych. Wybrane aspekty”.

Na naradzie w dniu 8 grudnia 2015 r. omówiono sprawozdanie z wizytacji przeprowadzonej w Wydziale I przez Wizytatorów NSA. Zwrócono również uwagę na praktyczne konsekwencje nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. W wydziale II WSA w Krakowie odbyło się 6 narad sędziów: 26 stycznia 2015 r., 16 lutego 2015 r., 2 kwietnia 2015 r., 15 czerwca 2015 r., 29 czerwca 2015 r., 2 grudnia 2015 r.

Przedmiotem narady w dniu 26 stycznia 2015 r. była problematyka dostępności terenu inwestycji do drogi publicznej w procedurze podziału nieruchomości i lokalizacji inwestycji.

Na naradzie w dniu 16 lutego 2015 r. omówiono przesłane przez Biuro Orzecznictwa NSA opracowanie „Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych”.

Podczas narady w dniu 2 kwietnia 2015 r. omówiono problemy dotyczące spraw z zakresu informacji publicznej, uregulowań w prawie europejskim dotyczących danych osobowych i ich przetwarzania. Zwrócono uwagę m.in. na orzeczenia sądów europejskich w zakresie ochrony danych osobowych.

Na naradzie w dniu 15 czerwca 2015 r. omówiono zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynikające z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

Przedmiotem narady w dniu 29 czerwca 2015 r. była próba ujednoczenia stanowiska w przedmiocie kwalifikacji ogrodzenia budowlanego jako obiektu budowlanego i kognicji organów nadzoru budowlanego w sprawach związanych z wykonywaniem ogrodzenia w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa.

Na naradzie w dniu 2 grudnia 2015 r. omówiono sprawozdanie z wizytacji Wydziału II, szczególną uwagę poświęcono problematyce spraw starych i zawieszonych.

3. W wydziale III WSA w Krakowie odbyło się 5 narad sędziów: 9 lutego 2015 r., 16 marca 2015 r., 8 czerwca 2015 r., 5 października 2015 r., 9 listopada 2015 r.

Podczas narady w dniu 9 lutego 2015 r. analizowano dane statystyczne dotyczące Wydziału, jak również stanowisko Biura Orzecznictwa NSA dotyczące rozbieżności orzecznictwa w kwestii trybu i formy ustalenia opłaty za udzielanie informacji publicznej.

Przedmiotem narady w dniu 16 marca 2015 r. były uwagi wizytatora dotyczące wyników kontroli Sekretariatu Wydziału. Poruszono również problem rozbieżności w klasyfikacji symbolowej spraw w przedmiocie udzielenia osobie

niepełnosprawnej dofinansowania ze środków PFRON zadań służących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Na naradzie w dniu 8 czerwca 2015 r. omówiono zmiany w projekcie Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych oraz zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wynikające z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

Podczas narady w dniu 5 października 2015 r. omówiono problematykę związaną z orzecnictwem w sprawach dotyczących gier hazardowych.

Na naradzie w dniu 9 listopada 2015 r. omówiono wskaźnik szybkości postępowania, odsetek spraw odroczonej oraz celowość zawieszania postępowań.

Łącznie w wydziałach Sądu w 2015 roku odbyło się 17 narad i szkoleń związanych tematycznie z bieżącym orzecnictwem WSA w Krakowie.

## **V. Szkolenia pracowników**

W 2015 r. w 17 specjalistycznych szkoleniach zewnętrznych wzięło udział 24 pracowników administracji sądowej, w tym:

1. W dniu 23 stycznia 2015 r. w szkoleniu zorganizowanym w Krakowie przez Centrum Promocji i Szkolenia System pt. „Zakładowa Działalność Socjalna w 2015 r. w praktyce” uczestniczyło 3 pracowników- członków Komisji Socjalnej ZFŚS WSA w Krakowie: Agnieszka Słaboń, Małgorzata Kruszec i Patrycja Krawczyk.
2. Dnia 23 lutego 2015 r. w zorganizowanym w Krakowie przez Golden Training szkoleniu „Ochrona Danych osobowych – jak działać zgodnie z prawem” – uczestniczyły: Dorota Frejek – Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej i Joanna Kłós.
3. W szkoleniu w dniu 11 marca 2015 r. w Krakowie dotyczącym udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym uczestniczyli:

Cezary Świdnicki – Zastępca Kierownika Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej, Tomasz Ochoński i Patryk Jawor.

4. W szkoleniu zorganizowanym w dniu 27 marca 2015 r. w Krakowie przez Centrum Szkoleń TAXUS pt. „Gospodarka kasowa po nowelizacji przepisów w jednostkach sektora finansów publicznych jako jeden z elementów kontroli zarządczej” uczestniczyła Edyta Wiśniewska.

5. W dniach 15-16 kwietnia 2015 r. w konferencji pt. „Kształcenie infobrokerów i archiwistów cyfrowych” zorganizowanej w Krakowie przez Instytut Historii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Narodowe Archiwum Cyfrowe oraz Archiwum Narodowe uczestniczyła Katarzyna Nusbaumer – archiwista.

6. W szkoleniu dotyczącym monitorowania i zarządzania siecią w czasie rzeczywistym w dniu 24 kwietnia 2015 r. w Krakowie uczestniczył Piotr Ryndych – Administrator systemu informatycznego.

7. W dniach 6-9 maja 2015 r. w Szczecinie w XII Ogólnopolskiej Konferencji Organizacyjno-Szkoleniowej Stowarzyszenia Archiwistów Instytucji Wymiaru Sprawiedliwości uczestniczyła Katarzyna Nusbaumer – archiwista.

8. W konferencji podsumowującej dorobek bibliotek sądów administracyjnych w okresie 35-lecia ich działalności, w dniu 7 maja 2015 r. w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego uczestniczyły Marta Pawlik i Monika Kantor.

9. W dniach 19 maja 2015 r. i 9 grudnia 2015 r. w naradach okresowych w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących bieżących spraw związanych z sądownictwem administracyjnym, połączonych z wykładami z zakresu zarządzania oraz prawa administracyjnego i konstytucyjnego uczestniczył Franciszek Bieniek – Dyrektor WSA w Krakowie.

10. W dniu 12 czerwca 2015 r. w Warszawie w warsztatach „Wynagrodzenia pracowników oraz urzędników sądów i prokuratury” uczestniczyła Cecylia Marzec – Kierownik Oddziału Finansowo-Budżetowego, Główna księgowa WSA w Krakowie.

11. W zajęciach Akademii Administratorów Bezpieczeństwa Informacji w dniu 15 września 2015 r. w Krakowie uczestniczył Piotr Rynduch - Administrator systemu informatycznego.

12. W szkoleniu w dniu 12 października 2015 r. w Krakowie dotyczącym nowych zasad organizacji i funkcjonowania archiwum zakładowego po nowelizacji ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 20.03.2015 r. uczestniczyły: Danuta Powroźnik – Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego, Dorota Frejek – Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej, Katarzyna Nusbaumer – archiwista.

13. W szkoleniu w dniu 26 listopada 2015 r. w Krakowie „Inwentaryzacja w jednostkach sektora finansów publicznych – organizacja, metody, terminy, dokumentacja, rozliczenie, najczęstsze nieprawidłowości” – uczestniczył Mariusz Kawa.

14. W szkoleniu zorganizowanym w dniu 18 listopada 2015 r. w Krakowie przez Centrum Szkolenia TAXUS pt. „Prawo pracy – zmiany obowiązujące w 2015 i 2016 r.” uczestniczyły Jolanta Kula i Joanna Kłós.

15. W dniu 26 listopada 2015 r. w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie w konferencji pt. „Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w świetle orzeczeń NSA, SN, TK“ uczestniczyli asystenci sędziego: Patrycja Krawczyk, Anna Kopec i Ewelina Dziuban.

16. W szkoleniu zorganizowanym w dniu 1 grudnia 2015 r. w Krakowie przez Centrum Szkolenia TAXUS pt. „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym oraz obowiązki płatnika składek w związku z wprowadzeniem elektronicznych zwolnień lekarskich (e-ZLA) od 2016 r.” uczestniczyły: Jolanta Kula i Alicja Filipek - Jarocka.

17. W szkoleniu zorganizowanym w dniu 15 grudnia 2015 r. w Krakowie przez Centrum Szkolenia TAXUS pt. „Zmiany w zasiłkach w związku z ustawą dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa” uczestniczyła Jolanta Kula.

## **VI. Główne działania techniczno-organizacyjne mające na celu zapewnienie warunków sprawnego orzecznictwa zrealizowane w 2015 roku**

W dniu 27 lipca 2015 r. zakończona została inwestycja „Nadbudowa skrzydła bocznego budynku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przy ul. Rakowickiej 10 w Krakowie” realizowana (łącznie z pierwszym wyposażeniem) w okresie czerwiec 2014 r.- czerwiec 2015 r. Efektem inwestycji jest oddanie do użytku 20 pokoi biurowych, a w konsekwencji istotna poprawa warunków pracy sędziów i pracowników sekretariatów wydziałów orzecznich.

Oprócz zakończenia nadbudowy oraz wyposażenia i zagospodarowania nowych pomieszczeń siedziby Sądu zrealizowano m.in.

- 1) plan przemieszczeń sędziów i pracowników,
- 2) remont (malowanie) pokoi – program realizowany równoległe z przemieszczaniem pracowników Sądu,
- 3) przegląd i usprawnienie systemu zarządzania oświetleniem (systematyczna wymiana zużytych punktów świetlnych na energooszczędne – w ramach przyjętego programu oszczędności w eksploatacji budynków Sądu),
- 4) zakup i stopniową wymianę najbardziej zużytego wyposażenia (np. ergonomiczne fotele, sprzęt komputerowy).

## B. Działalność orzecznicza Sądu

### I. Wpływ i załatwienie spraw

W roku 2015 odnotowano spadek wpływu skarg na akty i inne czynności (SA) oraz bezczynność (SAB) o **802**. Łącznie wpłynęło **5 745** skarg. W porównaniu z ubiegłym 2014 rokiem, kiedy wpłynęło **6 547** skarg, spadek wyniósł 12,2 %.

Podmioty wnoszące skargi:

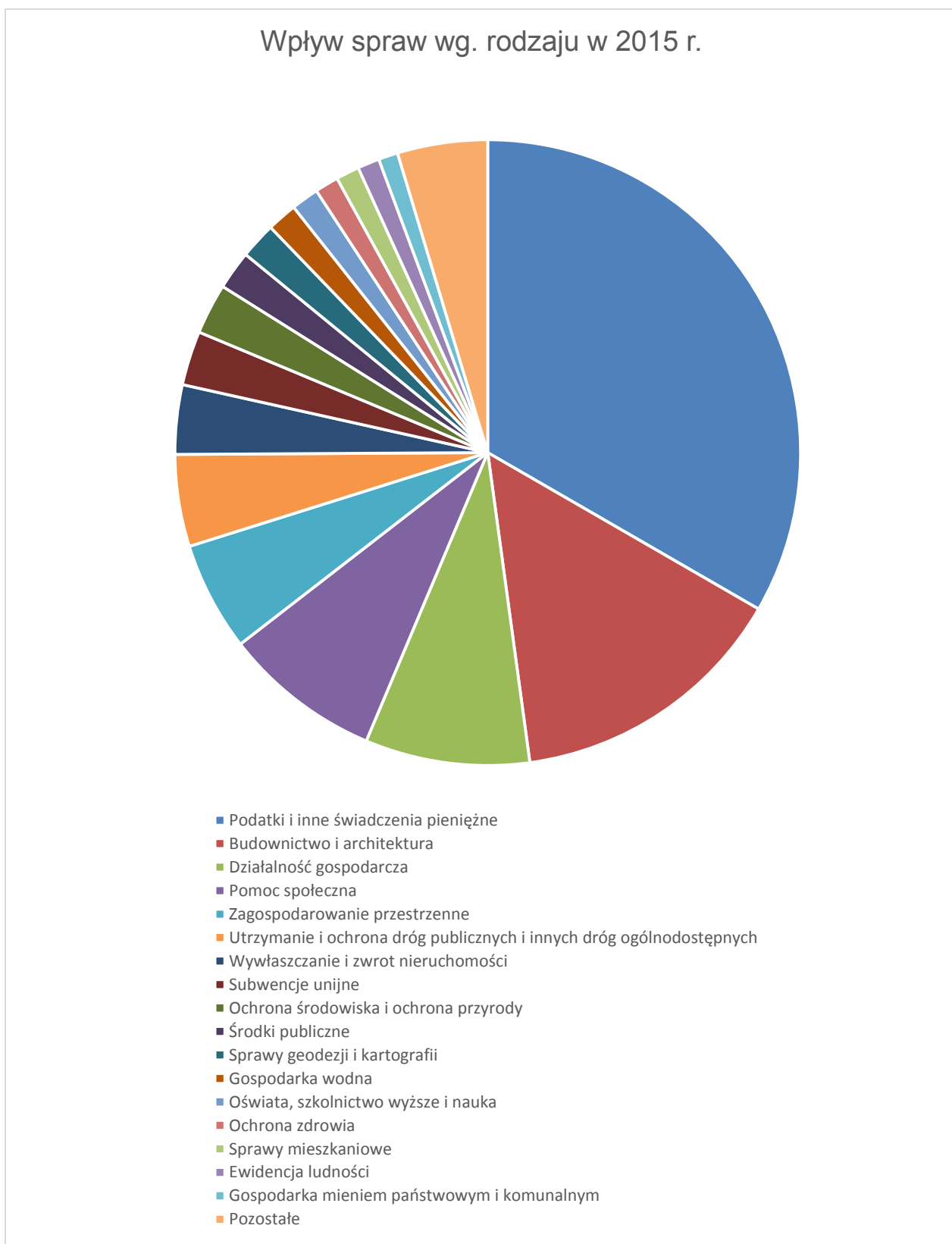
- osoby fizyczne	<b>4 685</b>
- osoby prawne	<b>1 494</b>
- organizacje społeczne	<b>4</b>
- prokuratorzy	<b>217</b>
- Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>1</b>

Przedmiot skarg:

Skargi na akty i inne czynności dotyczyły działalności następujących organów administracji:

1 499 (29,8 %)	- skarg na działalność terenowych organów administracji rządowej,
1 412 (28,0 %)	- skarg na działalność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych,
941 (18,7 %)	- skargi na działalność Izb Skarbowych i Urzędów Kontroli Skarbowej,
671 (13,3 %)	- skarg na działalność Izb Celnych,
363 (7,2 %)	- skarg na działalność ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów,
152 (3,0 %)	- skarg na działalność innych organów.

Problematyka spraw, struktura skarg na akty i inne czynności (5 388) przedstawia się następująco:





1 796 (33,33 %)	- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych,
782 (14,51 %)	- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa,
458 (8,50 %)	- działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych,
440 (8,17 %)	- pomoc społeczna,
304 (5,64 %)	- sprawy zagospodarowania przestrzennego,
256 (4,75 %)	- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych,
193 (3,58 %)	- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości,
151 (2,80 %)	- subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych,
141 (2,62 %)	- ochrona środowiska i ochrona przyrody,
108 (2,00 %)	- środki publiczne,
101 (1,87 %)	- sprawy geodezji i kartografii,
84 (1,56 %)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę,
77 (1,43 %)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo rozwojowa i archiwa,
66 (1,22 %)	- ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego,
65 (1,21 %)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe,

61 (1,13 %)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty,
54 (1,00 %)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi,
43 (0,80 %)	- zatrudnienie i sprawy bezrobocia,
40 (0,74 %)	- stosunek pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy,
37 (0,69 %)	- obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona nad nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny,
36 (0,67 %)	- sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego,
27 (0,50 %)	- rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka,
15 (0,28 %)	- sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655,
13 (0,24 %)	- ustroj samorządu terytorialnego, w tym referendum,
11 (0,20 %)	- ceny, opłaty, stawki taryfowe,
6 (0,11 %)	- sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa,
5 (0,09 %)	- sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej,
5 (0,09 %)	- kultura i sztuka, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych,
4 (0,07 %)	- sprawy ubezpieczeń zdrowotnych,
3 (0,06 %)	- sprawy z zakresu geologii i górnictwa,
3 (0,06 %)	- sprawy komunalizacji mienia
1 (0,02 %)	- dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości,

- |            |   |
|------------|---|
| 1 (0,02 %) | - powszechny obowiązek obrony kraju,                    |
| 1 (0,02 %) | - wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi. |

W 2015 r. spadła liczba składanych skarg na akty i inne czynności o 596 spraw (9,96 %).

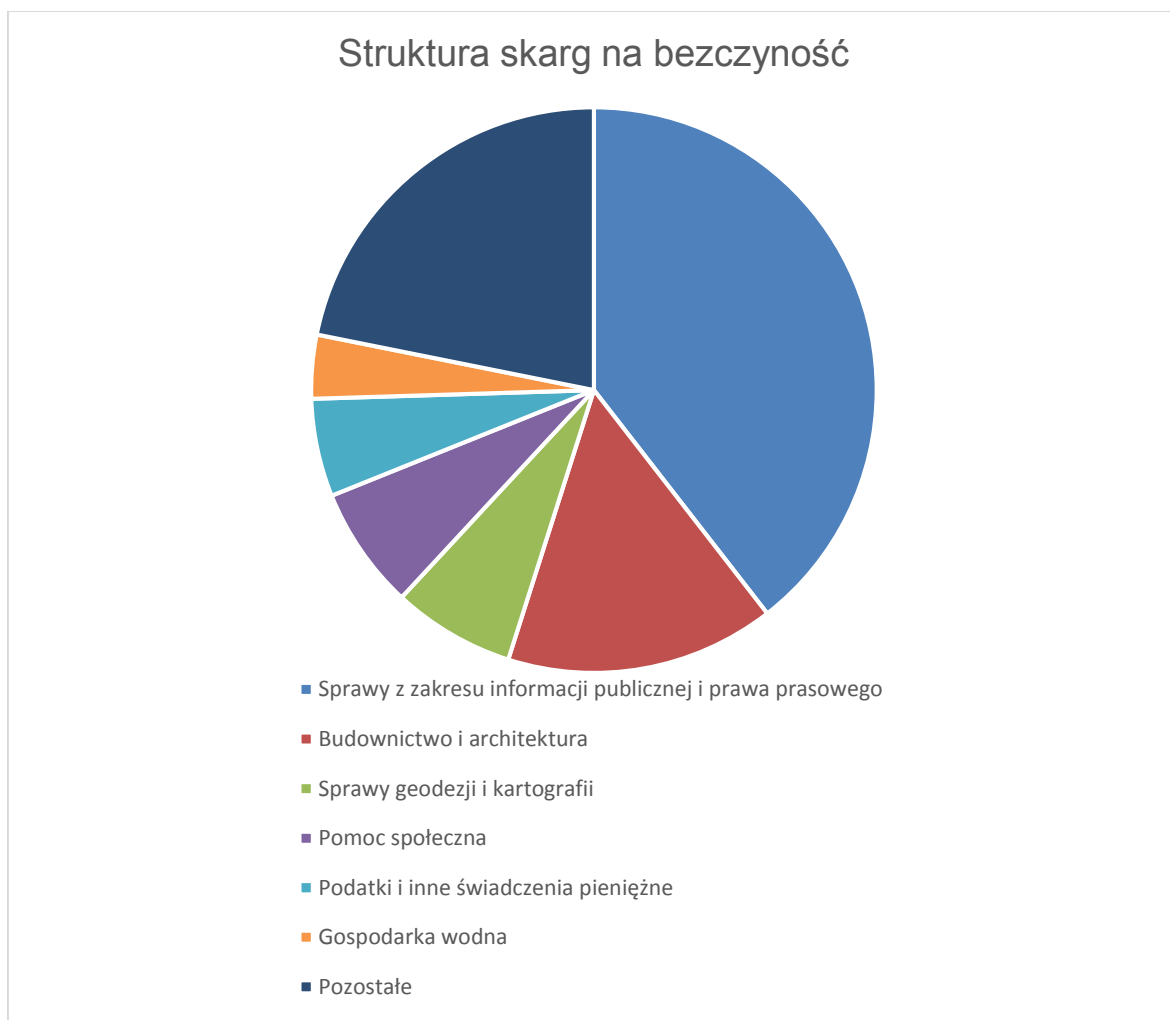
Tematyka spraw niezmiennie pozostaje urozmaicona. Analogicznie do lat ubiegłych największy udział mają sprawy związane z podatkami, należnościami finansowymi i budżetowymi (choć ich liczba spadła o 144 spraw).

Na drugie miejsce powróciły sprawy z zakresu budownictwa i architektury. Trzecie miejsce zajmują sprawy dotyczące działalności gospodarczej i te osiągnęły największy wzrost o 288 %, tj. 340 spraw.

Największy spadek w stosunku do roku ubiegłego odnotowały sprawy pomocy społecznej, tj. o 517 spraw (54 %).

Ilość skarg na bezczynność (**357**) w porównaniu z rokiem poprzednim spadła o 36,6 % (563 skarg w 2014 r.).

W 2015 r. skargi na bezczynność dotyczyły następujących zagadnień:



- |               |   |
|---------------|---|
| 141 (39,50 %) | - sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego,   |
| 55 (15,41 %)  | - budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany, ochrona przeciwpożarowa,  |
| 25 (7,00 %)   | - sprawy geodezji i kartografii,  |
| 25 (7,00 %)   | - pomoc społeczna,  |
| 20 (5,60 %)   | - podatki inne świadczenia pieniężna, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych, |

14 (3,92 %)	- sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655,
13 (3,64 %)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę,
9 (2,52 %)	- sprawy zagospodarowania przestrzennego,
8 (2,24 %)	- wywłaszczanie i zwrot nieruchomości,
7 (1,96 %)	- stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy,
7 (1,96 %)	- ochrona zdrowia, w tym sprawy dot. chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego,
6 (1,68 %)	- ochrona środowiska i ochrona przyrody,
5 (1,40 %)	- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa,
5 (1,40 %)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe,
3 (0,84 %)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi,
3 (0,84 %)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa,
3 (0,84 %)	- subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych,
2 (0,56 %)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty,
2 (0,56 %)	- energetyka i atomistyka,
2 (0,56 %)	- uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć,
1 (0,28 %)	- sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa,

1 (0,28 %) - zatrudnienie i sprawy bezrobocia.

W 2015 r. zmalała liczba skarg na bezczynność, w największym stopniu w sprawach z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego – o 158 spraw

Mimo zwiększenia liczby zagadnień niezmiennie największy udział miały skargi na bezczynność w zakresie informacji publicznej i prawa prasowego (39,50 %) oraz budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego (15,41 %).

Udział w rozstrzygniętych w 2015 r. sprawach wzięło:

- pełnomocników administracji państwowej	<b>1 432</b>
- radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników	<b>1 240</b>
- adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	<b>828</b>
- doradców podatkowych	<b>236</b>
- prokuratorów	<b>135</b>

W roku 2015 załatwiono ogółem 5 935 spraw (w tym 5 559 spraw ze skarg na akty i inne czynności, oraz 376 spraw ze skarg na bezczynność organów). W roku poprzednim załatwiono 6 872 spraw. Nastąpił zatem spadek ilości załatwień o 937 (13,6 %).

Na dzień 31 grudnia 2015 r. pozostało do załatwienia 1 782 spraw. Na koniec 2014 r. zaległość ta wynosiła 1 972 sprawy.

Powyższa sytuacja pokazuje, że - mimo zmniejszenia liczby załatwianych spraw - rok 2015 pozwolił na dalsze zmniejszenie zaległości. Czas załatwienia sprawy od wpływu do wydania orzeczenia wynosi średnio 3,6 miesiąca.

W dalszym ciągu pozostaje nieobsadzone jedno stanowisko sędziowskie. Postępowanie konkursowe jest w toku, pozwala to przypuszczać, że zaległość będzie dalej zmniejszana.

## **II. Postępowanie mediacyjne**

Rok 2015 potwierdził znikome znaczenie instytucji mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym:

Do Wydziału I wpłynęło 5 wniosków o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, w 2 sprawach przeprowadzono posiedzenia mediacyjne z wynikiem negatywnym: sprawy te skierowano na rozprawę.

W II nie przeprowadzono żadnego posiedzenia mediacyjnego i nie odnotowano wpływu takich wniosków.

W Wydziale III w jednej sprawie odbyło się posiedzenie mediacyjne, w wyniku którego cofnięto skargę

## **III. Postępowanie uproszczone**

Rozszerzenie przedmiotowego zakresu trybu uproszczonego doprowadziło do znacznego wzrostu liczby spraw w tym trybie załatwianych.

W Wydziale I załatwiono w tym trybie łącznie 45 spraw, w Wydziale II 72 sprawy, w Wydziale III 104 sprawy

## **IV. Prawo pomocy**

W 2015 r. do WSA w Krakowie wpłynęło łącznie 1 316 wniosków o przyznanie prawa pomocy, w tym 38 wniosków o przyznanie prawa pomocy przed wniesieniem skargi.

Łącznie w 2015 r. załatwiono 1 260 wniosków, w tym w 394 sprawach przyznano prawo pomocy w całości, w 328 przyznano prawo pomocy częściowo, w 392 przypadkach odmówiono przyznania prawa pomocy, w 126 pozostawiono wniosek bez rozpoznania, a 20 wniosków załatwiono w inny sposób.

Referendarze rozpoznający wnioski o przyznanie prawa pomocy zgłosili m.in. następujące zagadnienia:

### Pojęcie dokumentu źródłowego

W sprawach sygn. III SA/Kr 1347-1350/15 na wezwanie Sądu o dostarczenie dokumentów, strona złożyła pisemne oświadczenie, w którym odesłała do treści na płycie CD w formacie plików PDF zawierających żądane dokumenty źródłowe.

Referendarz Sądowy odczytał i wydrukował pliki PDF dokumentów źródłowych nadesłanych przez stronę na załączonym do pisemnych wyjaśnień strony nośniku optycznym a czynności te utrwalił w aktach sprawy poprzez sporządzenie stosownych zapisów urzędowych. Motywy takiego postępowania Referendarz Sądowy przedstawił szczegółowo w uzasadnieniach wydanych postanowień. Wywodząc, że użyte w art. 255 p.p.s.a. wyrażenie normatywne „dokument źródłowy” nie zostało zdefiniowane a przy jego interpretacji nie znajduje zastosowania wykładania literalna i zawodzi wykładnia systemowa (gdyż nawet pojęcie „dokumentu” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane poza prawem karnym) podniósł, że w takiej sytuacji odwołać należy się do wykładni teleologicznej.

Wskazał, że punktem wyjścia jest szczególny charakter postępowania o prawo pomocy w ramach którego, składane przez stronę na wezwanie dodatkowe oświadczenia i „dokumenty źródłowe” mają na celu wyjaśnienie niejasności lub rozwianie wątpliwości dotyczących jej stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego. Podniósł, że nie jest to jednak klasyczne dowodzenie z ograniczeniami wynikającymi z art. 106 § 3 p.p.s.a., lecz chodzi bardziej o uprawdopodobnienie. Na gruncie postępowania o przyznanie prawa pomocy dopuszczalne jest przyjęcie od strony składanych przez nią wyjaśnień w formie niepotwierdzonych fotokopii (np. odbitek kserograficznych rozmaitych dokumentów urzędowych i prywatnych). Skoro zaś dotychczasowa praktyka dopuszcza taką ewentualność, to brak jest argumentów wystarczająco przekonujących za tezą, że w ramach tych samych wyjaśnień jest niedopuszczalne składanie przez stronę nadających się do wydruku zapisów na informatycznych nośnikach danych. Zarówno bowiem w pierwszym jak i drugim przypadku mamy do czynienia nie tyle z „dokumentem” co raczej z materiałami w formie dokumentowej, które tak naprawdę stanowią przedmiot oględzin



pozwalających orzekającemu na wyrobienie sobie pewnego zdania, co do rzeczywistej sytuacji życiowej strony. Tak też zdaniem Referendarza Sądowego należy tłumaczyć użyty w art. 255 p.p.s.a. zwrot normatywny „dokument źródłowy”. Rozumowanie takie zdaniem Referendarza Sądowego prowadzi do zachowania rozsądnej relacji proporcjonalności między ograniczeniami w dostępie do sądu i celem prawa pomocy. Za dokument należy uznawać utwaloną i możliwą do odtworzenia treść. Jej materialna postać (np. kartka papieru, dysk optyczny) ma znaczenie drugorzędne. Ta neutralność technologiczna wydaje się być właściwym kierunkiem rozumowania, dostosowującym rzeczywistość normatywną do dynamicznego rozwoju nowych technologii i stworzenia prawnych ram funkcjonowania form, które w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej są powszechnie stosowane.

### Pojęcie instancji

W sprawie III SA/Kr 1285/13 po orzecznym przez tutejszy Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzuceniu skargi z uwagi na jej nieopłacenie, a także odrzuceniu wniosku strony o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi, Referendarz Sądowy przyznał skarżącej prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmujące również ustanowienie radcy prawnego z urzędu. Wyznaczony radca prawny sporządził wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek strony o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi, a po orzeczonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny odmowie przywrócenia tego terminu, wniósł zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W obu w/w pismach wyznaczony radca prawny sformułował wnioski o przyznanie wynagrodzenia z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, udzielonej stronie z urzędu, według norm przepisanych. Referendarz Sądowy za oczywiste uznał, że za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy w postępowaniu zażaleniowym przysługuje radcy prawnemu wynagrodzenie w wysokości 120 zł, powiększona o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług.

Wątpliwości wzbudziło to, czy radca prawny uprawniony jest również do wynagrodzenia za sporządzony wcześniej wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek strony

o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi. Czynność tę radca prawny podejmował bowiem przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. W ocenie Referendarza Sądowego kwestią rozstrzygającą stało się zatem ustalenie, czy czynność ta miała miejsce w pierwszej instancji.

Wskazując na treść § 14 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, Referendarz Sądowy wskazał, że instancja to szczebel (wyższy albo niższy stopień) w systemie powiązanych ze sobą hierarchicznie (tzn. podległych) organów, wyposażony w ściśle określone kompetencje. W konsekwencji instancja sądowa, to sąd określonego rzędu, szczebla (wyższy albo niższy stopień) w systemie powiązanych ze sobą hierarchicznie sądów, wyposażony w ściśle określone kompetencje (tak M. Michalska-Marciniak „Definicja pojęcia instancja”). Sądami pierwszej instancji są Wojewódzkie Sądy Administracyjne a sądem drugiej instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny. Skoro po niekorzystnym dla strony postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, radca prawny zmuszony był wnieść zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należałoby przyjąć, że podjęta przezeń czynność polegająca na wcześniejszym złożeniu wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek strony o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi miał miejsce w ramach pierwszej instancji. Rozumowanie takie jednak nie uwzględnia, że użytego w powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości zwrotu „w pierwszej instancji” nie można wyklądać w relacji do przedmiotu rozstrzygnięcia (tutaj: wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek strony o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi) lecz rozstrzygająca jest relacja do przedmiotu sprawy sądowoadministracyjnej. W konsekwencji nie każde postanowienie wydane (po raz pierwszy – przyp. aut.) przez Wojewódzki Sąd Administracyjny będzie obarczone znamieniem wydania „w pierwszej instancji”, lecz tylko to, które odnosi się do głównego nurtu postępowania.

Postanowienie nie zostało zaskarżone sprzeciwem.

### Kwestia „gravamen”

W sprawie prowadzonej do sygn. akt. III SA/Kr 1335/14 strona domagała się zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia radcy prawnego, po korzystnym dla siebie, zgodnym z żądaniami skargi, prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Prośbę o przydzielenie adwokata z urzędu strona motywowała zamiarem wniesienia skargi kasacyjnej. Wezwana zaś o wyjaśnienie, czy w takiej sytuacji podtrzymuje ten wniosek strona ograniczyła się do lakonicznej wzmianki, że jeśli w sprawie przysługuje skarga kasacyjna, to ona zwraca się z uprzejmą prośbą o kasację wyroku.

Referendarz Sądowy oddalił wniosek strony o przyznanie prawa pomocy wywodząc m.in., że choć użyte przez prawodawcę w art. 243 §1 p.p.s.a. określenie normatywne „w toku postępowania” nie stanowi terminu procesowego, w konsekwencji czego złożony przez stronę wniosek o przyznanie prawa pomocy podlega rozpoznaniu, to jednak, mając na względzie cele prawa pomocy pamiętać trzeba, że istnienia uprawnień procesowych, z których strona może w pełni korzystać, nie można zakładać hipotetycznie, lecz ich istnienie należy stwierdzić po dokonaniu oceny całokształtu okoliczności sprawy. Skoro zaś w realiach tej konkretnej sprawy z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie nie wynika dla skarżącej żadna uciążliwość (tzw. gravamen), bo wyrok ten jest dla skarżącej korzystny i zgodny z żądaniami jej skargi to tym samym zaskarżenie tego wyroku nie może odbywać się na koszt Skarbu Państwa (czyli wszystkich podatników).

Postanowienie nie zostało zaskarżone sprzeciwem.

### Obniżanie wynagrodzenia za zastępstwo prawne

W związku ze znowelizowaniem art. 250 p.p.s.a. i dodaniem przez art. 1 pkt. 67 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. poz. 658) zmieniającej ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 15 sierpnia 2015 r. przepisu § 2, który umożliwia sądowi w uzasadnionych przypadkach obniżenie wynagrodzenia za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy przyjęto praktykę przedstawiania akt Przewodniczącemu Wydziału, celem podjęcia dalszych czynności związanych z oceną przez Sąd zasadności obniżenia

wynagrodzenia za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy przez wyznaczonego adwokata lub radcę prawnego przy sprawach, które zostały połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Dotyczy to w szczególności tych spraw, w których inicjowanie szeregu postępowań sądowych nie tyle służy ochronie realnych praw, lecz stanowi cel sam w sobie. W takich sprawach zasadą jest, iż należne wyznaczonemu adwokatowi lub radcy prawemu wynagrodzeniu ulega obniżeniu o połowę (por. III SA/Kr 1239/14; III SA/Kr 1260/14; III SA/Kr 1268/14).

## **V. Uchybienia w działalności organów**

### **1. Art. 154, art. 149 p.p.s.a.**

Wydział I:

W 2015 r. płynęło 6 spraw o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 p.p.s.a.), załatwiono 6 takich spraw: w jednej sprawie oddalono skargę, a 5 załatwiono w inny sposób.

Wpłynęło 9 spraw z wnioskiem o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. Załatwiono ogółem 3 sprawy, z czego w jednej sprawie oddalono skargę, a dwie sprawy załatwiono w inny sposób.

Wydział II:

W 2015 r. załatwiono 16 spraw o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 p.p.s.a.); oddalono 5 skarg, w inny sposób załatwiono 3 sprawy, wymierzono grzywnę w 8 sprawach.

Załatwiono 67 spraw, w których wnioskowano wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a.: oddalono 22 skargi, w inny sposób załatwiono 16 spraw, wymierzono grzywnę 29 sprawach.

Wydział III:

W 2015 r. załatwiono 13 spraw o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 p.p.s.a.); oddalono 4 skargi, w inny sposób załatwiono 9 spraw.

Załatwiono 11 spraw, w których wnioskowano wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a.: oddalono 1 skargę, w inny sposób załatwiono 7 spraw, w 3 wypadkach wymierzono grzywnę.

## **2. Art. 55 i art. 112 p.p.s.a.**

Wydział I:

W 2015 r. wpłynęła 1 sprawa o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Załatwiono natomiast cztery sprawy (3 pochodziły z 2014 r.), z czego w jednej sprawie wymierzono grzywnę, w jednej oddalono wniosek o wymierzenie grzywny, a dwie sprawy załatwiono w inny sposób. Nie odnotowano spraw w zakresie stosowania grzywny na art. 112 p.p.s.a.

Wydział II:

W 2015 r. załatwiono 29 wniosków złożonych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.: oddalono 1 wniosek, 7 załatwiono w inny sposób, w dwóch sprawach wymierzono grzywnę.

W 1 sprawie nałożono grzywnę w trybie art. 112 p.p.s.a.

Wydział III:

W 2015 r. załatwiono 10 wniosków złożonych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.: oddalono 6 wniosków, 7 załatwiono w inny sposób, w 16 sprawach wymierzono grzywnę.

Nie odnotowano spraw z zakresu art. 112 p.p.s.a.

## **3. Art. 155 p.p.s.a.**

W 2015 r. w żadnym z Wydziałów nie stosowano instytucji sygnalizacji o uchybieniach organów na podstawie art. 155 p.p.s.a.

## **VI. Wybrane zagadnienia orzecznicze**

### **1. Wydział I**

#### **a. nieujawnione źródła przychodu**

W 2015 r. znacząca grupa spraw dotyczyła zobowiązań w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach.

Istotny wpływ na treść rozstrzygnięć miały dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym wydanym w dniu 18 lipca 2013 r. w sprawie sygn. akt SK 18/09 w pkt 1,2 sentencji uznano, że art. 20 ust 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust 1 Konstytucji RP. W drugim wyroku z dnia 29 lipca 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt P 49/13, Trybunał co prawda orzekł, że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał postanowił, że ww. przepis traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. o 18 miesięcy TK wskazał, że możliwe będzie w dalszym ciągu prowadzenie postępowań w sprawie podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie tego przepisu. Przepis ten pozostaje bowiem nadal elementem systemu prawa. Organy administracyjne i sądy, interpretując oraz stosując art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., powinny jednak kierować się wskazówkami dotyczącymi tego przepisu wynikającymi z wyroku o sygn. SK 18/09 oraz z wyroku w niniejszej sprawie i nadawać im znaczenie zgodne z Konstytucją.

W konsekwencji tego orzeczenia w rozstrzygnięciach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie zwrócono większą wagę na obowiązki organu w zakresie prawidłowego zebrania materiału dowodowego. W szczególności w pełni zaaprobowano wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, że organ podatkowy musi – inaczej niż ma to często miejsce w praktyce – gromadzić

dowody zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść podatnika. Nie ulega co prawda wątpliwości, że podatnik – jako podmiot najlepiej orientujący się co do źródeł finansowania czynionych wydatków i gromadzonego mienia – ma w tym zakresie najpełniejszą wiedzę, której zdobycie przez organy podatkowe, bez współpracy podatnika, może okazać się niemożliwe. Z treści art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie można wyinterpretować przerwania ciężaru dowodu na podatnika lub – tym bardziej – tezy, że omawiany przepis formułuje domyślnie domniemanie prawne dotyczące istnienia dochodu nieujawnionego w razie wystąpienia nadwyżki poczynionych wydatków i zgromadzonego mienia nad wykazanymi przychodami. Wykładnia językowa omawianego przepisu nie daje do tego podstaw, a wykładnia funkcjonalna – mająca na celu zwiększenie efektywności postępowania podatkowego – nie powinna być dokonywana na niekorzyść podatnika. Ostatecznie zatem dopuszczalne jest przyjęcie, że podatnik ma obowiązek – w ramach współdziałania z organem podatkowym – uczestniczyć aktywnie w postępowaniu podatkowym, jednak skoro ciężar dowodu spoczywa na tym ostatnim, to w razie ustalenia nadwyżki dokonanych wydatków i zgromadzonego mienia nad zeznanym przychodem, wystarczające powinno być uprawdopodobnienie przez podatnika, że taka nadwyżka pochodzi z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Sytuacja podmiotu, na którym spoczywa ciężar dowodu, i podmiotu, na którym omawiany ciężar nie spoczywa, jest całkowicie odmienna. Pierwszy z nich musi wykazać zaistnienie okoliczności, z których wywodzi określone konsekwencje prawne; drugi natomiast nie ma obowiązku wykazania ich niewystąpienia, wystarczy, że podważy wiarygodność dowodów świadczących przeciwko niemu, co w tym konkretnym wypadku sprowadza się do uprawdopodobnienia posiadania pokrycia wydatków i mienia w przychodach opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Istotne jest przy tym, że niekorzystna dla podatników reguła rozkładu ciężaru dowodu może znacznie utrudniać im obronę w postępowaniu w przedmiocie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych w sytuacji, kiedy okres, w jakim dopuszczalne jest ustalenie takiego podatku nie został ograniczony czasowo w stosunku do momentu uzyskania przychodu; postępowanie może się zatem toczyć nawet wiele lat później.

Na okoliczności te zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2015 r. wydanym w sprawie I SA/Kr 1525/15, oraz w wyroku z dnia 10 kwietnia 2015 r. wydanym w sprawie I SA/Kr 324/15 .

#### **b. koszty uzyskania przychodu**

Wątpliwości w orzecznictwie Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wzbudzała także możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej w ramach kancelarii adwokackiej lub radcy prawnego, poniesionych przed jej rozpoczęciem wydatków na uzyskanie uprawnień zawodowych niezbędnych do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego. Chodzi przy tym o wydatki na szkolenie odbywane w ramach aplikacji oraz koszty egzaminów. Rozpoznawane przez WSA w Krakowie skargi wnoszone były na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach. Skarżący twierdzili, że powyższe wydatki ponieśli na zdobywanie wiedzy i umiejętności, które są im potrzebne w prowadzeniu działalności gospodarczej, a zatem mają związek z tą działalnością.

Organ wydający interpretację uznawał je natomiast za wydatki służące tylko podnoszeniu ogólnego poziomu wiedzy i wykształcenia niezwiązanego z działalnością gospodarczą, a więc za wydatki, które co do zasady mają charakter osobisty.

W kwestii tej orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie nadal nie jest jednolite, o czym świadczy zdanie odrębne złożone od wyroku z dnia 19 lutego 2015 r. wydanego w sprawie I SA/Kr 1887/14, którym oddalono skargę nie uznając powyższych wydatków za koszty uzyskania przychodów. W uzasadnieniu wyroku wyrażono pogląd, że wydatków poniesionych na aplikację radcowską nie można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej przez radcę prawnego. Wydatki te nie pozostają bowiem w ścisłym związku przyczynowym z ewentualnymi przychodami, które osiągać będzie podatnik jako radca prawny prowadzący działalność gospodarczą. Co prawda kryterium celowe zawarte w art. 22 ust 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie pozwala



wyznaczyć w sposób ostry granicy rozdzielającej wydatki, które można uznać za koszty uzyskania przychodu, od tych które nimi nie są, niemniej jednak kryterium to nie może służyć rekonstruowaniu otwartego ciągu zdarzeń, które poprzedziły uzyskanie przychodów, a równocześnie były niezbędne do ich osiągnięcia – tworząc w ten sposób niekończący się związek przyczynowo-skutkowy. Rozpoczynając aplikację podatnik nie mógł mieć pewności, że ją ukończy, a co więcej czy rozpocznie prowadzenie działalności gospodarczej jako radca prawny. Zatem w chwili gdy wydatki były ponoszone uzyskanie przychodu z działalności gospodarczej było zdarzeniem przyszłym i niepewnym, a co za tym idzie związek pomiędzy tymi wydatkami a przychodem osiągniętym w wyniku wykonywania zawodu radcy prawnego jest zbyt odległy i warunkowy i nie spełnia wymogu określonego w wyżej powołanym przepisie.

W zdaniu odrębnym zwrócono natomiast uwagę, że wydatki te mieszczą się w definicji kosztów uzyskania przychodów zawartej w art. 22 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Odbycie aplikacji jest bowiem niezbędne i konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej jako adwokat lub radca prawny. Wydatki te miały zatem charakter kosztów specjalistycznego szkolenia zawodowego niezbędnego do świadczenia usług prawniczych w ramach kancelarii. Nie miały one natomiast charakteru osobistego, bowiem aplikacja nie stanowi typowego etapu edukacji, jak np. studia magisterskie podnoszącego ogólny poziom wiedzy i wykształcenia, ale jest szkoleniem dodatkowym, którego celem jest uzyskanie uprawnień do wykonywania konkretnego zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej w formie kancelarii.

### **c. podatek akcyzowy**

Liczna grupa orzeczeń dotyczy skarg na decyzje wydane w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdów (np. I SA/Kr 1516/14 i I SA/Kr 1581/14). W sprawach tych przedmiotem sporu jest ustalenie czy przeróbki dokonywane w samochodach osobowych zmieniają sposób jego użytkowania na ciężarowy, czy też nie wpływają na zaklasyfikowanie go do kategorii pojazdu osobowego z zasadniczym przeznaczeniem do przewozu osób, z dodatkową, lecz nieprzeważającą funkcją przewozu towarów.

W sprawach tych dokonane przeróbki są oceniane zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym na podstawie klasyfikacji w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN) zgodnej z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z 7 września 1987 r., str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 2, str. 382, ze zm.) oraz Ogólnymi Regułami Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS), które zostały zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256, s. 1 ze zm. wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji nr 948/2009 z 30 września 2009 r., Dz. Urz. WE L 287, s. 1) z uwzględnieniem Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej oraz Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, które stanowią część opisową Nomenklatury Scalonej (CN). Co prawda noty wyjaśniające nie są prawnie wiążące, ale w znaczący sposób przyczyniają się do interpretacji poszczególnych pozycji (tak Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt C-486/06, Lex Omega nr 337569).

#### **d. zwolnienie z podatku „kapitałowego”**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydawał także wyroki (np. I SA/Kr 1540/15, I SA/Kr 1483/15 i I SA/Kr 1266/15) w sprawach, w których przedmiotem sporu była możliwość powołania się przez spółki komandytowo-akcyjne na wynikające z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2008/7/WE, zwolnienie z podatku kapitałowego czynności wniesienia przez akcjonariuszy aportu do tejże spółki na pokrycie wydawanych akcji przy zawiązaniu spółki.

Powołana wyżej dyrektywa 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 46 z 12 lutego 2008 r., s. 11) w art. 5 zasadniczo zobowiązuje państwa członkowskie, a więc w tym i Polskę, do nienakładania na „spółki kapitałowe” podatku pośredniego w żadnej formie w odniesieniu do m.in. wkładów kapitałowych (art. 5 ust.1 lit. a dyrektywy) oraz działań restrukturyzacyjnych, o których mowa w art. 4 (art. 5 ust.1 lit. e dyrektywy). Tego typu zapisy spowodowały, że w całej Polsce przed organami

podatkowymi wszczynane były spory przez m.in. spółki komandytowo-akcyjne, od których pobrano podatek od czynności cywilno-prawnych, czy to przy wnoszeniu wkładów kapitałowych, czy to przy czynnościach restrukturyzacyjnych.

W jednej z takich spraw (I SA/Kr 188/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowił na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego: 1) Czy art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.U. UE L 46 z 21 lutego 2008 r., s. 11), należy interpretować w ten sposób, że za spółkę kapitałową w rozumieniu tych przepisów, należy uznać spółkę komandytowo-akcyjną, jeżeli z charakteru prawnego tej spółki wynika, że tylko część jej kapitału i wspólników może spełniać warunki przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy, 2) W przypadku, jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby negatywna – czy art. 9 dyrektywy Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.U. UE L 46 z 21 lutego 2008 r., s. 11), należy interpretować w ten sposób, że przyznając uprawnienie państwu członkowskiemu do nieuznawania podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2 dyrektywy za spółki kapitałowe, przyznaje on dowolność państwu członkowskiemu w zakresie opodatkowania podatkiem kapitałowym tych podmiotów?

Zagadnienie to rozstrzygnięto w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 kwietnia 2015 r., w sprawie C-357/13.

Trybunał uznał, że art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2008/7/WE należy interpretować w ten sposób, że S.K.A. prawa polskiego uznaje się za spółkę kapitałową w rozumieniu tego przepisu, nawet jeżeli jedynie część jej kapitału i członków może spełnić przesłanki przewidziane w tym przepisie (pkt 36 wyroku).

W świetle wskazanej interpretacji dyrektywy kapitałowej Trybunał uznał za niezasadne udzielanie odpowiedzi na drugie z pytań skierowanych przez WSA w Krakowie (pkt 37 wyroku), argumentując, że pytanie drugie zostało zadane

przez sąd odsyłający jedynie na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, odpowiedź na nie jest bezprzedmiotowa.

Wyrok Trybunału z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie C-357/13 Drukarnia Multipress przesądza zatem kwestię kwalifikacji polskiej spółki komandytowo-akcyjnej jako spółki kapitałowej sensu stricto w rozumieniu dyrektywy kapitałowej. Dyrektywa 2008/7/WE, jak i poprzednio obowiązująca Dyrektywa 69/335/EWG, ma więc zastosowanie do spółek komandytowo-akcyjnych, gdyż w świetle szerokiej definicji obecnie obowiązującego art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2008/7/WE oraz poprzednio obowiązującego art. 3 ust. 1 Dyrektywy 69/335/EWG o tożsamej treści – spółkę komandytowo-akcyjną – wbrew stanowisku prezentowanemu przez organy podatkowe – należy uznać za spółkę kapitałową.

Dyrektywa 2008/7/WE traktuje jednak odmiennie „wniesienie wkładów kapitałowych” definiowanych w art. 3, oraz „czynności restrukturyzacyjne” definiowane w art. 4. Ma to o tyle znaczenie dla sprawy, że w następnych jednostkach redakcyjnych dyrektywy, przewidywane są odmienne warunki dopuszczające odstępstwa od zakazu opodatkowywania spółek kapitałowych czy to przy wnoszeniu wkładów kapitałowych (art. 7 ust.1 i 2 dyrektywy), czy to przy czynnościach restrukturyzacyjnych. Dodatkowo dychotomiczny podział na „wniesienie wkładów kapitałowych” i „czynności restrukturyzacyjne” (o czym świadczy brzmienie art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze Dyrektywy 2008/7/WE, zgodnie z którym nie uważa się za wkłady kapitałowe wymienionych w tym przepisie transakcji) powoduje, że jednorodne z polskiej perspektywy „wniesienie aportu” może być różnie traktowane w rozumieniu dyrektywy 2008/7/WE tj. a to jako wniesienie przez wspólników lub akcjonariuszy (posiadających różną formę organizacyjną) wkładów kapitałowych przy utworzeniu spółki z art. 3 lit. a dyrektywy 2008/7/WE (jak w rozstrzyganym sporze), a to jako czynności restrukturyzacyjne z art. 4 ust. 1 lit. a tej dyrektywy (np. wniesienie aportem do innej spółki kapitałowej, ale wyłącznie przez spółki kapitałowe, wszystkich swoich aktywów i pasywów, lub jednego bądź więcej oddziałów do jednej lub więcej spółek kapitałowych). Powyższe różnice skutkują pozorną rozbieżnością orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

W rzeczywistości rozstrzygnięcia sądów zależą od stanu faktycznego tj. od tego, kto i jaki typ aportu wnosi do spółki komandytowo-akcyjnej.

#### **e. podatek od nieruchomości**

W zakresie spraw dotyczących podatku od nieruchomości wiele spraw dotyczy skarg spółki Orange S.A. na decyzje dotyczące opodatkowania kanalizacji kablowej (np. I SA/Kr 1489/15).

Istota sporu ogniskuje się wokół możliwości opodatkowania kabli telekomunikacyjnych stanowiących wraz z kanalizacją kablową całość techniczno - użytkową, w sytuacji, gdy inny jest właściciel kanalizacji telekomunikacyjnej a inny właściciel kabli.

W ocenie Orange S.A w przypadku, gdy właścicielem zarówno kanalizacji, jak i linii kablowych jest ten sam podmiot, określenie podatnika od całości techniczno-użytkowej, na którą miały się składać te obiekty, jest możliwe - jest nim właściciel obu rzeczy, składających się na taką „całość”. Całość taka nie posiada właściciela w przypadku, gdy właścicielem kanalizacji jest inny podmiot niż właściciel położonych w niej linii kablowych. W stosunku do takiego „obiekту” nie sposób określić jego właściciela, co oznacza, iż dla takiej sytuacji ustawodawca nie przewidział podatnika. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w wyroku z dnia 27 maja 2014 r. sygn. akt II FSK 1498/12, w którym NSA przyjął, że nie można opodatkować części budowli, jaką stanowią kable położone w kanalizacji kablowej, z tego tylko powodu, że właścicielem kanalizacji kablowej jest inny podmiot niż właściciel kabli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie podzielił tego stanowiska.

Nie jest kwestią sporną, że kanalizacja kablowa jak i ułożone w niej kable stanowią całość techniczno - użytkową i dalej są wykorzystywane przez Orange S.A. zgodnie z przeznaczeniem, dla którego budowla powstała. Z ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych wynika natomiast, że przewody telekomunikacyjne ułożone w kanalizacji kablowej tworzą całość techniczno – użytkową, podlegającą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Przewody telekomunikacyjne nigdy nie stanowią samodzielnej budowli w rozumieniu art. 1.

pkt 2 u.p.o.l. i to bez względu na przedmiot własności. O tym, czy kable stanowią budowlę decyduje umiejscowienie kabli w kanalizacji kablowej, a nie to czyją są one własnością. Natomiast okoliczność, że kanalizacja kablowa została sprzedana innemu podmiotowi zachowując jednocześnie swój charakter, nie powoduje utraty związku funkcjonalnego kabli z budowlą. Podatnikiem podatku od nieruchomości może być właściciel bądź posiadacz samoistny budowli związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Istota problemu sprowadza się do pytania czy przez właściciela budowli można rozumieć również właściciela części budowli związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą. W przepisach prawa podatkowego brak jest zastrzeżenia, że opodatkowane elementy budowli muszą stanowić samodzielną budowlę. Zauważyć natomiast należy, że zgodnie z art. 2 ust 1 pkt u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają również budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podatnikiem podatku od nieruchomości w takiej sytuacji jest zatem właściciel części budowli. W związku z powyższym, nie ma przeszkód prawnych, aby opodatkować część budowli, stanowiącą z innymi elementami budowli integralną całość użytkowo-techniczną, nadającą się do określonego użytku.

Pod pojęciem właściciela budowli, o którym mowa w art. 3 ust 1 i 2 u.p.o.l. należy również rozumieć właścicieli części budowli nawet w sytuacji, gdy poszczególne części tej budowli samodzielnie nie stanowią budowli.

#### **f. podatek VAT**

Znaczącą grupę spraw z zakresu podatku od towarów i usług stanowią skargi na decyzje organów podatkowych, w których odmówiono stronie prawa do odliczenia podatku naliczonego wykazanego na tzw. „pustych fakturach” tzn. takich, które nie odzwierciedlają faktycznie dokonanych transakcji (np. I SA/Kr 1876/14).

Zgodnie z art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a u.p.t.u. podstawą do dokonania odliczenia podatku naliczonego może stanowić wyłącznie faktura odzwierciedlająca faktyczne zdarzenie gospodarcze w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym oraz ilościowym. Zatem faktura musi potwierdzać, że w rzeczywistości doszło do dostawy towarów lub świadczenia usług pomiędzy

konkretnymi podmiotami, w zakresie ściśle określonego towaru lub usługi oraz w zakresie ilości danego towaru lub usługi. Przepisy zgodnie z którymi, w zakresie, w jakim faktura nieodzwierciedlająca rzeczywistych zdarzeń gospodarczych nie może stanowić podstawy do dokonania odliczenia podatku naliczonego wynikającego z takiej faktury, są zgodne z obowiązującą Dyrektywą 112.

W orzeczeniach podkreśla się, że zasada neutralności podatkowej nie stoi też na przeszkodzie odmowie odbiorcy faktury prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego ze względu na brak czynności podlegającej opodatkowaniu (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-643/11 LVK - 56 EOOD). Tenże Trybunał wielokrotnie przypominał, że zarówno na gruncie VI Dyrektywy jak i obecnie obowiązującej Dyrektywy 112, zwalczanie oszustw podatkowych, unikania opodatkowania oraz ewentualnych nadużyć jest celem uznanym i wspieranym przez dyrektywę i że podmioty prawa nie mogą powoływać się na przepisy prawa Unii Europejskiej w celu dopuszczanie się oszustwa lub nadużycia swoich uprawnień (por. wyroki: z dnia 21 lutego 2006r. w sprawie C-255/02 Halifax i in., Zb.Orz. s. I-1609, pkt 68 i 71; z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-80/11 i C-142/11 Mahagében i Dávid, pkt 41, a także ww. wyrok w sprawie Bonik, pkt 35 i 36). Organy administracyjne i sądowe powinny odmówić prawa do odliczenia, jeżeli zostanie udowodnione, na podstawie obiektywnych przesłanek, że prawo to podnoszone jest w celach wiążących się z przestępstwem lub nadużyciem (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lipca 2006r. w sprawach połączonych C-439/04 i C-440/04 Kittel i Recolta Recycling, Zb.Orz. s. I-6161, pkt 55; a także ww. wyroki w sprawach połączonych Mahagében i Dávid, pkt 42; w sprawie Bonik, pkt 37). W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. Trybunał podkreślił, że zasady neutralności podatkowej, pewności prawa i równego traktowania nie stoją na przeszkodzie temu, aby odbiorcy faktury odmówiono prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego, ze względu na brak faktycznej czynności podlegającej opodatkowaniu. Jeżeli jednak, wzięwszy pod uwagę oszustwa podatkowe lub nieprawidłowości popełnione przez wskazanego wystawcę lub na etapie obrotu poprzedzającym czynność służącą jako podstawa do odliczenia, czynność ta zostanie uznana za faktycznie niezrealizowaną, należy ustalić, w świetle obiektywnych danych i nie wymagając przy tym od odbiorcy

faktury przeprowadzania weryfikacji nienależących do jego obowiązków, że ów odbiorca wiedział lub powinien był wiedzieć o tym, iż dana czynność wiąże się z oszustwem podatkowym w zakresie podatku VAT. Powyższa teza TSUE odnosi się do takiego stanu faktycznego, w ramach, którego podatnik otrzymuje faktycznie towar bądź usługę, lecz jedynie wskazany na fakturze kontrahent nie jest rzeczywistym zbywcą. Zatem taka faktura nie odzwierciedla rzeczywistego przebiegu zdarzenia gospodarczego. W żadnej zaś mierze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w tym przede wszystkim najnowsze jego tezy wynikające z wyroków z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawach C-642/11 Stroj trans EOOD i C-643/11 ŁWK – 56 EOOD oraz z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-80/11 i C-142/11 Mahagében kft oraz Péter Dávid, nie odnoszą się do takiego stanu faktycznego, w ramach którego nie dochodzi do żadnej transakcji związanej z dostawą towaru lub świadczeniem usług.

## **2. Wydział II**

W Wydziale II Ogólnoadministracyjnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w 2015 r. najwięcej spraw wpłynęło z zakresu budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego (782 sprawy), zagospodarowania przestrzennego (304 sprawy), wywłaszczeń i zwrotów nieruchomości (193 sprawy), informacji publicznej (177 spraw), ochrony środowiska i ochrony przyrody (141 spraw). Mniej liczną grupę spraw stanowiły sprawy z zakresu prawa wodnego (84 sprawy) i gospodarki mieniem państwowym i komunalnym (57 spraw).

### **Prawo budowlane**

W grupie spraw z zakresu budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego zdecydowanie największy odsetek spraw stanowiły sprawy dotyczące rozbiórki budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonania oceny stanu technicznego obiektu oraz doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem (371 spraw) oraz pozwolenia na budowę i użytkowania obiektu (277 spraw).



### **a. termin wniesienia sprzeciwu w prawie budowlanym**

W orzecznictwie WSA w Krakowie dominuje pogląd, że za datę zgłoszenia sprzeciwu uznaje się datę wydania decyzji. Tak np. w wyrokach sygn. II SA/Kr 1036/14, sygn. II SA/Kr 1626/14, sygn. II SA/Kr 175/15. Odmienny pogląd zaprezentowano w sprawie sygn. II SA/Kr 611/15, w której wskazano, że zachowany jest termin 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia do wniesienia sprzeciwu, jeżeli przed jego upływem sprzeciw został wniesiony z zachowaniem zasad określonych art. 57 § 7 kpa.

### **b. projekt zamienny**

W sprawie sygn. II SA/Kr 1559/14 przedmiotem rozstrzygnięcia sądu było, czy organ nadzoru budowlanego powinien badać zgodność projektu budowlanego zamiennego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dacie wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny, czy też z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 2002 r., na podstawie której wydano pozwolenie na budowę. Sąd stwierdził, że konieczne było zbadanie zgodności projektu budowlanego zamiennego „odpowiednio do zakresu tych zmian” z przepisami planistycznymi obowiązującymi w dacie rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 51 prawa budowlanego tj. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym na terenie, którego sprawa dotyczy.

Taki sam pogląd przyjęto w wyrokach sygn. II SA/Kr 1725/14 i II SA/Kr 404/15.

Interesujące rozważania odnośnie zgodności projektu zamiennego z decyzją ustalającą warunki zabudowy zawarł Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 29/15. Sąd wskazał, że analiza projektu budowlanego zamiennego wskazuje, że na każdej kondygnacji projektuje się odrębny lokal mieszkalny obejmujący trzy pokoje, łazienkę z ubikacją i kuchnię. Każdy z tych lokali jest odrębny w tym znaczeniu, że do korzystania z niego nie jest wymagane korzystanie z innego lokalu. Tym samym budynek zawierający trzy lokale mieszkalne nie jest budynkiem jednorodzinny, co sprawia, że wniosek w sprawie zmiany pozwolenia na budowę nie może być uznany za zgodny z decyzją ustalającą warunki

zabudowy. Sąd stwierdził, że właśnie zmiana miejsca lokalizacji schodów (komunikacji) ze strefy wewnętrznej mieszkania na strefę znajdującą się poza mieszkaniem doprowadziła do możliwości niezależnego korzystania z poszczególnych lokali mieszkalnych znajdujących się na każdym z pięter budynków.

### **c. podstawy wznowienia postępowania**

W sprawie zakończonej wyrokiem sygn. II SA/Kr 1708/14 Sąd nie podzielił stanowiska organów administracji, które uznały, że okoliczność, iż inwestor wykonał inwestycję na dwóch działkach, z czego jednej nie podał jako terenu inwestycji, a co do drugiej złożył niezgodne z prawdą oświadczenie o dysponowaniu na cele budowlane, stanowi nowe okoliczności istniejące w dacie wydania decyzji, a nieznanie organowi, który taką decyzję wydawał (art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a.).

### **d. § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1800/14 Sąd oceniał zasadność wydania przez organy decyzji odmownej z uwagi na naruszenie § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Sąd wskazał, że użyte w § 12 rozporządzenia sformułowanie „usytuowanie budynku” w istocie oznacza usytuowanie ściany budynku. To zatem odległość ściany budynku od granicy z nieruchomością sąsiednią stanowi zasadnicze kryterium oceny poprawności usytuowania projektowanego budynku. Przewidziane dalszymi przepisami § 12 zastrzeżenia są jedynie uzupełnieniem tego kryterium.

Z kolei w wyroku sygn. II SA/Kr 208/15 Sąd wyraził pogląd, że jeżeli nadbudowa pociąga za sobą jednocześnie zmianę wymiarów już istniejącego obiektu (np. jest szersza lub dłuższa niż istniejący obiekt), to zachodzi przypadek nadbudowy połączonej z rozbudową i wówczas należy stosować § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie spełnienia wymagań zarówno dla rozbudowy jak i nadbudowy.

#### **e. dysponowanie nieruchomością na cele budowlane**

W wyroku sygn. II SA/Kr 138/15 Sąd uznał, że wyrażenie przez Wspólnotę Mieszkaniową zgody na dysponowanie przez inwestora nieruchomością na cele budowlane przekraczało zakres zwykłego zarządu i właściwą formą wyrażenia takiej zgody była uchwała Wspólnoty podjęta większością głosów.

#### **f. zakres projektu budowlanego**

W sprawie sygn. II SA/Kr 1743/14 Sąd wskazał, że organy nie ustaliły, czy dla zapewnienia dostawy energii elektrycznej do projektowanej inwestycji wystarczająca jest budowa przyłącza, czy też konieczna jest budowa sieci. Po ustaleniu tego faktu rzeczą organu było dokonanie oceny, czy zgodne z art. 33 ust.1 prawa budowlanego było nieobjęcie wnioskiem budowy energetycznej linii kablowej oraz czy projektowana inwestycja może funkcjonować samodzielnie bez energii elektrycznej.

#### **g. lokalizacja zjazdu**

W wyroku sygn. II SA/Kr 211/15 Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja narusza art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460) w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane w sposób, który miał wpływ na wynik sprawy. Uchybienie wskazanym przepisom polegało na nieprawidłowym przyjęciu przez organy obu instancji, że na budowę przedmiotowego zjazdu indywidualnego z drogi gminnej konieczne jest uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015, poz. 199), pomimo decyzji zarządcy drogi wydanej w trybie art. 29 ustawy o drogach publicznych, zezwalającej na lokalizację zjazdu indywidualnego z drogi gminnej.

#### **h. zakres kontroli projektu budowlanego**

W wyroku sygn. II SA/Kr 651/15 Sąd wskazał, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane organ ma obowiązek sprawdzenia zgodności projektu

budowlanego z ustaleniami planu miejscowego, wymaganiami ochrony środowiska, kompletności projektu budowlanego oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Podkreślił, że organ architektoniczno-budowlany jest obowiązany a jednocześnie uprawniony do badania zgodności projektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi jedynie w zakresie projektu zagospodarowania działki lub terenu.

W wyroku sygn. II SA/Kr 318/15 Sąd stwierdził, że tak jak do obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, tak na organie administracji architektoniczno-budowlanej ciąży obowiązek nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności:

- a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
- b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
- c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
- d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
- e) stosowania wyrobów budowlanych (art.81 ust.1 prawa budowlanego).

Organ architektoniczno-budowlany nie może zaakceptować projektu, który jest sprzeczny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

#### **i. zmiana trybu postępowania**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1571/14 Sąd wskazał, że w sytuacji, gdy organ dojdzie do wniosku, że postępowanie powinno się toczyć w oparciu o inny przepis (w tym przypadku art. 48a nie art. 50-51 ustawy prawo budowlane) właściwym sposobem postępowania jest powiadomienie stron o zmianie prawnej kwalifikacji przedmiotu postępowania i kontynuowanie postępowania w oparciu o przyjętą przez organ normę prawną. Nieprawidłowe było natomiast umorzenie postępowania ze wskazaniem, że po uprawomocnieniu się tej decyzji zostanie wszczęte kolejne postępowanie – we właściwym zdaniem organu trybie.

## **j. budowa drogi**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1571/14 Sąd uznał, że wysypanie na grunt gruzu i kamieni, a nawet ich utwardzenie (ubicie), nie stanowią czynności tożsamy z wybudowaniem drogi. Jednakże zwolnieniem z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane, objęte są wyłącznie roboty budowlane polegające na utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych. Tylko wobec utwardzenia działek budowlanych wystarczające jest dokonanie zgłoszenia. Zatem utwardzenie powierzchni gruntu na wszystkich innych działkach wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę.

Zagadnieniem kwalifikacji robót budowlanych pozwalającym na ustalenie, czy doszło do budowy drogi, czy tylko utwardzenia terenu działki budowlanej zajmował się również Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 171/15. Stwierdził, że utwardzenie drogi gruntowej gruzem w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów, stanowi wykonanie obiektu spełniającego funkcję drogi, a więc stanowi budowę drogi w rozumieniu art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego. Skoro wykonane prace doprowadziły do powstania obiektu umożliwiającego dojazd do położonych przy działce nieruchomości, to prace te należało uznać za budowę drogi, a zatem budowli będącej obiektem budowlanym, wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę. Sąd podkreślił, że wykonanie przedmiotowych prac nie dałoby się również zakwalifikować jako utwardzenie działki w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo budowlane. Przepis ten dotyczy bowiem robót wykonywanych na działkach budowlanych, a tego warunku przedmiotowa działka nie spełnia

## **k. stosowanie ustawy Prawo budowlane z 1974 r.**

Sąd jednolicie przyjmuje, że gdy postępowanie w przedmiocie samowoli budowlanej prowadzone jest na podstawie ustawy Prawo budowlane z 1974 r., to samo badanie zgodności samowoli budowlanej z przepisami budowlanymi wiąże się z okresem jej realizacji, natomiast badanie zgodności z przepisami o planowaniu przestrzennym odnosi się do daty podejmowania decyzji

przez właściwy organ. Tak np. w wyrokach sygn.: II SA/Kr 1462/14, II SA/Kr 1055/15, II SA/Kr 1723/14.

### **I. podmioty zobowiązane - art. 52 ustawy Prawo budowlane**

Zasadniczym problemem w stosowaniu w/w przepisu jest wybór osoby zobowiązanej. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim sytuacji, gdy inwestor nie jest (już) właścicielem nieruchomości, na której wykonano roboty budowlane. Jeżeli organ ma możliwość ustalenia, kto jest inwestorem samowoli budowlanej, w stosunku do niego powinien orzekać nakaz rozbiórki. Nakaz ten kierowany może być do innych podmiotów wymienianych w art. 52 wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie osoby inwestora bądź aktualnie osoba ta nie istnieje (zmarła, utraciła podmiotowość prawną). Nie ma ekonomicznego i społecznego uzasadnienia kierowania ciężarów administracyjnych będących następstwem popełnienia deliktu administracyjnego do podmiotu, który nie tylko deliktu tego się nie dopuścił, ale który też na jego popełnienie nie wyrażał zgody - w sytuacji, kiedy sprawca deliktu jest organowi znany.

Natomiast w sprawie sygn. II SA/Kr 1083/15 Sąd kontrolował decyzję, której adresatem była gmina - inwestor budowy budynku mieszkalnego, którego własność po zakończeniu inwestycji została przekazana nowym właścicielom. Sąd stwierdził, że dokonanie określonych czynności w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj.: Dz.U. 2013 r., poz. 1409) powinno, co do zasady obciążać inwestora, który ma jednocześnie tytuł do nieruchomości na cele budowlane. W przypadkach, gdy sprawcą samowoli budowlanej jest inwestor, który nie posiada w dacie orzekania przez organ tytułu do obiektu, wskazanie podmiotu zobowiązanego powinno uwzględniać wolę właściciela co do tego, czy chce i zezwala, by inwestor – sprawca samowoli – dokonał czynności. Wola właściciela, gdy sprawcą jest inny podmiot, powinna mieć znaczenie w zakresie wskazania podmiotu zobowiązanego.

### **1. art. 50-51 ustawy Prawo budowlane**

WSA w Krakowie jednolicie wskazuje, że w razie prowadzenia postępowania legalizacyjnego w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane,

choć – zgodnie z uchwałą NSA składu siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10 – nie ma podstaw do nałożenia na inwestora obowiązku złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to jednak kwestia posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlega badaniu przez organ.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1115/14 Sąd przypomniał, że nakaz nakładany decyzją w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie ma charakteru procesowego i nie służy celom dowodowym. Obowiązki wynikające z decyzji wydanej na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 P.b. mogą dotyczyć tylko i wyłącznie czynności faktycznych i wykonania konkretnych robót budowlanych, nie odnoszą się natomiast do dostarczenia dokumentów lub uzupełnienia materiału dowodowego.

W sprawie sygn. II SA/Kr 159/15 Sąd kontrolował umorzenie postępowania naprawczego w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w związku z udzieleniem pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu. W ocenie sądu, w sytuacji, kiedy ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę oraz decyzja o pozwoleniu na użytkowanie zrealizowanego na jej podstawie obiektu budowlanego pozostają w obrocie prawnym, korzystają one z ochrony, o jakiej mowa w art. 16 k.p.a. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Z uwagi na powyższe, w ocenie sądu, możliwość prowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 50 - 51 ustawy Prawo budowlane jest wyłączona.

Takie stanowisko zostało również przedstawione w wyroku sygn. II SA/Kr 681/15.

W sprawie sygn. II SA/Kr 941/15 Sąd zakwestionował prowadzenie postępowania w przedmiocie dokonanej nadbudowy w trybie art. 48 prawa budowlanego wskazując, że właściwe byłoby postępowanie naprawcze w trybie art. 51 ustawy. W przedmiotowej sprawie nadbudowa polegała na rozbiórce istniejącej konstrukcji dachu, wybudowaniu ścian kolankowych o wysokości ok. 1

metra, podwyższenia ścian szczytowych i położenia nowej konstrukcji dachu. W wyniku tych prac nastąpiło zwiększenie wysokości i kubatury istniejącego już wcześniej poddasza. W ich wyniku nie powstała samodzielna i niezależna nowa część istniejącego obiektu budowlanego, o jakiej stanowi art. 48 ustawy.

### **m. rodzaje obiektów i robót budowlanych**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1/15 Sąd do tymczasowego obiektu budowlanego zaliczył również „blaszak” jako odpowiadający definicji zamieszczonej w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane. Konstrukcja spornego „blaszaka” (ściany z blachy stalowej), jego wymiary (3 x 5 m), brak trwałego związania z gruntem (posadowienie na płytach betonowych) oraz sposób wykorzystywania (przechowywanie sprzętu gospodarstwa domowego) – świadczą o prawidłowym zakwalifikowaniu go przez organy nadzoru budowlanego do kategorii „tymczasowego obiektu budowlanego”. Wskazanej kwalifikacji nie może zmienić fakt, że sporny obiekt nie służy wyłącznie bądź w ogóle do przechowywania pojazdów mechanicznych, lecz sprzętu gospodarstwa domowego. O tym bowiem jaka jest właściwa kwalifikacja prawna obiektu budowlanego, nie może decydować wyłącznie rodzaj przedmiotów w nim się znajdujących i określone przez właściciela jego aktualne przeznaczenie i wykorzystanie.

W wyroku sygn. II SA/Kr 265/15 sąd, rozważając charakter prawny ogrodzenia wskazał, że realizacja ogrodzenia działki zabudowanej nie jest tożsama z wykonaniem ogrodzenia na działce niezabudowanej. W ostatniej z ww. sytuacji powstaje bowiem obiekt budowlany (budowla), o jakim mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, natomiast ogrodzenie działki już zabudowanej stanowi urządzenie techniczne, związane z istniejącymi na tej działce zabudowaniami, do którego zastosowanie znajduje odrębny tryb legalizacyjny wymieniony w art. 50 i 51 cyt. Ustawy.

W wyroku sygn. II SA/Kr 314/15 Sąd podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1467/07), że wyrażenie „inne miejsca publiczne”, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, ma charakter komplementarny w stosunku do wymienionych w pierwszej części omawianego przepisu dróg, ulic, placów



i torów kolejowych. Pamiętając, że przepis ten ma charakter wyjątku, a także, iż mowa w nim o innych niż drogi, ulice, place i tory kolejowe miejscach publicznych, trzeba dojść do przekonania, że jeśli ustawodawca w pierwszej części przepisu wyraźnie i wyczerpująco określił rodzaje dróg uznanych za miejsca publiczne (drogi, ulice, place), to poszukując znaczenia drugiego członu przepisu, tj. „innych miejsc publicznych”, nie ma podstaw do tego, aby w pojęciu tym zamieszczać inne rodzaje dróg, niż te, które wyczerpująco już zostały w przepisie wymienione.

W wyroku sygn. II SA/Kr 760/15 Sąd uznał, że roboty budowlane wykonane przez inwestorów polegały na budowie wiaty na tarasie. Budowla zlokalizowana na tarasie budynku ma wymiary: długość ok. 754 cm, szerokość – ok. 310 cm i wysokość - 229 - 250 cm. Taka wielkość tego obiektu pozwala na kwalifikowanie go jako wiaty, a nie np. obiektu małej architektury. Obiektem małej architektury może być np. posąg, ławka, ale nie opisana powyżej wiatka o powierzchni ponad 23 m<sup>2</sup>. Wiatka nie musi być umieszczona na ziemi, można ją wykonać także na innym podłożu, w tym na tarasie. Wiatka może być obiektem wolnostojącym, ale także może przylegać do już istniejącego budynku oraz może mieć dach odrębny jak i dach wspólny (przedłużenie dachu) z innym budynkiem. Wiatkę należy zaliczyć do budowli.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1656/14 Sąd przychylił się do poglądu prezentowanego w orzecznictwie, z którym „kominy i przewody instalacji wentylacji grawitacyjnej należą do części wspólnych budynku i żaden właściciel wyodrębnionego lokalu mieszkalnego nie ma indywidualnego tytułu prawnego do komina czy kanału kominowego. Sam fakt korzystania z takiego komina czy kanału kominowego przez właściciela wyodrębnionego lokalu nie przesądza o przynależności do tego lokalu w znaczeniu prawnym”.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1697/14 Sąd zajmował się kwestią kwalifikacji na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) przyczepy specjalnej użytkowanej jako obiekt handlowy (sprzedaży detalicznej), posadowionej na metalowych wspornikach stanowiących element wyposażenia przyczepy, z nadanym numerem rejestracyjnym. W ocenie organów był to tymczasowy obiekt budowlany, a w ocenie strony skarżącej jest

to przede wszystkim pojazd dopuszczony do ruchu drogowego. Sąd podzielił argumentację organów. Tym samym uznał, że trafnie organy nakazały rozbiórkę obiektu sprzedaży ulicznej. Postępowanie prowadzone było na podstawie art. 48 Prawa budowlanego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1792/14 Sąd stwierdził, że dzwonnicy tj. obiektu budowlanego o konstrukcji drewnianej, o wymiarach 3,05 m x 8,1 m i wysokości 10 m, krytego gontem, wyposażonego w instalację elektryczną oraz sterowanie elektryczne bicia dzwonów, nie można uznać za obiekt małej architektury, na co wskazuje już choćby pobieżny rzut oka na jego wymiary. Sąd podkreślił, że nie można przyjąć, że każdy obiekt kultu religijnego jest z definicji obiektem małej architektury, do wyobrażenia jest bowiem taki obiekt kultu, który będzie pełnił funkcje religijne, nie spełniając jednocześnie przesłanki „niewielkości”.

W wyroku sygn. II SA/Kr 24/15 Sąd kontrolował decyzje organów nadzoru budowlanego umarzające postępowanie wszczęte w sprawie wykonania prac polegających na nawiezieniu dużej ilości rumoszu ziemnego i skalnego, w wyniku czego powstał nasyp wraz z odwodnieniem. Sąd wskazał, że budowłą ziemną jest obiekt wykonany z ziemi, który ma charakter kubaturowy, czyli jest wyraźnie widoczny w terenie. Ta właśnie cecha odróżnia go od niwelacji terenu tj. prac polegających na wyrównywaniu danego obszaru, który wcześniej miał charakter zagłębienia w terenie, czy składowaniu odpadów. Jeżeli zatem nasyp ziemny (obiekt) nie służy jedynie wyrównaniu terenu ani też nie ma charakteru bezładnie nawiezionego kruszywa czy ziemi, ale stanowi całość techniczno-użytkową o określonej konstrukcji i funkcji powinien być traktowany jako budowla ziemna objęta regulacjami ustawy prawo budowlane w tym tych dotyczących jej legalności, w których to sprawach kompetencje posiadają organy nadzoru budowlanego.

### **Zagospodarowanie przestrzenne**

Drugą najliczniejszą grupę spraw, które wpłynęły do Wydziału II WSA w Krakowie w 2015 r. stanowiły sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego (304 sprawy), z czego największą część stanowiły skargi na decyzję w sprawach warunków zabudowy (43 sprawy) oraz skargi na uchwały

w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (32 sprawy).

#### **a. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**

##### Interes prawny

Interes prawny jest wykładany w sposób jednolity. I tak w orzecznictwie konsekwentnie wskazuje się, że wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia. Ma obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. O powodzeniu skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przesądza wykazanie, albo przynajmniej wskazanie przez skarżącego naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego lub chociażby prawa chronionego w drodze ustawy, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być jednak bezpośredni i realny. Obowiązek uwzględnienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązku takiego nie ma jednak wówczas, gdy naruszony zostaje wprawdzie interes prawny lub uprawnienie, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Dopiero przekroczenie przez gminę władztwa planistycznego stanowi istotne naruszenia prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., stwarzające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości albo w części.

W wyrokach do sygn. II SA/Kr 1482/14 i II SA/Kr 1483/14 uznano, że w oparciu o art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, co do zasady nie może skutecznie wnieść skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dzierżawca nieruchomości objętej takim planem. Jedynie

wyjątkowo dzierżawca mógłby taką skargę skutecznie wnieść, gdyby plan miejscowy bezpośrednio regulował treść prawa dzierżawy wynikającą z regulacji ustawowych np. art. 693 -708 K.c.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1273/14 Sąd stwierdził, że bez znaczenia dla przyjęcia legitymacji skargowej pozostaje fakt, czy skarżący byli właścicielami nieruchomości w toku trwania procedury planistycznej. Na tle obowiązujących przepisów brak bowiem podstaw do przyjęcia, że plan miejscowy może zaskarżyć tylko podmiot będący właścicielem nieruchomości położonej w granicach planu w dacie jego uchwalenia albo trwania procedury planistycznej. Z przepisów tych nie da się także wywieść granic czasowych dopuszczalności zaskarżenia planu miejscowego.

Natomiast w wyroku sygn. II SA/Kr 1653/14 Sąd wskazał, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.z.p.z.), a przy dokonywaniu oceny w tym zakresie m.in. należy uwzględnić, czy skarżąca zgłaszała wnioski do projektu planu lub na etapie poprzedzającym, czy uczestniczyła w dyskusji publicznej i w innych formach udostępniania wiedzy o projekcie planu (zebrania w sołectwach). W razie braku takich działań właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym lub jego zmianą trudno skutecznie zarzucać organom gminy przekroczenie granic władztwa planistycznego.

W sprawie sygn. II SA/Kr 1278/14 Sąd uznał, że pomimo tego, że nieruchomości skarżących nie znajduje się na terenie objętym zaskarżonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – skarżący dysponują legitymacją skargową w tej sprawie. Przy ocenie legitymacji skargowej istotne jest bowiem to, w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. W analizowanym przypadku skarżący wykazali, że stanowiąca ich własność działka znajduje się w odległości ok. 30 m. od terenu oznaczonego w zaskarżonym planie symbolem U.8. Ustalenia kwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego otwierają szerokie możliwości inwestycyjne dla właścicieli działek położonych w tym obszarze, w tym pozwalają na ich zabudowę budynkiem usługowym o wysokości 22-24 m, a także dopuszczają zabudowę znacznej części ich powierzchni. Parametry dopuszczonego do wybudowania na wskazanych działkach budynku, jak również

jego usługowe przeznaczenie, a także stosunkowo nieodległe położenie nieruchomości skarżących od działek narusza prawo własności ich nieruchomości.

### Granice sprawy

W sprawie sygn. II SA/Kr 1273/14 Sąd uznał, że jeżeli o legalności określonego aktu prawa miejscowego co do trybu postępowania, zasad sporządzania planu i właściwości organów orzekał już Sąd administracyjny (a kontroli takiej dokonuje Sąd obligatoryjnie przy rozpoznawaniu pierwszej skargi na akt prawa miejscowego) i skargę oddalił, to Sąd orzekający później na skutek skargi innego podmiotu może ją rozpoznać wyłącznie w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, tj. naruszenia indywidualnego interesu skarżącego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1685/14 Sąd podkreślił, że o przedmiocie i zakresie zaskarżenia decyduje treść wezwania o usunięcie naruszenia prawa skierowanego przez skarżącego do rady gminy. Przyjęcie wykładni przeciwnej w istocie prowadzi do tego, że skarga na uchwałę organu gminy, staje się skargą o charakterze *actio popularis*.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1129/15 Sąd podkreślił, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w „granicach” interesu prawnego skarżącego. Oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, Sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego

### Wady planów

Sąd w sprawie sygn. II SA/Kr 1278/14 podzielił pogląd wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy rozumieć w ten sposób, że określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność.

W wyroku sygn. II SA/Kr 10/15 Sąd stwierdził nieważność określonych postanowień planu w związku z ich niezgodnością z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z przepisami ustawy o drogach publicznych. Wskazał, że przepisy art. 29 ust. 1, art. 38 ust. 3 oraz art. 38 i 39 ustawy o drogach publicznych mają inną treść niż cytowane ustalenia planu. W tym zakresie organ planistyczny wkroczył w sposób niedozwolony w materię ustawową, czego nie wolno mu robić.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1703/14 Sąd uznał za trafne zarzuty skargi dotyczące naruszenia zasady z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w myśl którego plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać informacje i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżona uchwała nie zawiera koniecznych ustaleń dotyczących określania i zasad zagospodarowania terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, pomimo istnienia przesłanek do ich wprowadzenia.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1265/14 przedmiotem rozważań sądu było rozstrzygnięcie, czy brak realizacji art. 17 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w stosunku do poszerzonego obszaru projektowanego opracowania – ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wynika z akt planistycznych, pierwsza uchwała inicjująca procedurę planistyczną, w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego była przez Radę Miasta trzykrotnie zmieniana. Trzecia zmiana poszerzyła zakres terenu objętego procedurą planistyczną o części działek, natomiast burmistrz nie ogłosił ponownie o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek. Sąd stwierdził, że brak ogłoszenia o możliwości składania wniosków do planu, ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji powyższego Sąd stwierdził nieważność części uchwały rady miasta w zakresie rozszerzenia.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1685/14 Sąd uznał, że zapisy uchwały uzależniające legalność robót budowlanych od zgody zarządcy drogi podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji organu stanowiącego gminy, przyznanych w art. 3 i art. 4 ust.1 u.p.z.p.

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 323/15 Sąd potwierdził, że niedopuszczalnym jest zamieszczanie w treści planu miejscowego przepisów uzależniających realizację ustaleń planu od przyszłych uzgodnień, czy uzyskania stanowiska innych organów.

W wyroku sygn. II SA/Kr 530/13 Sąd uznał za uzasadniony zarzut naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 punkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wykładanie projektu miejscowego planu do publicznego wglądu tylko przez 2 godziny dziennie, co nie pozwoliło zapoznać się z planem dużej liczbie mieszkańców.

W wyroku sygn. II SA/Kr 777/15 Sąd rozważał legalność postanowień planu dotyczących wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od dróg wewnętrznych oraz zmniejszenia tej wielkości w zależności od zgody zarządcy drogi. Sąd stwierdził, że ustawodawca zasadnie pominął w ustawie o drogach publicznych tę kwestię, nie ograniczając jednakże prawodawcy lokalnego do jej regulacji w akcie prawa miejscowego, w zależności od lokalnych uwarunkowań i względów. Nadto Sąd podkreślił, że gmina nie może scedować swoich uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określania takich zasad innym podmiotom.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1129/15 Sąd uznał, że okoliczność, iż prognoza finansowa była błędna, nie stanowi kategorycznej przesłanki do stwierdzenia z tego tytułu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotem skargi w sprawie sygn. II SA/Kr 1536/14 była uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Sąd uznał, że skoro zaskarżona uchwała jedynie wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego, to nie narusza interesu prawnego skarżącej, tym samym skarżąca nie posiada skutecznej legitymacji do zaskarżenia tej uchwały. To zaś skutkowało tym, że Sąd

nie mógł przejść do dalszej oceny i zbadania zachowania procedury podejmowania tej uchwały.

Identyczne stanowisko zaprezentowano w sprawie sygn. II SA/Kr 181/15.

### Uwagi

W wyroku sygn. II SA/Kr 1648/14 Sąd wskazał, że z treści protokołu z przebiegu sesji rady miejskiej, na której podjęto uchwałę w przedmiocie uchwalenia przedmiotowego planu wynika, że rada miejska nie poddała ocenie i głosowaniu uwag, jakie zostały złożone do projektu uchwały w trakcie trwania procedury planistycznej. Stanowi to istotne naruszenie procedury planistycznej, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego planu miejscowego w całości. Zapis protokołu sesji w sposób niebudzący wątpliwości świadczy o tym, że uwagi nie były przez radę głosowane przed pojęciem uchwały w przedmiocie uchwalenia przedmiotowego planu, ani indywidualnie, ani choćby w sposób zbiorczy. W ocenie sądu załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały to, wbrew jego nazwie, rozstrzygnięcie w przedmiocie zgłoszonych uwag nie Rady Miejskiej, ale Burmistrza.

Odmienne stanowisko zajął Sąd w sprawie sygn. II SA/Kr 1484/14 uznając, że skoro lista uwag nieuwzględnionych przez radę miasta zawiera załącznik nr 2 do planu miejscowego, to w pośredni sposób radni swoje stanowisko odnośnie tych uwag wyrazili. W związku z powyższym, brak jakiegokolwiek wyraźnego odniesienia się radnych do uwag zgłoszonych do wyłożonego projektu planu miejscowego, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy – stanowi naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego, ale jest to naruszenie niemające charakteru istotnego. Tym samym nie skutkuje ono unieważnieniem planu miejscowego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 926/15 Sąd wskazał, że z art. 20 ust. 1 ww. ustawy wynika, że plan uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag, a rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi jeden z załączników do uchwały o uchwaleniu planu. Niewątpliwym jest więc to, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia planu



(odpowiednio zmiany planu). Sama forma ich rozpatrywania - w całości lub pojedynczo - nie ma istotnego wpływu na ważność planu.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1129/15 Sąd stwierdził, że określony w art. 20 ust. 1 wymóg rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze sporządzania planu miejscowego i stwarza jedną z możliwości wpływania na treść planu. Złożone uwagi w pierwszym rzędzie obowiązany jest rozpatrzyć organ sporządzający projekt planu - wójt, burmistrz, prezydent (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.), a następnie rada gminy uchwała plan miejscowy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag co do projektu planu musi mieć charakter merytoryczny, a więc rada gminy musi ocenić zasadność wniesionej uwagi, czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). Rozstrzygając co do sposobu rozpatrzenia uwag - niezależnie od tego czy nastąpi to w jednym głosowaniu dotyczącym również planu, czy też w odrębnej uchwale, podjętej przed uchwałą w sprawie planu - rada musi opowiedzieć się, czy uwagi uwzględni czy też nie. Rada nie może ograniczyć się do rozpatrzenia „listy uwag” nieuwzględnionych przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, ale musi się zapoznać z ich treścią oraz rozpatrzyć odrębnie poszczególne uwagi z listy, a nie rozstrzygać zbiorczo wobec całej listy.

Identyczne stanowisko Sąd zajął w sprawie sygn. II SA/Kr 610/15, w której zaskarżone zostało studium.

#### Zgoda na „odrolnienie”

W wyroku sygn. II SA/Kr 82/15 Sąd uznał, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit c ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2012 roku, poz. 647, ze zm.) w związku z art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. z 2013 roku, poz. 1205, ze zm.), co na mocy art. 27 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w części dotyczącej

działek rolnych. W przedmiotowej sprawie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze działek o gruntach klas III. Tymczasem grunty stanowiące działki, które są użytkami rolnymi, na rysunku ww. planu miejscowego znajdują się w obszarze o symbolu MNR. Jak wynika z § 11 ust. 1 uchwały planistycznej teren o symbolu MNR jest to obszar przeznaczony do zabudowy mieszkalno-zagrodowej, jako przeznaczenie podstawowe. Skoro zatem grunty te mogą być wyłączone w sposób trwały z produkcji rolnej zgodnie z przeznaczeniem dopuszczalnym (np. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), to takie określenie przeznaczenia tych gruntów wymagało uzyskania uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Tożsame stanowisko sądy zajęły w sprawach do sygn. II SA/Kr 87/15, II SA/Kr 83/15 , II SA/Kr 86/15, II SA/Kr 85/15, II SA/Kr 84/15, II SA/Kr 81/15.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1757/14 Sąd uznał, że jeśli nieruchomości raz już zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze, to nie jest wymagana kolejna zgoda rolna na takie ich przeznaczenie w kolejno uchwalanym planie miejscowym.

#### **b. inwestycje celu publicznego**

W sprawie sygn. II SA/Kr 1597/14 Sąd stwierdził, że o ile ogólny przepis definiujący inwestycję celu publicznego (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wyklucza kryterium podmiotowe oraz kryterium pochodzenia środków finansowych na realizację danej inwestycji, to w przypadku szczególnego rodzaju inwestycji, jakim jest dom opieki (pomocy) społecznej, ze względu na przepisy szczególne ustawy o pomocy społecznej, kryterium podmiotu prowadzącego tego rodzaju działalność, będzie kryterium rozstrzygającym o publicznym charakterze działalności, a więc również o możliwości uznania danej inwestycji za inwestycję celu publicznego w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1141/15 Sąd wskazał, że o ile nie budzi wątpliwości, że uzbrojenie terenu w sieć kanalizacji sanitarnej może służyć lokalnej zbiorowości, to w ustaleniach organu brak konkretnych ustaleń i rozważań, jakiej to zbiorowości ma służyć w/w inwestycja. Aby dokonać oceny,

czy w przedmiotowym wypadku, planowane przedsięwzięcie jest działaniem o znaczeniu lokalnym (gminnym), Sąd nakazał ustalić, czy otoczenie terenu inwestycji zawiera infrastrukturę w zakresie sieci kanalizacji sanitarnej i jaki jest rzeczywisty krąg potencjalnych beneficjentów. Dopiero wtedy będą istniały podstawy do dokonania oceny, czy zamierzone działania są działaniami o znaczeniu lokalnym. Jeśli bowiem beneficjentem tej inwestycji ma być nie społeczność, która dostęp do tej infrastruktury już posiada, a deweloper, który zamierza uzbroić w ten sposób teren przed realizacją czysto indywidualnego celu, to w tym wypadku planowanego zamierzenia nie będzie można uznać za inwestycję celu publicznego.

### **c. warunki zabudowy**

#### Dostęp do drogi publicznej

W zakresie zagadnienia dotyczącego dostępu do drogi publicznej w orzecznictwie WSA w Krakowie zarysowuje się rozbieżność, czy ma on mieć charakter prawny czy faktyczny.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1547/14 Sąd wskazał, że w myśl art. 2 pkt 14 u.p.z.p., przez „dostęp do drogi publicznej” należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Działka, po której ma odbywać się dojazd jest działką, która stanowi drogę wewnętrzną, co wynika m.in. z pisma zarządcy dróg gminnych. Działka posiada w ewidencji gruntów oznaczenie drogowe i tak jest wykorzystana – również przez skarżącego. Zatem na etapie postępowania o wydanie warunków zabudowy spełniony jest w takim stanie faktycznym warunek dostępu objętej wnioskiem działki do drogi publicznej przez działkę, która stanowi drogę wewnętrzną. Podnoszony przez skarżącego wymóg zgody zarządu drogi wewnętrznej (prywatnej), lub odpowiednio zgody wszystkich współwłaścicieli na budowę zjazdu z terenu inwestycji na drogę wewnętrzną może mieć zastosowanie na etapie ewentualnych starań inwestora o uzyskanie pozwolenia na budowę takiego zjazdu, gdyż na tym etapie procesu inwestycyjnego wymagane jest wykazanie się odpowiednim tytułem prawnym do prowadzenia robót budowlanych.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1557/14 Sąd odwołał się do orzecznictwa, w którym stwierdzono, że wymóg z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. dotyczy istnienia dostępu faktycznego, możliwości skomunikowania planowanej inwestycji z drogą publiczną. Istota decyzji o warunkach zabudowy polega bowiem na tym, że inwestor nie ma obowiązku wykazania tytułu prawnego do nieruchomości znajdujących się na terenie objętym wnioskiem.

W wyroku sygn. II SA/Kr 73/15 Sąd stwierdził, że w wypadku, gdy warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. zostanie spełniony w ten sposób, że dostęp do drogi publicznej terenu inwestycji będzie realizowany przez cudzą działkę, obowiązkiem organu jest zbadanie istnienia prawnej możliwości takiego dostępu, co oznacza konieczność wykazania między innymi tytułu prawnego do korzystania z cudzej nieruchomości w ustalonym w decyzji zakresie. Niedopuszczalna jest sytuacja, aby podmiot wskazujący na spełnienie warunku dostępu do drogi publicznej powoływał się na legalność korzystania z cudzej własności bez jednoczesnego wskazania na regulacje prawne, umowne lub orzeczenia odpowiednich władz, umożliwiające korzystanie z cudzej własności. Powołany przepis wymaga wykazania istnienia dostępności terenu inwestycji do drogi publicznej już na etapie ustalania warunków zabudowy. „Posiadanie” przez teren inwestycji dostępu do drogi publicznej stanowi warunek sine qua non uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy. Dostęp terenu inwestycji do drogi publicznej ma istnieć w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie powstać dopiero w przyszłości. Działka, po której miał odbywać się ruch, stanowiła współwłasność kilku osób i została określona w rejestrze gruntów jako użytek drogowy. Sąd uznał, że umowa dzierżawy udziału w tej nieruchomości zawarta z jednym ze współwłaścicieli nie jest wystarczającym tytułem prawnym do uznania, że dostęp do drogi publicznej będzie legalny.

#### Uzbrojenie terenu

W wyroku sygn. II SA/Kr 775/15 Sąd podzielił pogląd skarżącego dotyczący naruszenia art. 61 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

jak również art.153 p.p.s.a. poprzez wydanie decyzji odmownej w oparciu o analizę natężenia ruchu w obszarze wykraczającym poza określone ww. przepisie dopuszczalne granice obszaru analizowanego. Sąd podkreślił, że organy wydając decyzję odmowną bezkrytycznie przyjęły opinię zarządcy drogi, w której odwołano się nie tylko do terenów położonych poza obszarem analizowanym, ale również do planowanych w obszarze analizowanym w przyszłości inwestycji o powierzchni ok. 52 792 m kw.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1043/15 Sąd podał, że wskazane w art. 2 pkt 13 u.p.z. „drogi” nie odnoszą się do dróg publicznych dostępnych z terenu inwestycji. Do tych dróg odnosi się bowiem wyłącznie art. 61 ust. 1 pkt 2 upz. „Drogi” zaś, o których mówi przepis art. 61 ust. 1 pkt 3 upz, to takie, które związane są (lub będą) z planowanym przez inwestora zamierzeniem budowlanym. Uzbrojenie więc terenu inwestycji „w drogi” oznacza zdaniem sądu, że chodzi tylko o takie drogi, które znajdują się (lub znajdą się) na terenie inwestycji lub z terenem tej inwestycji będą związane.

W wyroku sygn. II SA/Kr 334/15 Sąd ocenił, że w przypadku, gdy obsługa projektowanej inwestycji w media wymaga budowy sieci, a wniosek nie obejmuje infrastruktury, w szczególności budowy sieci, szczegółowo należy wyjaśnić, czy spełniony został wymóg, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Sąd podkreślił, że w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mowa jest o „terenie” jako terenie planowanej budowy. Dlatego też spełnienie warunku zagwarantowania w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną, a inwestorem wykonania uzbrojenia terenu, dotyczyć może tylko terenu planowanej inwestycji, a nie innych nieruchomości. Właściwa jednostka organizacyjna nie może bowiem zawrzeć umowy, ani w inny sposób zagwarantować inwestorowi, że zostanie zrealizowana inwestycja polegająca na budowie lub rozbudowie sieci, w szczególności przebiegająca po działkach innych właścicieli, która dopiero umożliwi wykonanie przyłączy na terenie projektowanej inwestycji.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1251/14 Sąd zarzucił organom niewykazanie, że spełniony został warunek z art. 61 ust. 1 pkt. 3 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd wskazał, że w piśmie MPWiK określającym warunki dostawy wody i odprowadzanie ścieków do projektowanej inwestycji, stwierdzono, że: „faktyczna realizacja doprowadzenia wody i odprowadzenia ścieków dla projektowanego budynku uzależniona jest od technicznych i prawnych możliwości przeprowadzenia uzbrojenia wodociągowego i kanalizacyjnego przez teren działek sąsiednich” oraz „inwestorzy (innej planowanej w pobliżu inwestycji) powinni wejść w porozumienie celem złożenia wspólnych propozycji zasilania w wodę i odprowadzania ścieków przez teren działki, co uwarunkowane będzie zarówno od możliwości prawnych jak i technicznych związanych z możliwością realizacji i eksploatacji uzbrojenia wodociągowego i kanalizacyjnego”. Wobec takiego stanowiska przedsiębiorstwa będącego dostawcą wody i odbiorcą ścieków, nie jest możliwe stwierdzenie, że dostawa wody i odbiór ścieków zostały zagwarantowane, gdyż nie są pewne ani warunki techniczne ani warunki prawne, które uprawniałyby przedsiębiorstwo do złożenia bezwarunkowego oświadczenia w tym zakresie.

#### Strona w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy

W wyroku sygn. II SA/Kr 612/14 Sąd stwierdził, że status stron postępowania przysługiwał również właścicielom mieszkań w budynku zarządzanym przez Spółdzielnię Mieszkaniową, która to spółdzielnia brała udział w przedmiotowym postępowaniu. Zarząd nieruchomością sprawowany w trybie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie uprawnia spółdzielni podejmującej czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu do występowania w roli właściciela nieruchomości wspólnej z wyłączeniem osób posiadających prawo odrębnej własności lokalu.

W wyroku sygn. II SA/Kr 970/14 Sąd wskazał, że zasadniczo każda dodatkowa inwestycja w już istniejącej zwartej zabudowie miejskiej powoduje pewne niedogodności, które w szczególności na etapie postępowania odwoławczego były sygnalizowane. Tym niemniej żaden przepis prawa nie zakazuje zabudowy na działkach sąsiednich z powodu pojawienia się dyskomfortu w dalszym zamieszkiwaniu. Dlatego też właściciele lokali mieszkalnych mają interes faktyczny w tym, aby kwestionować ustalenie

warunków zabudowy dla projektowanej inwestycji. Interes faktyczny nie jest jednak chroniony na etapie ustalania warunków zabudowy. Sąd zaakceptował stanowisko organów w tej sprawie – oparte o przepisy prawa, a w tym ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy o własności lokali - co do prawidłowości reprezentacji interesów swoich członków przez spółdzielnię.

W wyroku sygn. II SA/Kr 382/15 Sąd podkreślił, że to rolą organu jest ocenić, które osoby zamieszkujące w budynku będą miały przymiot strony oprócz Wspólnot Mieszkaniowych tych budynków. Nie może organ przerzucać obowiązku wykazania interesu prawnego na te osoby i w związku z tym niezasadny jest pogląd, iż skoro właściciele wyodrębnionych w budynku mieszkań nie wskazali, na czym polega ich indywidualny - niezależny od całej nieruchomości - interes prawny, brak jest podstaw do przyznania im statusu strony postępowania.

Spór w sprawie sygn. II SA/Kr 730/15 dotyczył legitymacji do występowania w charakterze strony właścicieli lokali mieszkalnych znajdujących się w domach wielomieszkaniowych, którzy wraz ze Spółdzielnią Mieszkaniową są współużytkownikami wieczystymi nieruchomości, objętej wnioskiem Spółdzielni Mieszkaniowej o ustalenie warunków zabudowy z przeznaczeniem po budowę infrastruktury i obsługi komunikacyjnej dla obiektu kubaturowego planowanego na działce bezpośrednio sąsiadującej, która pozostaje w całości w wieczystym użytkowaniu ww. Spółdzielni Mieszkaniowej. Sąd wskazał, że Spółdzielnia Mieszkaniowa, co do zasady, reprezentuje na zewnątrz także właścicieli wyodrębnionych lokali. Ta okoliczność nie przesądza jednak – w ocenie sądu – o zasadności wykluczenia właścicieli tych mieszkań z kręgu stron postępowania administracyjnego.

### Obszar analizowany

W orzecznictwie sądu podkreśla się wagę prawidłowego wyznaczenia obszaru analizowanego. Składy sądu wskazują na nieprawidłowości w zakresie zwiększania obszaru analizowanego celem poszukiwania takich obiektów budowlanych, które pozwolą pozytywnie załatwić wniosek.

Przykładowo w wyroku sygn. II SA/Kr 1655/14 Sąd podniósł, że wadliwe wyznaczenie obszaru analizowanego (w pewnych tylko miejscach, korzystnych

dla inwestora, ponad ustawowe minimum) dyskwalifikuje przeprowadzoną w sprawie analizę w zakresie przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wprowadzającym zasadę „dobrego sąsiedztwa”, uzależniającą zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Podobnie w wyrokach sygn.: II SA/Kr 1078/14, sygn. II SA/Kr 195/15.

W wyroku sygn. II SA/Kr 273/15 Sąd nie podzielił stanowiska organów, że niezabudowane części działek, które znalazły się w granicach obszaru analizowanego nie mogą być traktowane jako działka sąsiednia.

### Rodzaj zabudowy

W wyroku sygn. II SA/Kr 1705/14 Sąd wskazał, że nie spełnia warunku, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, gdy z przeprowadzonej w sprawie analizy urbanistycznej wynika, że działka, na której zaplanowano inwestycję, położona jest w obszarze wyłącznie zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa wielorodzinna i zabudowa jednorodzinna różni się względem siebie co do parametrów i cech zabudowy. Te odmienności muszą być brane pod uwagę przy ocenie spełnienia koniecznego warunku, jakim jest kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Nie stanowi kontynuacji parametrów, cech i wskaźników zabudowy zaprojektowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego na obszarze, w którym występuje wyłącznie zabudowa jednorodzinna.

### Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy

W wyroku sygn. II SA/Kr 1676/14 Sąd zaprezentował powszechnie podzielany w orzecznictwie sądu pogląd, że użycie w art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia „innych ustaleń” – zgodnie z wykładnią systemową i celowościową wskazuje na zasadność jego szerokiego rozumienia. Pojęcie to należy interpretować szeroko w związku z tym, że jego zastosowanie tworzy wyjątek od zasady inwestowania na podstawie planu



miejscowego, a nie decyzji, na obszarach objętych planem. Ustawodawca dopuszcza konkurencję (współistnienie) planu i decyzji (wydanych przed jego wejściem w życie), jako podstaw procesu inwestycyjnego tylko wtedy, gdy warunki i zasady zagospodarowania terenu wynikające z decyzji są tożsame z tymi, które wynikają z planu”. W istocie chodzi zatem o to, aby merytoryczne ustalenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie różniły się od merytorycznych postanowień planu miejscowego dla danego terenu (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 września 2011 r., II SA/Kr 899/11).

### Miejsca postojowe

Orzecznictwo sądu w zakresie ustalania w warunkach zabudowy wymaganej ilości miejsc parkingowych nie jest jednolite.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1251/14 Sąd podał, że z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589) wynika, że ustalenia decyzji o warunkach zabudowy zapisuje się poprzez określenie m.in. wymaganej ilości miejsc parkingowych. Zapis decyzji organu I instancji dotyczący miejsc postojowych: „inwestor we własnym zakresie winien zrealizować miejsca postojowe dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania inwestycji” nie znajduje oparcia w treści tego przepisu, gdyż w istocie nie wskazuje żadnych konkretnych liczb, poprzedzonych rozważaniami co do przyjętego sposobu ich ustalenia.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1142/14 sąd, analizując treść § 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 54 pkt 2 lit. d u.p.z.p., art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej oznaczona jako P.b.), § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy – doszedł do wniosku, że § 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych stanowi podstawę do ustalenia w decyzji liczby miejsc

parkingowych. Co do zasady w decyzji o warunkach zabudowy należy określać ilość miejsc postojowych dla samochodów. Nie sposób jednak tej reguły mechanicznie odnieść do każdego zamierzenia inwestycyjnego, z pominięciem jego rodzaju i charakteru, dotychczasowego zagospodarowania terenu oraz zakresu, w jakim to zagospodarowanie ma się zmienić wraz z realizacją inwestycji.

W wyroku sygn. II SA/Kr 326/15 Sąd podzielił stanowisko organu II instancji, który odwołał się do treści § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wskazując, że przepisy tego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych odnośnie miejsc postojowych dla samochodów muszą być uwzględnione w trakcie ustalania warunków zabudowy.

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 376/15 Sąd przychylił się do poglądu o konieczności ustalenia w decyzji o warunkach zabudowy ilości miejsc parkingowych.

W wyroku sygn. II SA/Kr 642/15 Sąd podzielił te poglądy judykatury, zgodnie z którymi brak wskazania i tym samym zobowiązania inwestora do zapewnienia miejsc postojowych w decyzji ustalającej warunki zabudowy stanowi istotną wadę. O ilości miejsc postojowych winna rozstrzygać już decyzja ustalająca warunki zabudowy.

Zdaniem sądu w sprawie sygn. II SA/Kr 788/15 trafne są zapatrywania, zgodnie z którymi kwestia ilości wymaganych miejsc postojowych nie może być pozostawiona w zupełności do rozstrzygnięcia na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego, tj. postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Koniecznym jest określenie ilości tych miejsc już w decyzji o warunkach zabudowy.

Odmienny pogląd został zaprezentowany w wyrokach: sygn.: II SA/Kr 1710/14, II SA/Kr 1487/14, II SA/Kr 940/15, II SA/Kr 970/14 i II SA/Kr 970/14.

## Określanie parametrów

W wyroku sygn. II SA/Kr 1142/14 Sąd zwrócił uwagę, że organy administracji publicznej nie mają swobody przy ustalaniu warunków zabudowy obejmujących poszczególne parametry, zaś ich określenie winno nastąpić w sposób stanowczy i konkretny, wyrażać się w wartościach liczbowych, dokładnie je wskazując. Nie jest przy tym wykluczona pewna elastyczność, polegająca na podaniu wielkości minimalnych (od) i maksymalnych (do). Natomiast z powołanych przepisów ustawy oraz rozporządzenia nie wynika możliwość określenia wskaźników czy wielkości poprzez wskazanie wyłącznie maksymalnego bądź minimalnego parametru, bądź też poprzez odwołanie się do innych, nieskonkretyzowanych wielkości, jak np. „istniejąca wysokość”, „obecna szerokość”.

W wyroku sygn. II SA/Kr 642/15 Sąd wskazał, że pominięto w analizie, że teren, gdzie planowana jest inwestycja, nie ma charakteru jednorodnego i odstąpiono od zobrazowania wskaźnika zabudowy realizowanego przez większość zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym, w tym również tej otaczającej teren inwestycji, co naruszyło art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 6 i 7 upzp oraz § 5 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy. Oprócz stwierdzonej w analizie zabudowy wielorodzinnej oraz usługowej, istnieje niewątpliwie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zaś obiekty jednorodzinne osiągają gabaryty znacznie mniejsze niż te o funkcji usługowej czy też wielorodzinnej. Przy wyznaczaniu wskaźnika zabudowy dla projektowanego przedsięwzięcia nie można skupić się jedynie na parametrach zespołów wielorodzinnych czy też usługowych, zupełnie pomijając bezpośrednio sąsiedztwo terenu inwestycji, gdzie znajdują się budynki jednorodzinne o niewielkich gabarytach i niskim wskaźniku zabudowy, i co najmniej odnieść się do tej kwestii, czy to sąsiedztwo na ten wskaźnik wpływa, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

### Lokalizacja w granicy

W wyroku sygn. II SA/Kr 195/15 Sąd stwierdził, że przepis § 12 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wykracza poza upoważnienie jakie ustawodawca wyznaczył ministrowi do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo budowlane. Zakres regulacji decyzji o warunkach zabudowy determinowany jest przepisem art. 61 ust. 6 oraz 7 ustawy. Brak jednak w obowiązujących przepisach delegacji ustawowej, by kwestia ustalania możliwości zabudowy w granicy z działką sąsiednią (podobnie jak kwestia ilości miejsc postojowych, o których mowa w § 18 ust 2 rozporządzenia), była pozostawiona organom kompetentnym do wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Takie stanowisko zostało również zawarte w wyroku sygn. II SA/Kr 368/15.

Z kolei w wyroku sygn. II SA/Kr 890/15 Sąd wskazał, że „istniejące regulacje prawne, w tym brzmienie w § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dopuszcza wprost, że decyzja o warunkach zabudowy, przy zachowaniu wymogów określonych w tym przepisie, może wypowiadać się o warunkach uwzględniających zabudowę w granicy.

### Obiekty wielkopowierzchniowe

W sprawie sygn. II SA/Kr 540/15 Sąd uznał, że obiekty o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> można lokalizować wyłącznie na podstawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy wydaną na podstawie art. 59 u.p.z.p. W sytuacji, gdy zostanie złożony wniosek o wydanie decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>, to postępowanie z takiego wniosku powinno być, stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy, zawieszane do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku sygn. II SA/Kr 1344/14.

## **Nieruchomości**

W 2015 r. do Wydziału II WSA w Krakowie wpłynęły 193 sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotów nieruchomości.

### **a. przesłanki negatywne zwrotu wywłaszczonej nieruchomości**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1561/14 Sąd podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie, zgodnie z którym w świetle postanowień art. 229 u.g.n. fakt ustanowienia na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego i wpisania go do księgi wieczystej powoduje, że roszczenie o zwrot tej nieruchomości nie może być uwzględnione, stanowi więc bezwzględną negatywną przesłankę zwrotu nieruchomości i wobec jej zaistnienia organy administracji publicznej są zobowiązane do wydania decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości niezależnie od tego, czy nieruchomość została wykorzystana na cel, na jaki została wywłaszczona.

Z kolei w wyroku sygn. II SA/Kr 103/15 Sąd stwierdził, że brak prawa własności po stronie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zbycie nieruchomości nastąpiło po dniu 1 stycznia 1998 r., nie stanowi przesłanki negatywnej do orzeczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zaś na organie administracji ciąży obowiązek doprowadzenia do stanu, w którym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego władać będzie nieruchomością podlegającą zwrotowi. W konsekwencji, zdaniem Sądu, prawidłowa wykładnia art. 136 ust. 1 i 3 ustawy powinna prowadzić do wniosku, że wyzbycie się wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa bądź jednostkę samorządu terytorialnego nie stanowi automatycznie przeszkody do dochodzenia zwrotu nieruchomości, a zwłaszcza nie jest dopuszczalne uznanie za taką przeszkodę wyzbycie się nieruchomości z naruszeniem przepisów art. 136 ustawy.

W wyroku sygn. II SA/Kr 70/15 Sąd przychylił się do powszechnie zaaprobowanego stanowiska sądów administracyjnych, zgodnie z którym wybudowanie infrastruktury technicznej z natury rzeczy nie koliduje ze zwrotem nieruchomości, chyba że samo wybudowanie infrastruktury technicznej stanowiło cel wywłaszczenia.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1718/14 Sąd wskazał, że brak przeszkód, by wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11 (TK orzekł, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomością zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) uwzględniać jako element wykładni art. 137 ust.1 u.g.n. w odniesieniu do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa.

#### **b. odszkodowania**

W wyroku sygn. II SA/Kr 347/15 Sąd rozważał kwestie waloryzacji i przedawnienia roszczenia o ustalenie i wypłatę zwaloryzowanego odszkodowania przyznanego z tytułu wywłaszczenia nieruchomości. W ślad za poglądem wyrażonym w wyrokach z dnia 13 listopada 2014 r. o sygn. akt II SA/Kr 1302/14 i II SA/Kr 1303/14 Sąd uznał, że zawarta w art. 132 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) regulacja ma także zastosowanie do odszkodowania ustalonego na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów o wywłaszczeniach, a więc także przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.) o ile nie zostało ono oczywiście wypłacone uprawnionemu – byłemu właścicielowi, bądź złożone do depozytu sądowego.

W sprawie sygn. II SA/Kr 367/15 Sąd rozważał, czy jest możliwe przyznanie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia prawa własności nieruchomości na podstawie art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) w przypadku, gdy odszkodowania domaga się nie pierwszy, wywłaszczony właściciel nieruchomości, a osoba, która nieruchomość tę nabyła na podstawie sukcesji szczególnej (w rozpatrywanej sprawie na podstawie umowy sprzedaży oraz na podstawie następującej po niej umowy darowizny). Sąd podkreślił, że przeniesienie prawa własności nieruchomości stanowi rodzaj sukcesji pod tytułem szczególnym i powoduje przeniesienie praw i obowiązków związanych

z prawem własności nieruchomości, ale tylko w sferze cywilnoprawnej, nie dotyczy to zaś sfery publicznoprawnej i istniejących w jej ramach uprawnień i obowiązków.

W sprawie sygn. II SA/Kr 476/15 przedmiotem kontroli sądu była czynność organu polegająca na odmowie wypłaty na rzecz skarżącej zaliczki na poczet odszkodowania ustalonego decyzją starosty z 13 stycznia 2015 r. Sąd uznał, że stanowisko prezydenta co do braku podstaw prawnych wypłacenia skarżącej jako byłemu właścicielowi częściowego odszkodowania w formie zaliczki za utratę prawa własności nieruchomości jest prawidłowe.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1252/15 Sąd przesądził, że prawidłowa wykładnia art. 18 ust 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2013 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w zw. z art. 134 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyklucza powiększenie odszkodowania ustalonego w związku z wywłaszczeniem o kwotę należnego podatku od towarów i usług. Brak jest normy prawnej pozwalającej na doliczanie podatku VAT do odszkodowania odpowiadającego rynkowej wartości nieruchomości. Wartość rynkowa nieruchomości nie rośnie na skutek obowiązku podatkowego.

Takie stanowisko zawarte zostało również w wyroku II SA/Kr 1046/15 .

### **c. zezwolenie na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości**

W sprawie sygn. II SA/Kr 678/15 przedmiotem zaskarżenia była decyzja odmawiająca wydania zezwolenia na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (wg wniosku inwestora na przedmiotowej nieruchomości miała zostać wyznaczona strefa ochronna - pas terenu niezagospodarowany, bez elementów małej architektury, dla zapewnienia prawidłowej eksploatacji rurociągów). Sąd uznał, że linie rozgraniczające teren inwestycji zaznaczone na załączniku graficznym do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego mają tylko takie znaczenie, że wskazują, w jakich maksymalnych granicach może być zrealizowana inwestycja (i tym samym wskazują maksymalny obszar możliwy do objęcia wnioskiem w trybie art. 124 u.g.n), jednakże w żadnym wypadku nie wskazują szczegółowego usytuowania inwestycji i jej przebiegu, gdyż czyni to dopiero projekt budowlany. Tym samym nie można traktować

wszystkich nieruchomości znajdujących się wewnątrz linii rozgraniczających teren inwestycji, jako obszaru, który w całości, niejako automatycznie będzie podlegał szczególnemu trybowi wyłączenia, o którym mowa w niniejszej sprawie. Trybowi temu będzie bowiem podlegał tylko ten obszar (nieruchomości lub ich części), na którym inwestycja celu publicznego będzie ostatecznie – zgodnie z projektem budowlanym – realizowana. Tereny przyległe do inwestycji liniowej, choć mieszczą się w liniach rozgraniczających teren inwestycji, mogą być wykorzystywane przez inwestora na czas budowy za zgodą właściciela lub w trybie art. 47 ustawy prawo budowlane, na co wskazał słusznie organ II instancji w zaskarżonej decyzji. Natomiast kwestia dostępu do instalacji w sytuacjach awaryjnych lub w celu konserwacji urządzenia uregulowana została wskazana w art. 124 ust. 6 u.g.n. Samo zatem utrzymywanie tych urządzeń w świetle zaprezentowanego stanowiska, nie może stanowić wystarczającej przesłanki do zastosowania art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Celowi temu (utrzymywaniu urządzeń poprzez ich konserwacje i usuwanie awarii) służy bowiem art. 124 ust. 6.

Takie stanowisko zostało również wyrażone w tożsamych stanach faktycznych w wyroku sygn. II SA/Kr 676/15 i II SA/Kr 677/15.

### **Ochrona środowiska i ochrona przyrody**

W 2014 r. do Wydziału II WSA w Krakowie wpłynęło 141 spraw z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody.

W wyroku sygn. II SA/Kr 296/15 Sąd przychylił się do interpretacji art. 135 pkt 1 oraz art. 138 ust. 1 ustawy Prawo wodne, dokonanej przez WSA w Krakowie w wyroku z dnia 18 marca 2009 r. sygn. II SA/Kr 1224/08, w którym wskazano, że upływ terminu, na jaki wydane zostało pozwolenie wodnoprawne powoduje, z mocy prawa, wyłącznie skutek materialnoprawny, polegający na wygaśnięciu stosunku administracyjno-prawnego uprawniającego podmiot korzystający ze środowiska do zgodnej z prawem eksploatacji urządzenia. Samo jednak wygaśnięcia uprawnienia wypływającego z uprzednio udzielonego pozwolenia wodnoprawnego nie wyczerpuje jeszcze hipotezy przepisu art. 292 ustawy „bez wymaganego pozwolenia”. Skoro cytowane sformułowanie znaczeniem



swym obejmuje zarówno skutek materialnoprawny (wygaśnięcie uprawnień), jak i procesowy (brak decyzji o pozwoleniu), to ziszczenie się jednego tylko elementu tej hipotezy jest jeszcze niewystarczające do nałożenia przez organ opłat podwyższonych.

W wyroku sygn. II SA/Kr 183/15 Sąd stwierdził, że w sprawie nie zachodzą okoliczności uzasadniające ewentualne ustalenie mniejszej wysokości kary niż kara podstawowa. Usunięte drzewa ani nie były obumarłe, chore, nie zagrażały zdrowi lub życiu użytkowników, nie stanowiły złomu lub wywrotu. Nie wystąpił też żaden stan wyżej konieczności, który nakazywałby chronić jedno dobro kosztem innego. W ocenie sądu wymierzona kara odpowiada wartościom wskazanym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12. Sąd poczynił również ustalenia w zakresie posiadanego, znacznego majątku skarżącego.

### **Prawo wodne**

W 2015 r. do Wydziału II WSA w Krakowie wpłynęły 84 sprawy z zakresu gospodarki wodnej.

#### **a. status Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej**

Sąd konsekwentnie stwierdzał nieważność decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej jako organu II instancji z uwagi na występowanie w sprawie również w charakterze strony postępowania.

Przykładowo w sprawie sygn. II SA/Kr 1733/14 dotyczącej udzielenia pozwolenia wodnoprawnego Sąd wskazał, że z przepisów kompetencyjnych wynika, że Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej jest właściwym w sprawach gospodarowania wodami organem administracji rządowej niezespołonej, podlegającym Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy p.w.). Pełni on funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, określone w ustawie (art. 4 ust. 4 p.w.). Wydając pozwolenia wodnoprawne starostowie wykonują zadania z zakresu administracji rządowej (art. 140 ust. 1 p.w.). W niniejszej sprawie

zawiadomienie o wszczęciu postępowania i decyzja organu pierwszej instancji doręczone zostały także Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej. Doręczenie tych dokumentów jednakże samo w sobie nie mogło Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej nadać statusu strony postępowania administracyjnego, niezależnie od brzmienia art. 127 ust. 7 Prawa wodnego. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne dla Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego w pierwszej instancji przez Starostę, przewiduje zupełnie inną rolę, tj. rolę organu odwoławczego. Regionalny zarząd gospodarki wodnej nie jest odrębnym podmiotem praw i obowiązków, a jedynie urzędem, przy pomocy którego, zgodnie z art. 92 ust. 5 p.w., dyrektor wykonuje swoje zadania. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej nie był więc stroną postępowania administracyjnego, nie mógł zatem skutecznie zaskarżyć odwołaniem decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Stwierdzenie nieważności decyzji z powyższych powodów miało miejsce również w sprawie sygn. II SA/Kr 1586/14 i II SA/Kr 578/15.

Na nieprawidłowości w zakresie błędnego przyznania przez organ I instancji statusu strony postępowania Dyrektorowi RZGW, będącemu organem II instancji zwrócił również uwagę Sąd w wyroku II SA/Kr 353/15, uchylając zaskarżoną decyzję II instancji.

## **b. budowle**

W wyroku sygn. II SA/Kr 539/15 Sąd dokonał wykładni art. 88n ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego. Zawarta w tym przepisie norma prawna powinna być interpretowana w następujący sposób: hipoteza – obowiązek utrzymania szczelności i stabilności wału przeciwpowodziowego; dyspozycja – zakaz wykonywania obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wały po stronie odpowietrznej. Tylko wyjątkowo właściwy organ może zwolnić z tego zakazu, jeżeli wybudowanie budowli w pasie 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego nie spowoduje jego rozszczelnienia i naruszenia stabilności (art. 88n ust. 3 Prawa wodnego). Tym samym, jeżeli wał przeciwpowodziowy jest nieszczelny lub niestabilny, to wówczas w ogóle nie

wchodzi w rachubę jakkolwiek zgoda na budowę budowli niezwiązanych z gospodarką wodną na obszarze sięgającym do 50 metrów od stopy wału.

W sprawie sygn. II SA/Kr 700/15 przedmiotem rozważań sądu było, czy w każdym przypadku wydawania pozwolenia wodnoprawnego stanowiącego w istocie kontynuację poprzedniego pozwolenia (tyle że o zmienionych parametrach poboru wody) niezbędnym jest dokonanie oceny wpływu realizacji takiego pozwolenia na stan środowiska wodnego. Sąd uznał, że nawet w przypadku wydawania pozwolenia wodnoprawnego stanowiącego kontynuację wcześniejszego pozwolenia, należy dokładnie zbadać wpływ takiego pozwolenia na stan środowiska wodnego.

### **c. zmiana stosunków wodnych na gruncie**

W sprawie sygn. II SA/Kr 1735/14 Sąd wskazał, że szkoda w rozumieniu przepisu art. 29 ust. 1 ustawy Prawo wodne, może być również hipotetyczna tj. mogąca wystąpić w przyszłości, jeżeli jest to możliwość w określonych okolicznościach realna (np. przy wyjątkowo intensywnych opadach). Może też polegać na intensyfikacji niekorzystnego oddziaływania spływu wód związanego z ukształtowaniem terenu. W każdym bowiem przypadku konieczną przesłanką zastosowania w sprawie art. 29 ust. 1 p.w. jest jednoczesne wykazanie, że stwierdzona zmiana stanu wód na gruncie oddziałuje szkodliwie na grunty sąsiednie.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1732/14 Sąd podkreślił, że zbadanie, czy nastąpiła zmiana stosunków wodnych wymaga, by organy przyjęły pewien stan stosunków wodnych na danym gruncie za pierwotny. W ramach konkretnego postępowania nie bada się wszelkich zmian, jakie na przestrzeni nawet wielu lat zachodziły na badanym terenie, a ponadto postępowanie prowadzone na podstawie art. 29 Prawa wodnego nie służy do kompleksowego regulowania stosunków wodnych całej miejscowości lub jej części, lecz ma na celu ocenę danego wycinka terenu. W tego rodzaju postępowaniu organy są zobligowane do zbadania, czy pomiędzy konkretnym działaniem właściciela jednej nieruchomości istnieje związek przyczynowo - skutkowy wyrażający się w negatywnej zmianie stanu wód

na innych gruntach. Zmiana stanu wody na gruncie jest dopuszczalna, gdy wprowadzona zmiana nie spowoduje szkody na gruntach sąsiednich.

W wyroku sygn. II SA/Kr 371/15 Sąd wyjaśnił, że pojęcie nieruchomości sąsiedniej musi być rozumiane wąsko w tym sensie, że chodzi tu jedynie o nieruchomości sąsiadujące z tą, na której właściciel powoduje zmiany przybierające postać szkodliwych immisji. Niemniej jednak określony podmiot posiada w myśl art. 28 K.p.a. legitymację do skutecznego zgłoszenia żądania wydania decyzji w sprawie naruszenia stosunków wodnych, jeżeli jego interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia, który musi być interesem prawnym, jest tego rodzaju, że da się wykazać bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy określonym zdarzeniem, a szkodą zaistniałą na jego gruncie, a nie w otoczeniu lub na gruntach innych sąsiadów.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1736/14 przedmiotem kontroli sądu było postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławcze o odmowie stwierdzenia nieważności postanowienia Prezydenta Miasta zatwierdzającego ugodę w sprawie uregulowania stosunków wodnych na gruncie. Ugoda regulująca stosunki wodne na gruncie nie została podpisana przez wszystkie strony postępowania (podpisana jedynie przez jednego małżonka). Sąd, po dokonaniu analizy przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego regulujących zarząd majątkiem wspólnym stwierdził, że ugoda zawarta w postępowaniu administracyjnym nie należała do żadnej z kategorii czynności prawnych do dokonania których wymagana byłaby zgoda drugiego małżonka. Uczestniczka mogła zatem skutecznie zawrzeć ugodę. Brak natomiast uczestnictwa w tej czynności przed organem jej męża mógłby być oceniany jedynie jako przesłanka wznowienia postępowania, lecz na taką okoliczność może powoływać się tylko strona, która nie brała w niej udziału.

W sprawie sygn. II SA/Kr 952/15 Sąd oceniał decyzję, którą m.in. na podstawie art. 29 ust 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. w Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) nakazano zobowiązanym wykonanie projektu budowlanego robót zabezpieczających skarpe. Sąd, uzasadniając uchylenie decyzji obydwu instancji argumentował, że sankcją przewidzianą art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne jest nakaz przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom.

Treść rozstrzygnięcia tej regulacji musi więc odpowiadać, a samo rozstrzygnięcie musi nadawać się do wykonania. Ani „wykonanie projektu”, ani jego „zgłoszenie” nie mieszczą się w pojęciach „przywrócenia stanu poprzedniego” lub „wykonaniu urządzeń zapobiegającym szkodom”.

### **Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym**

Do WSA w Krakowie w 2015 r. wpłynęły 54 sprawy z tego zakresu.

W sprawie sygn. II SA/Kr 1647/14 Sąd uznał, że legitymacja do żądania wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji zatwierdzającej podział przysługuje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, gdyż postępowanie – w tej konkretnej sprawie poddanej kontroli sądu - dotyczy jego interesu prawnego. W przedmiotowej sprawie skarżący domagał się stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej powołując się na rażące naruszenie prawa przy jej podejmowaniu oraz wskazywał, że do nieruchomości tej przysługuje mu ograniczone prawo rzeczowe tj. prawo przechodu, przejazdu i przegonu, a skutki, jakie wynikły z podziału, uniemożliwiają mu wykonywanie tego prawa.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1573/14 Sąd rozważał początek biegu terminu określonego w art. 145 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518) – do wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Sąd stwierdził, że termin ten jest terminem prawa materialnego, nie podlega więc ani skracaniu, ani wydłużaniu. Jego upływ oznacza, że kompetencje organu do wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką wygasają. Sąd wyjaśnił, że początkowa data biegu trzyletniego terminu w każdej sprawie winna być ustalana indywidualnie. Zależec ona bowiem może od rodzaju i trybu realizowanej inwestycji. Dlatego przepis art. 148b ustawy o gospodarce nieruchomościami nakazuje ustalanie stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunków do korzystania z wybudowanej drogi na podstawie odrębnych przepisów. To zatem przepisy ustaw i rozporządzeń regulujących realizację poszczególnych urządzeń, decydują zarówno o fakcie, jak i o dacie „stworzenia warunków” o jakich mowa. Chodzi przy tym o stworzenie takich warunków, które umożliwiają korzystanie z nowej infrastruktury w sposób legalny. W przypadku

urządzeń kanalizacyjnych, datą stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej, nie jest – jak chce tego skarżący - data odbioru robót, ale data skutecznego ich zgłoszenia do użytkowania. Decydujące znaczenie ma bowiem nie protokolarny odbiór, lecz rzeczywista, legalna możliwość podłączenia nieruchomości do określonych urządzeń. Do czasu zgłoszenia do użytkowania urządzenie to nie mogło funkcjonować, a korzystanie z niego byłoby nielegalne, co wynika jednoznacznie z treści art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego.

Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie sygn. II SA/Kr 1110/15 było ustalenie, w jakiej formie prawnej ma być załatwiony wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości: czy - jak chciał skarżący - rozstrzygnięcie takiego wniosku winno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, czy też wystarczy udzielenie odpowiedzi tzw. „zwykłym pismem” - jak twierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Sąd przychylił się do stanowiska Kolegium.

W sprawie sygn. II SA/Kr 439/15 Sąd rozważał legitymację podmiotu, który kupił prawo użytkowania wieczystego, do żądania przekształcenia wieczystego użytkowania w prawo własności. Stwierdził, że zestawienie treści norm zamieszczonych w dwóch kolejnych ustępach (ust. 1 oraz ust.1 b) artykułu 1 ustawy, a odnoszących się do osób prawnych, pozwala wyłożyć ich treść w następujący sposób: osoby prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności, z wyłączeniem jednakże nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste pewnym podmiotom: państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym. Jeżeli zatem w dniu 13 października 2005 r. nieruchomość była przedmiotem użytkowania wieczystego jednego z podmiotów wymienionych w tym przepisie, to żądanie przekształcenia nie przysługuje. Dlatego też przepis art. 1 ust. 3 ustawy, stanowiąc o następstwie osób prawnych, o których mowa w ust.1, musi się odnosić do takiego rozumienia przepisu ust. 1, jak przedstawione wyżej,

czyli z uwzględnieniem wyłączenia określonego w ust. 1b. Zbycie prawa użytkownika wieczystego po dacie 13 października 2005 r. przez podmiot określony w ust. 1b na rzecz innego podmiotu nie wyłącza zatem zakazu przekształcenia wynikającego z art. 1 ust. 1b ustawy.

### **Informacja publiczna**

Do Wydziału II w 2015 r. wpłynęło 117 spraw z zakresu informacji publicznej

#### **a. koszty i opłaty**

W wyroku sygn. II SAB/Kr 372/14 przedmiotem kontroli sądu była prawidłowość uzależniania udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia kosztów związanych z udostępnieniem. W rozpoznawanej sprawie organ skierował do skarżącego pismo, w którym określił wysokość kosztów związanych z udostępnieniem żądanej informacji publicznej tj. wykonanych kserokopii na kwotę 1.291 złotych. Sąd stwierdził, że skoro skarżący we wniosku o udostępnienie informacji podał, że informacje, o które się zwraca mogą być udostępnione na płycie CD/DVD, to z uwagi na treść art. 14 ustawy organ powinien w pierwszej kolejności rozważyć udostępnienie informacji w zaproponowanej przez skarżącego formie, czyli na płycie CD/DVD, tym bardziej, że ta forma udostępnienia informacji nie generuje tak dużych kosztów, jak wykonanie kserokopii dokumentów (liczących 1291 stron), za które organ zażądał kwoty 1.291 złotych.

Zagadnieniem prawidłowości wezwania do uiszczenia opłaty zajmował się również Sąd w sprawie sygn. II SAB/Kr 16/15. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczył przesłania przez sąd okręgowy wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami z lat 2010 - 2014 wydanych w sprawach rejestrowanych w repertorium C pod określonym symbolem. Prezes Sądu wezwał wnioskodawcę do uiszczenia kwoty 3 379,34 zł w terminie 14 dni pod rygorem odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jako podstawę prawną wskazał art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. i art. 78 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych. WSA w Krakowie uznał, że wezwanie zostało zredagowane nieprawidłowo. Jak wynikało z odpowiedzi na skargę kwota 3 379,34 obejmowała kwotę 2 306,34 zł, jako opłatę

za dodatkowe czynności dotyczące sporządzenia wnioskowanej informacji skarżącemu i kwotę 1 073 zł, jako opłatę kancelaryjną za udostępnianie każdej strony wnioskowanych kopii orzeczeń. Tym samym jednym pismem (wezwaniami) zwrócono się do wnioskodawcy o uiszczenie jednej kwoty nie wskazując, czy to wezwanie dotyczy uiszczenia dodatkowej opłaty wynikającej z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., czy też obejmuje kwotę opłaty kancelaryjnej wynikającej z art. 78 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych. Sąd wskazał, że brak uiszczenia takiej dodatkowej opłaty nie zwalnia danego podmiotu od wykonania obowiązku udostępnienia informacji publicznej. W przypadku braku dobrowolnego uiszczenia żądanej opłaty będzie ona podlegać przymusowej egzekucji.

#### **b. odmowa udostępnienia**

W sprawie sygn. II SA/Kr 1537/14 kontroli sądu podlegała decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych. Skarżąca domagała się uchylenia decyzji organu administracji i poprzedzającej ją decyzji tego organu, którymi Dyrektor Zarządu Budynków Komunalnych odmówił jej udostępnienia informacji publicznej w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy powołując się na potrzebę ochrony danych osobowych najemców lokali komunalnych. Sąd podkreślił, że konieczność ochrony danych osobowych nie zwalnia organu z udostępniania informacji publicznej. Organ powinien wyłącznie ograniczyć dostęp do informacji umożliwiających identyfikację osób fizycznych, co w praktyce oznacza udostępnienie dokumentów odpowiednio zanonimizowanych. Konieczność dokonania anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych.

#### **c. zakres przedmiotowy**

Za informację publiczną Sąd uznał:

- części graficzne projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego w ramach umowy organu z pracownią projektową poprzez wykonanie kserokopii części graficznej projektu planu w skali 1:2000 przedstawionej na kopii mapy zasadniczej oraz dodatkowo poprzez wykonanie



na płycie CD kopii formy elektronicznej części graficznej projektu planu w oprogramowaniu EW Mapa (z możliwością wyszukiwania działek ewidencyjnych). Sąd uznał, że informacją publiczną będzie całość dokumentacji posiadanej przez organ, której używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań - w tym wypadku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem także i projekt części graficznej planu. Bez znaczenia Sąd uznał okoliczność, że projekt ten został wykonany przez firmę zewnętrzną (pracownię projektową). Kluczowe znaczenie ma, że został on wykonany na zlecenie gminy, w związku z wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego. Sąd nie podzielił stanowiska organu, że skoro projekt części graficznej planu nie został zaakceptowany przez organ i nie stanowił wyrazu jego woli, co do tego czy projektowi temu nadać charakter oficjalnego projektu, to nie stanowi on informacji publicznej (tak wyrok sygn. II SAB/Kr 397/14, sygn. II SAB/Kr 396/14 i sygn. II SAB/Kr 394/14).

- uwierzytelnione listy obecności w pracy wójta od 1 maja 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. (sygn. II SAB/Kr 425/14).

- ilości SMS wysłanych na określony we wniosku numer z telefonów służbowych (stacjonarnych i mobilnych) pracowników urzędu miejskiego i jednostek podległych w określonych okresach oraz wykaz osób i pełnionych przez nie funkcji, do których przypisane są służbowo numery telefonów z których wysyłane były SMS opisane w pkt 1 (wyrok sygn. II SAB/Kr 7/15).

- ilości wszczętych postępowań dyscyplinarnych przez sądem dyscyplinarnym (notariat) w danym roku - ile z nich wszczęto na podstawie wniosków Ministra Sprawiedliwości, ile na podstawie wniosków rady izby notarialnej; ilości postępowań dyscyplinarnych zakończonych prawomocnym orzeczeniem w danym roku oraz ilości postępowań zakończonych prawomocnym ukaraniem obwinionego (wyrok sygn. II SAB/Kr 39/15).

- roczny koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt tj.: (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne (wyrok sygn. II SAB/Kr 34/15).

- umowy zawierane pomiędzy organem samorządu terytorialnego (wójtem)

a podmiotem świadczącym na rzecz wójta lub samej gminy obsługę prawną (wyrok sygn. II SAB/Kr 75/15).

- sprawozdania finansowe (półrocznego oraz rocznego) za określone lata oraz bilans rachunku zysku i strat za te lata (wyrok sygn. II SAB/Kr 74/15)

- materiały dotyczące termomodernizacji hali (...) - projektu technicznego, kosztorysu inwestorskiego, kosztorysu powykonawczego (wyrok sygn. II SAB/Kr 71/15).

- zakres obowiązków wszystkich pracowników urzędu gminy (wyrok sygn. II SAB/Kr 133/15)

- zatwierdzony projekt budowlany zamienny dla inwestycji (...), który to projekt budowlany stanowił załącznik do decyzji PINB (wyrok sygn. II SAB/Kr 151/15).

- informację o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru na wolne stanowisko dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu - podanie imion i nazwisk poszczególnych kandydatów oraz informacji dotyczące kwestii spełnienia przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze (wyrok sygn. II SAB/Kr 158/15). Sąd wskazał, że informacją publiczną jest również informacja o uszeregowaniu kandydatów biorących udział w konkursie, a także informacja o ocenie poszczególnych kandydatów. Zarówno uszeregowanie kandydatów, jaki i ich ocena, dotyczą bowiem kwestii spełniania przez kandydatów wymagań określonych w ogłoszeniu. Objęte zatem są dyspozycją art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Sąd odmówił uznania za informację publiczną:

- kserokopii „wszystkich pism złożonych przez obywateli, a skierowanych do rady gminy w okresie 4 lat (wyrok sygn. II SAB/Kr 411/14). W ocenie sądu, tak sformułowany wniosek nie dotyczy informacji publicznych. Wniosek wobec braku skonkretyzowania, jakiej treści informacji skarżący się domaga, nie może być traktowany jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Nie wszystko, co znajduje się w szeroko pojętym spektrum działania organów administracji, może stanowić przedmiot prawa do udzielenia informacji publicznej.

- kopii wyszczególnionych dokumentów z akt prokuratorskich sygn.(.) tj.: korespondencji kierowanej w tej sprawie przez prokuratora rejonowego do komisariatu policji (tzw. wytycznych) oraz pisma z 29 listopada 2013 r. kierowanego w tej sprawie do prokuratury rejonowej do sprawy sygn.(.) (wyrok sygn. II SAB/Kr 64/15).
- informacji, „który z sędziów Wydziału I Cywilnego Sądu Okręgowego w (...) przeczytał do rozpraw w miesiącu październiku 2014 roku 170 tomów akt” (wyrok sygn. II SA/Kr 204/15). Sąd wskazał, że organy administracyjne rozpoznając niniejszy wniosek stanęły na stanowisku, że informacja, której udostępnienia domaga się wnioskodawczyni jest informacją przetworzoną. W ocenie Sądu, tak sformułowany wniosek nie dotyczy jednak informacji publicznej. Informacja publiczna dotyczyć musi jakiegoś faktu, zdarzenia lub czynności.
- imion i nazwisk studentów i absolwentów będących uczestnikami zajęć z języka rusińsko - łemkowskiego dofinansowanych z dotacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) w latach akademickich 2007 – 2014 (wyrok sygn. II SA/Kr 993/15). Sąd podzielił stanowisko organów, że informacja, której udostępnienia domaga się wnioskodawczyni, nie należy do kategorii spraw publicznych i podlega ochronie, jako dobra osobiste. W ocenie sądu tak sformułowany wniosek nie dotyczy informacji publicznej. Dane osobowe stanowią informację (art. 6 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych) i mieszczą się w zakresie pojęcia „prawa do prywatności”.
- kwalifikacji przedsięwzięcia (opracowana w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Sąd wskazał, że kwalifikacja przedsięwzięcia to dokument załączany do akt sprawy administracyjnej przez inwestora, a sporządzony przez uprawnionego projektanta. Dokument ten nie ma przymiotu informacji publicznej, jako że nie jest to dokument urzędowy organu, nie wytworzono go w ramach realizacji powierzonych organowi zadań, ani nie stanowi on części decyzji administracyjnej. Przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej (wyrok sygn. II SAB/Kr 176/15).

#### **d. umorzenie postępowania administracyjnego**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1686/14 Sąd zakwestionował prawidłowość rozstrzygnięcia organu II instancji w sprawie o udostępnienie informacji publicznej poprzez uchylenie decyzji organu I instancji i umorzenie postępowania. Sąd wskazał, że organ odwoławczy nie ma swobody w wyborze jednego z wymienionych w art. 138 § 1 k.p.a. sposobów zakończenia postępowania odwoławczego. Nadto, co prawda przepis art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. inaczej niż przepis art. 138 § 2 k.p.a. nie precyzuje przyczyn umorzenia w postępowaniu odwoławczym postępowania pierwszej instancji, to jednak w doktrynie i ustalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że umarzając postępowanie organu pierwszej instancji, organ odwoławczy kieruje się przesłankami określonymi w art. 105 § 1 k.p.a. Oznacza to, że decyzję o umorzeniu postępowania wydaje się, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części. Odnosząc powyższe do okoliczności rozpatrywanej sprawy Sąd uznał, że nie zachodzą w niej okoliczności, uzasadniające stwierdzenie, że po uchyleniu nieprawidłowej decyzji organu I instancji sprawa stała się bezprzedmiotowa.

Odmienne stanowisko w tożsamym stanie faktycznym zaprezentował Sąd w sprawie sygn. II SA/Kr 1687/14. Sąd wskazał, że przepisy k.p.a. stosuje się w sprawach udostępnienia informacji publicznej jedynie w zakresie wydawanych decyzji, o których mowa w art. 16 ustawy (odmowa udostępnienia informacji publicznej - art. 5 ustawy - oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2). Skoro więc samorządowe kolegium odwoławcze uznało, że w sprawie brak było podstaw do wydania przez organ I instancji decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie objętym wnioskiem skarżącego, to postępowanie w przedmiocie wydania takiej decyzji stało się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.) Z tego względu organ odwoławczy zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 uchylił decyzję organu pierwszej instancji i umorzył postępowanie w tym zakresie - to jest w zakresie wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej.

#### **e. informacja przetworzona**

W wyroku sygn. II SAB/Kr 423/14 Sąd odwołując się do orzecznictwa wyjaśnił, że nie każda praca, wykonana przez organ administracji przed udzieleniem informacji publicznej jest równoznaczna z jej przetwarzaniem. Nie stanowi o przetworzeniu informacji sięganie do materiałów archiwalnych. Podobnie informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu informacji. Sąd nie podzielił stanowiska organu, że informacja, czy gmina od 2012 r. do chwili obecnej zawierała umowy dotyczące obsługi prawnej, zastępstwa procesowego z kancelariami, radcami prawnymi i adwokatami, a jeśli umowy takie były zawierane, udostępnienie ich treści - stanowiła informację przetworzoną, której udostępnienie winno poprzedzać wykazanie przez wnioskodawcę „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Za bezzasadne Sąd uznał stwierdzenie organu, jakoby żądana informacja miała charakter informacji przetworzonej przez to, że jej udzielenie wymagałoby przeglądu wszystkich spraw sądowych, gdzie gmina posługiwała się zastępstwem procesowym, a następnie rozważenia czy konieczna jest anonimizacja umów.

W wyroku sygn. II SA/Kr 110/15 Sąd uznał, że uzyskanie informacji statystycznych dotyczących tymczasowego aresztowania w różnych konfiguracjach może mieć szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa biorąc pod uwagę, że wnioskodawcy: adwokat i osoba czynna w Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, a także sama Naczelna Rada Adwokacka mają rzeczywistą możliwość wykorzystania informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Przemawiają za tym zarówno wskazany przez wnioskodawców cel, ale także istota i charakter żądanej informacji. Wniosek zmierzał do zbadania praktyki orzeczniczej wszystkich sądów okręgowych i apelacyjnych w Polsce w kontekście skuteczności wnoszonych środków odwoławczych w sprawach dotyczących stosowania lub przedłużania tymczasowego aresztowania (w całości i w zależności od podmiotów je wnoszących), a to z uwagi na zgłaszane wątpliwości, co do ich skuteczności przez Adwokaturę i potrzebę przedstawienia ich na forum publicznym w interesie

społecznym, w tym mając na uwadze zaangażowanie Adwokatury w prace ustawodawcze. Jednocześnie wnioskowana informacja miała służyć zebraniu danych statystycznych koniecznych do sporządzenia przez Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej sprawozdania z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu odnoszącego się do tymczasowego aresztowania i dostrzeżonych przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy braków w procedurze weryfikacji zgodności z prawem tymczasowego aresztowania (w sprawie „X” przeciwko Polsce).

W wyroku sygn. II SA/Kr 894/15 Sąd uznał, że żądana przez skarżącego informacja publiczna w postaci udostępnienia wyroków wraz z uzasadnieniami wydanych przez sąd rejonowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, dotyczących odpowiedzialności karnej skarbowej członków zarządu, prezesów zarządu oraz członków rad nadzorczych, jest informacją publiczną przetworzoną w rozumieniu ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej. Taki charakter ma żądana informacja, skoro wymaga przeprowadzenia analizy i opracowania danych co najmniej 257 wyroków wraz z uzasadnieniami w celu udzielenia informacji objętej wnioskiem skarżącego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 603/15 Sąd oceniał zasadność uznania przez organ informacji dotyczącej zestawienia miejsc zatrudnienia ekspertów, w tym wskazania miejsc zatrudnienia ekspertów, z rekomendacji których przyznano środki finansowe oraz korelacji między miejscami zatrudnienia ekspertów i ośrodkami (podmiotami) uzyskującymi środki finansowe - za informację przetworzoną. Dyrektor Narodowego Centrum Nauki żadaną przez wnioskodawcę informację potraktował jako przetworzoną z uwagi na nakład pracy niezbędny do jej uzyskania. Zdaniem sądu stanowisko to jest tylko częściowo zasadne, bo o ile obliczenie korelacji między miejscami zatrudnienia ekspertów i ośrodkami (podmiotami) uzyskującymi środki finansowe jest działaniem matematycznym (statystycznym) a więc informacja tak wytworzona byłaby informacją jakościowo nową – dotychczas nieistniejącą, co uzasadnia przyjęcie, że byłaby to informacja przetworzona, to zestawienie miejsc zatrudnienia ekspertów, w tym wskazania miejsc zatrudnienia ekspertów, z rekomendacji których przyznano środki finansowe takich działań nie wymaga.

## **Zagadnienia proceduralne**

### **a. strony w postępowaniu o bezczynność/przewlekłe prowadzenie postępowania**

W sprawie II SA/Kr 1724/14 Sąd rozpoznawał skargę o wznowienie postępowania (z uwagi na pominięcie strony skarżącej w sprawie) zakończonego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie stwierdzającym przewlekłe prowadzenie postępowania wywołanego skargą innego podmiotu. Skarżąca spółka twierdziła, że fakt jej uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym w sposób oczywisty przesądzał o jej uprawnieniach w postępowaniu sądowym. Jak stwierdził Sąd – tak jednak nie musi być zawsze i nie było tak w rozpatrywanym przypadku. Cytując treść art. 33 § 1 p.p.s.a. Sąd wskazał, że rzeczywiście, co do zasady interes prawny, o którym mowa w art. 33 § 1 in fine P.p.s.a. jest kontynuacją interesu prawnego ustalonego w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 28 K.p.a. Ta zasada jednak odnosi się do postępowania sądowego, którego przedmiotem jest kontrola „meritum sprawy administracyjnej”.

### **b. odrzucenie/oddalenie skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej**

W wyroku sygn. II SAB/Kr 395/14 Sąd – odwołując się do orzecznictwa – wskazał, że w przypadku, gdy podmiot wezwany uznaje, że żądana informacja nie stanowi w istocie informacji publicznej, Sąd zobligowany jest do rozpoznania wniesionej skargi na bezczynność i rozstrzygnięcia, czy rzeczywiście wnioskodawca może domagać się udostępnienia interesujących go danych. Stwierdzenie, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, stanowi przesłankę prowadzącą do oddalenia skargi, a nie do jej odrzucenia. Oddalenie skargi na bezczynność ma miejsce również wówczas, gdy organ poinformował wnioskodawcę, że nie jest w posiadaniu żądanej informacji – właściwą formą przekazania powyższej informacji jest pismo (wyrok sygn. II SAB/Kr 9/15).

### **c. odwołania podmiotu niebędącego stroną postępowania**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1524/14 Sąd przywołując orzecznictwo i doktrynę wskazał, że stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 K.p.a. następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. W sprawie objętej kontrolą sądu żadna ze stron postępowania nie zaskarżyła decyzji, w związku z tym termin do wniesienia odwołania upłynął z dniem 16 kwietnia 2014 r. również dla osób, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem I instancji. W świetle powyższego odwołanie skarżącego zostało wniesione z uchybieniem terminu, jednakże zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmuje się, że podmiot który nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji i składa odwołanie po ustatecznieniu się decyzji, ma także uprawnienie do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Natomiast w wyroku sygn. II SA/Kr 857/15 Sąd wyraził pogląd, że gdy odwołanie wnoszone jest przez podmiot, któremu nie przysługiwał status strony w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i która nie wniosła odwołania od decyzji kończącej postępowanie w terminie otwartym dla innej strony postępowania biorącej w nim udział, to organ odwoławczy winien stwierdzić niedopuszczalność odwołania w trybie art. 134 k.p.a. z tej przyczyny, że dotyczy ono decyzji ostatecznej.

### **d. zaskarżalność postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania decyzji (postępowanie wznowieniowe)**

Przedmiotem kontroli w sprawie sygn. II SA/Kr 1183/15 było postanowienie organu II instancji stwierdzające niedopuszczalność zażalenia na postanowienie organu I instancji wydane na podstawie art. 152 § 2 K.p.a. o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, po wznowieniu postępowania. Sąd nie podzielił stanowiska zaprezentowanego w zaskarżonym postanowieniu, że postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji jest niezaskarżalne. Sąd zwrócił uwagę na rozróżnienie w uregulowaniu instytucji wstrzymania wykonania decyzji w trybach nadzwyczajnych tj. po wznowieniu postępowania i wszczęciu postępowania w sprawie nieważności decyzji. Użyty w art. 159 § 2 K.p.a. termin



„o wstrzymaniu wykonania” wskazuje, że zażalenie służy tylko na postanowienie orzekające o wstrzymaniu wykonania i jest zdecydowanie węższe od regulacji zawartej w art. 152 § 2 K.p.a., gdzie mówi się o przysługiwaniu zażalenia „w sprawie wstrzymania” (tj. we wszystkim rodzaju rozstrzygnięciach, gdy tylko dotyczą one wstrzymania wykonania)”.

#### **e. skutki wydania wyroku uchylającego decyzję kasatoryjną**

W wyroku sygn. II SA/Kr 1321/15 Sąd orzekł po uprawomocnieniu się wyroku sądu uchylającego poprzednią kasatoryjną decyzję organu II instancji. Uchylając w tej sprawie decyzje I i II instancji Sąd wskazał, że związaną oceną prawną wyrażoną w treści prawomocnego orzeczenia oraz wskazaniem co do dalszego postępowania dotyczy zarówno organu administracji publicznej, jak i sądu (art. 153 p.p.s.a.). W związku z powyższym Sąd uznał, że w badanej sprawie, zachodzi przesłanka do wznowienia postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji. Stosownie, bowiem do art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. - w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

#### **f. skarga prokuratora na beczynność**

W sprawach II SAB/Kr 29/15, II SAB/Kr 28/15, II SAB/Kr 32/15, II SAB/Kr 30/15, II SAB/Kr 31/15 przedmiotem rozpoznania były skargi prokuratora na beczynność organu w rozpoznaniu sprzeciwu prokuratora od decyzji (domagał się stwierdzenia jej nieważności). Sądy uznały, że skargi są dopuszczalne, bowiem postępowanie inicjowane sprzeciwem prokuratora powinno się zakończyć wydaniem decyzji, a sama skarga nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem trybu „przedskargowego”.

#### **g. zwrot kosztów postępowania sądowego**

W sprawie rozpoznawanej do sygn. II SAB/Kr 197/15 dotyczącej beczynności podmiotu w udzieleniu informacji publicznej sąd, stosownie do przepisu art. 206 p.p.s.a., odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w pełnej wysokości na rzecz skarżącego, zasądzając

od Okręgowego Sądu Pielęgniarek i Położnych Małopolskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Krakowie na rzecz skarżącego Stowarzyszenia kwotę 100 zł tytułem częściowego zwrotu kosztów postępowania, odpowiadającą kwocie uiszczzonego wpisu. W uzasadnieniu Sąd podał, że na koszty postępowania, poza wpisem sądowym w wysokości 100 zł, składały się przede wszystkim koszty związane z reprezentacją strony skarżącej przez profesjonalnego pełnomocnika. Kluczowym dla oceny zasadności poniesienia tych kosztów postępowania pozostawał fakt, że reprezentujący stronę skarżącą radca prawny pełni zarazem funkcję Prezesa skarżącego Stowarzyszenia i już z tego tytułu – jako podmiot upoważniony do samodzielnej reprezentacji – był on uprawniony do wniesienia skargi do sądu oraz reprezentowania tego Stowarzyszenia w postępowaniu – co ważne – bez żadnego uszczerbku dla interesów tego Stowarzyszenia. Jednocześnie wybór takiej formy reprezentacji Stowarzyszenia w przedmiotowej sprawie pozwoliłby uniknąć sztucznego generowania kosztów postępowania, a zarazem w równie skuteczny sposób zapewnić realizację celów zainicjowanego wniesioną skargą postępowania. Sąd zwrócił także uwagę, że reprezentacja strony skarżącej przez radcę prawnego sprowadzała się jedynie do sporządzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 18 lutego 2015 r. raz do wniesienia skargi do sądu w dniu 28 września 2015 r. (data prezentaty na dokumencie), zaś przez okres przeszło 7 miesięcy nie dokonał on żadnej innej czynności mającej przybliżyć reprezentowane przez niego Stowarzyszenie do uzyskania wnioskowanej przez nie informacji publicznej. Sąd podkreślił, co wynika z akt sprawy, że radca prawny, reprezentując skarżące Stowarzyszenie, złożył do tego samego organu, w tym samym dniu także odrębny wniosek o udzielenie informacji publicznej obejmujący swoim zakresem przesłanie skanów orzeczeń Okręgowego Sądu Pielęgniarek i Położnych Małopolskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Krakowie wydanych w latach 2011-2014, co dodatkowo generowało liczbę spraw prowadzonych z wniosku tego samego podmiotu, a co bez żadnych przeszkód mogło zostać objęte treścią jednego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

### **3. Wydział III**

#### **a. ewidencja gruntów i budynków**

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 643/15 Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie sprawy dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków w związku z ich zgłoszeniem na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie jest możliwe bez wcześniejszego zakończenia sprawy wpisu z urzędu do ewidencji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej ustalonego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy.

#### **b. pomoc społeczna**

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 1378/14 Sąd stwierdził, że stosownie do art. 194 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2013.135) obowiązek wnoszenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej powstaje z mocy decyzji administracyjnej. Opłatę ustala się w drodze decyzji przed umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej. Konkretyzacja wysokości tej opłaty i określenie osób zobowiązanych do jej ponoszenia następuje w decyzji, jako akcie kształtującym stan prawny od chwili jej wydania i doręczenia tj. ex nunc. Ustawodawca nie upoważnił organu do określenia daty wcześniejszej jej ponoszenia przez zobowiązanego, niż data doręczenia decyzji o jej ustaleniu. W rozpatrywanej sprawie organy ustaliły obowiązek ponoszenia opłaty z datą wsteczną, co narusza zasady wynikające z charakteru tych decyzji. Konstytucyjny charakter decyzji ustalającej opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej wyklucza możliwość nakładania obowiązku ponoszenia opłaty z datą wsteczną; tego rodzaju decyzje wywołują skutki prawne tylko na przyszłość.

W wyroku WSA w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 338/15 stwierdzono, że rozdzielnosc majątkowa małżeńska nie wyklucza prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

W wyroku z dnia sygn. akt III SA/Kr 1611/14 stwierdzono, że jeżeli skarżąca pobierała alimenty z funduszu alimentacyjnego w wysokości zasądzonej

na podstawie wyroku sądu powszechnego, a następnie świadczenia te zostały obniżone (lub cofnięte) z mocą wsteczną przez sąd, to na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228), można uznać za świadczenia nienależnie pobrane, świadczenia wypłacone skarżącej dopiero po uprawomocnieniu się tego wyroku. Do tego czasu bowiem alimenty były wypłacane w kwocie odpowiadającej wysokości zasądzonych alimentów, co wyklucza uznanie ich za nienależnie pobrane w rozumieniu ww. ustawy .

### **c. świadczenia rodzinne**

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 620/15 podano, że sam fakt zatrudnienia współmałżonka w Państwie Członkowskim UE nie daje podstaw do uznania, że rodzina podlegała przepisom o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Koniecznym jest bowiem ustalenie, jakie świadczenie przysługiwałoby uprawnionym w Państwie Członkowskim, czy członek rodziny (współmałżonek) pobierał w Państwie Członkowskim świadczenia rodzinne, a jeżeli tak – to jakie, w jakiej wysokości i za jaki okres oraz, czy świadczenia te pokrywają się ze świadczeniami rodzinnymi pobranymi (dochodzonymi) w kraju na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 114).

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 74/15 wskazano, że w ramach programu „Pierwszy dzwonek” finansowanego ze źródła zewnętrznego względem budżetu gminy brak jest podstaw do żądania wykazywania sytuacji dochodowej rodziny, mimo realizacji ww. programu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182). Wsparcie dla rodzin wielodzietnych 4+ znajduje oparcie prawne w uznaniu tych świadczeń jako zasiłków celowych specjalnych.

### **d. ruch drogowy**

W wyroku WSA sygn. akt III SA/Kr 1352/14 Sąd stwierdził, że skoro skarżący, posiadając uprawnienia do kierowania pojazdami bezterminowo, zwrócił się do organu o wymianę prawa jazdy z powodu zmiany adresu zamieszkania, to nowy dokument, o jakim mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r.

o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2015 r., poz. 155), powinien jedynie powtarzać zapisy zawarte w dokumencie pierwotnym. Brak jest podstaw do ograniczenia czasowego uprawnienia posiadanego bezterminowo. Niedopuszczalne jest w tym przypadku wpisanie do prawa jazdy terminu ważności uprawnienia do kierowania pojazdami tylko dlatego, że obecnie system informatyczny nie pozwala na wydrukowanie dokumentu prawa jazdy bez wpisania „daty ważności uprawnienia”.

#### **e. samorząd terytorialny**

W sprawie sygn. akt III SA/Kr 136/15 (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2015 r.) Sąd stwierdził, że uchwała rady gminy wprowadzająca na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej tzw. gminny program osłonowy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, lecz aktem planowania. Taka uchwała nie powinna zawierać norm abstrakcyjnych i generalnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych wobec administracji, ma ona bowiem charakter programowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące. Ustawodawca posłużył się pojęciem „program”, które oznacza założenia, postulaty i cele jakiejś działalności, plan zamierzonych czynności, prac lub przedsięwzięć. Program ma z założenia charakter hipotetyczny, nie ma więc cech normatywnego aktu zewnętrznego. Program osłonowy powinien zatem konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej, nie jest aktem prawa miejscowego, co z kolei powoduje, że nie może stanowić podstawy prawnej do przyznawania praw lub nakładania obowiązków wobec podmiotów stojących na zewnątrz administracji.

W wyroku III SA/Kr 716/15 Sąd stwierdził, że uchwała Rady Gminy sprawie ustalenia przebiegu istniejącej drogi gminnej, której treść wywołuje skutki prawne zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, stanowi uchwałę wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, nawet jeśli w podstawie prawnej tej uchwały powołano art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych i zatytułowano tę uchwałę jako ustalającą przebieg istniejącej drogi gminnej,

a nie jako uchwałę zaliczającą drogę do kategorii dróg gminnych. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest możliwe tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego. Jeśli rada gminy nie wykaże, że nieruchomości objęte uchwałą w sprawie ustalenia przebiegu drogi stanowią własność gminy, podjęcie uchwały ustalającej przebieg drogi gminnej po takich nieruchomościach skutkuje de facto zaliczeniem tych nieruchomości do drogi gminnej i pozbawieniem właścicieli praw do tych nieruchomości w sposób niezgodny z prawem, albowiem nie zachowano wymogu uzyskania własności nieruchomości przez gminę oraz uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego zarządu powiatu.

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 404/14 Sąd przyjął, że uchwała rady powiatu w sprawie przekształcenia Zespołu Opieki Zdrowotnej, podjęta na podstawie art. 12 pkt 8 lit. i oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 36 w związku z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. nr 68, poz. 449 ze zm.), nie stanowi niedozwolonego wyzbycia się przez radę powiatu realizacji zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia, o ile to przekształcenie polegało wprowadzić na zakończeniu działalności medycznej dotychczasowego szpitala powiatowego, jednak dalsze, nieprzerwane udzielanie świadczeń w zakresie realizowanym dotychczas przez ten szpital, bez ograniczenia ich dostępności, warunków ich udzielania i jakości, zapewnione zostało przez Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej utworzony przez sp.z o.o. Przewidziany w obowiązujących przepisach obowiązek organów powiatu realizacji zadań w zakresie zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, nie precyzuje formy realizacji tych zadań i nie jest równoznaczny z obowiązkiem powiatu do świadczenia usług z zakresu ochrony zdrowia poprzez obligatoryjne zapewnienie funkcjonowania na jej terenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez powiat. Przez dostęp do publicznych świadczeń zdrowotnych, tj. realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia, a tym samym prawa do korzystania z publicznego systemu ochrony zdrowia

należy rozumieć dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, a nie do świadczeń realizowanych wyłącznie przez podmioty publiczne.

W aktualnym systemie prawnym nie ma regulacji wprowadzającej obowiązek powiatu do tworzenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej, utrzymywania go w ciągłości funkcjonowania, a w konsekwencji zakaz jego likwidacji lub przekształcenia, jeżeli powiat posiada taki zakład. Zlikwidowanie jedyne w powiecie szpitala i istotne ograniczenie działalności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie stanowi przejawu wyzbycia się przez powiat powierzonego zadania publicznego.

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 1299/15 Sąd stwierdził, że zarządzenie prezydenta miasta w sprawie zatwierdzenia konkursów na stanowiska dyrektorów niektórych samorządowych przedszkoli, szkół i placówek w Krakowie, wydane na podstawie art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.) oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. z 2010 r. nr 60, poz. 373 ze zm.) jest aktem organu samorządu terytorialnego podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., podlegającym kognicji organów nadzoru i sądów administracyjnych.

Wątpliwości dotyczące prawidłowości powołania w skład komisji konkursowej właściwej osoby należy zakwalifikować jako przesłankę unieważnienia konkursu, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010r. w sprawie regulaminu konkursu.

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 1103/15 Sąd stwierdził, że skoro ustawodawca w treści art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem zadań organu powiatu jednocześnie wskazując na zadania samej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest powiat, to uprawniona jest wykładnia, według której w istocie upoważnia zarząd powiatu do podejmowania aktów w zakresie zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych

powiatu. Norma wynikająca z art. 35 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym ma zatem charakter normy kompetencyjnej.

Ustawodawca nie zawarł w obowiązujących przepisach materialnoprawnej normy prawa administracyjnego określającej przesłanki zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, tak jak to uczynił np. w zakresie podstaw powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury (art. 15 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 406) czy dyrektora szkoły (art. 38 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 594, ze zm.)). Oznacza to, że w procesie badania legalności uchwały w przedmiocie zwolnienia kierownika jednostki organizacyjnej powiatu podjętej na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, sąd administracyjny bada, czy organ nie przekroczył granic swojej kompetencji administracyjnej i czy zrealizowanie tej kompetencji nie nastąpiło w sposób dowolny. Nie bada natomiast kwestii uregulowanych normami prawa pracy, do których oceny właściwy jest sąd pracy.

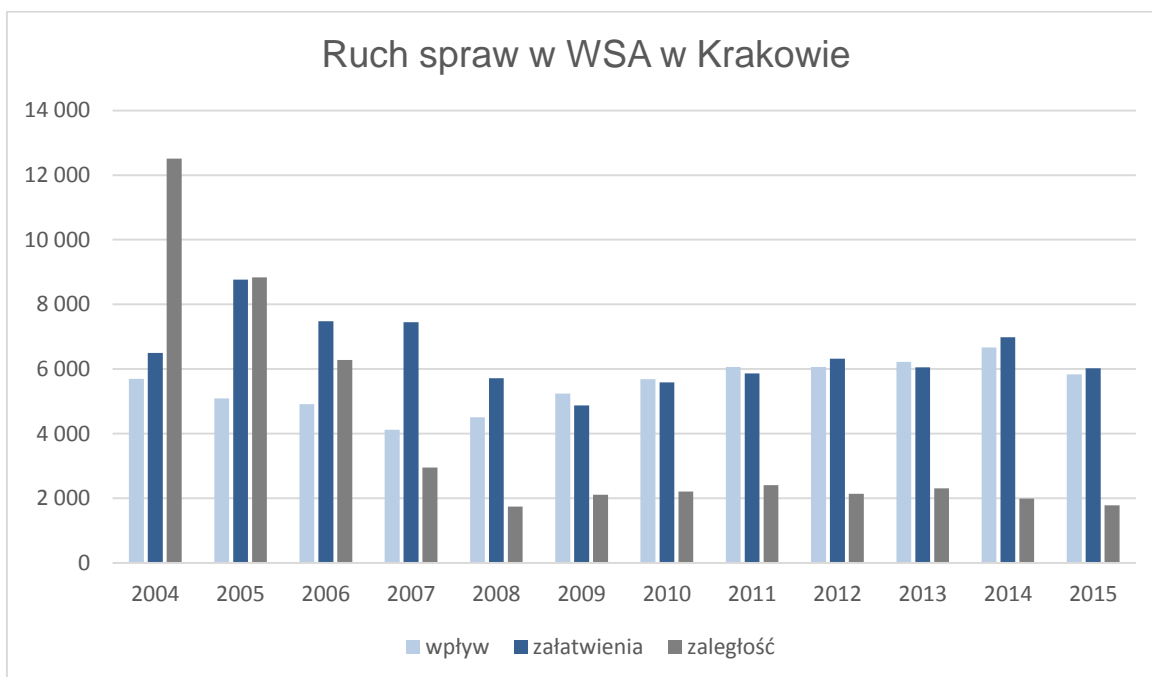
#### **f. gry losowe**

W wyroku sygn. akt III SA/Kr 611/15 Sąd uznał za nietrafny prezentowany w orzecznictwie pogląd dotyczący wyłączenia spod działania art. 89 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U z 2009 r., poz. 1540) tych podmiotów, które nie zostały objęte dyspozycją art. 6 ust.1 oraz ust 4 ww. ustawy. Pogląd taki prowadziłby do „uprzywilejowania” pozycji podmiotów, które działając bez wymaganej koncesji naruszają przepisy tej ustawy dotyczące zasad urządzania gier hazardowych w stosunku do podmiotów, które wprawdzie mogłyby wystąpić o stosowne koncesje, lecz bez ich uzyskania gry takie urządzają. Treść normatywna przepisu art. 89 wskazuje, że warunkiem wystarczającym do jego zastosowania jest wyłącznie fakt urządzania gier o charakterze hazardowym, poza kasynem, bez koncesji. Odmienny pogląd w tej kwestii prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów działających niezgodnie z przepisami ustawy o grach hazardowych, nakładając sankcję za te same nielegalne działania w zależności od tego, czy podmiot ten mógłby uzyskać koncesję, lecz o nią nie wystąpił, czy też



jest wykluczony z kręgu podmiotów mogących uzyskać koncesję na legalne prowadzenie tego rodzaju działalności, przy czym w korzystniejszym położeniu stawia tę ostatnią grupę podmiotów.

## C. Wykres i tabela



rok	wpływ	załatwienia	zaległość	średni czas rozpatrywania sprawy (w miesiącach)
2004	5 698	6 503	12 516	23,1
2005	5 088	8 764	8 840	12,1
2006	4 917	7 479	6 278	10,07
2007	4 118	7 447	2 949	4,75
2008	4 511	5 716	1 744	3,66
2009	5 241	4 876	2 109	5,19
2010	5 688	5 587	2 210	4,75
2011	6 058	5 863	2 405	4,92
2012	6 059	6 320	2 144	4,07
2013	6 216	6 048	2 312	4,59
2014	6 662	6 986	1 988	3,41
2015	5 831	6 027	1 782	3,57