

**Informacja o działalności  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Krakowie  
w 2009 r.**

Kraków, 2010 r.

## Spis treści

<b>A. Działalność pozaorzecznicza Sądu.....</b>	<b>5</b>
I.Szkolenia i konferencje:.....	5
II.Narady:.....	8
III.Administracja.....	9
<b>B. Działalność orzecznicza Sądu.....</b>	<b>10</b>
I.Wpływ i załatwienia spraw.....	10
II.Postępowanie mediacyjne.....	15
III.Postępowanie uproszczone.....	15
IV.Prawo pomocy.....	16
V.Uchybienia w działalności organów administracji publicznej.....	17
VI.Wybrane zagadnienia orzecznicze.....	19
Wydział I.....	19
Wydział II.....	40
Wydział III:.....	67
<b>C. Tabele i wykresy.....</b>	<b>83</b>

**Informacja o działalności**  
**Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Krakowie**  
**w 2009 r.**

W 2009 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. 72 poz. 652/ w brzmieniu nadanym Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2004 r. /DZ.U. 187 poz. 1927/, oraz art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. nr 153 poz. 1270 z późn. zm./.

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. 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.

Pod koniec 2009 roku w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym zatrudnionych było 39 sędziów przy liczbie etatów orzeczniczych wynoszącej 41. Na koniec 2009 pozostawała w toku procedura obsadzania 2 wolnych etatów sędziowskich (akta kandydatów znajdują się w Krajowej Radzie Sądownictwa).

Wzrosła liczba zatrudnionych urzędników i pracowników administracyjnych. Z końcem 2008 r. stan zatrudnienia wynosił 96 osób, zaś na koniec 2009 r. 112 osób (w tym 5 osób było zatrudnionych na zastępstwo, 3 osoby na umowy czasowe).

Sędziowie Izabela Dobosz, Krystyna Daniel, Elżbieta Kremer, Jan Zimmermann, Dorota Dąbek, Mariusz Kotulski, Wojciech Jakimowicz, Kazimierz Bandarzewski są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi.

W 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie przeszkolił w ramach praktyk 139 aplikantów radcowskich, 30 adwokackich, oraz 76 studentów wydziałów prawa i administracji.

## **A. Działalność pozaorzecznicza Sądu.**

### **I. Szkolenia i konferencje:**

W listopadzie 2009 r. w miejscowości Kocierz odbyło się zorganizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie szkolenie wyjazdowe dla sędziów tego Sądu. Uczestnicy szkolenia wysłuchali wykładów o różnorodnej tematyce, a to: reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego; prawo miejscowe; decyzja o lokalizacji drogi i zezwolenie na jej realizację; problemy związane z gospodarką zasobem mieszkaniowym gminy; granice opodatkowania oraz obejście i nadużycie prawa podatkowego. W czasie konferencji omówione zostały także problemy o charakterze organizacyjnym dotyczące np. zakresu obowiązków asystentów, zasad współpracy z Wydziałem IV.

Ponadto Sędziowie i pracownicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez inne Sądy i instytucje. I tak:

1. W konferencji zorganizowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w dniach 13 - 15 maja 2009 r. w Chlewiskach uczestniczyło 5 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji były zagadnienia finansowe, ogólnoadministracyjne i gospodarcze.
2. W szkoleniu zorganizowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w dniach 25 – 27 maja 2009 r. uczestniczyło 16 Sędziów WSA w Krakowie.
3. W konferencji zorganizowanej przez Izbę Gospodarczą Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniach 23-25 czerwca 2009 r. w Sterdyni udział wzięło 2 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji była problematyka rolnych funduszy unijnych.
4. W konferencji o tematyce ogólnoadministracyjnej w Pluskach (7 – 9 września 2009 r.) organizowanej przez WSA w Olsztynie udział wzięło 5 Sędziów.
5. W dniach 14 - 16 września 2009 r. w miejscowości Kazimierz Dolny n/Wisłą odbyła się konferencja zorganizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w której udział wzięło 4 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem

- konferencji była m. in. problematyka dowodu z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wybrane prawne problemy ochrony środowiska po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wybrane zagadnienia z zakresu podatku VAT w orzecznictwie sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dopłaty unijne oraz wybrane zagadnienia prawne w świetle skarg i wniosków kierowanych do NSA.
6. W dniach 22 - 24 września 2009 r. w Wiśle odbyła się zorganizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach konferencja szkoleniowa, w której udział wzięło 6 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji były wybrane zagadnienie z postępowania przed sądami administracyjnymi, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego, oraz zmiany w przepisach ordynacji podatkowej.
  7. W dniach 7 - 9 października 2009 r. w Kamieniu Śląskim odbyło się spotkanie konferencyjno - szkoleniowe zorganizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w którym udział wzięło 9 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji były główne tendencje orzecznictwa podatkowego, indywidualne interpretacje podatkowe, odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe spadkobierców i osób trzecich oraz podatek od towarów i usług w orzecznictwie krajowym i wspólnotowym
  8. W dniach 19 - 22 października 2009 r. w Mierzęcinie odbyła się konferencja szkoleniowa zorganizowana przez Izbę Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim, w której udział wzięło 2 Sędziów WSA w Krakowie. Przedmiotem konferencji było ocena orzecznictwa podatkowego oraz omówienie problemów postępowania międzyinstancyjnego.
  9. W konferencji dotyczącej planowania przestrzennego i opłaty planistycznej zorganizowanej przez WSA w Warszawie w dniach 4 – 5 listopada udział wzięło 2 Sędziów WSA w Krakowie.

## **Szkolenia pracowników:**

1. 19 lutego 2009 r. odbyło się szkolenie zorganizowane przez Centrum Szkolenia informacja publiczna „Dostęp do informacji publicznych oraz BIP- sprzeczności problemy interpretacyjne oraz orzecznictwo”, w którym uczestniczyła asystentka sędziego Dorota Rak.
2. W dniach 18 - 23 maja 2009 r. odbyło się szkolenie dla inspektorów p.poż. zorganizowane przez Szkołę Aspirantów Straży Pożarnej w Krakowie. W szkoleniu uczestniczył Inspektor BHP Piotr Błasiak.
3. W dniu 16 czerwca 2009 r. w siedzibie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie firma Wolters Kluwer przeprowadziła szkolenie z obsługi programu LEX OMEGA, w którym udział wzięli asystenci sędziów.
4. 22 czerwca 2009 r. Ministerstwo Finansów zorganizowało szkolenie pt.: „Budżet zadaniowy”. Udział w szkoleniu wzięły dwie osoby: Główna Księgowa p. Cecylia Marzec i Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego p. Danuta Powroźnik.
5. W dniach od 12 do 14 października 2009 w Jachrance odbyła się Konferencja Kierowników Sekretariatów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. W konferencji uczestniczyły 4 osoby z WSA w Krakowie: Kierownik Sekretariatu Wydziału I Małgorzata Konopka, Kierownik Sekretariatu Wydziału II Wiesława Boroń, Kierownik Sekretariatu Wydziału III Joanna Tkaczyk, Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej Dorota Frejek.
6. Ministerstwo Finansów w Otwocku dniach od 24 do 25 listopada 2009 r. zorganizowało szkolenie praktyczne z wykorzystania aplikacji BUZA przy planowaniu budżetu zadaniowego. W szkoleniu udział wzięła Agnieszka Słaboń Starszy Specjalista ds. księgowych.
7. „Zamiany w zasiłkach chorobowych, macierzyńskich i opiekuńczych” było tematem szkolenia zorganizowanego przez Centrum Szkoleń TAXUS w dniu 17 listopada 2009 r. w Krakowie, w którym uczestniczyła Alicja Filipek-Jarocka Starszy Specjalista ds. płac.
8. W szkoleniu zorganizowanym przez Centrum Doradztwa i Kształcenia Nowe Przetargi pt.: „Zamówienia publiczne w praktyce” w dniu 3 grudnia 2009 r. uczestniczył Mariusz Kawa – Starszy Specjalista ds. zamówień publicznych.

## II. Narady:

W 2009 roku zorganizowano jedną, wspólną dla wszystkich wydziałów naradę, która odbyła się 26 czerwca. Narada miała charakter szkoleniowy. Wykład na temat aktów prawa miejscowego, ze szczególnym uwzględnieniem problemów związanych z obowiązkiem ich publikacji, wygłosiła Sędzia Dorota Dąbek.

W Wydziale I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie odbyły się trzy narady sędziów w dniach: 6 lutego 2009 r. /wspólnie w Wydziałem III/, 20 kwietnia 2009 r. i 8 września 2009 r.

Przedmiotem narady w dniu 6 lutego 2009 r. był wykład „Zasady przyznawania świadczeń finansowych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – zagadnienia wybrane” i dyskusja na tą kwestię.

Narada w dniu 20 kwietnia 2009 r. dotyczyła kwestii budzących wątpliwości interpretacyjne, związanych ze stosowaniem prawa podatkowego oraz praktyką orzekania. W trakcie narady odbyła się merytoryczna dyskusja na temat zagadnień związanych z możliwością odliczania podatku naliczonego VAT przy zakupie paliwa, do samochodu używanego na podstawie umowy leasingu w oparciu o sprawę „Magoora” sp. z o. o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie. Kwestia ta była przedmiotem pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich skierowanego przez tut. Sąd. Omówiono również wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt P 80/08 z dnia 10 marca 2009 r.

Podczas narady w dniu 8 września 2009 r. omówiono możliwość złożenia zażalenie na postanowienie WSA wydane na podstawie art. 259 § 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto poruszono wątpliwości co do możliwości złożenia zażalenie na postanowienie WSA o oddaleniu wniosku o nałożenie grzywny wydane na podstawie art. 55 § 1 powołanej ustawy w kontekście brzmienia art. 194 § 1 pkt 10 w/w ustawy. Omówiono również stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.). Ponadto poruszono kwestie występujących braków formalnych (fiskalnych) i stosowania rygorów przy wezwaniu o ich uzupełnienie, kwestii przywracania terminu, prawidłowości pouczeń w kontekście art. 30 d ust. 3 ustawy w sprawie zasad prowadzenia polityki rozwoju, możliwości odnotowywania prawomocności wydanych orzeczeń z uwagi na



bezpośredniość składania skarg kasacyjnych do NSA, problem zwrotu dokumentów po wydaniu orzeczenia przez WSA oraz zasięgu kontroli przy rozpoznaniu merytorycznym.

W Wydziale III, oprócz narad: wspólnej dla całego Sądu i narady wspólnej z Wydziałem I, odbywały się co miesiąc narady Sędziów poświęcone bieżącym problemom występującym w orzecznictwie oraz problemom proceduralnym.

### **III. Administracja**

W 2009 roku prowadzono prace związane z zagospodarowaniem terenu wokół budynku mieszczącego się przy ulicy Topolowej 5. Zakres prac obejmował: zagospodarowanie zieleńców wokół budynku, wymianę nawierzchni, zmianę oświetlenia i zainstalowanie dodatkowej iluminacji.

## B. Działalność orzecznicza Sądu.

### I. Wpływ i załatwienia spraw

W 2009 r. wpłynęło łącznie **5241** skarg na akty i inne czynności oraz skarg na bezczynność. W porównaniu z ubiegłym 2008 rokiem, kiedy wpłynęło **4474** skarg, nastąpił wzrost o ok. 15%.

Podmioty wnoszące skargi:

- osoby fizyczne	- <b>4433</b>
- osoby prawne	- <b>878</b>
- prokuratorzy	- <b>31</b>
- organizacje społeczne	- <b>28</b>
- Rzecznik Praw Obywatelskich	- <b>0</b>

Przedmiot skarg:

Skargi na akty i inne czynności **/4947/** dotyczyły działalności następujących organów administracji:

1537 (31,07%)	- skarg na działalność terenowych organów administracji rządowej
1318 (26,64%)	- skarg na działalność Izb Skarbowych i Inspektorów Urzędu Kontroli Skarbowej
1220 (24,66%)	- skargi na działalność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
344 (6,95%)	- skarg na działalność Izb Celnych
247 (4,99%)	- skargi na działalność ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów
137 (2,77%)	- skarg na działalność innych organów

Jeśli chodzi o problematykę spraw, struktura skarg na akty i inne czynności przedstawia się następująco:

1907 (38,55%)	- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych
806 (16,29%)	- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlanyi specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa
391 (7,90%)	- sprawy zagospodarowania przestrzennego
239 (4,83%)	- pomoc społeczna
181 (3,66%)	- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości
134 (2,71%)	- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych
127 (2,57%)	- ochrona środowiska i ochrona przyrody, połoźnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego
117 (2,37%)	- rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka
105 (2,12%)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty
98 (1,98%)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe
95 (1,92%)	- sprawy geodezji i kartografii
88 (1,79%)	- środki publiczne
70 (0,14%)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami niewolnymi
54 (1,09%)	- obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona nad nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny
49 (0,99%)	- zatrudnienie i sprawy bezrobocia
47 (0,95%)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę

40 (0,81%)	- ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa
36 (0,73%)	- stosunek pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy przymusowej
32 (0,65%)	- sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa
31 (0,63%)	- sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy
29 (0,59%)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa
29 (0,59%)	- ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum
28 (0,57%)	- sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego
23 (0,46 %)	- działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych
17 (0,34%)	- powszechny obowiązek obrony kraju
5 (0,10%)	- sprawy z zakresu geologii i górnictwa
5 (0,10%)	- ceny, opłaty, stawki taryfowe
1 (0,02%)	- cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców

W porównaniu z rokiem poprzednim wśród rodzajów spraw, których wpływa do Sądu najwięcej, nie nastąpiły istotniejsze zmiany. W dalszym ciągu dominującą problematykę stanowią zagadnienia związane z podatkami, należnościami finansowymi i budżetowymi, przy czym odsetek tych spraw nieznacznie zmalał. Na drugim miejscu znajdują się sprawy z zakresu budownictwa i nadzoru architektoniczno - budowlanego. Poprzednio sprawy te stanowiły 12,56 %, obecnie 16,29% ogólnej ilości spraw wpływających do sądu.

Ilość skarg na bezczynność /235/ w porównaniu z rokiem poprzednim znacznie wzrosła /173 skarg w 2008 r./.

W 2009 r. skargi na bezczynność dotyczyły następujących zagadnień:

59 (25,11%)	- budownictwo, nadzór architektoniczne – budowlany
30 (12,77%)	- sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego
22 (9,36%)	- sprawy geodezji i kartografii
22 (9,36%)	- podatki inne świadczenia pieniężna, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych
17 (7,23%)	- wywłaszczanie i zwrot nieruchomości
16 (6,81%)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe
12 (5,11%)	- sprawy zagospodarowania przestrzennego
7 (2,98%)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę
6 (2,55%)	- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa
5 (2,13%)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami niewolnymi
4 (1,70%)	- stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy
3 (1,28%)	- pomoc społeczna
2 (0,85%)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty
1 (0,43%)	- rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt
1 (0,43%)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa

W porównaniu z rokiem 2008 wzrosła ilość skarg na bezczynność w zakresie

informacji publicznej i prawa prasowego /22 spraw w roku 2008, 30 w roku 2009/.

W dalszym ciągu duża ilość skarg na bezczynność dotyczyła spraw związanych z budownictwem i nadzorem architektoniczno – budowlanym. Zanotowano wzrost skarg z tytułu podatków i innych świadczeń pieniężnych do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych. W porównaniu z ubiegłym rokiem /6 spraw w roku 2008/, w roku 2009 wpłynęły 22 skargi. W pozostałym zakresie struktura tego typu skarg nie uległa znaczącym zmianom.

Udział w rozstrzygniętych w 2009 r. sprawach wzięło:

- pełnomocników administracji państwowej	- <b>1686</b>
- radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	- <b>934</b>
- adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	- <b>556</b>
- doradców podatkowych	- <b>354</b>
- rzeczników patentowych	- <b>0</b>
- prokuratorów	- <b>31</b>
- Rzecznika Praw Obywatelskich	- <b>0</b>

W roku 2009 załatwiono ogółem 4876 spraw ( w tym 4615 spraw ze skarg na akty i inne czynności, oraz 202 sprawy ze skarg na bezczynność organów), a więc o 365 spraw mniej niż odnotowany wpływ.

Na koniec 2009 r. pozostało do załatwienia 2107 spraw. Na koniec roku 2008 zaległość ta wynosiła 1742 sprawy.

Wynik ten, jakkolwiek nie odpowiada oczekiwaniom, nie stanowi jednak istotnego regresu w pracy sądu. Spowodowany został głównie niesystematycznym wzrostem wpływu spraw, i to mającym miejsce w okresach uniemożliwiających jego opanowanie do końca roku kalendarzowego, jak również uszczupleniem obsady sędziowskiej (przejścia w stan spoczynku, urlop dla poratowania zdrowia, wyłączenie 4 asesorów od orzekania).

W roku 2010 zadaniem podstawowym będzie likwidacja zaległości i poprawa odnotowanego wyniku, co, w warunkach stabilizacji kadry orzeczniczej, nie powinno

stanowić poważnego problemu.

## **II. Postępowanie mediacyjne**

W 2009 roku do Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie nie wpłynął ani jeden wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego.

W Wydziale II posiedzenie mediacyjne przeprowadzono w jednej sprawie, ale strony nie osiągnęły porozumienia i sprawę skierowano na rozprawę. Przedmiotem skargi w tej sprawie była decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej, a wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego złożył skarżący.

Do Wydziału III w 2009 r. wpłynęły 2 sprawy z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. W sprawach III SA/Kr 422/09 i III SA/Kr 423/09 na posiedzeniach mediacyjnych strony nie doszły do porozumienia i sprawy zostały skierowane na rozprawę.

## **III. Postępowanie uproszczone**

W Wydziale I w 2009 r. wnioski o przeprowadzenie postępowania uproszczonego na podstawie art. 119 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) złożono w trzech sprawach. W sprawach I SAB/Kr 3/09 i I SAB/Kr 4/09 sąd skierował sprawę do rozpoznania na rozprawie. Sprawa I SA/Kr 1135/09 oczekuje na wyznaczenie posiedzenia niejawnego.

W Wydziale II w trybie uproszczonym rozpoznano jedną sprawę: wyrokiem wydanym na posiedzeniu niejawnym stwierdzono nieważność zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji (II SA/Kr 1054/09) w następstwie ustalenia, że decyzje te wydał organ niewłaściwy.

W 2009 r. w Wydziale III nie zapadły wyroki w postępowaniu uproszczonym.

#### IV. Prawo pomocy

Tak jak w latach ubiegłych rozpoznawaniem wniosków o przyznanie prawa pomocy w pierwszej kolejności zajmowali się referendarze sądowi. W tych sprawach pojawiły się następujące, dostrzegane przez referendarzy problemy:

- kwestia podpisania przez pełnomocnika strony formularza PPF zawierającego oświadczenie o stanie majątkowym, rodzinnym, dochodach a także składanie przez takiego pełnomocnika dalszych oświadczeń po wezwaniu strony w trybie art. 255 ppsa, a to wobec pojawienia się odmiennego od utrwalonego już poglądu NSA,
- kwestia zasadności wniosku o przyznanie prawa pomocy w związku z sygnalizowaną przez stronę chęcią zaskarżenia korzystnego dla niej wyroku WSA,
- definicja pojęcia „wspólnego gospodarstwa domowego”, a to wobec sporych rozbieżności znaczeniowych między postępowaniem o przyznanie prawa pomocy a sprawami z zakresu pomocy społecznej (np. przy zasiłkach czy dodatkach mieszkaniowych).

W wielu (ale niejednolicie we wszystkich) wypadkach powierzano referendarzom rozpoznawanie wniosków o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz zwrocie niezbędnych, udokumentowanych wydatków. Na tle tych spraw pojawiły się następujące wątpliwości:

- sposób liczenia wynagrodzenie należnego pełnomocnikowi z urzędu przy tzw. seriach spraw połączonych do wspólnego rozpoznania, w których problemy i stany faktyczne są powtarzalne. Proste wyliczenie tego wynagrodzenia jako iloczynu stawki podstawowej i ilości spraw może prowadzić do przyznania wynagrodzenia niewspółmiernego do nakładu pracy i do wartości przedmiotów spraw,
- czy wynagrodzenie winno być przyznawane jednorazowo dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania, czy raczej etapowo (po każdej instancji), - czy orzeczenie o przyznaniu wynagrodzenia winno być umieszczane w orzeczeniach Sądu kończących postępowanie.



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

### **Wydział I:**

W 2009 r. do Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wpłynął jeden wniosek o wymierzenie organowi grzywny w oparciu o przepis art. 55 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oraz rozpoznano pięć wniosków z poprzedniego roku. Sprawy I SO/Kr 1/08, I SO/Kr 2/08, I SO/Kr 3/08 i I SO/Kr 4/08 połączono do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. akt I SO/Kr 1/08 a następnie oddalono wniosek. W sprawach I SO/Kr 5/08 i I SO/Kr 1/09 również oddalono wnioski o ukaranie grzywną organu.

W 2009 r. nie wymierzano organowi grzywny w oparciu o przepis art. 112 ppsa. Nie stosowano również instytucji sygnalizacji o uchybieniach na podstawie art. 155 § 1 i § 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W 2009 roku nie wpłynęła żadna sprawa z żądaniem strony opartym na przepisie art. 154 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

### **Wydział II**

W 2009 r. wpłynęło 28 wniosków o wymierzenie organom grzywny w trybie art. 55 § 1 ppsa. Rozpoznawano 27 takich wniosków, z czego w 6 wymierzono grzywnę.

Nie wydano orzeczenia w trybie art. 112, nie stosowano też sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 ppsa.

Skarg z art. 154 ppsa w 2009 r. wpłynęło 8. Wymierzono organom grzywny w 4 przypadkach.

### **Wydział III**

W 2009 r. rozpoznano 2 wnioski o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 ppsa: w sprawie III SO/Kr 5/09 została wymierzona grzywna, a w sprawie III SO/Kr 15/09 odmówiono nałożenia grzywny.

W 2009 r. nie zapadły orzeczenia w trybie art. 112 ppsa, jak też nie była stosowana instytucja sygnalizacji o jakiej mowa w art. 155 § 1 ppsa.

Zapadło osiem orzeczeń w trybie art. 154 § 1 ppsa, a to:

- w sprawach III SA/Kr 1204/08 i III SA/Kr 198/09 zostały oddalone skargi,
- w sprawie III SA/Kr 306/09 wymierzono organowi grzywnę,
- w sprawach III SA/Kr 744/09, III SA/Kr 839/09, III SA/Kr 840/09, III SA/Kr 841/09, III SA/Kr 869/09 skargi zostały odrzucone.

## **VI. Wybrane zagadnienia orzecznicze**

### **Wydział I**

#### **1. Prawo wspólnotowe**

W 2009 roku Wydział I w szerszym niż dotychczas zakresie zajmował się sprawami, przy rozstrzyganiu których niezbędna była analiza unormowań prawa wspólnotowego.

Widoczne było to zwłaszcza na gruncie rozstrzyganych spraw dotyczących przepisów ustawy o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r. /DZ. U Nr 54, poz. 535 ze zm./, w tym interpretacji powyższych przepisów.

a. Sprawa o sygn. I SA/Kr 147/08 związana była z ograniczeniem prawa odliczenia podatku naliczonego zawartym w zakupach dotyczących wydatków na nabycie paliwa do samochodów wykorzystywanych w działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług.

W sprawie tej ze skargi „Magoora” spółka z o.o w Krakowie, Sąd wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z zapytaniem prejudycjalnym w przedmiocie zaistniałego sporu. Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2008 sygn. C -414/07 ETS wypowiedział się w sprawie zadanego pytania, co legło u podstaw wydanego przez tut. Sąd wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. jak wyżej, z postawioną tezą:

„W konsekwencji przekroczenia z dniem 1 maja 2004 r. przez państwo polskie granic dopuszczalnych ograniczeń wyznaczonych przez art. 17 ust. 6 akapit drugi Szóstej Dyrektywy, od tego dnia nie mają zastosowania wszelkie określone w prawie krajowym ograniczenia w odliczaniu podatku naliczonego zawartym w zakupach dotyczących wydatków na nabycie paliwa do samochodów wykorzystywanych w działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. W szczególności nie ma w całości zastosowania obowiązujący w brzmieniu od 22 sierpnia 2005 r. art. 88 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust 3 ustawy VAT.” Sąd w konsekwencji uznał, iż istniejące w prawie wewnętrznym ograniczenia będą sprzeczne z prawem wspólnotowym i celem dyrektywy, zatem zasadne jest pominięcie przepisu prawa polskiego i oparcie się wyłącznie na prawie wspólnotowym. Konsekwencją tego stanowiska jest szerszy zakres prawa do odliczeń niż istniejący przed dniem 1 maja

2004 r. w ustawie VAT z dnia 8 stycznia 1993 r. Jedynym ograniczeniem jest w tym zakresie wykazanie przez podatnika związku zakupów z prowadzoną działalnością gospodarczą opodatkowaną podatkiem VAT. Podstawą do stosowania prawa do odliczenia w pełnym rozmiarze jest art. 17 ust. 1 Szóstej dyrektywy.

Zajęte przez skład orzekający stanowisko zostało powtórzone w innych sprawach w których przedmiot sporu był podobny np. w sprawie I SA/Kr 176/09, która toczyła się ze skargi MW GMW Spółki z o.o a tyczyła odmowy zwrotu podatku VAT za grudzień 2004 r. oraz marzec 2005 r. W obu wskazanych sprawach wniesione zostały skargi kasacyjne, które nie zostały jeszcze rozpoznane.

Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentują inne Wojewódzkie Sądy Administracyjne np. WSA w Warszawie, Gorzowie Wielkopolskim, Rzeszowie. Sądy te stwierdziły, że wskazówki udzielone przez ETS w powołanym wyroku dały podstawę do postawienia tezy, że ograniczenie w odliczeniu podatku naliczonego przy zakupie paliw będzie dotyczyło zakresu jaki obowiązywał do 30 kwietnia 2004 r. Takiemu ograniczeniu, zdaniem tych sądów, będzie przysługiwać ochrona wynikająca z klauzuli stand still na mocy art. 17 ust. 6 Szóstej dyrektywy. W wyrokach tych podkreślono, że jeżeli jednak zaistnieją sytuacje, w których regulacje w zakresie odliczeń podatku naliczonego od zakupu paliwa do samochodu obowiązujące po 1 maja 2004 r. umożliwiają odliczenie podatku naliczonego – to wówczas pierwszeństwo mają te nowe regulacje.

Zaznaczyć należy, że dotychczas w WSA w Krakowie nie zostały wydane odmienne rozstrzygnięcia, ale postępowania w podobnych sprawach w większości zawieszane są na zgodny wniosek stron z uwagi na oczekiwanie na rozstrzygnięcie skarg kasacyjnych od zapadłych już wyroków.

b. Sprawa I SA/Kr 1561/08:

Istota sporu w tej sprawie sprowadzała się do sposobu określania podstawy opodatkowania przy wykonywaniu usług turystyki (możliwości uwzględniania przy obliczaniu podstawy opodatkowania za dany okres rozliczeniowy ujemnej kwoty marży), czyli wykładni treści art. 119 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie z treścią art. 119 ust. 1 tej ustawy podstawą opodatkowania przy wykonywaniu usług turystyki jest kwota marży pomniejszona o kwotę należnego podatku. Przez marżę, o której mowa w ust. 1, rozumie się różnicę między kwotą należności, którą ma zapłacić nabywca usługi, a ceną nabycia przez podatnika

towarów i usług od innych podatników dla bezpośredniej korzyści turysty; przez usługi dla bezpośredniej korzyści turysty rozumie się usługi stanowiące składnik świadczonej usługi turystyki, a w szczególności transport, zakwaterowanie, wyżywienie, ubezpieczenie (ust. 2).

Sąd wskazał, iż wprowadzenie do krajowego systemu prawnego szczególnych regulacji dotyczących opodatkowania marży uzyskanej ze sprzedaży usług turystyki związane było z implementacją przepisów VI Dyrektywy Rady (art. 26; obecnie art. 306 - 310 Dyrektywy 2006/112/WE). Istotą tych przepisów jest zaś racjonalizacja, harmonizacja i uproszczenie opodatkowania usług turystyki poprzez opodatkowanie w określonych przypadkach wyłącznie marży netto osiągniętej przez podatnika, dokonującego tego rodzaju czynności. Przepisy te stanowią wyjątek od ogólnych zasad opodatkowania, poprzez odmienne określanie wysokości podstawy opodatkowania (marża) z jednoczesnym pozbawieniem podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego (art. 119 ust. 4 ustawy VAT/).

Rozstrzygając niniejszą sprawę Sąd stwierdził iż brak jest jakichkolwiek podstaw do wniosku, że celem wprowadzenia tych przepisów było nałożenie na rzetelnych podatników ciężaru VAT w sytuacji gdy w związku ze świadczeniem danej usługi turystyki, której nie byli konsumentami, nabyli oni od innych podatników towary i usługi dla bezpośredniej korzyści turysty, zawierające podatek naliczony w kwocie większej od kwoty podatku należnego związanego ze sprzedażą danej usługi. Taka sytuacja występowała zaś w przedstawionym we wniosku o interpretację stanie faktycznym.

Za niedopuszczalne uznał nakładanie ciężaru VAT na podatnika, który nie jest ostatecznym konsumentem usługi turystyki, jeżeli nie przewidują tego wprost przepisy obowiązujące na terytorium RP. Jeżeli podatnik spełnia przewidziane w art. 119 ustawy o podatku od towarów i usług warunki, to jest obowiązany stosować szczególny sposób opodatkowania świadczonych usług turystyki poprzez opodatkowanie marży, bez prawa odliczenia podatku naliczonego od towarów i usług nabytych dla bezpośredniej korzyści turysty. Podstawę opodatkowania za dany miesiąc (okres rozliczeniowy) należy obliczyć na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem wszystkich zdarzeń powodujących powstanie obowiązku podatkowego.

Na wysokość podstawy opodatkowania za dany okres rozliczeniowy, obliczanej w sposób przewidziany w art. 119 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o podatku od towarów

i usług, wpływają dodatnie i ujemne kwoty marży uzyskanej przez podatnika ze sprzedaży poszczególnych usług turystyki. W ten sposób realizowana jest zasada neutralności VAT w sytuacji, gdy podatnik pozbawiony jest możliwości odliczenia podatku naliczonego w związku ze świadczeniem opodatkowanych w sposób szczególny usług turystyki. Za rozszerzającą uznał wykładnię przepisów ustawy, w tym wykładnię określonego w art. 119 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług pojęcia „marża”, która prowadziłaby do naruszenia zasady neutralności VAT poprzez obciążenie podatnika ciężarem ekonomicznym podatku, jeżeli nie wynika to wprost ze zgodnych z prawem wspólnotowym przepisów tej ustawy. Każdy bowiem przedsiębiorca (podatnik), niezależnie od celu i rezultatu prowadzonej działalności gospodarczej, posiada co do zasady prawo do przerzucenia ciężaru ekonomicznego VAT na nabywcę towarów i usług.

Pozbawienie podatnika możliwości uwzględniania ujemnej kwoty marży przy obliczaniu podstawy opodatkowania zgodnie z dyspozycjami zawartymi w art. 119 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, stanowi de facto obciążenie go w całości lub w części podatkiem zawartym w cenie nabywanych przez niego towarów i usług dla bezpośredniej korzyści turysty, który to podatek co do zasady płacić powinien ostateczny konsument usługi turystyki.

W związku z powyższym trafne jest zdaniem Sądu stanowisko strony skarżącej, iż przysługuje jej możliwość uwzględnienia w rozliczeniu za dany okres również ujemnej kwoty marży uzyskanej w związku z organizacją i sprzedażą usługi turystycznej. Jak wskazano bowiem w treści wniosku o udzielenie interpretacji specyfika świadczonych usług turystycznych polega na tym, że podatnik świadczący usługi turystyki zazwyczaj zawiera umowy pozwalające na organizację danej usługi turystyki, a dopiero później zawiera umowy sprzedaży usług. Ustalenie marży następuje zatem co do zasady nie wcześniej, niż w dniu zawarcia umowy sprzedaży danej usługi turystyki poszczególnym turystom. Usługa turystyki związana jest z organizacją danej imprezy dla określonej grupy osób. Sprzedaż usługi dla mniejszej liczby osób niż przewidywana z jednoczesnym brakiem możliwości odliczenia podatku naliczonego powoduje, że podatnik (biuro turystyczne) ponosiłby ciężar ekonomiczny VAT. Oznaczałoby to naruszenie zasady neutralności VAT. Temu skutkowi zapobiega właśnie konstrukcja przepisów szczególnych dotyczących opodatkowania usług turystyki, tj. art. 119 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. Przepisy te nie wprowadzają bowiem żadnych ograniczeń w tym

zakresie, co oznacza w ocenie Sądu, że w świetle zasady neutralności VAT możliwe jest uwzględnianie w podstawie opodatkowania za dany miesiąc ujemnej kwoty marży.

Reasumując stwierdzono iż , skoro z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz Dyrektywy 2006/112/WE nie wynika wprost zakaz uwzględnienia przy obliczaniu podstawy opodatkowania z tytułu usług turystyki za dany okres rozliczeniowy tzw. „marży ujemnej”, to mając na względzie zasadę neutralności VAT, stosując wykładnię językową uzupełnioną wykładnią systemową i celowościową, przyjęć należy, że istnieje możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania o rzeczywistą stratę wynikającą z rozliczenia dokonanego zgodnie z przepisami art. 119 ustawy o VAT.

c. Sprawa I SA/Kr 813/09:

W sprawie tej Sąd badał zgodność przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych z prawem wspólnotowym, w zakresie opodatkowania zmiany umowy spółki poprzez podwyższenie kapitału zakładowego poprzez utworzenie nowych udziałów pokrytych aportem w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Sąd stwierdził, iż w oparciu o dyrektywę nr 85/303 od 1 stycznia 1986 r. zwolnione z podatku były wszystkie czynności wskazane w art. 7 ust. 1 lit. b, oraz te czynności z art. 7 ust. 1 lit. bb, które na mocy postanowień prawa krajowego były objęte stawką 0,5% lub mniejszą w dniu 1 lipca 1984 r. Pomimo więc posłużenia się przez legislatora datą 1 lipca 1984 r. miała ona znaczenia jedynie w przypadku fakultatywnego obniżenia stawki podatku na czynności wskazane w art. 7 ust. 1 lit. bb, ponieważ czynności wskazane w art. 7 ust. 1 lit. b były obligatoryjnie objęte stawką od 0 do 0,5 % już od 1 stycznia 1976 r. niezależnie od spełniania jakichkolwiek warunków. Wśród tych czynności było, jak już wskazano wyżej, objęcie udziałów za aport, czyli czynność której opodatkowanie było przedmiotem sporu w rozstrzyganej sprawie.

d. Sprawa I SA/Kr 1413/09:

Sąd nie podzielił opinii strony skarżącej o sprzeczności regulacji art. 29 ust 4a ustawy o VAT z art. 73 i art. 79 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, albowiem zakwestionowany przepis wpisuje się w system polskiej ustawy o VAT w sposób

zgodny z regulacjami wspólnotowymi, w oparciu o zawarte w nich upoważnienie. Art. 90 Dyrektywy 112 statuuje bowiem prawo państwa członkowskiego do określenia warunków obniżenia podstawy opodatkowania.

Określenie tych warunków nastąpiło właśnie w zakwestionowanym przepisie art. 29 ust 4a ustawy o VAT i zdaniem Sądu, jest to regulacja nie naruszająca w swej istocie zasady neutralności i proporcjonalności podatku od towarów i usług.

Przepisy nie precyzują w jakiej formie ma nastąpić potwierdzenie odbioru faktury korygującej, a zatem należy przyjąć, iż może to nastąpić w każdej niebudzącej wątpliwości faktycznych formie. Obowiązek posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej trudno więc uznać – co do zasady – za uciążliwy warunek proceduralny, trudny lub niemożliwy do spełnienia przez podatników.

Sąd nie kwestionuje jednolicie wyrażanego w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, orzecznictwie ETS oraz w piśmiennictwie, poglądu wedle, którego podatnik ma prawo do obniżenia podstawy opodatkowania, jeżeli zaistnieją przesłanki do jej obniżenia np. gdy obniżono cenę czy udzielono rabatu. Państwo członkowskie jest w związku z tym zobligowane do ustanowienia takich instrumentów prawnych, które umożliwią podatnikowi zrealizowanie tego prawa, przy poszanowaniu zarówno zasady neutralności podatku, jak i proporcjonalności podatku do ceny.

Problem ewentualnej sprzeczności zakwestionowanego przepisu art. 29 ust. 4a ustawy o VAT ze wskazanymi przepisami prawa wspólnotowego pojawić się jednak może w przypadku gdy uzyskanie potwierdzenia odbioru faktury korygującej napotyka obiektywnie trudne lub niemożliwe do przewyciężenia przeszkody wynikające w szczególności z likwidacji firmy kontrahenta lub jego złej woli, wyrażającej się w odmowie potwierdzenia odbioru faktury korygującej w jakiejkolwiek formie. Przepisy polskiej ustawy o VAT nie dają podatnikowi żadnych instrumentów do działania w takim przypadku. Zdaniem Sądu, tylko w takim konkretnym przypadku można rozważyć czy dochodzi do sytuacji w której podstawowe zasady prawa wspólnotowego w zakresie prawa do obniżenia VAT należnego, zostały naruszone.

Powyższe rozważania prowadzą więc do jednoznacznej konstatacji, że ewentualne rozważania czy komentowane przepisy naruszają zasadę neutralności czy proporcjonalności, prowadzić można na tle konkretnego stanu faktycznego w odniesieniu do konkretnej faktury korygującej, co do której otrzymanie potwierdzenia jej doręczenia kontrahentowi jest niemożliwe lub nadmiernie



u utrudnione.

e. Sprawa I SA/Kr 441/09:

Przedmiotem sporu z organami podatkowymi w związku z wnioskiem strony o udzielenie pisemnej interpretacji była okoliczność czy spółce jawnej przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego zawartego w nakładach poniesionych na zakup projektu budowlanego hotelu wniesionego aportem do nowo powstałej spółki z o.o. pomimo iż czynność ta, zgodnie z regulacją krajową była zwolniona z opodatkowania. Wnioskodawca uznał, że brak jest zmiany przeznaczenia towarów z czynności opodatkowanej na czynności zwolnione, gdyż Dyrektywa Rady Nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2008 r. nie przewiduje możliwości zwolnienia czynności wniesienia aportu z opodatkowania podatkiem VAT.

Sąd przyznał rację podatnikowi uznając, że przepis § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 97, poz. 970 ze zm.) nie może być uznany za prawidłową implementację przepisów Dyrektywy gdyż ustawodawstwo krajowe wprowadzające zwolnienie z VAT, które nie jest objęte zwolnieniem przewidzianym w VI Dyrektywie ani potwierdzone zgodnie z wyjątkiem przewidzianym przez tę dyrektywę, stanowi naruszenie art. 2 VI Dyrektywy. Dyrektywa 112 zawiera zamknięty katalog czynności zwolnionych z VAT zawarty w jej tytule IX. Analiza poszczególnych przepisów tego tytułu prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż nie przewidziano w nim zwolnienia dla czynności aportu. Podstawy do wprowadzenia takiego zwolnienia nie stanowi również art. 19 Dyrektywy 112. Przepis ten zezwala państwu członkowskiemu na uznanie, iż w przypadku przekazania, odpłatnie lub nieodpłatnie lub jako aportu do spółki całości lub części majątku dostawa towarów nie miała miejsca. Przepis art. 19 Dyrektywy 112 zezwala więc na wyłączenie poza system VAT takiej transakcji (uczynienie jej neutralnej z punktu widzenia opodatkowania VAT), a nie na jej zwolnienie z podatku. Zwolnienie z podatku ze swej istoty oznacza bowiem, że wystąpiła czynność objęta zakresem działania ustawy podatkowej (tu dostawa towarów) lecz właśnie z uwagi na zwolnienie nie podlega ona opodatkowaniu. Takiej możliwości przepis ten natomiast nie przewiduje.

f. Sprawa I SA/Kr 933/09:

Przedmiotem sporu był zwrot podatku VAT. Spółka będąca podatnikiem

dokonała w grudniu 2004 roku eksportu towarów na Tajwan. Ze względu na brak potwierdzenia przez Urząd Celny w Hamburgu karty 3 dokumentu SAD, transakcja ta została opodatkowana przez Spółkę stawką krajową zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., nr 54, poz. 535 ze zm.), dalej zwanej „ustawą o VAT”. Spółka wskazała także, iż w 2006 roku dwukrotnie zwróciła się do Urzędu Celnego w Hamburgu z wnioskiem o wydanie zaświadczenie potwierdzającego wywóz towarów poza terytorium Wspólnoty w celu prawidłowego udokumentowania transakcji dla potrzeb podatku VAT. Spółka wskazała, że Niemiecki Urząd Celny odmówił wydania zaświadczenia wskazując Spółce, iż eksport towarów poza terytorium UE może być udowodniony za pomocą innych dokumentów, np. poprzez potwierdzenie odbioru towaru.

Spółka uznała, iż polskie przepisy w zakresie dokumentowania prawa do zastosowania stawki 0% w przypadku eksportu towarów są niezgodne z prawem wspólnotowym. Ani art. 146 (1) a) i b) obecnie obowiązującej Dyrektywy 2006/112/WE ani art. 15 (1) i (2) uprzednio obowiązującej VI Dyrektywy Rady 77/388/EWG nie przewidywał obowiązku potwierdzenia wywozu towarów poza terytorium Wspólnoty przez Urząd Celny. Wobec powyższego zdaniem Spółki, aby w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego nastąpił eksport, konieczny jest jedynie wywóz towarów poza terytorium Wspólnoty, jednakże nie ma obowiązku jego urzędowego potwierdzenia przez urząd celny. Wystarczą inne środki dowodowe.

Sąd nie podzielił poglądu podatnika. Aby daną czynność uznać za eksport towarów, muszą zostać spełnione następujące warunki: wywóz towarów musi być potwierdzony przez urząd celny określony w przepisach celnych; wywóz musi nastąpić poza terytorium Wspólnoty; wywóz towarów musi nastąpić w wykonaniu czynności określonych w odpowiednim przepisie ustawy. Zarówno więc z przepisu art. 41 jak i art. 2 pkt 8 ustawy o VAT wynika, iż eksport może być potwierdzony dowolnym dokumentem, jednak musi on być wystawiony przez urząd celny. Ponieważ ustawa o VAT nie reguluje kwestii związanych z potwierdzaniem dokonania eksportu towarów, konieczne staje się w tym zakresie sięgnięcie do regulacji prawa celnego. Wymóg uzyskania powyższego potwierdzenia jest zgodny z art. 15 ust. 1 VI Dyrektywy Rady (obecnie art. 146 (1) (a) (b) Dyrektywy UE 2006/112), powyższe przepisy określają w sposób wiążący jedynie zakres przedmiotowy zwolnień w podatku VAT. Natomiast ustalenie technicznych warunków od spełnienia których uzależniona jest realizacja danego zwolnienia zostało w art. 131

Dyrektywy 2006/112 pozostawione ustawodawstwu państw członkowskich. W związku z tym o ile regulacje krajowe spełniają cele określone w tym przepisie i nie naruszają innych przepisów wspólnotowych nie można z ich pominięciem stosować bezpośrednio przepisów Dyrektywy 2006/112/WE.

W ocenie Sądu przepisy polskiej ustawy przewidujące wymóg odpowiedniej dokumentacji eksportu towarów poza terytorium Wspólnoty są zgodne z przytoczonymi celami.

g. Sprawa I SA/Kr 1404/08:

Sąd sformułował tezę następującej treści: „Przesłanki zwolnienia z podatku od towarów i usług, o jakim mowa w art. 43 ust. 1 pkt 14 ustawy o VAT spełnia świadczenie usług przez techników dentystycznych w ramach wykonywania ich zawodu bez względu na fakt, czy usługi te świadczą prowadząc działalność gospodarczą jednoosobowo czy też w spółce cywilnej”.

Wątpliwości interpretacyjne wspólników spółki cywilnej będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług techników dentystycznych (oznaczonego symbolem PKWiU - 33.10.17) wzbudziła treść przepisu art. 43 ust. 1 pkt 14 ustawy o VAT, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2008r., w świetle którego zwalnia się od podatku świadczenie usług przez techników dentystycznych w ramach wykonywania ich zawodu, jak również dostawę protez dentystycznych i sztucznych zębów przez dentystów i techników dentystycznych. Zdaniem Ministra Finansów z przedmiotowego zwolnienia mogą skorzystać jedynie osoby fizyczne, podczas gdy Skarżąca Spółka nie znajdowała wyraźnych podstaw do różnicowania sytuacji prawnej podatnika na gruncie przywołanego przepisu w zależności od jego formy organizacyjnej.

Sąd stwierdził, że na państwie ciąży obowiązek zapewnienia obywatelom określonych świadczeń, a także zapewnienia ich dostępności, przyjęto, że państwo nie powinno opodatkowywać wartości dodanej powstałej w toku wykonywania takiej działalności. Jednocześnie, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, pojęcia używane do określenia zwolnień, o których mowa w art. 13 VI Dyrektywy i art. art. 132 Dyrektywy 112, należy interpretować ściśle, zważywszy, że zwolnienia te stanowią odstępstwa od ogólnej zasady, zgodnie z którą podatek VAT pobierany jest od każdej dostawy towarów lub usługi świadczonej odpłatnie przez podatnika. W ocenie Sądu, zwolnienie z art. 43 ust. 1 pkt 14 ustawy o VAT ma

na celu ochronę interesu publicznego, a cel ten jest realizowany niezależnie od tego czy wykonywanie usług techniczno-dentystycznych odbywa się w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej czy też działalności wykonywana przez profesjonalnych techników dentystycznych będących przedsiębiorcami, prowadzącymi działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej.

Podkreślono też, że z przepisu art. 43 ust 1 pkt 14 ustawy o VAT nie wynika wprost, iżby usługi techników dentystycznych korzystały ze zwolnienia tylko wtedy gdy będą świadczone przez podatnika /technika dentystycznego/ prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą.

Odnosząc się już do konkretnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, a to w formie spółki cywilnej – Sąd wskazał, że na płaszczyźnie cywilnoprawnej stroną stosunków prawnych są wspólnicy spółki, a nie sama spółka, której zawiązanie nie oznacza nic więcej jak tylko stworzenie obligacyjnego węzła prawnego między stronami umowy spółki. Nie dochodzi tu do wykreowania odrębnego podmiotu prawa na wzór chociażby osobowych spółek handlowych. Przyjęta przez ustawodawcę podatkowego swego rodzaju fikcja prawna podmiotowości podatkowej spółki cywilnej dla celów podatku od towarów i usług rozumiana być musi nader ściśle. W konsekwencji Sąd nie podzielił poglądu organu podatkowego według którego wykładni analizowanego art. 43 ust 1 pkt. 14 dokonywać należy łącznie z art. 15 ust 1 ustawy o VAT.

## 2. Środki unijne

Spośród wielu spraw na uwagę zasługuje sprawa o sygnaturze I SA/Kr 904/08 zakończona prawomocnym wyrokiem z 14 października 2009r. Sprawa ta dotyczyła tzw. płatności zwierzęcych regulowanych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności (Dz. U. nr 46, poz. 309, ze zm.). Sąd przyjął, że organy nadinterpretują powyższe rozporządzenie i przyjął, że uprawnienie do płatności zwierzęcych posiadają nie tylko posiadacze zarejestrowanych zwierząt na swoje nazwisko w systemie IRZ, ale też współposiadacze, o ile zwierzęta te zostały zarejestrowane na któregokolwiek z pozostałych posiadaczy.

### 3. Polityka rozwoju

W 2009 roku w Wydziale I tut. Sądu pojawiła się „nowa” kategoria spraw rozpoznawanych w oparciu o ustawę z 6 grudnia 2006r. w sprawie zasad prowadzenia polityki rozwoju / DZ. U. nr 227 , poz.1658 ze zm./.

Przykładem takiej sprawy była sprawa o sygn. I SA/Kr 1267/09, w której przedmiotem sporu była wartość przyznanej punktacji projektowi strony skarżącej na etapie preselekcji przy dokonywanej ocenie projektu w zakresie dwóch kryteriów: kompleksowości i komplementarności. Sąd skargę oddalił uznając przede wszystkim, że może merytorycznie rozpoznawać sprawę (sprawa nie jest jednoznaczna w doktrynie), a także wskazał, że -uzupełnianie w skardze (jak i w proteście) projektu o dodatkowe elementy (nawet jeśli mogły być one wykazane już na etapie składania projektu w konkursie) jest niedopuszczalne, nie może więc uzasadniać zarzutów, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, co skutkować by miało przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą./ brak danych o jej prawomocności /.

### 4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Na uwagę zasługuje wyrok wydany w sprawie o sygn. I SA/Kr 1231/09 – wyrok z dnia 4 grudnia 2009r. /nieprawomocny/.

Przedmiotem sporu było w niniejszej sprawie wniesienie przedsiębiorstwa spółki komandytowej do spółki komandytowo-akcyjnej. Sąd uznał (powołując w uzasadnieniu rozbieżne poglądy orzecznictwa), że w podatku dochodowym od osób fizycznych nie występuje obowiązek podatkowy u wspólnika spółki komandytowej z tytułu wniesienia przez tę spółkę przedsiębiorstwa do spółki komandytowo-akcyjnej.

### 5. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawach dotyczących zagadnień związanych z tą problematyką warto zwrócić uwagę na wyroki wydane w następujących sprawach:

a. Sprawa I SA/Kr 1108/09:

Spór w przedmiotowej sprawie koncentrował się na problemie możliwości zaliczenia przez skarżącą spółkę wydatków towarzyszących podwyższeniu jej kapitału zakładowego do kosztów uzyskania przychodów. Problem ten budził poważne kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i judykaturze. Przez pewien czas, zwłaszcza w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych opierających się na poglądach części piśmiennictwa przeważał pogląd, iż jest możliwe zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 z późn. zm.) wydatków poniesionych przez spółkę kapitałową w związku z podniesieniem kapitału zakładowego, jeżeli wykaże ona związek tych wydatków z jej przychodami uzyskiwanymi z działalności gospodarczej. O ile więc środki uzyskane na pokrycie kapitału zakładowego nie stanowią przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, co wynika z treści art. 12 ust. 4 pkt 4 i art. 7 ust. 3 pkt 1 cytowanej ustawy, to wydatki poniesione w związku z operacją podwyższenia kapitału mogą stanowić tzw. pośrednie koszty podatkowe, jeśli podwyższenie kapitału będzie miało na celu rozwój działalności spółki, a więc powiększenie przychodów. Wskazywano, że przyczyny podwyższenia kapitału zakładowego mogą być bardzo różne, począwszy od unowocześnienia spółki, pokrycia strat, następstwa umów między wspólnikami, zwiększenia jej zdolności kredytowej, utworzenia nowych miejsc pracy, uwiarygodnienia przed kontrahentami, aż do uniknięcia likwidacji, bądź upadłości itd. (por. A. Kidyba [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tom I i II, wyd. III, Zakamycze 2005, komentarz do art. 431). Jak zatem zauważano w literaturze (por. K. Knapik: glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 2285/98, Glosa 2004/1/33), przychodami, z którymi wiążą się poniesione w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego wydatki, nie są kwoty przekazane na ten kapitał, lecz przychody uzyskiwane z działalności gospodarczej finansowanej tym kapitałem.

Jednakże w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntował się jednolity pogląd podzielający prezentowane stanowisko organów podatkowych, zgodnie z którym sporne wydatki związane z emisją akcji poniesionych w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego (min. koszty przygotowania

prospektu emisyjnego, doradztwa prawnego i finansowego, koszty administracyjne, druk, publikacja i dystrybucja prospektu emisyjnego, ogłoszeń wymaganych przepisami prawa, koszty promocji oferty publicznej) nie mogą stanowić kosztów uzyskania przychodów, gdyż zostały poniesione bezpośrednio w związku z podwyższeniem tego kapitału, który nie stanowi przychodu podatkowego w myśl art. 12 ust. 4 pkt 4 cytowanej ustawy, co potwierdza dodatkowo treść art. 7 ust. 3 pkt 1 i 3 tej ustawy. Takie stanowisko zawarte zostało m. in. w wyrokach NSA w Warszawie z dnia 23 września 2008, sygn. akt II FSK 867/07, z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. akt II FSK 1560/07, z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1753/07, z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FSK 104/08, z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II FSK 217/08, z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 395/08.

b. Sprawa I SA/Kr 778/09:

W sprawie tej we wniosku o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie przedstawiono następujący stan faktyczny.

Wnioskodawca prowadził działalność na polskim rynku medialnym. Większościowym udziałowcem Spółki jest spółka A, będąca polskim rezydentem podatkowym. Większościowym akcjonariuszem spółki A jest spółka B, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca niemieckim rezydentem podatkowym. Planowane jest przekształcenie spółki A w spółkę komandytową (spółkę C), której komandytariuszem będzie dotychczasowy akcjonariusz - spółka B. Po planowanym przekształceniu spółki A w spółkę C, spółka ta będzie posiadać 100% udziałów w Spółce wniesionych jako wkład przez spółkę B, a spółka B będzie prawie 100 % współnikiem w spółce C. Wnioskodawca zamierza wypłacać dywidendę do spółki C. Spółka C będzie posiadała udziały w Spółce przez okres dłuższy niż 2 lata, również czas trwania spółki komandytowej (spółki C), a tym samym okres dysponowania udziałami Spółki przez spółkę B za pośrednictwem spółki C przekroczy 2 lata.

W związku z powyższym zadano następujące pytanie:

Czy w przedstawionym stanie faktycznym do dywidendy wypłaconej przez Spółkę do jej udziałowca - spółki komandytowej (spółki C), w części przypadającej na spółkę B, może być zastosowane zwolnienie wynikające z art. 22 ust. 4 w zw. z art. 22 ust. 4 pkt 4b ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych?

Zdaniem wnioskodawcy na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o CIT spółka komandytowa nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych (jest

transparentna podatkowo). Podatnikami z tytułu dochodów osiągniętych przez spółkę komandytową są natomiast jej wspólnicy w tym także spółka B (niemiecki rezydent podatkowy), a odbiorcą dywidendy będzie zagraniczny zakład tej spółki w Polsce. Tym samym, w odniesieniu do wypłacanej dywidendy w pełni będzie miało zastosowanie zwolnienie wynikające z art. 22 ust. 4 ustawy o CIT.

Sąd nie zgodził się z tym poglądem uznał bowiem, że warunek bezpośredniego posiadania przez spółkę, o której mowa w art. 22 ust. 4 pkt 2 ustawy z 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych udziałów w spółce zależnej wyklucza jakikolwiek udział podmiotów trzecich, które by „pośredniczyły” w tym stosunku prawnym, dotyczącym wypłaty dywidendy, także w przypadku, gdy faktycznym beneficjentem wypłaty należności jest inny podmiot będący właścicielem spółki dominującej.

Warunek ten nie został spełniony bowiem Spółka B która faktycznie uzyskuje dochód z wypłacanej dywidendy nie może skorzystać ze zwolnienia podatkowego, bowiem nie spełnia warunku posiadania bezpośredniego udziału w spółce będącej wnioskodawcą (spółce spełniającej przesłanki określone w przepisie art. 22 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o.p.). Brak możliwości zastosowania zwolnienia podatkowego uregulowanego w u.p.d.o.p. w takim stanie faktycznym wynika z wykładni gramatycznej pozostających ze sobą w związku przepisów art. 22 ust. 4 pkt 2 i art. 22 ust. 4 pkt 3 ustawy.

## 6. Postępowanie egzekucyjne

Sporną w sprawie I SA/Kr 730/08 była kwestia możliwości obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami za zwłokę, w sytuacji, gdy wierzyciel wystawiając tytuł wykonawczy błędnie określił w wystawionym i przesłanym do egzekucji tytule wykonawczym zobowiązanego, co skutkowało prowadzeniem egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny.

Przepisem prawa materialnego, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia w sprawie był min. art. 64 c § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym opłaty za czynności egzekucyjne oraz wydatki związane z postępowaniem egzekucyjnym obciążają zobowiązanego. Te koszty egzekucyjne podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej.



Przepis ten nie ma on jednak zastosowania w sytuacji określonej w art. 64 c § 3 powołanej ustawy, to znaczy gdy koszty egzekucyjne zostały spowodowane niezgodnym z prawem wszczęciem lub prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Koszty te ponosi wówczas wierzyciel który spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania.

W niniejszej sprawie egzekucja wobec podmiotu wskazanego w tytule wykonawczym, jako zobowiązanego należała do właściwości Naczelnika Urzędu Skarbowego Kraków – Śródmieście, jednakże w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego i rozpatrywania zarzutów okazało się, iż dane podmiotu wskazanego przez wierzyciela w tytule wykonawczym, jako zobowiązanego są nieprawidłowe i skutkują niewłaściwością organu egzekucyjnego. Sąd podzielił pogląd organów egzekucyjnych, iż w niniejszej sprawie nie znajdował zastosowania art. 65 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Organ egzekucyjny, który nie jest równocześnie wierzycielem nie ma uprawnień do merytorycznej oceny tytułu wykonawczego i wynikającego z niego obowiązku, zatem zastosowanie tego przepisu byłoby możliwe np. w przypadku, gdy wierzyciel wskazuje w tytułach wykonawczych właściwe dane i adres zobowiązanego, a kieruje tytuły do niewłaściwego miejscowo organu egzekucyjnego. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie miała miejsca.

Sąd wskazał, iż nie mogą mieć znaczenia w sprawie okoliczności przedstawione przez stronę skarżącą, a związane z przedstawionymi na składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości niewłaściwymi danymi podatnika tego podatku. Art. 3a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowi, że w zakresie zobowiązań powstałych w sposób wymieniony w tym przepisie stosuje się również egzekucję administracyjną jeżeli zobowiązania te powstają między innymi z deklaracji rozliczeniowej złożonej przez podatnika lub płatnika (art. 3a § 1 pkt 1 ustawy). Jednakże to rolą wierzyciela jest ustalenie zarówno podmiotu zobowiązanego, jak i jego adresu i wskazanie tych danych w treści tytułu wykonawczego. Zatem zasadniczą przesłanką do obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego jest to, by - po pierwsze - ustalone zostało w sposób nie budzący wątpliwości, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, a po wtóre - by owo stwierdzenie wadliwości postępowania egzekucyjnego nastąpiło już po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych.

Obowiązkiem organu egzekucyjnego jest zbadanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, a także sprawdzenie, czy tytuł wykonawczy odpowiada wymogom określonym w art. 27 §1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie ma jednak ten organ uprawnień do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (zgodnie z art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Na wierzycielu zaś ciąży obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego bez wad. Inną kwestią jest obowiązek badania dopuszczalności egzekucji, zaś inną obciążenie wierzyciela kosztami w sytuacji, gdy jej wszczęcie i prowadzenie niezgodnie z prawem spowodował wierzyciel.

Podstawowym zaś uprawnieniem zobowiązanego jest możliwość obrony przed niezgodnym z prawem skierowaniem do jego majątku egzekucji administracyjnej poprzez wniesienie zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Takie zarzuty zostały w niniejszym postępowaniu wniesione i postanowieniem z dnia 4 stycznia 2008r. uznane za zasadne. Wystąpiła zatem i druga z przesłanek, bowiem stwierdzenie wadliwości postępowania egzekucyjnego i formalne uwzględnienie zarzutów zobowiązanego nastąpiło już po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych.

W związku z powyższym, skoro w sprawie tytuł zawierał dane i adres (choć nieprawidłowe) zobowiązanego oraz inne elementy określone w art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny nie miał podstaw faktycznych i prawnych do zwrotu tytułu wykonawczego i wszczął egzekucję. Skoro na skutek dokonanych czynności egzekucyjnych powstały koszty egzekucyjne, które to koszty zostały pobrane od zobowiązanego, a w toku postępowania okazało się, iż egzekucja prowadzona była wobec niewłaściwego podmiotu, to wierzyciel naruszył treść art. 27 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zatem w konsekwencji zasadne było obciążenie wierzyciela powstałymi i następnie zwróconymi zobowiązanemu kosztami postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami.

Należy zatem stwierdzić, iż w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 64 c § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel zostaje obciążony kosztami postępowania egzekucyjnego w wysokości, w jakiej zostały one pobrane od zobowiązanego, a następnie zobowiązanemu zwrócone. Świadczy o tym użyty w przepisie zwrot „obciąża nimi wierzyciela”.

## 7. Ordynacja Podatkowa

### a. Sprawa I SA/Kr 970/09:

Podatnik pismem z dnia 27 kwietnia 2009 r. zwrócił się o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 rok, w związku z tym, że płatnik w 2002 r. odprowadził zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzenia (uposażenia) wynikającego ze stosunku służbowego, wypłaconego w kraju w okresie służby wojskowej poza granicami państwa. Wynagrodzenie to, w opinii podatnika, stanowiło dochód zwolniony z opodatkowania.

Organy podatkowe odmówiły wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty uznając, że wniosek w tym zakresie został złożony po wygaśnięciu prawa do złożenia tego wniosku. Zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) PIT-36 za 2002 r., zostało złożone w organie podatkowym w dniu 7 kwietnia 2003 r. Termin do złożenia przedmiotowego wniosku upłynął więc 7 kwietnia 2008 r., wniosek natomiast został złożony w tut. organie podatkowym w dniu 30 grudnia 2008 roku. Podkreślono, że podatnik powołuje się na treść art. 79 § 2 O.p. w brzmieniu obowiązującym dopiero od 1 stycznia 2009 r.

Sąd przyznał rację organom podatkowym, bowiem w myśl § 2 pkt 2 O.p. (w brzmieniu obowiązującym do końca 2008 r.) prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wygasa w przypadkach, o których mowa w art. 75 § 2 pkt 1 lit. a i b oraz w pkt 2 lit. a i b - po upływie 5 lat od dnia złożenia zeznania (deklaracji). W świetle powołanego przepisu nie może budzić wątpliwości, że bieg terminu wygaśnięcia prawa rozpoczyna się z dniem złożenia deklaracji, w której wykazano i na podstawie której wpłacono podatek (należność płatnika, inkasenta) nienależny lub zawyżony (art. 75 § 2 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 lit. a i b O.p.). Bez znaczenia jest przy tym data dokonania wpłaty.

Skarżący nie może się powoływać na nowe brzmienie art. 79 § 2 ordynacji podatkowej obowiązujące od dnia 1 stycznia 2009 r. gdyż roszczenie o stwierdzenie nadpłaty wygasło pod rządami poprzednio obowiązującego przepisu art. 79 § 2 pkt 2 ordynacji podatkowej. Nie ma do niego zatem zastosowania nowa regulacja prawna, gdyż zmiana przepisu nie wywołuje skutków odnośnie roszczeń, które już wcześniej wygasły.

b. Sprawa I SA/Kr 663/09:

Istota sporu pomiędzy podatnikiem a organem podatkowym w niniejszej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie czy organ podatkowy mógł odmówić przyjęcia oferowanego przez podatnika zabezpieczenia wykonania decyzji w postaci depozytu gotówkowego i w konsekwencji odmówić wstrzymania wykonania decyzji z tej przyczyny, że w przypadku przyjęcia tego zabezpieczenia istniało ryzyko przedawnienia zobowiązania podatkowego określonego tą decyzją.

Zdaniem Sądu podatnik słusznie powołał się na przepis art. 224a § 1 pkt 1 w związku z art. 33d Ordynacji podatkowej podnosząc, że odmowa przyjęcia zabezpieczenia, które odpowiada warunkom określonym w art. 33d Ordynacji podatkowej jest działaniem bezprawnym. Ustawodawca nie przewidział bowiem takiego kryterium oceny wniosku o zabezpieczenie jak ryzyko przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W świetle art. 224a organ podatkowy jest zobligowany do wstrzymania wykonania decyzji w sytuacji, gdy podatnik złoży zabezpieczenie (o którym mowa w art. 33d Ordynacji podatkowej) wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wymiarowej wraz z odsetkami i organ to zabezpieczenie przyjmie w drodze postanowienia. Złożenie omawianego zabezpieczenia jest odrębną instytucją prawa od złożenia zabezpieczenia wykonania zobowiązania określonego w decyzji o zabezpieczeniu. Przyjęcie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 224a Ordynacji podatkowej nie jest w żaden sposób uzależnione od wcześniejszego wydania decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego przed terminem płatności i przyjęcia zabezpieczenia na wykonanie decyzji o zabezpieczeniu.

Zdaniem Sądu trafnie zauważono w doktrynie, iż w art. 33d-33g Ordynacji podatkowej nie zostały sformułowane przesłanki, których wystąpienie powinien brać pod uwagę organ podatkowy rozpatrując wniosek podatnika o przyjęcie zabezpieczenia.

W ocenie Sądu z cytowanych przepisów, tj. art. 33d, art. 33f, art. 33g Ordynacji podatkowej nie można wyprowadzić wniosku, że podstawą odmowy przyjęcia zabezpieczenia w gotówce może być upływający termin przedawnienia. Z wykładni językowej nie wynika, że ustawodawca wprowadził taką negatywną przesłankę do treści analizowanych przepisów. Fakt, że ustawodawca dla przyjęcia zabezpieczenia przez organy podatkowe przewidział formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie nie uprawniał organu podatkowego do stosowania dowolnego uznania

administracyjnego.

Użycie w art. 33g Ordynacji podatkowej słów „wydaje postanowienie”, zamiast „może wydać postanowienie” wykluczało możliwość odmowy wydania negatywnego rozstrzygnięcia, gdy strona dopełniła formalnych warunków zabezpieczenia określonych w art. 33e Ordynacji podatkowej.

Stosowanie w tym wypadku przez organ podatkowy wykładni celowościowej, aby zapełnić pewną lukę w przepisach podatkowych należy uznać za nieprawidłowe. W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że niedopuszczalne jest stosowanie przez organy podatkowe analogi na niekorzyść podatnika, gdyż może prowadzić to do ryzyka naruszenia praw jednostki.

Końcowo Sąd podkreślił, że dopiero ustawą z dnia 7 listopada 2008r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1318) ową lukę prawną zlikwidowano wprowadzając przepis art. 239b § 1 Ordynacji podatkowej, w którym przewidziano poszczególne przypadki uprawniające organ podatkowy do nadania decyzji wymiarowej, nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności. Stosownie do art. 239b § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej decyzji nieostatecznej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące.

c. Sprawa I SA/ Kr 1612/08:

Przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie było to, czy powołane we wniosku o wznowienie postępowania wyroki sądów administracyjnych mogą być potraktowane w niniejszej sprawie jako „istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna lub nowy dowód istniejący w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję”, czyli przesłanka wznowienia, o której stanowi art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej.

W ocenie Sądu, organ rozstrzygając sprawę na podstawie art. 245 § 1 pkt 5, trafnie ocenił, iż nie zachodzi w niniejszej sprawie podstawa wznowienia przewidziana w art. 240 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, na którą powołał się pełnomocnik Skarżącej, wnosząc żądanie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją.

Druga z przedstawionych przesłanek (art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej) dotyczy sytuacji, gdy decyzja została oparta na kompetentnym rozstrzygnięciu sądu

lub innego organu, a rozstrzygnięcie to wchodziło w skład szeroko rozumianej podstawy prawnej. Uchylenie lub zmiana tej podstawy ma wpływ na moc obowiązującej decyzji i może doprowadzić do rozpatrzenia sprawy w nowych warunkach prawnych. Jak trafnie wskazał organ w uzasadnieniu decyzji wzruszenie orzeczenia sądowego lub innej decyzji organu administracji publicznej nie wywołuje skutku automatycznie, a daje jedynie podstawę do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w trybie wznowienia postępowania.

Powyższa przesłanka stanowi podstawę wznowienia postępowania, jeżeli warunki w niej przewidziane zaistniały po wydaniu decyzji i prawidłowo przeprowadzonym, poprzedzającym wydanie tej decyzji, postępowaniu. Warunkiem zastosowania omawianego przepisu jest ustalenie, że:

- decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu,
- ta inna decyzja lub orzeczenie sądu zostały następnie uchylone lub zmienione,
- uchylenie lub zmiana decyzji lub orzeczenia sądu nastąpiło w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy.

W niniejszej sprawie żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Przede wszystkim decyzja, o której uchylenie wnosił pełnomocnik w trybie wznowienia, nie została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu. Mówiąc bowiem, w art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej o innej decyzji lub orzeczeniu sądu, ustawodawca miał na uwadze akt administracyjny lub sądowy, który stanowił podstawę prawną, a nie faktyczną wydania decyzji podatkowej. Inaczej mówiąc bez tej „innej decyzji lub orzeczenia sądu” nie byłoby podstaw prawnych do wydania decyzji podatkowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2003r. sygn. akt III SA 1933/01).

Sąd wskazał, iż za podstawę do wznowienia postępowania nie można uznać wyroku sądów, na które powołał się pełnomocnik Skarżącej, bowiem z utrwalonego już orzecznictwa sądowego wynika, iż wykładnia przepisu prawa materialnego, w tym przypadku przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dokonana przez sąd, a także stanowisko zawarte w wyroku NSA nie jest ani nową okolicznością faktyczną, ani nowym dowodem uzasadniającym wznowienie postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 19 marca 2003r., sygn. akt III SA 1463/01 (publ. Biul. Skarb. 2004/1/21).

Podkreślono iż błędna ocena stanu faktycznego pod względem prawnym nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania. Stanowi ją natomiast wadliwe

ustalenie stanu faktycznego (wyrok WSA z dnia 26 października 2004 r., III SA 2928/03, niepubl.).

#### 8. Podatek od nieruchomości

Sprawa o sygnaturze I SA/Kr 1532/08 jest jedną z kilkunastu spraw o identycznym stanie faktycznym i z tym samym problemem do rozstrzygnięcia jakie wpłynęły do tut. Wydziału w 2009 roku.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco: spółka Telekomunikacja Polska S.A. z siedzibą w Warszawie złożyła korektę deklaracji polegającą na zmniejszeniu wartości budowli a w konsekwencji i samego podatku od nieruchomości uzasadniając, że w pierwotnej deklaracji „błędnie w podstawie opodatkowania ujęta została wartość linii kablowych położonych w kanalizacjach kablowych. W cenie Spółki bowiem linie te, w przeciwieństwie do samej kanalizacji, nie mogą być kwalifikowane ani jako samodzielne budowle w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, ani jako instalacje lub urządzenia stanowiące wraz z budowlą całość techniczno-użytkową, ani też jako urządzenia budowlane związane z obiektem budowlanym, które zapewniają możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Stanowisko tutejszego Sądu w omawianej sprawie, jak i w pozostałych rozstrzygniętych już sprawach, w których wniesiono skargi kasacyjne, przedstawia się następująco:

Na gruncie ustawy prawo budowlane do sieci technicznych ciepłowniczych, gazowych czy energetycznych), niewątpliwie zalicza się i sieci telekomunikacyjne. Skoro więc w przepisie tym, do którego odesłanie znajduje się w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., jest mowa o sieciach, to należy je rozumieć jako „funkcjonalną całość”, czyli całokształt urządzeń technicznych służących jednemu konkretnemu celowi (doprowadzenia do odbiorcy np. energii elektrycznej, gazu, wody itp.). Jeżeli chodzi o sieć telekomunikacyjną to będą to m. in. przewody, punkty przecięcia się sieci oraz cały zespół urządzeń służących do przekazywania sygnałów., które ostatecznie trafiają do przyłączy do poszczególnych budynków oraz tzw. pętli abonenckiej. Przedmiotem opodatkowania jest sieć telekomunikacyjna, rozumiana właśnie jako funkcjonalna i techniczna całość, która służy dostarczaniu usług telekomunikacyjnych. Fragment sieci położony na terenie gminy K. wchodzi w skład

większej całości, z którą pozostaje w ścisłym związku. u.p.b. Budowla nie może być traktowana jako jednorodny obiekt. Jest to z reguły szereg obiektów i urządzeń wzajemnie ze sobą powiązanych, służących określonej działalności (np. linia energetyczna, która nie może być rozumiana jako sam przewód energetyczny, ale i studzienki kanalizacyjne, stacje transformatorowe itd.).

Zdaniem Sądu opodatkowaniu podlegają wszelkiego rodzaju sieci telekomunikacyjne, niezależnie od ich technicznej budowy, jako całość funkcjonalno-techniczna. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia, w jaki sposób połączona jest kanalizacja kablowa z kablami komunikacyjnymi w niej biegnącymi. Kable te oraz kanalizacja nie mogą być bowiem traktowane w oderwaniu od całości sieci telekomunikacyjnej, której część znajdująca się na terenie K. stanowi przedmiot opodatkowania w rozpatrywanej sprawie.

## **Wydział II**

### **1. Prawo budowlane**

a. W sprawie o sygn. II SA/Kr 1219/09 Sąd uchylając postanowienie Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz poprzedzające je postanowienie organu I instancji w przedmiocie kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania zaakcentował, iż przepis art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane nie ma zastosowania do obiektów wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed 11 lipca 2003 r.

Przed wejściem w życie ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie Prawa budowlanego ani przepis art. 57, ani żaden inny nie regulowały trybu i sposobu „legalizowania” samowolnego przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu. Czyn polegający na użytkowaniu obiektu bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie lub bez dokonania odpowiedniego zgłoszenia był jedynie penalizowany jako wykroczenie (art. 93 pkt 7). Tą samą ustawą do Prawa budowlanego wprowadzono w ogóle po raz pierwszy i uregulowano instytucje „obowiązkowej kontroli” i kary za istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innego rażącego



naruszenia warunków pozwolenia na budowę (art.54-59g), jako instrumenty działań nadzorczych organu budowlanego związanych z przystępowaniem do użytkowania obiektów budowlanych. Jednocześnie jednak przepisem przejściowym (art. 7 ust. 3) stosowanie tych nowych instytucji ograniczono do tych obiektów, w odniesieniu do których pozwolenie na budowę wydano po dacie wejścia w życie ustawy tj. po 11 lipca 2003 r. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje zaś zgoda co do tego, że wyłączenie stosowania przepisów o obowiązkowej kontroli w stosunku do obiektów wzniesionych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed 11 lipca 2003 r. jest równoznaczne z wyłączeniem stosowania przepisów o karze za odstępstwo, będącej naturalną konsekwencją obowiązkowej kontroli (por. np. wyrok NSA z 28 listopada 2008 r. II OSK 923/07).

W ocenie Sądu omawiane wyłączenie dotyczy również sytuacji, w której przystąpiono bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia do użytkowania obiektu wybudowanego na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed 11 lipca 2003 r. Konstrukcja normy zawartej w ust. 3 art. 7 ustawy z 27 marca 2003 r. pozwala na przyjęcie, że użyte w niej określenie „nie stosuje się przepisów o obowiązkowej kontroli budowy po zawiadomieniu o zakończeniu budowy lub złożeniu wniosku o pozwolenie na użytkowanie” służy identyfikacji nowej instytucji, a nie zawężeniu hipotezy samej normy do sytuacji, w których złożono wniosek lub dokonano zgłoszenia. Założenie odmienne prowadzić musiałoby do wniosku, że nowa regulacja o obowiązkowej kontroli i związanej z nią karze - w zakresie, w jakim miałyby dotyczyć obiektów co prawda wzniesionych na podstawie pozwolenia na budowę sprzed 11 lipca 2003 r., ale „niezgłoszonych” do użytkowania - narusza zasadę zaufania do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Sąd podkreślił, iż nie można ocenić jako zgodnego z tą zasadą retrospektywnego stosowania nowo wprowadzonej i niezwykle dotkliwej sankcji do stanów, w których nie była ona nawet przewidywalna. Takiej retrospekcji, choć nie byłaby ona retroakcją właściwą, nie uzasadniałby na tyle „ważny interes publiczny, którego nie możnaby wyważyć interesem jednostki” (por. uzasadnienie Wyroku TK - P 43/07).

b. Zasadniczym problemem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. II SA/Kr 1300/09 była kwestia dopuszczalności prowadzenia postępowania naprawczego na pod podstawie art. 50 i 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t. jedn.: Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) w sytuacji

realizowania przez inwestora inwestycji niezgodnie z decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych na podstawie art. 49 ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego.

Sąd zauważył, że decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych jest decyzją wydawaną w postępowaniu zmierzającym do zalegalizowania budowy obiektu budowlanego realizowanego bez pozwolenia na budowę. Wydanie takiej decyzji jest w pierwszej kolejności uzależnione od wcześniejszego zaistnienia przesłanek określonych w art. 48 ust. 2 - 3 i ust. 5, a następnie przesłanek wskazanych w art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego. Decyzja ta pozwala na kontynuację budowy pomimo, iż budowa ta została rozpoczęta niezgodnie z prawem, tj. bez wymaganego pozwolenia na budowę. Nie jest przy tym dopuszczalne utożsamianie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych z decyzją o pozwoleniu na budowę. Charakter prawny obydwu decyzji i ich skutki prawne również nie są tożsame. O ile pozwolenie na budowę stanowi podstawę do realizowania budowy w nim określonej, o tyle decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych pozwala - w drodze gwarantowanego prawem wyjątku - na kontynuowanie robót budowlanych prowadzonych bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę. Nie zmienia to faktu, że inwestycja kontynuowana na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych nie przestaje być inwestycją realizowaną bez decyzji o pozwoleniu na budowę w rozumieniu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego.

Tryb naprawczy określony w art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego ma zastosowanie do przypadków innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 tej ustawy: dotyczy wyłącznie sytuacji realizowania takich robót budowlanych, które nie polegają na wznoszeniu obiektów budowlanych. Tryb naprawczy określony w art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego nie może być zatem stosowany zamiennie z trybem naprawczym uregulowanym w art. 48 ust. 2 - 3 i ust. 5, oraz art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego.

c. Przedmiotem sprawy o sygn. II SA/Kr 530/09 było zgłoszenie przez stronę skarżącą budowy przyłącza wody pitnej do budynku ze studni. Sąd rozpoznający sprawę podkreślił, że w doktrynie brak zgody co do charakteru prawnego i skutków zgłoszenia z art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, które uznawane jest albo za

czynność materialno-techniczną, albo za podanie w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszym przypadku wskazuje się, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje w momencie wniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu, natomiast w drugim przypadku moment ten wyznacza się na zasadach przewidzianych w art. 61 § 1 albo § 3 k.p.a., w zależności od zapatrywań co do charakteru tego postępowania jako inicjowanego na wniosek lub z urzędu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zgłoszenie robót budowlanych, o którym mowa w art. 30 ust.1 Pb, uruchamia postępowanie administracyjne, w którym brak podstaw do stosowania art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 28 k.p.a. Datą wszczęcia postępowania, które toczy się wyłącznie udziałem inwestora jest w myśl art. 61 § 3 k.p.a. dzień doręczenia żądania organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Termin z art. 30 ust. 5 zd. obowiązuje od momentu wszczęcia postępowania, odnosi się także do czynności poprzedzających postanowienie z art. 30 ust. 2 zd. drugie Pb, którego wydanie skutkuje ponownym rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia sprzeciwu. Termin określony w art. 30 ust. 5 zd. drugie jest liczony także dla organu na zasadach przewidzianych w art. 57 k.p.a. Dzień doręczenia zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, jest zatem nie tylko datą wszczęcia postępowania administracyjnego, ale również dniem nastąpienia zdarzenia, w którym mowa w art. 57 § 1 zd. pierwsze k.p.a., stąd bieg 30-dniowego terminu rozpoczyna się dnia następnego. O ile organ wyda postanowienie na podstawie art. 30 ust. 2 zd. drugie Pb, 30-dniowy termin rozpoczyna bieg na nowo dnia następnego po doręczeniu organowi uzupełnionego zgłoszenia w terminie wyznaczonym postanowieniem, albo od dnia następnego po upływie tego terminu jeżeli inwestor nie uzupełnił zgłoszenia w zakresie wynikającym z postanowienia (podobnie wyrok NSA w Warszawie z dnia 25.07.2006r. sygn. akt II OSK 956/05, NSAiWSA 2007/1/12). Termin z art. 30 ust. 5 zd. drugie Pb uważa się za zachowany jeżeli decyzja w przedmiocie wniesienia sprzeciwu została nadana w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.), także z uwzględnieniem regulacji z art. 57 § 4 k.p.a.

Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z brakiem tzw. milczącej zgody organu na prowadzenie robót budowlanych objętych zgłoszeniem, co obliguje inwestora do powstrzymania się od ich realizacji do momentu zakończenia postępowania w sprawie decyzją ostateczną. Taką decyzją jest przy tym każda

decyzja organu pierwszej instancji, co do której nie wniesiono odwołania albo decyzja organu drugiej instancji inna niż mającą podstawę procesową w art. 138 § 2 k.p.a. Decyzja kasacyjna sensu stricto nie kończy bowiem postępowania w sprawie, skutkując obowiązkiem jej ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Uchylenie w trybie odwoławczym decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 138 §2 k.p.a. nie eliminuje jej z obrotu prawnego z mocą wsteczną, stąd nie niweczy skutków wniesionego uprzednio w terminie sprzeciwu, który dla inwestora oznaczał brak zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej na realizację zgłoszonych robót budowlanych. Ponowna decyzja organu pierwszej instancji zapada w tej sytuacji już bez ograniczenia terminem przewidzianym w art. 30 ust. 5 zd. drugie Prawa budowlanego.

## 2. Nieruchomości

a. W sprawie o sygn. II SA/Kr 325/09 Sąd sformułował tezę, że § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, w zakresie, w jakim dotyczy (dokonywanego w celu realizacji roszczeń o zwrot) podziału nieruchomości powstałej z kilku nieruchomości wywłaszczonych, zabudowanej w całości budynkiem niestanowiącym realizacji celu wywłaszczenia, jest niezgodny z art. 64 ust 3 Konstytucji RP jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Uchylając zaskarżoną decyzję wydana na podstawie zakwestionowanego przepisu Sąd stwierdził, że czyni to w ramach wynikających z art. 178 ust. 1 Konstytucji kompetencji do badania zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawą i Konstytucją. Decyzja, której materialną podstawę prawną stanowi zakwestionowany przez Sąd przepis aktu podustawowego, jest decyzją naruszającą prawo materialne i jako taka podlega uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ppsa).

b. W sprawie o sygn. II SA/Kr 1119/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wszczętym na skutek wniosku niektórych tylko uprawnionych, organ nie ma obowiązku poszukiwania z urzędu pozostałych uprawnionych. Nie jest to

bowiem kwestia ustalenia kręgu osób, których interesu dotyczy postępowanie w rozumieniu art. 28 kpa, lecz spełniania przez osoby ubiegające się o zwrot wymaganej ustawą przesłanki. Samo odszukanie tych osób i zawiadomienie ich o toczącym się postępowaniu stanu sprawy nie zmieni; jeśli osoby te nie złożą stosownych oświadczeń, a więc własnym działaniem nie doprowadzą do ziszczenia się ustawowej przesłanki, organ również będzie zmuszony wydać decyzję odmowną. W istocie ustalenie pełnego kręgu osób, których tylko łączne uprawnienia składają się na skuteczne prawo żądania zwrotu nieruchomości jest ustaleniem potencjalnego „nowego” wnioskodawcy, a nie ustaleniem kręgu osób, których interesu dotyczy toczące się z wniosku niektórych tylko uprawnionych, postępowanie. Nieusprawiedliwione są więc oczekiwania skarżących, aby to wyłącznie inicjatywa organu miała doprowadzić do „uzupełnienia” legitymacji czynnej podmiotu wnioskującego zwrot nieruchomości.

c. W sprawie o sygn. II SA/Kr 673/09 Sąd zajął się problemem kompetencji organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w sprawie waloryzacji odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, ustalonego decyzją administracyjną. Sąd skonstatował, że co do zasady odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość jest sprawą cywilną, która na mocy przepisu ustawowego (art. 119 i art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) wyłącznie w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość została wyłączona z kognicji sądu powszechnego i przekazana do właściwości organu administracji. Dlatego w konsekwencji dla dokonania waloryzacji odszkodowania ustawa nie zastrzega formy decyzji, (forma decyzji przewidziana jest tylko dla ustalenia odszkodowania). Z woli ustawodawcy waloryzacji może dokonać nie tylko organ administracji, ale również osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania, a oczywistym jest, że osoba lub jednostka organizacyjna nie mają kompetencji do wydawania decyzji. Dochodzenie zatem zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania w sytuacji, gdy decyzja dotyczyła jedynie ustalenia odszkodowania możliwe jest jedynie na drodze cywilnej.

Dokonana analiza przepisów przemawiała za przyjęciem przez Sąd tezy, że w rozumieniu przepisu art.132 ust.3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004, Nr 261, poz.2603) dokonanie

waloryzacji ustalonego w decyzji odszkodowania za wyłączonej nieruchomości jest wyłącznie czynnością obrachunkową. Regulacja ta, w związku z treścią art. 5 i 227 ustawy, umożliwia polubowne załatwienie sprawy, bez konieczności prowadzenia procesu cywilnego. W przypadku niedokonania waloryzacji przez podmiot zobowiązany, uprawnionemu przysługuje dochodzenie roszczenia przed sądem powszechnym.

d. Sprawa o sygn. II SA/Kr 778/09 dotyczyła kwestii aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Sąd odrzucając skargę na orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie w przedmiocie ustalenia, że podwyższenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadnione zaakcentował, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się jednolicie, że spór o aktualizację opłaty rocznej ma charakter cywilnoprawny. Wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu jest wypowiedzeniem zmieniającym umowę o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste (w części dotyczącej opłaty rocznej związanej z korzystaniem z tego prawa). Odmowa przyjęcia zaproponowanej w wypowiedzeniu nowej wysokości opłaty rocznej połączone ze złożeniem wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty nie jest uzasadniona bądź jest uzasadniona w innej wysokości, uruchamia postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Sprawa sporu, co do podwyższenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny. Orzeczenie zapadłe w tym postępowaniu nie jest decyzją administracyjną wydaną przez organ władczo rozstrzygający sprawę. Obowiązek stosowania przez Kolegium (odpowiednio) przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie może jeszcze oznaczać, że rozpoznając ten wniosek Kolegium rozstrzyga sprawę administracyjną w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. Poddanie omawianego wyżej sporu o ustalenie zasadności wypowiedzenia samorządowemu kolegium odwoławczemu nie zmienia cywilnego charakteru instytucji prawa użytkowania wieczystego, ustanawia jedynie obligatoryjny przedsądowy tryb rozstrzygnięcia tego sporu.

Sąd zauważył, że skoro w omawianym trybie nie znajdują odpowiedniego zastosowania do postępowania przed kolegium przepisy k.p.a. dotyczące odwołań i zażaleń, to w razie dokonania ustalenia, że wniosek został złożony po upływie 30-

dniowego terminu, Kolegium nie ma możliwości wydania postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia wniosku o ustalenie. W sytuacji złożenia przez wieczystego użytkownika, opartego na art. 78 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn.zm.) wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości, z uchybieniem terminu, samorządowe kolegium odwoławcze winno wydać orzeczenie o oddaleniu wniosku. Zważywszy, że samorządowe kolegium odwoławcze obowiązane jest przekazać sądowi powszechnemu akta sprawy wraz ze sprzeciwem (nawet spóźnionym), co wynika z przepisu art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie kolegium traci moc, kwestię terminowego złożenia wniosku o ustalenie rozstrzyga sąd powszechny.

### 3. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

a. Rozpoznając sprawę II SA /Kr 755/09 Sąd stwierdził, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem (a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru lub na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

W doktrynie zasadnie przyjmuje się jak wskazał Sąd, że istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie, które prowadzi

w konsekwencji do przyjęcia ustaleń planistycznych odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Sąd postawił tezę, iż istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń planu jest zdeterminowana innymi okolicznościami, np. wiążącymi uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Sąd stwierdził, że przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego planu w danej sytuacji była zdeterminowana wiążącymi uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co w ocenie Sądu stanowiłoby akceptację działań rażąco niezgodnych z prawem, a przez to niedopuszczalnych. W konsekwencji Sąd jednoznacznie stwierdził, iż co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Prowadząc dalszą analizę prawną Sąd zauważył, iż sformalizowane - również w zakresie chronologii podejmowanych działań - uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego, niezaskarżalność poszczególnych uchwał i zarządzeń organów planistycznych wydawanych w toku procedury planistycznej oraz brak ustawowego wymogu przedstawienia w drodze sformalizowanego uzasadnienia motywów przyjęcia określonej treści uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - prowadzą do wniosku, że w szczególny sposób należy dbać o przestrzeganie tych mechanizmów przewidzianych w procedurze planistycznej, które pozwalają na wypowiedzenie się zainteresowanych podmiotów w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu stają się prawem powszechnie obowiązującym oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów. Jednym z instrumentów procedury planistycznej służącym powyższemu celowi jest przewidziana w art. 17 pkt 11 i art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwość



składania uwag do projektu planu. Sąd podkreślił zatem, że z treści art. 17 pkt 12, jak i art. 20 cytowanej ustawy wynika, że zarówno wójt (burmistrz albo prezydent miasta), jak i rada gminy są zobowiązani do rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag do projektu planu (co oczywiście nie oznacza obowiązku ich uwzględnienia).

Sąd przyjął, że nierozpatrzenie wszystkich złożonych do projektu planu uwag wyczerpuje znamiona istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można bowiem w takiej sytuacji stwierdzić, czy przyjęte ustalenia planistyczne nie byłyby odmienne, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego, a w konsekwencji uzasadnione jest stanowisko o możliwości wpływu naruszeń trybu sporządzenia planu na treść rozstrzygnięcia planistycznego. Pewne jest natomiast, że uchwała podjęta z tego rodzaju naruszeniem trybu sporządzania aktu planistycznego jest uchwałą podjętą przedwcześnie i nie jest to uchybienie wyłącznie o charakterze formalnym skoro może wpływać na treść podjętej uchwały. Sytuacja, w której treść aktu prawa miejscowego jest kształtowana z naruszeniem i tak wyjątkowo słabych ustawowych gwarancji ochrony interesów zainteresowanych podmiotów nie może być w ocenie Sądu traktowana jako nieistotne naruszenie trybu postępowania.

b. Rozpoznając sprawę o sygn. akt II SA/Kr 836/09 Sąd zajął się zagadnieniem związanym z cofnięciem wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez inwestorów. Sąd stwierdził, iż organ administracji publicznej nie jest władny do zmiany żądania strony lub jego kwalifikacji prawnej, które należy oceniać na podstawie treści wniesionego przez nią pisma (por. wyrok NSA z 11.06.1990r. I SA 367/90, ONSA 1990, Nr 2-3, poz. 47). W sytuacji, gdy w sprawach wszczynanych tylko na wniosek jedyny wnioskodawca wniosek cofa, organ administracji publicznej traci kompetencję do dalszego prowadzenia postępowania w celu konkretyzacji praw i obowiązków, zaś postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Cofnięcie wniosku nie jest skuteczne jedynie wtedy, gdy w obrocie prawnym funkcjonuje kończąca postępowanie w sprawie decyzja ostateczna.

Jak wskazano, treść art. 41 ust. 1 - 2 upz wskazuje, że postępowanie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może zostać wszczęte z urzędu. Wymaga ono założenia wniosku przez zainteresowany podmiot (podmioty), który nabędzie specyficzne uprawnienia wynikające z wydanej w sprawie

pozytywnej decyzji w kierunku określonego w niej sposobu zagospodarowania nieruchomości. Poza wnioskodawcą (wnioskodawcami) w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu żadne inne podmioty mające także mające przymiot stron nie nabywają jakichkolwiek praw lub obowiązków z wydanej decyzji, zaś których udział w sprawie sprowadza się li tylko do możliwości ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów będących ich własnością, albo należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (art. 3 pkt 2 upz). Z uwagi na powyższe umorzenie postępowania w wypadku cofnięcia przez inwestora lub inwestorów wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest uzależnione od zgody, czy braku sprzeciwu stron niebędących wnioskodawcami, albowiem taka decyzja nie prowadzi do zmian w zagospodarowaniu terenu.

c. W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1359/09 Sąd stwierdził, iż określony w przepisie art. 61 ust 1 pkt 2 wymóg dostępu do drogi publicznej został doprecyzowany poprzez zdefiniowanie tego pojęcia przepisem art. 2 pkt 14. Zgodnie z jego brzmieniem - ilekroć w ustawie jest mowa o dostępie do drogi publicznej” - należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Pojęcie „droga wewnętrzna” nie jest zdefiniowane ustawowo, ale zadaniem Sądu nie budziło wątpliwości, iż do zakwalifikowania danej nieruchomości jako drogi wewnętrznej nie stoi na przeszkodzie brak jej utwardzenia czy też jej uwidocznienie w terenie. Wydzielenie działki pod drogę jest w pełni wystarczające do zakwalifikowania jej jako drogi wewnętrznej w rozumieniu przepisu art. 61 ust 1pkt 2. W konkluzji Sąd stwierdził, iż warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na przedmiotową działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka itp.

d. W sprawie II SA/Kr 1022/09 Sąd zajął się kwestią dopuszczalności wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach uzdrowiskowych. Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych gmina, która uzyskała status

uzdrowiska lub status obszaru ochrony uzdrowiskowej, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia uzyskania statusu. Brzmienie tego przepisu nie wskazuje na jakiegokolwiek zróżnicowanie gmin uzdrowiskowych, które posiadały status uzdrowiska przed wejściem w życie obecnej ustawy uzdrowiskowej oraz gmin, które taki status uzyskały po 2 października 2005 r. Zatem każda gmina uzdrowiskowa ma obowiązek sporządzić i uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w terminie dwóch lat od uzyskania statusu uzdrowiska. Z treści art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych wyraźnie wynika, że z dniem uzyskania statusu uzdrowiska obszar gminy uzdrowiskowej należy traktować jako obszar, dla którego obowiązkowym jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jeżeli więc wniosek o ustalenie warunków zabudowy wpłynął po 2 października 2005 r. i dotyczy obszaru gminy uzdrowiskowej, postępowanie administracyjne wszczęte takim wnioskiem podlega zawieszeniu do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd stwierdził jednoznacznie, iż wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla obszaru znajdującego się na terenie gminy posiadającej status uzdrowiska przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trzeba uznać za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

e. Sąd w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1322/08. Sąd sformułował tezę, iż na gruncie stosunków administracyjnoprawnych, w sprawach zarządu nieruchomością wspólną, w stosunkach zewnętrznych, przymiot strony postępowania przysługuje li tylko wspólnocie mieszkaniowej, a nie tworzącym ją właścicielom lokali. Nie wyklucza to, że w konkretnej sprawie za stronę postępowania administracyjnego można by uznać zarówno wspólnotę mieszkaniową, jaki i indywidualnie tworzące ją podmioty. Stan taki dotyczy jednak przypadków, w których członkowie wspólnoty mieszkaniowej, w stosunkach zewnętrznych będą realizować swe prawa obok wspólnoty mieszkaniowej nie z tytułu współwłasności nieruchomości gruntowej, lecz

z uwagi na posiadanie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w związku z odrębną własnością konkretnych lokali. Taka sytuacja nie występuje jednak w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu położonego w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości gruntowej zabudowanej domem wielomieszkaniowym, którego stroną jest wyłącznie wspólnota mieszkaniowa. W takich sprawach - należących do stosunków zewnętrznych, reprezentujący wspólnotę mieszkaniową zarząd (art. 20 uwl) albo zarządca (art. 18 ust. 1 uwl) działa samodzielnie, bowiem podejmowane przez niego czynności należą do zwykłego zarządu.

Sąd stwierdził również, iż nieistnienie po stronie właścicieli nieruchomości lokalowych interesu prawnego co do udziału w sprawie o ustalenie warunków zabudowy nie przesądza o braku przymiotu strony w postępowaniu o wydanie decyzji na budowę, bowiem konkretne rozwiązania projektowe mogą skutkować oddziaływaniem nie tylko na sąsiednią nieruchomość gruntową, ale także w przestrzeń nieruchomości lokalowych.

f. Z kolei w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1179/08 Sąd zajął się zagadnieniem związanym z odmową wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - jak zaznaczono na wstępie - decyzje o warunkach zabudowy stanowią określony ustawowo sposób kształtowania prawa własności, który podlega ochronie na podstawie art. 21 Konstytucji RP.

Sąd stwierdził, iż w świetle brzmienia przepisów Konstytucji RP oraz wykładanych z ich uwzględnieniem norm rangi ustawowej nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, o ile spełnione zostały warunki określone w art. 61 ust. 1 - 5 p.z.p. Spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 p.z.p. następuje już wówczas, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej co teren inwestycji, znajdująca się w obszarze analizowanym jest zabudowana w taki sposób, by można ustalić wymagania dla nowej zabudowy stosując wprowadzone przez ustawodawcę zobiektywizowane zasady wyznaczenia obszaru analizowanego oraz standardy decydujące o spełnieniu wymogów zachowania ładu przestrzennego. Takie zasady wynikają z art. 61 ust.1 pkt 1 p.z.p. oraz § 2 pkt 5 i § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, natomiast standardy dla nowej zabudowy z przepisów § 4 ust. 1-3, § 5 ust. 1, § 6 ust.1, § 7 ust. 1-3 tego rozporządzenia. O ile w obszarze analizowanym znajduje się już obiekt lub obiekty o podobnej co zamierzona inwestycja funkcji oraz zbliżonych parametrach, zaś nie zachodzą negatywne przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2- 5 p.z.p. - brak podstaw do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Rzeczą organu administracji publicznej jest wówczas wkomponowanie inwestycji w istniejące otoczenie z uwzględnieniem reguł zawartych w powołanym wyżej rozporządzeniu.

Zasady ogólne nie pozwalają na wprowadzenie w akcie wykonawczym pozaustawowych przesłanek ograniczających prawo własności w kierunku umożliwiających wydanie decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Z powyższą regułą pozostaje w zgodzie zarówno brzmienie art. 61 ust. 6-7 p.z.p., jak i treść powołanego uprzednio rozporządzenia, które w tytule oraz § 1 wskazuje, że określa ono jedynie sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pozostawiają organom administracji publicznej swobody co do ustalenia lub odmowy ustalenia warunków zabudowy dla zamierzonej inwestycji. Wyznaczenie obszaru analizowanego bez dowolności, z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych ma zasadnicze znaczenie dla samej analizy oraz jej wyników, a tym samym dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zadaniem analizy nie jest opracowanie koncepcji ukształtowania przestrzeni w związku z realizacją planowanego przez inwestora zamierzenia, lecz zebranie konkretnych danych umożliwiających właściwe stosowanie reguł wynikających z przepisów prawa w konkretnym przypadku, z uwzględnieniem tak wymogów zachowania ładu przestrzennego, jak i interesów inwestora. Tak projekt decyzji, jak i związany z nią materiał obejmujący między innymi analizę urbanistyczno-architektoniczną podlega ocenie oraz akceptacji organów administracji publicznej wymienionych w art. 60 ust. 1 i 3 p.z.p. Jak wynika bowiem wprost z art. 53 ust. 3 pkt 1 -2 p.z.p. w związku z art. 64 ust. 1, to właśnie te organy w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dokonują analizy

warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, a także stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, ponosząc odpowiedzialność za całe rozstrzygnięcie.

g. W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1270/08 Sąd stwierdził, iż zgodnie z art. 27 cyt. ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uregulowano w art. 14 i następnych ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana miejscowego planu, również zmiana częściowa dotycząca chociażby samego tekstu planu, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Zgodnie z art. 14 ust. 1 cyt. ustawy uchwałą rozpoczynającą procedurę uchwalania planu miejscowego jest uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd stwierdził, iż uwzględniając treść art. 27 ustawy należy zatem przyjąć, że uchwałą rozpoczynającą procedurę uchwalania zmiany planu miejscowego jest analogicznie uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezależnie od planowanego zakresu zmiany planu, uchwała ta musi być zgodna z przepisami regulującymi jej formę i treść.

#### 4. Środowisko

a. Rozpoznając sprawę o sygn. akt II SA/Kr 1224/08 dotyczącą kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska Sąd zajął się kwestiami dotyczącymi nakładania opłat podwyższonych na podmioty korzystające ze środowiska bez wymaganego pozwolenia, na podstawie przepisów ustawy z dnia 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r. Nr 25 poz. 158) oraz ustawy z dnia 18.07.2001r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005r. nr 239 poz. 2019).

Rozpoznając i analizując sprawę dotyczącą wymierzenia Sp z o.o. w T. opłaty z tytułu wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi Sąd sformułował tezy, iż przepis art. 292 ustawy Prawo ochrony środowiska, odczytywany łącznie z przepisem art. 276 ust. 1 ustawy oraz z przepisem art. 138 prawa wodnego, powinien być

interpretowany w ten sposób, że użyte w nim określenie „bez wymaganego pozwolenia” odnosi się do podmiotu, któremu w ogóle nie udzielono pozwolenia albo któremu wydano wprawdzie w przeszłości pozwolenie, ale w obrocie prawnym istnieje ostateczna decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia tego pozwolenia. Natomiast na podstawie art. 292 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może być nałożona na podmiot korzystający ze środowiska opłata podwyższona w sytuacji, gdy upłynął wprawdzie termin, na który udzielono temu podmiotowi pozwolenia, ale nie została wydana ostateczna decyzja stwierdzająca wygaśnięcie tego pozwolenia.

Sąd wskazał, iż zgodnie z przepisem 292 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska w przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska ponosi za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi opłaty podwyższone. W doktrynie i orzecnictwie przeważający jest pogląd, że przepis art. 292 ustawy - Prawo ochrony środowiska wiąże odpowiedzialność administracyjną, polegającą na obowiązku poniesienia podwyższonej opłaty z samym faktem naruszenia wymagania ochrony środowiska poprzez korzystanie z jego zasobów bez koniecznego pozwolenia. W świetle tej regulacji bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia wynika z winy korzystającego podmiotu.

Zdaniem Sądu nie jest jednak całkowicie wyłączona możliwość wykazania, że naruszenie prawa nastąpiło wyłącznie z przyczyn niezależnych od podmiotu, który nie dopełnił obowiązku. Nawiązując do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. sygn. akt U.7/93 (OTK 1994, część I, poz. 5), w którym Trybunał rozważał istotę tzw. opłaty manipulacyjnej dodatkowej, określonej w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 ze zm.), Sąd stwierdził, że stosowanie przepisów o charakterze represyjnym nie może prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego: zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Uznano, iż podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Sąd uznał, że w sprawie o wymierzenie opłaty za wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza, gdy jednostka organizacyjna nie ma decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy, nie można całkowicie abstrahować od przyczyn i okoliczności, z powodu których jednostka organizacyjna

nie ma takiej decyzji. Okoliczność jednak, że organ administracji państwowej nie załatwił sprawy o wydanie decyzji przewidzianej w art. 30 ustawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., nie może sama przez się przesądzać o wyłączeniu stosowania art. 86b ust. 7 ustawy. Stwierdzenie, czy strona nie ponosi odpowiedzialności za to, że nie ma decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy, musi nastąpić indywidualnie w każdej sprawie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, których dopiero łączna ocena może doprowadzić do konkluzji, że w tej konkretnej sprawie wymierzenie dodatkowej opłaty (sankcji o charakterze represyjnym) byłoby nie do pogodzenia z literalną wykładnią tego przepisu.

Według literalnego brzmienia tego przepisu „brak wymaganego pozwolenia” może być spowodowany tym, że podmiot korzystający ze środowiska miał uprzednio wydane pozwolenie, ale upłynął termin, na jaki zostało wydane, jak i tym, że podmiot ten w ogóle nie dysponował wcześniej żadnym pozwoleniem. Jeżeli zatem podmiot korzystający ze środowiska posiada odpowiednie instalacje służące ochronie środowiska, a jedynie nie uzyskał kolejnego pozwolenia przed wygaśnięciem poprzedniego, to nigdy nie spełni warunków odroczenia terminu płatności wymierzonej opłaty podwyższonej, gdyż nigdy realizacja jakiegokolwiek przedsięwzięcia (które już zresztą wykonał przed uzyskaniem pierwotnego pozwolenia) nie usunie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat.

Sąd uznał, iż 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 wyływającego 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 uprawnienia), jak i procesowy (brak decyzji o pozwoleniu), to ziszczenie się jednego tylko elementu tej hipotezy jest jeszcze niewystarczające do nałożenia przez organ opłat podwyższonych. Samo wystąpienie skutku materialnoprawnego nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji, gdyż istnieje ona nadal w sensie procesowym. Dopiero w drodze decyzji wydanej na podstawie przepisów o postępowaniu (art.138 ustawy Prawo wodne) następuje potwierdzenie wygaśnięcia uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego. Dopóki taka decyzja nie zostanie wydana, nie można



skutecznie powoływać się na to, że uprawnienie wynikające z tego pozwolenia wygasło. Dopiero zatem ostateczna decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia pozwolenia powoduje wyeliminowanie tego pozwolenia z obrotu prawnego.

Dlatego też –podsumował Sąd - na podstawie art. 292 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może być nałożona na podmiot korzystający ze środowiska opłata podwyższona w sytuacji, gdy upłynął wprawdzie termin, na który udzielono temu podmiotowi pozwolenia, ale nie została wydana ostateczna decyzja stwierdzająca wygaśnięcie tego pozwolenia.

b. W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1245/08 dotyczącej opłaty związanej z wydaniem postanowienia uzgadniającego, Sąd wskazał, iż uzgadnianie środowiskowych uwarunkowań mieści się w „nadzorze zapobiegawczym”. Jest to działanie o tym samym charakterze i o tym samym celu, które są wymienione w art. 3, nie ma więc żadnych powodów, aby wykluczać je z tego zakresu, którego dotyczy umieszczony przed spisaniem katalogiem zwrot „w szczególność”.

Sąd rozpoznający sprawę podzielił poglądy wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2007 r. (II OSK 1944/06) dotyczące m. innymi tego, czy wydanie postanowienia uzgadniającego jest czynnością, o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego pobiera się opłaty w wysokości kosztów ich wykonania. W rozpoznawanej przez Sąd sprawie za ową „inną czynność” organy uznały wydanie w trybie art. 106 kpa postanowienia o uzgodnieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. W pierwszej kolejności, Sąd wskazał, że wydanie postanowienia to nie tylko spisanie i podpisanie jego treści, ale też cały proces myślowy obejmujący zapoznanie się z materiałem sprawy, jego analizę i formułowanie wniosków. Sporządzenie aktu na piśmie jest zwieńczeniem operacji, z której nie da się wydzielić zamkniętych etapów np. czytania, porównywania i oceny dowodów, analizy materiału sprawy itp. To, czy w rzeczywistości projekt aktu przygotowywany jest przez pracownika niepełniącego funkcji organu jest li tylko kwestią wewnętrzną organizacji pracy. Także i wówczas przecież autorem aktu jest organ i to organ ponosi odpowiedzialność za jego treść. Tak rozumiane „wydanie postanowienia” nie jest czynnością o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy.

Sąd jednoznacznie stwierdził, iż wydanie postanowienia o uzgodnieniu środowiskowych uwarunkowań jest właśnie formą działania organu realizującego nadzór zapobiegawczy, a nie „inną czynnością”. Realizując działania z zakresu nadzoru zapobiegawczego organy nadzoru sanitarnego mogą podejmować konkretne czynności. Nie można wykluczyć, że podjęcie takiej czynności okaże się konieczne dla wydania postanowienia uzgadniającego, ale przecież z wydaniem postanowienia nie będzie tożsame.

Sąd dodał nadto, iż to, że w przepisie art. 36 ust. 1 nie skonkretyzowano o jakie „inne czynności” chodzi nie oznacza, że pod nazwą tą kryją się wszystkie działania wszystkich osób zatrudnionych w stacji, jak również zadania orzecznicze organu. Nie sposób przyjąć, że wydawanie przewidzianych prawem aktów administracyjnych, czyli realizacja funkcji orzeczniczych organu, jest działaniem choćby rodzajowo zbliżonym do prowadzenia badań laboratoryjnych. Cała sfera orzeczniczej działalności organu nie może być postrzegana jako „inna czynność” wymieniana po czynności „podstawowej” jaką są badania laboratoryjne.

c. W sprawie o takim samym przedmiocie (sygn. akt II SA/Kr 168/09) Sąd wskazał, że art. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczy kompetencji nadzorczych organu administracji publicznej, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jak zaznaczył Sąd - niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Nie można również normy kompetencyjnej domniemywać, lecz musi być ona wyraźnie w ustawie określona (tak NSA w uchwale z dnia 15 grudnia 2004r., FPS 2/04). Art. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wśród działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego nie wymienia opiniowania konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko i jego zakresu.

Sąd stwierdził, iż wniosek, że do działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy również opiniowanie konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko i jego zakresu, mógłby być zatem jedynie wynikiem wykładni rozszerzającej powyższego przepisu, która nie może mieć miejsca przy ustalaniu kompetencji organów administracji.

Sąd wskazał także, że postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko toczy się w oparciu o przepisy ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) i z treści art. 51 ust. 3 oraz art. 57 tej ustawy wynika, że organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny są organami współdziałającymi. Nie ma więc w relacjach tych dwóch organów stosunku nadzoru, który charakteryzuje się elementem władztwa jednego podmiotu nad drugim. Skoro więc – podkreślił Sąd - wydanie opinii w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko następuje w ramach współdziałania organów administracji publicznej ustanowionego przepisami prawa materialnego, a nie w ramach zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, brak jest podstaw do stosowania art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, regulującego pobieranie opłaty za czynności zapobiegawczego nadzoru sanitarnego.

## 5. Prawo wodne

Naruszenia stosunków wodnych dotyczyła sprawa o sygn. II SA/Kr 1165/08. Sąd, uwzględniając zasady wykładni gramatycznej, funkcjonalnej, systemowej i historycznej oraz dyrektywy odnoszące się do ich wyników uznał, że z brzmienia przepisu art. 29 ust. 1-3 Prawa wodnego wynika ogólny zakaz dokonywania przez właściciela jakichkolwiek zmian stanu wody na własnym gruncie oraz kierunku jej spływu, ze szkodą dla gruntów sąsiednich, a także obowiązek prawny usunięcia wszelkich przeszkód oraz zmian powstałych na jego nieruchomości, jeżeli szkodliwie wpływają one na grunty sąsiednie. Nie można na podstawie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego wydać nakazu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom właścicielowi określonej nieruchomości w przypadku dokonania przez niego zmian stanu wody nie na własnym, lecz na cudzym gruncie. Zakazy przewidziane w ust. 1 powołanego artykułu, podobnie jak obowiązki przewidziane w ust. 2, adresowane są bowiem do każdego właściciela gruntu i dotyczą jego nieruchomości. Nakazy, o których mowa w art. 29 ust. 3 Prawa wodnego, wydane w konsekwencji naruszenia ust. 1 albo wystąpienia zdarzeń objętych dyspozycją ust. 2, winien on wykonać bez konieczności wyrażenia zgody, czy współdziałania właściciela gruntu, na którym wystąpiły szkody albowiem, co do tego podmiotu brak podstaw prawnych do orzekania o obowiązku współdziałania, czy ograniczania jego prawa własności poprzez nałożenie obowiązku znoszenia istnienia

na nieruchomości urządzeń zapobiegających szkodom. W świetle brzmienia art. 29 ust. 1 - 3 Prawa wodnego istnieje natomiast możliwość wydania nakazów przewidzianych w ust. 3 tego artykułu właścicielowi, na gruncie którego zmiany stanu wody spowodowane zostały przez osoby trzecie, do których zaliczyć należy także poprzedniego właściciela tej nieruchomości.

## 6. Kombatanci

a. W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 642/09 Sąd zajął się kwestią do kiedy należy liczyć okres trwania represji, tj. czy tak jak twierdził organ - do dnia wyzwolenia przez wojska alianckie, czy też zgodnie ze stanowiskiem skarżącej - do dnia oficjalnego zakończenia II wojny światowej.

Sąd przyjął, że datą końca okresu deportacji skarżącej, a więc przymusowego wywiezienia z terytorium Polski, jest data oficjalnego zakończenia działań wojennych, nie zaś data wyzwolenia miejscowości H., w której skarżąca się urodziła w okresie pracy przymusowej swojej matki. Fakt, że linia frontu przebiegała już za miejscowością, w której przebywała skarżąca, nie może być odbierany jako moment definitywnego wyzwolenia. Osoby znajdujące się na terenach już wyzwolonych niejednokrotnie znajdowały się w stanie oblężenia, a linie działań frontowych były wielokrotnie przesuwane w wyniku akcji ofensywnych przeprowadzanych przez broniące się oddziały hitlerowskie. Sąd przyjął zatem, że możliwość powrotu na terytorium Polski faktycznie zaistniała po dacie 8 maja 1945 r., którą oficjalnie uznano za zakończenie II Wojny Światowej.

b. Przedmiotem sprawy o sygn. II SA/Kr 531/09 było świadczenie pieniężne przysługujące osobom deportowanym. Oddalając skargę na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych Sąd podniósł, że jednym z elementów niezbędnych do uznania, iż represja w powyższym znaczeniu zaistniała, jest okoliczność dokonanej deportacji do pracy. Fakt ten został przez ustawodawcę uznany za kryterium wyróżniające grupę osób uprawnionych do otrzymania świadczenia z tytułu pracy przymusowej. Z obiektywnego punktu widzenia sytuacja osób przymusowo zatrudnionych, które ponadto zostały całkowicie odizolowane od dotychczasowego środowiska, była niewątpliwie gorsza i zdecydowanie bardziej

dotkliwa, niż warunki w jakich znalazły się osoby przymuszone do ciężkiej pracy, lecz wykonujące ją w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Odmienna interpretacja powyższych przepisów byłaby wykładnią *contra legem*, a więc niedopuszczalną, na co wskazuje również tytuł ustawy, który zawęża należne świadczenia i przyznaje je m.in. osobom deportowanym.

Sąd stwierdził, iż regulacja zawarta w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. nie narusza postanowień Konstytucji dotyczących zasady równości w prawie. Określenie kręgu osób, którym należy się świadczenie pieniężne, nastąpiło bowiem przy pomocy kryterium wyróżniającego, które jest merytorycznie uzasadnione i sprawiedliwe. Świadczenia, jakie przewidział ustawodawca dla osób poddanych represjom w szczególnych warunkach, nie mogą być w ocenie Sądu odczytywane jako przyznane w sposób nieuzasadniony i dyskryminujący osoby niespełniające ustawowych przesłanek. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale z dnia 12 października 1998 r. OPS 5/98, a Sąd orzekający w niniejszej sprawie poglądy te w całości podzielił.

Sąd podkreślił także, iż samo subiektywne poczucie krzywdy, jak również rozczarowanie i żal wobec stanowiska organu administracji, nie mogą być traktowane jako słuszny interes strony w rozumieniu art. 154 k.p.a.

## 7. Informacja publiczna

a. W sprawie o sygn. II SAB/Kr 59/09 Sąd wskazał, że akta postępowań prowadzonych przez Policję stanowią informację o działalności organów publicznych.

Sąd zaakcentował, iż dostęp do informacji publicznej nie jest związany z właściwością rzeczową danego organu w zakresie prowadzonych przez niego postępowań administracyjnych, ale z dysponowaniem materiałami (dokumentami i innymi informacjami) wytworzonymi w toku wykonywania zadań publicznych. Tym samym każda informacja uzyskana, zgromadzona, wytworzona, itd. przez podmiot wykonujący władzę publiczną z zasady ma charakter informacji publicznej i poza wyjątkami wynikającymi z obowiązujących przepisów - informację publiczną należy udostępniać na wniosek wnioskodawców.

Wniosek o udzielenie informacji publicznej nie ma wprawdzie sformalizowanego charakteru, ale z jego treści winno wynikać czego domaga się od organu

administracji wnioskodawca, to znaczy we wniosku tym powinien być podany zakres żądania. Sam zaś wniosek obejmujący podanie niejako „wszystkiego” na temat wnioskodawcy nie wskazuje jeszcze na zakres domagania się udzielenia informacji publicznej.

b. Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie o sygn. II SA/Kr 1141/09 było postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu stwierdzające niedopuszczalność odwołania od decyzji Burmistrza Miasta Rabka-Zdrój o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Sąd nie podzielił stanowiska organu wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, iż zapis art. 22 powołanej ustawy powoduje, iż stronie, której z wymienionych w tym przepisie powodów odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej, nie przysługuje odwołanie do organu nadrzędnego. W ocenie Sądu taka interpretacja powołanych przepisów jest nieuprawniona i prowadziaby do wniosku, iż postępowanie w tej kwestii zostało ukształtowane przez ustawodawcę jako jednoinstancyjne, co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 15 k.p.a. ustanawiającego zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Sąd podkreślił, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego - jak każda zasada - nie ma charakteru bezwzględnego. Norma art. 78 Konstytucji RP dopuszcza od niej wyjątki. Zastrzega jednocześnie, że muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej, w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości.

W postępowaniu kończącym się odmową udzielania informacji publicznej ustawodawca nie przewidział wyjątku od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

W rozpoznawanej sprawie organ dokonał stwierdzenia niedopuszczalności odwołania z uwagi na przesłankę o charakterze przedmiotowym wskazując, iż od decyzji odmownej o udzieleniu informacji publicznej, gdy odmowna decyzja nastąpiła z powołaniem się na potrzebę ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, nie przysługuje odwołanie, a jedynie powództwo do sądu powszechnego. Takie stanowisko jest jednakże błędne, gdyż sam fakt wyłączenia spod kontroli sądu administracyjnego określonego rodzaju decyzji administracyjnej i przeniesienia tej kontroli przez ustawodawcę do postępowania przed sądami powszechnymi nie pociąga za sobą automatycznie skutku w postaci nadania takiej decyzji charakteru ostatecznego. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie

wyłącza zaskarżalności do organu wyższego stopnia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W tego rodzaju sprawach również przewidziany został tryb odwoławczy, gdyż decyzja o odmowie udostępnienia informacji nie jest wydawana w trybie postępowania jednoinstancyjnego. Gdyby tak było ustawodawca wyraźnie wyłączyłby w tym zakresie możliwość odwołania, czego nie uczynił, jak to wynika z treści cytowanego wyżej art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

## 8. Zagadnienia proceduralne

a. W sprawie o sygn. akt II SA /Kr 31/09 Sąd sformułował następujące tezy dotyczące „konkurencji” postępowania sądownoadministracyjnego i postępowania wznowieniowego. Stwierdził, że w przypadku złożenia wniosku o wznowienie postępowania po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego na decyzję, której dotyczy wniosek o wznowienie, gdy wskazaną podstawą wznowienia jest ujawnienie nowych okoliczności lub dowodów istniejących w dniu wydania decyzji a nieznanymi organowi (art.145 § 1 pkt 5 kpa), wszczęcie postępowania wznowieniowego jest dopuszczalne, a postępowanie sądowe powinno zostać zawieszona na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Sąd stwierdził, iż w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego brak jest normy stwierdzającej niedopuszczalność wszczęcia przez organ administracji postępowania nadzwyczajnego dotyczącego decyzji będącej przedmiotem uprzednio wniesionej skargi do sądu administracyjnego. Wskazano, iż w judykaturze i doktrynie od lat 80 - tych ubiegłego wieku prezentowany był pogląd o niedopuszczalności wszczęcia przez organ administracji publicznej postępowania w celu zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji, w tym także postępowania o wznowienie postępowania, po wniesieniu skargi w tej samej sprawie do sądu administracyjnego.

W dziale VI Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.80.9.26 j.t.), skreślonym ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 11 maja 1995r, zawarto jedynie regulację, że: „ Nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego na decyzję, jeżeli właściwy organ administracji państwowej wszczął postępowanie w celu zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowił

postępowanie” (art.199 § 3 kpa) oraz, że: „Organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję; w tym przypadku nie nadaje skardze dalszego biegu.” (art. 200 § 2 kpa). Również w doktrynie prezentowany był pogląd, że wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego (por. np. A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 333; L. Żukowski, glosa do wyroku NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98, OSP 2000, z. 5, s. 265-270; T. Woś, Postępowanie sądownoadministracyjne..., s. 180; B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne..., s. 273 i 274).

Sąd Najwyższy nie podzielił poglądów o niedopuszczalności wszczęcia administracyjnego postępowania nadzwyczajnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

Sąd w składzie rozpoznającym sprawę, po przytoczeniu kierunkujących doktrynę i orzecznictwo poglądów, rozważył, czy istotnie - w świetle art.145 § 1 kpa i art.145 § 1 pkt 1 b) p.p.s.a. - uprawnienia Sądu i organu administracji są takie same, co miało usprawiedliwiać stanowisko o konieczności wyeliminowania zbiegu uprawnień do weryfikacji ostatecznych decyzji w trybie postępowania sądowego oraz w trybie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego jako sytuacji rodzącej niekorzystne skutki tak ze względu na zasady ekonomii postępowania organów państwa, jak i z uwagi na ochronę powagi rozstrzygnięć tych organów z uwagi na możliwość wydania przez organ administracji publicznej oraz przez sąd administracyjny sprzecznych orzeczeń w tej samej sprawie.

Sąd stwierdził, iż odpowiedź na to pytanie musi być przecząca. Stosownie bowiem do treści art.145 § 1 pkt 1 lit. b) ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Jeżeli podstawą wznowienia nie jest naruszenie prawa, lecz okoliczności, które zaszły po wydaniu decyzji, to w takim wypadku sąd administracyjny powinien oddalić skargę, wobec nie wyczerpania przesłanek wymienionych w tym przepisie.

Pogląd o konieczności wyróżnienia przesłanek wznowienia na takie, które są



tożsame z „naruszeniem prawa” i na przesłanki, którym nie da się przypisać tej cechy ukształtował się już na gruncie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 stycznia 2000 r., III SA 4728/97 (OSP 2000, z. 1, poz. 16) uznał, że brak jest podstaw do uchylenia decyzji z powodów określonych w art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA w razie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja podlegała wzruszeniu w drodze wznowienia postępowania administracyjnego, ale przesłanką tego wznowienia nie było naruszenie prawa, lecz okoliczność, która zaistniała po wydaniu decyzji. Pogląd ten został zaaprobowany przez doktrynę.

Sąd uznał zatem, iż nie do zaakceptowania jest pogląd zaprezentowany przez organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że skoro decyzja organu poddawana jest kontroli sądu administracyjnego, nie można wszcząć odrębnego postępowania w trybie nadzwyczajnym, mającym na celu wyeliminowanie tej decyzji. Zakresem badania sądu administracyjnego nie są bowiem objęte wszystkie wady decyzji skutkujące wznowieniem postępowania.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanymi w doktrynie i judykaturze poglądami, które Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podzielał, decyzja o odmowie wznowienia może być wydana jedynie wtedy, gdy wznowienie nie jest możliwe z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. Natomiast treść przepisu art.56 p.p.s.a. dowodzi, że ustawodawca dopuścił możliwość weryfikacji decyzji ostatecznej tak w trybie sądowym, jak i nadzwyczajnym trybie administracyjnym. Jeżeli tak, to w przypadku uruchomienia tych dwóch trybów kwestią wymagającą rozstrzygnięcia nie powinno być to, czy wszczęcie jednego z nich czyni niedopuszczalnym wszczęcie drugiego, a jedynie to, jaki jest wpływ jednego postępowania na drugie i które z nich ma pierwszeństwo.

W sytuacji nie objętej hipotezą przepisu art. 56 p.p.s.a., gdy najpierw wniesiona została skarga do sądu administracyjnego a dopiero potem złożony wniosek o wznowienie postępowania zakończony zaskarżoną do sądu decyzją, podstawą zawieszenia postępowania sądowego może być wyłącznie przepis art.125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zgodnie z którym Sąd może zawiesić postępowanie z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jest to podstawa fakultatywnego zawieszenia postępowania, a o jego zawieszeniu decydują względy celowościowe, które pozostawione są uznaniu sądu.

b. Kwestią zaskarżalności postanowień o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania czy zażalenia zajmował się Sąd m. innymi w sprawach o sygn. akt II SA/Kr 1056/09 oraz sygn. akt II SA/Kr 1057/09. Sąd stwierdził, iż w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że na postanowienie organu drugiej instancji stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia służy skarga do sądu administracyjnego. Brak natomiast jednolitości w kwestii dopuszczalności odrębnego zaskarżenia poprzedzającego wydanie takiego aktu postanowienia w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia. Postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia nie należy do kończących postępowanie w sprawie. Kończącym postępowanie jest tylko takie orzeczenie, którego uprawomocnienie się trwale zamyka drogę do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Postanowienie to nie kończy także postępowania w incydentalnej kwestii skuteczności (terminowości) wniesienia środka zaskarżenia. W szczególności, jego celem nie jest badanie i orzeczenie o dopuszczalności dokonania czynności procesowej mogącej zainicjować kolejny etap postępowania, lecz ocena jednego z aspektów tego zagadnienia, której negatywny wynik nie zamyka dalszego postępowania. Postanowienie o odmowie przywrócenia terminu nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach normowanych przepisami prawa materialnego, ma wyłącznie charakter aktu procesowego, wywiera skutki dla dalszego postępowania, a zatem nie należy do kategorii rozstrzygających sprawę co do istoty. Na ostateczne postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania czy zażalenia nie przysługuje odrębna skarga do sądu administracyjnego, zaś w przypadku jej złożenia skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 §1 pkt 6 p.p.s.a. Prezentowane w tym zakresie stanowisko odpowiada – jak stwierdził Sąd - nie tylko wykładni gramatycznej powołanych przepisów prawa, ale jest także zgodne z wykładnią funkcjonalną oraz systemową. W przypadku uchybienia terminowi do wniesienia odwołania od decyzji lub zażalenia na postanowienie organu pierwszej instancji oraz złożenia związanego z tym wniosku o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności, względy celowości sprzeciwiają się dwukrotnemu rozpoznawaniu w postępowaniu sądownoadministracyjnym kwestii legalności wydawanych w tym przedmiocie postanowień organu drugiej instancji w sytuacji odmowy przywrócenia terminu.

## **Wydział III:**

### **1. Szkolnictwo wyższe**

(Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.):

W sprawie III SA/Kr 1277/08 ze skargi na decyzję rektora w przedmiocie odmowy przyznania stypendium doktoranckiego, Wojewódzki Sąd Administracyjny rozstrzygnął kwestię czy w świetle przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym regulamin studiów doktoranckich ustalany uchwałą senatu uczelni wyższej może regulować tryb, warunki, wysokość i kryteria przyznawania stypendiów doktoranckich. Wskazując na regulacje zawarte w przepisach art. 200 i 201 ustawy, Sąd doszedł do przekonania, że tryb, warunki, wysokość i kryteria przyznawania stypendiów doktoranckich nie stanowią materii podlegającej unormowaniu w regulaminie studiów doktoranckich. Kwestie te podlegają ustaleniu w regulaminie przyznawania stypendiów doktoranckich, mającego formę zarządzenia rektora uczelni wyższej.

Stwierdzając wyrokiem z dnia 26 marca 2009 r. (prawomocny, bez zaskarżenia) nieważność zaskarżonej decyzji Rektora U.J. z powołaniem na przepisy art. 178 ust. 1 Konstytucji R.P. i art. 4 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, WSA odmówił zastosowania postanowień uchwały Senatu U.J. w części dotyczącej regulaminu przyznawania stypendiów doktoranckich, jako podjętej bez podstawy prawnej.

### **2. Oświata**

(Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).)

W sprawie III SA/Kr 862/08 ze skargi na odmowę wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych – niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zajmował się warunkami, jakie spełniać musi w świetle przepisów powołanej ustawy zgłoszenie niepublicznej szkoły

do ewidencji. Uchylając wyrokiem z dnia 6 marca 2009 r. zaskarżoną decyzję Wojewódzkiego Kuratora Oświaty z powodu uchybień przepisom postępowania mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, zarazem dokonał Sąd wiążącej organy wykładni przepisu art. 82 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Wskazał Sąd, iż przepis art. 82 ust. 2 pkt 4 ustawy nakłada na organ przyjmujący zgłoszenie niepublicznej szkoły do ewidencji obowiązek oceny czy stanowiący obligatoryjny element zgłoszenia statut szkoły jest sprzeczny z obowiązującym prawem. Stwierdził Sąd zarazem, iż w świetle art. 60 ust. 2 i art. 84 ust. 2 ustawy, brak jest prawnych podstaw do odsyłania jako do wzorca statutu szkoły niepublicznej, do przepisów ustalających ramowe statuty publicznych szkół i przedszkoli – Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) oraz rozporządzenia z 9 lutego 2007 r. zmieniającego to rozporządzenie (Dz. U. Nr 35, poz. 222).

Zdaniem Sądu przepis art. 84 ust. 2 ustawy o systemie oświaty zawarty w Rozdziale 8 dotyczącym szkół i placówek niepublicznych w sposób samodzielny i wyczerpujący określa materie jakie winny być regulowane statutem szkoły lub placówki niepublicznej, a ustawa nie przewiduje stosowania nawet odpowiedniego przepisów wydanych na podstawie jej art. 60 ust. 2 do statutów szkół niepublicznych.

Wyrok uprawomocnił się bez zaskarżenia.

### 3. Rozgraniczenie nieruchomości

(Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm. – art. 30 ust. 1.).

Na tle skargi w sprawie III SA/Kr 795/08 na postanowienie zawieszające postępowanie rozgraniczeniowe na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, powstało zagadnienie czy może toczyć się postępowanie rozgraniczeniowe bez udziału wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, wszczęte na wniosek jednego z nich.

Po wszczęciu postępowania o rozgraniczenie za żądanie udokumentowanego spadkobiercy jednego ze współwłaścicieli wpisanych w księdze wieczystej, organ I instancji zawiesił postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 kpa, gdyż nieznanym był krąg następców prawnych po wszystkich współwłaścicielach tej nieruchomości.

Utrzymując w mocy zaskarżone postanowienie Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że podstawę zawieszenia stanowi art. 97 § 1 pkt 4 kpa, gdyż ustalenie kręgu następców prawnych po wszystkich współwłaścicielach stanowi zagadnienie wstępne.

Uwzględniając skargę wyrokiem z dnia 4 marca 2009 r. WSA uznał, iż toczące się postępowanie spadkowe po wykazanych w K.W. współwłaścicielach nieruchomości, z których jeden (następca prawny) wniósł o rozgraniczenie tej nieruchomości, nie stanowi zagadnienia wstępnego, gdyż nie stoi na przeszkodzie wszczęciu i prowadzeniu takiego postępowania bez ich udziału. Sąd wskazał na przepis art. 30 § 1 kpa w zw. z art. 209 kc, w świetle którego (i ugruntowanego piśmiennictwa), żądanie wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego należy do tak zwanych czynności zachowawczych, w zakresie których zdolność do czynności prawnych przysługuje każdemu ze współwłaścicieli. Jak długo istnieje domniemanie, że w ramach zarządu rzeczą wspólną współwłaściciel działa za zgodą pozostałych, należy go uznać za reprezentującego pozostałych współwłaścicieli w zakresie czynności zachowawczej.

Wyrok uprawomocnił się bez zaskarżenia.

#### 4. Świadczenia rodzinne

(Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

Sprawa o sygn. akt III SA/Kr 517/09 (nieprawomocna) dotyczyła przyznania zasiłków rodzinnych i dodatku do zasiłku rodzinnego. Przedmiotem sporu było ustalenie dochodu rodziny, a konkretnie obliczenie utraconego dochodu w związku z uzyskaniem przez wnioskodawczynię prawa do urlopu wychowawczego.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych w art. 5 ust.4 stanowi, w przypadku utraty dochodu prawo do zasiłku rodzinnego ustala się na podstawie dochodu rodziny pomniejszonego o utracony dochód. Natomiast ustawa nie wskazuje żadnych reguł, zasad w oparciu o które należy ustalać utracony dochód.

W sprawie wskazano trzy różne sposoby ustalania utraconego dochodu, sposób zastosowany przez organ I instancji, sposób zastosowany przez organ

II instancji i sposób przedstawiony w skardze przez skarżącego, którym był prokurator. Organ I instancji ustalił miesięczny utracony dochód dzieląc dochód uzyskany przez wnioskodawczynię do czasu rozpoczęciem urlopu wychowawczego przez 12. Z kolei organ II instancji ustalił miesięczny utracony dochód, dzieląc dochód uzyskany przez wnioskodawczynię przez liczbę miesięcy w których pracowała przed rozpoczęciem urlopu wychowawczego. Skarżący natomiast wskazał, że dla ustalenia kwoty utraconego dochodu, powinna być brana pod uwagę nie kwota uzyskanego dochodu przez wnioskodawczynię, ale kwota utraconego dochodu, czyli za okres w którym wnioskodawczyni przeszła na urlop wychowawczy podzielona przez 12.

W takich okolicznościach, aby wybrać właściwy sposób ustalenia utraconego dochodu, Sąd kierował się takim założeniem, aby wybrany sposób prowadził do spójnych, logicznych ustaleń w każdym przypadku stanu faktycznego, a więc niezależnie czy urlop wychowawczy rozpoczął się na początku, w połowie, czy też pod koniec roku. Zdaniem Sądu, sama data rozpoczęcia urlopu wychowawczego, przy nie zmienionych pozostałych elementach stanu faktycznego, będzie rzutować na wysokość dochodu rodziny, wysokość utraconego dochodu, ale nie powinna prowadzić do rozbieżności w ustaleniu kwoty końcowego dochodu (czyli dochodu rodziny pomniejszonego o utracony dochód). Sąd przeanalizował każdy z tych trzech sposobów ustalania utraconego dochodu, biorąc pod uwagę różne daty rozpoczęcia urlopu wychowawczego, co pozwoliło na zobaczenie wyników końcowych do jakich prowadzą wskazane sposoby, a tym samym na wyciągnięcie ogólnych wniosków. Zarówno sposób ustalania utraconego dochodu zastosowany przez organ II instancji, jak również sposób proponowany w skardze powodował, że w zależności od daty rozpoczęcia urlopu wychowawczego, kwota końcowego dochodu, czyli dochodu rodziny pomniejszonego o utracony dochód była zmienna. Nadto te sposoby ustalania utraconego dochodu wnioskodawczyni prowadziły do pomniejszenia nie tylko jej, ale i innych uzyskanych dochodów. Natomiast sposób ustalania utraconego dochodu przyjęty przez organ I instancji nie jest obarczony powyższymi wadami. Przy tym sposobie ustalania utraconego dochodu, nie ma znaczenia data rozpoczęcia urlopu wychowawczego, kwota końcowego dochodu (czyli dochodu rodziny pomniejszonego o utracony dochód) będzie zawsze taka sama. Dlatego też Sąd przyjął, iż sposób ustalania utraconego dochodu zastosowany przez organ I instancji jest prawidłowy.

Można zatem sformułować taki pogląd, że istota rozwiązania polegająca na ustalaniu utraconego dochodu nie polega na ustalaniu hipotetycznego, przyszłego, ewentualnego dochodu, który by wnioskodawczyni uzyskała, gdyby nie rozpoczęła urlopu wychowawczego, ale na eliminowaniu z dochodu rodziny, dochodu uzyskanego już przez wnioskodawczynię w sytuacji gdy już nie uzyskuje tego dochodu.

## 5. Ochrona praw lokatorów

(Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

W sprawach o sygn. akt III SA/Kr 481/09 (nieprawomocny), sygn. akt III SA/Kr 502/09 (nieprawomocny) skarżący wnieśli skargi, w związku z otrzymanymi pismami podpisanym z up. Prezydenta przez z-cę Dyrektora Wydziału Mieszkalnictwa informującymi ich o braku podstaw prawnych do ubiegania się o przyznanie lokalu mieszkalnego, w związku z niespełnieniem przesłanek określonych w uchwale Nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24.10.2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków.

Podstawowym zagadnieniem było to, czy rozpoznawane sprawy mogą być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądowym od szeregu lat dominował bowiem pogląd, że sprawy dotyczące najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy mają charakter cywilnoprawny. Istotną rolę dla ukształtowania się tego poglądu odegrała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997r. podjęta w składzie siedmiu sędziów ( III ZP 37/97) w której sformułowano pogląd że „ wybór osoby do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art.16 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz.368 ze zm.) OSNP 1998/7/200. Podobne stanowisko prezentowane było w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Zasadnicza zmiana w dotychczasowym orzecznictwie nastąpiła wraz

z podjęciem przez Naczelny Sąd Administracyjny następującej uchwały w składzie siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r. (I OPS 4/08) „Uchwała zarządu dzielnicy miasta odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art.3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz.1270 ze zm.) „ LEX nr 400065. Przedmiotowa uchwała zapadła na tle stanu faktycznego powstałego w Warszawie. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz.361 ze zm.) określa w odrębny sposób status gminy Warszawa, w której dzielnice jako jednostki pomocnicze gminy wykonują w konkretnym zakresie zadania gminy. Do zakresu działania dzielnic należy m.in. utrzymanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych, a organem wykonawczym dzielnicy jest zarząd. Stąd też w powołanej uchwale NSA z dnia 21 lipca 2008 r. przedmiotem analizy i oceny jest uchwała zarządu dzielnicy, która została zakwalifikowana jako akt z zakresu administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy p.p.s.a.. Struktura pozostałych gmin w Polsce jest odmienna, a zadania z zakresu najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gmin należą do organu wykonawczego gminy. Nadto podejmowane na podst. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowych zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego uchwały rad gmin określające zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mogą zawierać różne (ale mieszczące się w granicach prawa) rozwiązania, ale w każdym przypadku są to akty prawa miejscowego. Stąd też stosowanie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 lipca 2008r. wymaga, aby w każdym przypadku dostosować ją do treści obowiązującej w danej gminie uchwały rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali.

Obowiązująca w Krakowie uchwała Nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007r. przewiduje w § 20 wstępną weryfikację wniosku. Wstępna weryfikacja polega na stwierdzeniu czy wnioskodawca spełnia kryteria określone niniejszą uchwałą. Jeżeli wynik wstępnej weryfikacji jest negatywny, wnioskodawca nie uczestniczy w dalszych etapach postępowania i jest o tym fakcie pisemnie zawiadamiany. To organ dokonując tej weryfikacji w sposób samodzielny, jednostronny, władczy, ocenia, czy wnioskodawca spełnia przesłanki określone



w uchwale, czy też ich nie spełnia. W przypadku sporu powstałego pomiędzy organem, a wnioskodawcą na tle oceny czy spełnione są przesłanki określone w uchwale, kwestia ta może być przedmiotem kontroli Sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu pisemne zawiadomienie wnioskodawcy, że nie spełnia przesłanek określonych w uchwale, w rozpoznawanej sprawie jest to pismo z dnia 2 kwietnia 2009r. podpisane z up. Prezydenta, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa miejscowego, o jakiej mowa w art.3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.

Wniesienie skargi na taką czynność Prezydenta powinno być zgodnie z art.52 § 3 ustawy p.p.s.a. poprzedzone wezwaniem organu na piśmie, w terminie 14 dni od dowiedzenia się o podjęciu takiej czynności, do usunięcia naruszenia prawa. Nie wyczerpanie powyższego trybu powoduje, że skarga na podstawie art.58 § 1 pkt 6 ustawy p.p.s.a. podlega odrzuceniu.

#### 6. Zatrudnienie, fundusz pracy

(Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. Nr 31 poz. 266 ze zm.).

W szeregu sprawach dotyczących świadczeń z Funduszu Pracy, określonych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, uchylone zostały przez tut. Sąd decyzje organów zatrudnienia, gdyż jako dowód na ustalenie przesłanki negatywnej przyjęta została notatka sporządzona przez urzędnika. Sytuacja ta dotyczy decyzji o utracie uprawnień do świadczeń wypłacanych okresowo (nie jednorazowo), z tego powodu, że beneficjent tego świadczenia będąc zobowiązany np. do comiesięcznego składania oświadczenia o dochodach, lub w przypadku osób poszukujących pracy do utrzymywania kontaktu (choćby telefonicznego) z powiatowym urzędem pracy, w ocenie organu obowiązku tego nie dopełnił. W okolicznościach spornych, gdy strona twierdziła, że obowiązku dopełniła, lecz organ nie dokonał odpowiednich adnotacji w aktach, lub zagubiono oświadczenie, wydawane zostały decyzje o negatywnych skutkach dla strony oparciu o notatkę stanowiącą „zapisek urzędowy” sporządzony przez urzędnika.

Uchylając tak uzasadnione decyzje WSA staje na stanowisku, że także w tego rodzaju sprawach notatka służbowa nie może stanowić dowodu w sprawie, dlatego przed podjęciem decyzji konieczne jest wysłuchanie strony w ramach rozprawy

administracyjnej. Podobna linie orzecniczą przyjęto także w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

## 7. Samorząd terytorialny

### a. Sprawa III SA/Kr 1090/08 (wyrok z 23 kwietnia 2009 r. prawomocny).

W sprawie tej rozważany był problem czy w obowiązującym systemie prawnym istnieje podstawa prawna upoważniająca organ stanowiący samorządu terytorialnego do ustalenia dla mieszkańców gminy nagrody za długoletnie pożycie małżeńskie oraz nagrody z okazji rocznicy urodzin, charakter prawny tego rodzaju uchwały

Sąd uznał, że tego rodzaju uchwała ma cechy aktu prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny, ponieważ kształtuje normy powinnego zachowania czyli wzajemne prawa i obowiązki jej adresatów. Zawarte w niej normy prawne przyznające określone uprawnienia w postaci nagród dla mieszkańców gminy wypłacanych w sytuacji zaistnienia określonych w uchwale zdarzeń, są abstrakcyjne i generalne - nie wyczerpują się one bowiem przez jednokrotne zastosowanie, nie mają więc charakteru konkretnego oraz nie mają charakteru norm indywidualnych, albowiem adresaci uchwały określani zostali w sposób generalny. Adresatem zaś tych abstrakcyjnych i generalnych norm zawartych w tego rodzaju uchwale są podmioty zewnętrzne wobec organów administracji.

Konstytucyjny system źródeł prawa zakłada, że akty prawa miejscowego muszą być wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 94 Konstytucji). Tę konstytucyjną zasadę powtarzają też poszczególne ustrojowe ustawy samorządowe, w tym również art. 40 ust. 1 -3 ustawy o samorządzie gminnym, przewidujące wymóg istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego. W ocenie Sądu w obowiązującym systemie prawnym nie ma takiego upoważnienia ustawowego, które przyznawałoby organom gminy stanowienie aktu prawa miejscowego o treści zawartej w zaskarżonej uchwale. Takiej podstawy prawnej nie mogą stanowić przepisy powołane w zaskarżonej uchwale, tj. art. 18 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), przepisy te nie dają bowiem organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. A zatem w obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw prawnych, które dopuszczałyby podjęcie przez radę gminy uchwały

ustalającej dla mieszkańców gminy nagrody za długoletnie pożycie małżeńskie oraz nagrody z okazji rocznicy urodzin.

b. Sprawa III SA/Kr 839/08 ( wyrok z 16 czerwca 2009 r. prawomocny).

W sprawie rozważany był problem istoty i zakresu tzw. kompetencji administracyjnej - czy w przypadku wygaśnięcia mandatu burmistrza wynagrodzenie dla zastępcy burmistrza może ustanowić rada gminy

Z mocy wyraźnego unormowania ustawowego organem uprawnionym do ustalania wynagrodzenia zastępcy burmistrza jest burmistrz. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 2a obowiązującej w dacie wydawania zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz. U. 2001r., nr 142, poz. 1593) to burmistrz jest pracodawcą samorządowym wobec swojego zastępcy, a więc to burmistrz wykonywać może wobec swojego zastępcy czynności z zakresu prawa pracy. Rada gminy natomiast jest z mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wyposażona w kompetencje do ustalania wynagrodzenia burmistrza (są to jej kompetencje wyłączne). Nie istnieje natomiast podstawa prawna do podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia zastępcy burmistrza także w takim przypadku, gdy na skutek wygaśnięcia mandatu burmistrza czasowo brak w gminie organu właściwego do działania w tego rodzaju sprawach. Zdaniem Sądu niedopuszczalne jest przejęcie tych kompetencji burmistrza przez radę gminy w przypadku wygaśnięcia mandatu burmistrza. Takie działanie narusza bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy, w tym zwłaszcza jednoznaczny przepis art. 28f ustawy o samorządzie gminnym z którego wynika, że w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem jego kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

c. Sprawa III SA/Kr 503/08 (wyrok z 5 lutego 2009r. prawomocny).

W sprawie rozważany był problem zakresu stosowania procedury przewidzianej w kpa w postępowaniu nadzorczym nad samorządem terytorialnym - czy możliwe jest wydanie przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym rozstrzygnięcia nadzorczego prostującego oczywistą omyłkę pisarską w wydanym wcześniej rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdzającym nieważność części uchwały

rady gminy.

Wątpliwości co do dopuszczalności wydawania przez wojewodę jako organ nadzoru, w toku procedury nadzorczej orzeczeń prostujących oczywiste omyłki pisarskie lub rachunkowe w wydanych przez siebie rozstrzygnięciach nadzorczych, wynika z braku w naszym systemie prawnym szczegółowej regulacji zasad procedury nadzorczej. Obowiązujące przepisy ograniczają się tylko do ogólnego wskazania w ustrojowych ustawach samorządowych, że „przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”.

W ocenie Sądu to ogólne odesłanie do zasad przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, oznacza między innymi uprawnienie organu nadzoru do „odpowiedniego” zastosowania w procedurze nadzorczej instytucji sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej. Ową „odpowiedniość” zastosowania instytucji sprostowania oczywistej omyłki do postępowania nadzorczego należałoby rozumieć jako konieczność uwzględnienia różnicy w zakresie formy tego rodzaju aktu oraz sposobu jego kwestionowania w toku instancji. Zdaniem Sądu niedopuszczalne jest zastosowanie w tym zakresie wprost reguł wynikających z art. 113 §1 i §3 kpa i przyjęcie, że Wojewoda może dokonać takiego sprostowania na zasadach ogólnych czyli w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia. Specyfika postępowania nadzorczego nakazuje przyjęcie w takiej sytuacji, że organ nadzoru prostując oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową wydaje szeroko rozumiany akt nadzoru. Nie jest to typowe „rozstrzygnięcie nadzorcze”, o którym mowa w ustrojowych ustawach samorządowych, lecz szerzej rozumiane „rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące danej jednostki samorządowej”, o którym mowa w tych ustawach i jednocześnie „akt nadzoru”, do którego odwołuje się art. 3 §1 pkt 7 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. „Odpowiednie” zastosowanie przepisów kpa o sprostowaniu oczywistej omyłki w procedurze nadzorczej polegać zatem będzie na możliwości wydania aktu nadzoru o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej, który podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach przewidzianych w art. 85 ust. 1 u.s.p. w związku z art. 3 §1 pkt 7 p.p.s.a., a nie zażaleniu na podstawie art. 113 §3 kpa.

d. Sprawa III SA/Kr 1077/08 (wyrok z 22 września 2009 r.):

W sprawie rozważano problem zakresu uprawnienia jednostek samorządowych do tworzenia związku komunalnego - sposób rozumienia sformułowania „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych”.

Cechą charakterystyczną związku międzygminnego jest jego celowość. Związek międzygminny jest zatem podmiotem powołanym dla realizacji określonego w ustawie celu. W art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano ogólnie, że chodzi o wspólne wykonywanie zadań publicznych. Sformułowanie to wymaga doprecyzowania, w istocie bowiem, biorąc pod uwagę charakter prawny związku a więc to, że ma on osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną, chodzi o uzgodnione przez gminy przekazanie (powierzenie) zadań gmin, które związek będzie realizował w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związkowi mogą być przekazane wszelkie zadania publiczne gmin, zarówno te, których realizacja następuje w formach administracyjnoprawnych, jak i te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych. Wśród zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 2 u.s.g. znajdują się sprawy promocji gminy. W kontekście zadań gminy chodzi tu o reklamowanie czy propagowanie gminy.

W ocenie Sądu rada gminy podejmując uchwałę o utworzeniu Związku Międzygminnego o nazwie „Związek Gmin Fasolowych z Doliny Dunajca”, nie miała do tego podstawy prawnej, gdyż przekroczyła kompetencje do tworzenia związku komunalnego, tj. art. 64 ust. 1 u.s.g. który przewiduje, że gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. W przedmiotowej uchwale nie chodziło bowiem o realizację tego celu. Uchwała nie reklamuje czy propaguje gminy, lecz pewien produkt: fasolę „Piękny Jaś”. Zaskarżona uchwała o utworzeniu Związku Gmin Fasolowych stanowi realizację celu komercyjnego i nie służy wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych, stanowi w istocie promowanie danego produktu, a nie mieści się w pojęciu promocji gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym. Niedopuszczalne jest takie działanie rady gminy, które prowadzi do utworzenia związku międzygminnego dla innego celu niż wykonywanie zadań publicznych. Nie oznacza to oczywiście zakazu zrzeszania się gmin, w których produkowany jest określony produkt. Możliwe jest to jednakże w różnych formach cywilnoprawnych (np. stowarzyszenia gmin), ale nie w formie związku międzygminnego, dla którego ustawodawca – ze względu na jego publicznoprawny charakter - przewidział specjalne ograniczenia co do dopuszczalnego celu jego utworzenia.

e. Sprawa III SA/Kr 481/08 (wyrok z 17 marca 2009 r. prawomocny).

W sprawie rozważany był problem: charakter prawny uchwały rady powiatu ustalającej wysokość najniższego wynagrodzenia zasadniczego i akceptującej wartości punktów służących do obliczenia miesięcznych stawek wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w jednostce organizacyjnej powiatu.

W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego czyli powszechnie obowiązującego źródła prawa. Przedmiotowa uchwała ma charakter normatywny, albowiem zawiera novum normatywne w postaci roszczeń pracowników jednostki do pracodawcy i obowiązek po stronie kierownika jednostki. Ma ona też charakter generalny, albowiem adresat jest określony w sposób generalny. Cechy te nie są jednak wystarczające do uznania, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż jej adresatem nie są podmioty stojące na zewnątrz administracji, a więc uchwała taka nie rodzi praw i obowiązków podmiotów pozostających poza administracją. Adresatem tego rodzaju uchwały jest bowiem jednostka organizacyjna powiatu, dotyczy wysokości wynagrodzeń pracowników tej jednostki, ma zatem niewątpliwie charakter wewnętrzny. Ponadto postawa prawna do wydania tego rodzaju uchwał znajduje się w rozporządzeniu do ustawy o pracownikach samorządowych, a nie w samej ustawie, podczas gdy jedną z podstawowych cech aktów prawa miejscowego jest konieczność ich wydawania w oparciu o wyraźne upoważnienie zawarte w akcie rangi co najmniej ustawowej, co wynika zarówno z treści art. 94 Konstytucji RP, jak również ustrojowych ustaw samorządowych, w tym także ustawy o samorządzie powiatowym (art. 40 ust. 1). Oddane w ręce organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnienia w zakresie kształtowania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych jednostek organizacyjnych polegające na ustaleniu najniższego wynagrodzenia i uzgodnieniu wartości jednego punktu nie mają zatem charakteru aktu prawa miejscowego, a więc źródła prawa powszechnie obowiązującego, oddziałującego na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Treść tych uprawnień rady, ograniczona do wpływu rady na wysokość wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych wyraźnie wskazuje, że mają one charakter uprawnień z zakresu prawa pracy, o - bez wątpienia - wewnętrznym charakterze.

f. Sprawa III SA/Kr 159/09 (wyrok z 22 grudnia 2009 r. nieprawomocny).

Rozważany w sprawie problem to zakres uprawnień rady społecznej ZOZ do

kształtowania ustroju (treści statutu) zakładu opieki zdrowotnej, charakter prawny statutu zoz, charakter prawny uchwały o utworzeniu/przekształceniu ZOZ.

Art. 11 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przewiduje, że ustrój zakładu opieki zdrowotnej oraz inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania, nieuregulowane w ustawie, określa jej statut. Określenie poszczególnych stanowisk niewątpliwie mieści się w tym zakresie, stanowi więc materię, która może być przedmiotem regulacji statutowej. Statut zakładu opieki zdrowotnej nie może jednak dotyczyć spraw, które są uregulowane w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, zwłaszcza zaś nie może on odmiennie regulować spraw odrębnie unormowanych w ustawie. Samodzielność statutowa w zakresie kształtowania ustroju i struktury organizacyjnej ZOZ obejmuje zatem wyłącznie sprawy nieuregulowane w ustawie. W ocenie Sądu zawarty w ustawie katalog stanowisk jakie mogą być powołane w ZOZ nie jest zamknięty i w ramach samodzielności statutowej możliwe byłoby powołanie także innego stanowiska nie wymienionego w ustawie (stąd w ustawie termin „w szczególności”), to jednak niedopuszczalnym jest „omijanie” ustawy, to znaczy takie kształtowanie struktury organizacyjnej ZOZ, które doprowadziłoby do sprzeczności z ustawą. Zdaniem Sądu wprowadzenie zamiast stanowiska „naczelnego pielęgniarki” innego stanowiska stanowiłoby obejście prawa, gdyż sama ustawa i przepisy do niej wykonawcze przewidują określone elementy ustroju ZOZ, w tym w szczególności stanowisko naczelnego pielęgniarki, precyzując dodatkowo warunki jakie musi spełnić osoba na tym stanowisku, w tym zwłaszcza powołanie jej w drodze konkursu. W tym zatem zakresie obowiązujące przepisy wyłączają samodzielność statutową.

Udzielając odpowiedzi na pytanie, w jakim trybie należy dokonywać zmian w zakresie działalności zakładu opieki zdrowotnej, gdy zmiana polega na zmianie działalności tego zakładu w związku z utworzeniem nowej komórki organizacyjnej udzielającej świadczeń zdrowotnych, trzeba stwierdzić, że z przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (art. 36) wynika, że każde działanie, które ma prowadzić do utworzenia, przekształcenia lub likwidacji zakładu opieki zdrowotnej przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy) wymaga uchwały właściwego organu takiej jednostki oraz że ze względu na charakter norm zawartych w takiej uchwale zarówno ograniczenie, jak i rozszerzenie działalności zakładu opieki zdrowotnej i udzielanych w nim świadczeń powinno się odbywać w drodze aktu prawa miejscowego. W ocenie Sądu normy prawne przekształcające

zakład opieki zdrowotnej mają charakter zewnętrzny, abstrakcyjny i generalny, są więc aktami prawa miejscowego, skoro dotyczą zakresu dostępności do usług medycznych (np. rodzajów świadczonych w ZOZ usług medycznych, itp.), a więc regulują publicznoprawne prawa i obowiązki jednostek – podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Akty prawne dotyczące tworzenia, przekształcania i likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego są więc aktami normatywnymi i podlegają ogłoszeniu jako akty prawa miejscowego.

Dokonanie w trybie zatwierdzenia zmian w statucie ZOZ przekształcenia w strukturze organizacyjnej tego ZOZ i w konsekwencji przekształceń w zakresie zadań (świadczeń zdrowotnych) nie może być, zdaniem Sądu, uznane za zgodne z przepisem art. 36 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Uchwała o zatwierdzeniu zmian w statucie podjęta bez wcześniej podjętej prawidłowej uchwały o przekształceniu publicznego zakładu opieki zdrowotnej narusza prawo, a naruszenie to ma istotne konsekwencje z punktu widzenia uprawnień odbiorców świadczeń o charakterze publicznoprawnym.

g. Sprawa III SA/Kr 1089/08 (wyrok z 6 sierpnia 2009 r. nieprawomocny).

Rozważany problem to zakres uprawnienia rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie opłaty miejscowej (klimatycznej), w świetle znowelizowanych przepisów

Upoważnienie ustawowe do ustalenia przez radę gminy miejscowości w których pobiera się opłatę miejscową zawarte jest w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Szczegółowe warunki klimatyczne, krajobrazowe i turystyczne, jakie ma spełniać dana miejscowość aby można w niej było pobierać opłatę miejscową, określają przepisy wykonawcze do tej ustawy, a dokładniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W § 2 pkt 1 tego rozporządzenia przewidziano, że za minimalne warunki klimatyczne jakie spełniać musi miejscowość w której można pobierać opłatę miejscową uznaje się zachowanie na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska na obszarze której jest położona dana miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska. Rady gmin podejmujące uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową, mają



więc obowiązek uwzględnić te minimalne warunki klimatyczne, co do szczegółów zaś dotyczących stref oraz wielkości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu - rozporządzenie odsyła do przepisów o ochronie środowiska czyli do art. 87 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz obecnie obowiązującego aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. w rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. nr 52, poz. 310). Jeśli zaś chodzi o wielkości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, po 3 kwietnia 2008r. aktem prawnym regulującym powyższą kwestię jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. nr 47 poz. 281). W chwili podejmowania zaskarżonej uchwały rada gminy musi dysponować aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza i poziomu hałasu.

#### 8. Prawo o ruchu drogowym

(Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2005, Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

Problemem w rozpoznawanych sprawach było, czy termin 30 dni określony w § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. Nr 2, poz. 15) jest terminem instrukcyjnym, o jakim mowa np. w art. 35 k.p.a, czy też terminem prawa materialnego, którego naruszenie przez wydającego skierowanie usuwa możliwość decydowania przez starostę o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym?

W literaturze i piśmiennictwie przyjmowano, że powyższy termin jest terminem prawa materialnego. Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 roku – sygn. akt I OSK 332/06. Odmienny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 19 lipca 2007 roku – sygn. akt I OSK 883/06 i z dnia 3 marca 2008 roku – sygn. akt I OSK 197/07.

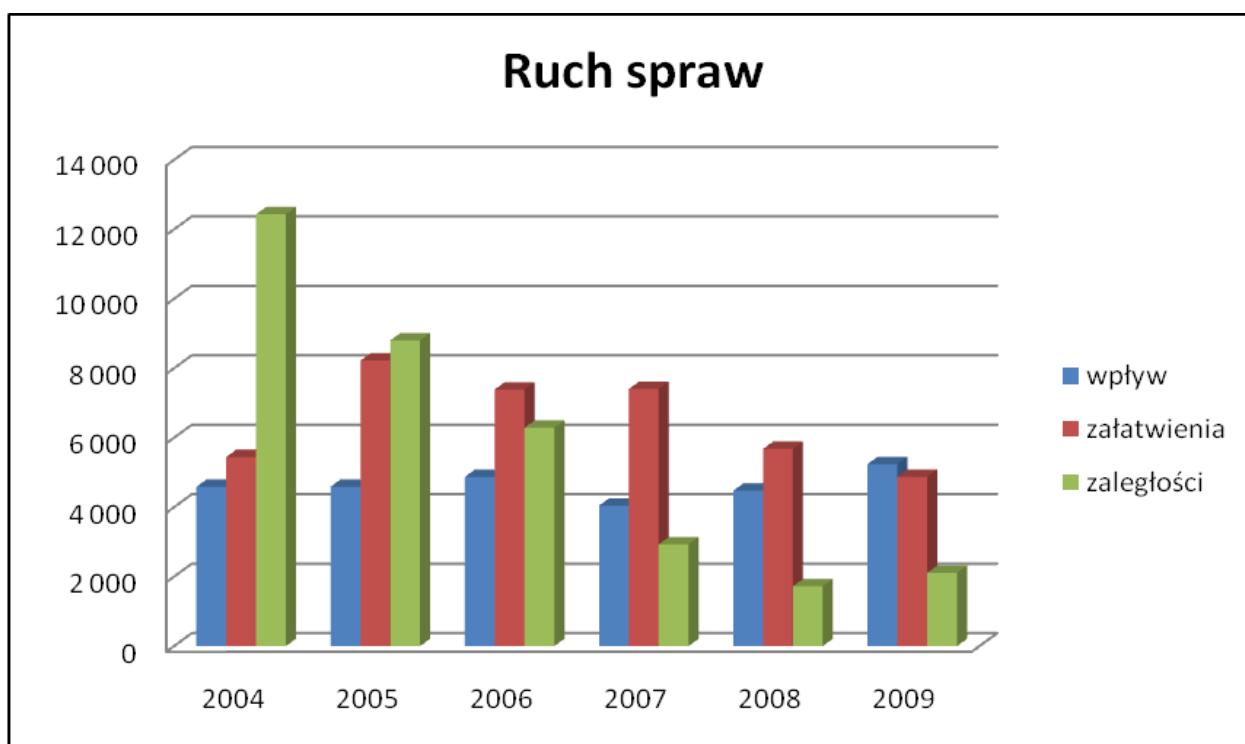
Tak też przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w nieprawomocnym wyroku grudnia 2009 roku, choć nadal w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w tym zakresie występują rozbieżności

(por. np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 roku sygn. akt II SA/Bk 660/08).

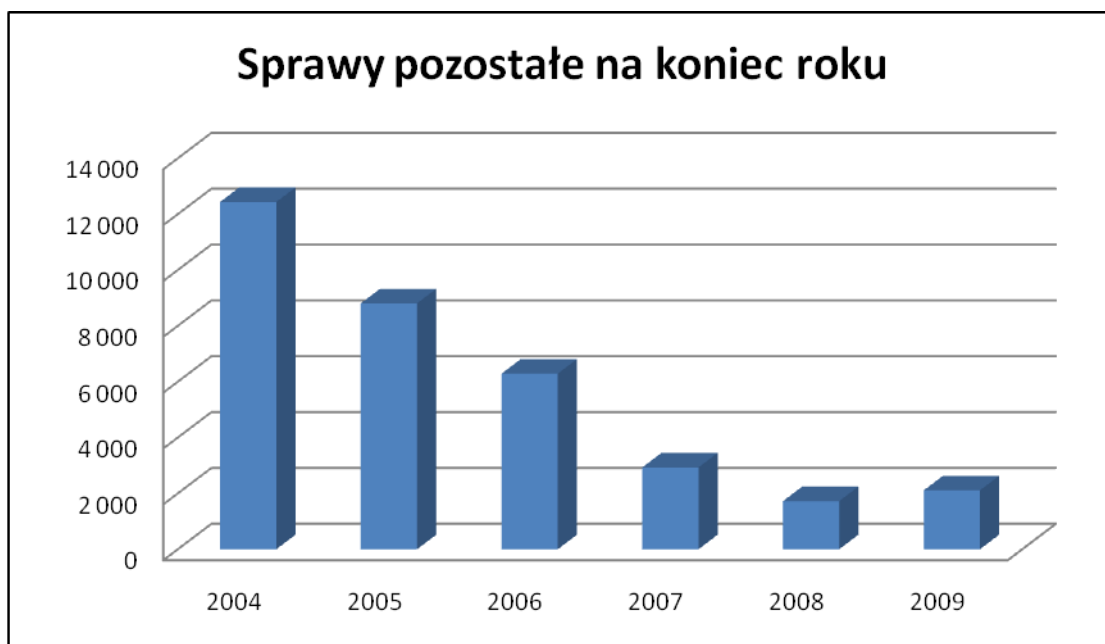
## C. Tabele i wykresy

Tabela nr 1 – Wpływ spraw i załatwienia

	wpływ	załatwienia	zaległości
2004	4 586	5 445	12 435
2005	4 591	8 222	8 804
2006	4 872	7 389	6 287
2007	4 046	7 404	2 929
2008	4 474	5 680	1 723
2009	5 241	4 876	2 107



**Tabela nr 2 – Zaległości**



**Tabela nr 3 – Średnie załatwienie**

Rok	Średnie załatwienie na osobę
2006	239,24
2007	221,24
2008	168,94
2009	163,92

