

**Informacja o działalności  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Krakowie  
w 2013 r.**

Kraków, 2014 r.

## Spis treści

A. Działalność pozaorzecznicza Sądu.....	<b>5</b>
I. Współpraca zagraniczna Sądu.....	5
II. Szkolenia i konferencje sędziów .....	5
III. Szkolenia pracowników .....	8
IV. Narady i zebrania własne .....	10
V. Główne zadania techniczne .....	14
B. Działalność orzecznicza Sądu.....	<b>15</b>
I. Wpływ i załatwienia spraw.....	15
II. Postępowanie mediacyjne.....	21
III. Postępowanie uproszczone .....	21
IV. Prawo pomocy .....	22
V. Uchybienia w działalności organów administracji publicznej .....	28
VI. Wybrane zagadnienia orzecznicze.....	29
1. Wydział I.....	29
2. Wydział II.....	53
3. Wydział III .....	125
C. Wykres i tabela .....	<b>132</b>

**Informacja o działalności**  
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**  
**w 2013 r.**

W 2013 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.

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

Pod koniec 2013 r. w WSA w Krakowie zatrudnionych było 37 sędziów przy liczbie etatów orzeczniczych wynoszącej 41. Na koniec 2013 r. pozostawała w toku procedura obsadzania 4 wolnych etatów sędziowskich.

W 2013 r. w stan spoczynku przeszło 2 sędziów, również 2 sędziów otrzymało nominacje do NSA, nominacje na sędziego WSA w Krakowie otrzymało 2 sędziów, którzy w 2013 r. podjęli obowiązki sędziowskie.

W porównaniu do 2012 r. ilość zatrudnionych w sądzie urzędników i innych pracowników zmalała i wyniosła 107 osób (w tym 4 osoby zatrudnione były na zastępstwo, a 9 osób na umowy czasowe).

Sędziowie Dorota Dąbek, Iwona Niżnik-Dobosz, Mariusz Kotulski, Wojciech Jakimowicz, Kazimierz Bandarzewski, Krystyna Daniel, Nina Półtorak, Paweł Dąbek są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi.

## **A. Działalność pozaorzecznicza Sądu**

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

W dniach 14-15 marca 2013 roku w siedzibie WSA w Krakowie odbyło się pod patronatem NSA spotkanie Czesko-Polskiej Grupy Roboczej Sędziów Administracyjnych. W spotkaniu uczestniczyło około 50 sędziów polskich i czeskich sądów administracyjnych.

W dniach 15-17 kwietnia 2013 roku w WSA w Krakowie gościła delegacja sędziów Krajského sudu v Bratislave na czele z prezesem Sądu Panem Luboš Sádovský. W dniu 16 kwietnia 2013 roku odbyło się spotkanie delegacji słowackiej z sędziami WSA w Krakowie a przedmiotem była „Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w Republice Słowackiej i w Polsce“. Omówiono również zasady współpracy między Sądami.

W dniach 7-8 listopada 2013 r. Pan Prezes Andrzej Irla i Pan sędzia WSA Bogusław Wolas uczestniczyli w konferencji sędziów administracyjnych w Turynii. Konferencja miała miejsce w Eisenach a wyjazd był poprzedzony zaproszeniem p. prof. Dr. Hartmuta Schwana – Prezesa Wyższego Sądu Administracyjnego Turynii. Podczas konferencji Pan Prezes Andrzej Irla wygłosił referat na temat ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne w Polsce (zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Polen).

### **II. Szkolenia i konferencje sędziów**

W październiku 2013 r. w Karpaczu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zorganizował konferencje wyjazdową dla sędziów tego Sadu.

Uczestnicy konferencji wysłuchali wykładów o różnorodnej tematyce min.:

- warunki równoważności i skuteczności, czyli czy procedura administracyjna i sądoadministracyjna podlega wymaganiom prawa Unii Europejskiej; bezczynność a przewlekłość postępowania administracyjnego; Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji RP przez sądy administracyjne; uzupełnienie wyroku sądowego; lex retro non agit w prawie administracyjnym; opodatkowanie twórców; wybrane standardy prawa administracyjnego na tle rozwiązań przyjętych w niektórych ustawach incydentalnych; krajowe regulacje dotyczące gier losowych i hazardowych a prawo unijne.

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

1. W dniach 22-24 stycznia 2013 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Sterującego projektu pt.: „Europejska współpraca sądowa w zakresie stosowania praw podstawowych w orzecznictwie sądów krajowych”, uczestniczyła s. WSA Nina Półtorak,
2. 8-10 kwietnia 2013 r. obrady XII Europejskiej Giełdy Renowacyjnej w Krakowie, w której uczestniczył s. WSA Mariusz Kotulski,
3. W dniu 15 kwietnia 2013 r. odbyła się Konferencja podatkowa zorganizowana przez Centrum Dokumentacji i Studiów podatkowych Uniwersytetu Łódzkiego,
4. W konferencji szkoleniowej sędziów organizowanej przez WSA w Poznaniu w dniach 15-17 kwietnia uczestniczył s. WSA Kazimierz Bandarzewski,
5. W dniach -10 maja 2013 r. odbyła się konferencja pt.: „Zasada demokratycznego państwa prawa w orzecznictwie sądowym”, organizowana przez WSA w Warszawie. Uczestniczył s. WSA Mariusz Kotulski,
6. WSA w Rzeszowie w dniach 12-15 maja 2013 r. w Czernej organizował konferencję szkoleniową sędziów, uczestniczyli w niej: Pan Prezes Andrzej Irla, s. WSA Beata Cieloch, s. WSA Maja Chodacka, s. WSA Paweł Dąbek, s. WSA Bogusław Wolas,
7. 15-17 maja 2013 r. Konferencja szkoleniowa sędziów sądów administracyjnych w Mierzęcinie organizowana przez Izbę Gospodarczą Naczelnego Sądu Administracyjnego i WSA w Gorzowie Wielkopolskim, udział wzięli: s. WSA Janusz Bociąga, s. WSA Dorota Dąbek, s. WSA Stanisław Grzeszek, s. WSA Ewa Michna, s. WSA Urszula Zieba,
8. W dniach 27-28 maja 2013 r. odbyła się VII Konferencja naukowa w Augustowie pt.: „Ordynacja podatkowa w praktyce” organizowana przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, uczestniczyła s. WSA Beata Cieloch,
9. 27-28.05.2013 r. Warsztaty we Florencji w ramach projektu „Niewykorzystany potencjał europejskiego dialogu sędziowskiego na przykładzie stosowania praw podstawowych przez sądy krajowe państw członkowskich”, uczestniczyła s. WSA Nina Półtorak.

10. W dniu 10 czerwca 2013 r. Konferencja organizowana przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego nt. „Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym. Wybrane zagadnienia.”, udział wzięli: Pan Prezes Andrzej Irla, s. WSA Kazimierz Bandarzewski, s. WSA Beata Cieloch, s. WSA Inga Gołowska,
11. W dniach 19-21 czerwca 2013 r. w Lidzbarku Warmińskim odbyła się Konferencja sędziów NSA z udziałem sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, uczestniczyli: Pan Wiceprezes Piotr Lechowski, s. NSA Krystyna Kutzner, s. WSA Halina Jakubiec, s. WSA Barbara Pasternak, s. WSA Bożenna Blitek, s. WSA Maria Zawadzka, s. WSA Janusz Kasprzycki,
12. 24-25 czerwca 2013 r. Konferencja poświęcona XXX-leciu sądownictwa administracyjnego na Lubelszczyźnie organizowana przez WSA w Lublinie, uczestniczył Pan Prezes Andrzej Irla,
13. W dniach 24-26 czerwca 2013 r. Sad Apelacyjny w Krakowie organizował Międzynarodową konferencję sędziów poświęconą zagadnieniom prawa europejskiego, udział wzięli s. WSA Waldemar Michaldo,
14. 16 lipca 2013 r. Seminarium poświęcone realizacji zasady prawa do sadu organizowane przez Biuro Orzecznictwa NSA, uczestniczyli: Pan Prezes Andrzej Irla, s. WSA Kazimierz Bandarzewski, s. WSA Beata Cieloch, s. WSA Maja Chodacka,
15. 16-18 września 2013 r. Konferencja sędziów Izby Finansowej NSA z udziałem sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w Opalenicy, udział wzięli s. WSA Bogusław Wolas,
16. W dniu 2 października 2013 r. odbyła się w Warszawie Konferencja Fundacji Court Watch Polska pt.: „Alienacja czy dialog? Trzecia władza a społeczne poczucie sprawiedliwości”, uczestniczyła s. WSA Maria Zawadzka,
17. 4-5 października 2013 r. Warsztaty we Florencji nt. „Prawo do sądu”, uczestniczyła s. WSA Nina Półtorak,
18. W dniu 8 października 2013 r. w Warszawie odbyła się konferencja pod patronatem Pierwszego Prezesa SN pt.: „Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości”, uczestniczył Pan Prezes Andrzej Irla,
19. W dniu 25 października 2013 r. Minister Spraw Zagranicznych wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich organizowali seminarium pt.: „Obywatel w radzie Europy i Unii Europejskiej”, uczestniczyła s. WSA Ewa Michna,

20. W dniach 24-26 października 2013 r. w Brnie odbyło się spotkanie czesko-polskiej grupy sędziów administracyjnych, udział wzięli s. WSA Dorota Dąbek i s. WSA Mariusz Kotulski.
21. W dniach 6-8 listopada 2013 r. w konferencji w Turynii uczestniczyli Pan Prezes Andrzej Irla i s. WSA Bogusław Wolas,
22. W dniu 14 listopada 2013 r. odbyło się szkolenie wewnętrzne WSA w Krakowie w zakresie nowego oprogramowania Lexis.pl, uczestniczyli: Pan Prezes Andrzej Irla, Pan Wiceprezes Piotr Lechowski, s. WSA Janusz Bociąga, s. WSA Renata Czełuśniak, s. Bogusław Wolas,
23. W dniu 20 listopada 2013 r. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego zorganizował Ogólnopolską Konferencję naukową pt.: „Dobra chronione w prawie administracyjnym”, uczestniczył s. WSA Mariusz Kotulski,
24. 21 listopada 2013 r. Sąd Najwyższy organizował Konferencję nt. „Jednolitość orzecznictwa. Standard-instrumenty-praktyka”, uczestniczyli: Pan Prezes Andrzej Irla, s. WSA Maja Chodacka,
25. W dniach 25-27 listopada odbyło się Forum sędziów i prokuratorów, organizowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE w Luksemburgu, uczestniczyła s. WSA Nina Półtorak,
26. W dniu 28 listopada 2013 r. seminarium w Biurze Orzecznictwa NSA poświęcone realizacji zasady wolności wypowiedzi w praktyce orzecniczej sądów administracyjnych, udział wzięli: Pan Prezes Andrzej Irla, s. WSA Nina Półtorak,
27. 11 grudnia 2013 r. Konferencja nt. „Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, organizowana przez INP PAN oraz RPO w Warszawie, uczestniczył Pan Prezes Andrzej Irla.

### **III. Szkolenia pracowników**

1. W dniu 14 listopada 2013 r. odbyło się szkolenie referendarzy sądowych oraz asystentów sędziego w zakresie nowego oprogramowania Lexis.pl. Było to szkolenie wewnętrzne, organizowane przez WSA w Krakowie,
2. W szkoleniu asystentów sędziego organizowanym przez NSA uczestniczyło 3 asystentów: p. Ewelina Jania i p. Katarzyna Klepacka w WSA w Kielcach i p. Marcin Kulas w NSA w Warszawie,



3. W dniach 13-15 lutego 2013 r. w szkoleniu w Krakowie pt. Audyt bezpieczeństwa informacji w systemach IT, organizowane przez firmę RMH, uczestniczył p. Dariusz Winiarski,
4. W okresie od 16 lutego do 13 kwietnia 2013 r. odbyło się Szkolenie Inspektorów Ochrony Przeciwpożarowej w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, uczestniczył p. Piotr Paździor,
5. W dniu 28 lutego 2013 r. w szkoleniu pt.: „Organizacja redakcji BIP – aspekty prawne i praktyczne”, organizowanym przez firmę Logonet, uczestniczyli: p. Dorota Frejek i p. Cezary Świdnicki,
6. 6 marca 2013 r. Szkolenie w Krakowie pt. „Podróże służbowe po zmianie przepisów od 01.03.2013 r. – skutki w prawie pracy, w opodatkowaniu PIT”, organizowane przez firmę CPiS System, udział wzięła p. Agnieszka Słaboń,
7. W dniu 13 marca 2013 r. w szkoleniu dotyczącym najnowszych technologii sieciowych, serwerowych oraz archiwizacji danych organizowanym przez firmę Action S.A. uczestniczył p. Piotr Rynduch,
8. W dniu 10 kwietnia 2013 r. szkolenie pt.: „Nowelizacja Prawa zamówień publicznych – problemy szczególne po 20.02.2013”, organizowane przez firmę CDiK Nowe Przetargi.pl, uczestniczył p. Mariusz Kawa,
9. W dniach 22-25 kwietnia szkolenie Microsoft Windows Server 2008 - konfiguracja Active Directory, organizowane w Krakowie przez Comarch S.A., udział wzięł p. Maciej Cichoń,
10. W dniach 17-20 kwietnia odbyła się we Wrocławiu X Konferencja Stowarzyszenia Archiwistów Instytucji Wymiaru Sprawiedliwości dla osób odpowiedzialnych za zabezpieczenie zasobów tworzonych w jednostkach wymiaru sprawiedliwości, uczestniczyła p. Katarzyna Nusbaumer,
11. Od 13 lutego do 5 grudnia 2013 r. odbywało się szkolenie dla dyrektorów wojewódzkich sądów administracyjnych i kadry kierowniczej NSA, uczestniczył Pan Dyrektor Franciszek Bieniek,
12. 9-11 października 2013 r. Seminarium szkoleniowe kierowników sekretariatów wydziałów nt. zmian w biurowości związanych z nowelizacją ustawy – Ppsa, organizowane przez BO NSA w Warszawie, udział wzięły: p. Dorota Frejek, p. Małgorzata Konopka, p. Lucyna Przespolewska, p. Joanna Tkaczyk,
13. W dniach 14-15 października 2013 r. w Warszawie odbyło się szkolenie nt. „Budżet zadaniowy, a ocena sprawności i efektywności wydatkowania

środków publicznych, organizowane przez MF”, uczestniczyła p. Agnieszka Słaboń,

14. Od 14 października do 5 listopada 2013 r. trwał kurs kancelaryjno-archiwalny II stopnia, organizowany przez Archiwum Narodowe w Krakowie, w kursie uczestniczyła p. Katarzyna Nusbaumer,
15. 13 listopada 2013 r. zmiany w deklaracjach podatkowych 2013, szkolenie organizowane przez firmę System szkoleń.pl w Krakowie, uczestniczyła p. Alicja Filipek-Jarocka,
16. W dniu 28 listopada 2013 r. odbyło się szkolenie pt.: „Nowe uregulowania dotyczące rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za rok 2013. Dokumentowanie zamówień do progu 14 000 euro, szkolenie organizowane przez CDiK Nowe przetargi.pl w Krakowie, uczestniczył p. Mariusz Kawa,
17. Od 2 do 4 grudnia 2013 r. Szkolenie w Krakowie: Linux – instalacja, konfiguracja i obsługa systemu, organizowane przez Comarch S.A., uczestniczył p. Piotr Rynduch,
18. 6 grudnia 2013 r. Szkolenie: „Nowy Płatnik 9.01.001 – radykalne zmiany w programie, organizowane w Krakowie przez CPiSz System, udział wzięły: p. Alicja Filipek-Jarocka, p. Jolanta Kula,
19. W dniu 16 grudnia 2013 r. Szkolenie: „Przygotowanie do zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2013 rok oraz zasady rachunkowości obowiązujące przy otwarciu ksiąg rachunkowych w roku 2014 w jsfp”, organizowane w Krakowie przez CSZ Finanse publiczne, uczestniczyły: p. Cecylia Marzec, p. Agnieszka Słaboń.

#### **IV. Narady i zebrania własne**

##### Wydział I

W 2013 r. zorganizowano w Wydziale I WSA w Krakowie sześć narad sędziów w dniach: 1 marca 2013 r., 26 kwietnia 2013 r., 10 maja 2013 r., 9 września 2013 r., 23 września 2013 r., 6 grudnia 2013 r.

Przedmiotem narady z dnia 1 marca 2013 r. było omówienie przyczyn zawieszonych postępowań w Wydziale i podejmowanie czynności w celu ich podjęcia,

omówienie spraw zaległych, w których postępowanie trwa powyżej 12 miesięcy od daty pierwszej rejestracji i przyczyn odroczeń w pozostałych sprawach, a także analiza problematyki przedstawionej przez Biuro Orzecznictwa NSA na temat „Organizacje społeczne w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym stowarzyszenia zwykłego”.

Podczas narady, która odbyła się w dniu 26 kwietnia 2013 r. przedstawiono i omówiono materiały obejmujące analizę orzecznictwa w zakresie wykładni art. 79§2 w zw. z art. 12§6 i art. 165§3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

Narada, która odbyła się w dniu 10 maja 2013 r. została poświęcona omówieniu problemów poruszonych w opracowaniu sporządzonym przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sadu Administracyjnego pt. „Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

W trakcie narady z dnia 9 września 2013 r. omówione zostały sprawy organizacyjne dotyczące bieżącego funkcjonowania Wydziału, w tym omówienie spraw zawieszonych oraz spraw starych i przyczyn odroczeń.

Podczas narady w dniu 23 września 2013 r. zostały omówione proponowane zmiany w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. wydanego w sprawie SK 18/09 na rozpoznawanie spraw, w których wniesiono skargi na decyzje określające wysokość zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów z nieujawnionych źródeł.

Na kolejnej naradzie z dnia 6 grudnia 2013 r. zostały omówione zagadnienia dotyczące opodatkowania bankowozów podatkiem od towarów i usług.

## Wydział II

W 2013 r. w Wydziale II WSA w Krakowie odbyły się następujące narady:

21 stycznia 2013 r. przedmiotem zebrania było:

- omówienie rozbieżności w orzecznictwie Wydziału II, w zakresie problemu, czy dla wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego na podstawie art.2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali wymagane jest wcześniejsze dopuszczenie do użytkowania obiektu w trybie ustawy z dnia 7 lipca

1994 r. Prawo budowlane (a to w związku z poleceniem Biura Orzecznictwa NSA BO/Wiz-460-72/12),

- sprawy organizacyjne, w tym zasady zastępstw za chorych sędziów, prawidłowa redakcja zarządzeń.

21 lutego 2013 r. zebranie poświęcone było zagadnieniom powstającym na tle bieżącego orzecznictwa i sprawom organizacyjnym:

- omówienie uwag z kontroli rozpraw z dnia 30 listopada 2012 r. zgodnie z pismem Biura Orzecznictwa NSA z dnia 22 stycznia 2013 r. BO/Wiz-460-34/12,

- omówienie analizy: „Zgłoszenie robót budowlanych w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego” zgodnie z pismem Biura Orzecznictwa NSA z dnia 9 stycznia 2013 r. - BO/Wiz-460-1/12,

- analiza art. 33 § 2 ppsa na tle orzeczeń: II SA/Kr 880/10 i II OSK 1308/11,

- omówienie postanowienia NSA z dnia 28 września 2009r. w składzie siedmiu sędziów sygn. akt II GZ 55/09,

- omówienie orzecznictwa Wydziału na podstawie opracowania pt. „Materiały do orzecznictwa Wydziału za rok 2012”.

21 kwietnia 2013 r. przedmiotem zebrania było:

- omówienie kwestii związanej z przedstawieniem sądowi administracyjnemu wraz ze skargą przez organ II instancji akt administracyjnych w formie elektronicznej (na nośniku CD). W szczególności omówiono zagadnienie możliwości wymierzenia organowi odwoławczemu grzywny na podstawie art.112 ppsa i żądania przedłożenia akt w formie papierowej,

- omówienie opracowania sporządzonego przez Biuro Orzecznictwa NSA pt. „Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w orzecznictwie sądów administracyjnych”,

- problemy związane z zaskarżalnością do sądu administracyjnego postanowień na odmowę zawieszenia postępowania (w świetle zmian brzmienia art. 101 § 3 k.p.a.) oraz formułowania sentencji wyroku sądu w przypadku skarg na bezczynność, która ustała w toku prowadzonego postępowania sądowego,

15 lipca 2013 r. zebranie poświęcone było zagadnieniom powstającym na tle bieżącego orzecznictwa i sprawom organizacyjnym:

- omówienie rozbieżności orzecznictwa w sprawach o tematyce:  
Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie

- obowiązek zwrotu nieruchomości zamiennej,

- wyznaczanie obszaru analizowanego,

- legitymacja do wniesienia skargi w trybie art.101 ust.1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez stronę skarżącą,

- przedstawienie danych statystycznych Wydziału II na tle całego Sądu za 2011 r i 2012 r. (wyniki całego Sądu na podstawie „Oceny jednolitości orzecznictwa oraz sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych za 2012 r.”).

### Wydział III

W Wydziale III odbyły się narady Sędziów:

- w dniu 7 stycznia 2013 r. – omówienie wyników pracy Wydziału w miesiącu grudniu 2012 r., omówienie zagadnień z pisma Biura Orzecznictwa NSA z 21 grudnia 2012 r. BO/Wiz-460-72/12,

- w dniu 4 lutego 2013 r. – omówienie materiałów przesłanych przez biuro problematykę związaną utrwalaniem, nagrywaniem przebiegu rozprawy przez strony lub publiczność,

- w dniu 4 marca 2013 r. – problematyka orzecznicza wynikająca ze spraw o symbolu 6198 w przedmiocie nakazu umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze,

- w dniu 8 kwietnia 2013 r.– omówienie analizy orzecznictwa sporządzonej przez Biuro Orzecznictwa NSA dotyczącego kwestii postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych oraz opracowania „Ewidencja gruntów i budynków”,

- w dniu 6 maja 2013 r. - omówienie opracowania Biura Orzecznictwa NSA pt. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych,

- w dniu 2 września 2013 r. – omówienie Uchwały Kolegium WSA w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie podziału czynności i szczegółowych zasad przydziału spraw sędziom WSA,

- w dniu 4 listopada 2013 r. – omówienie bieżących problemów orzecznich.

- w dniu 2 grudnia 2013 r. - omówienie problemów związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących gier hazardowych.

#### **V. Główne zadania techniczne wykonane w WSA w Krakowie w 2013 roku w celu poprawy warunków pracy.**

1. Zakup 40 komputerów stacjonarnych oraz 30 komputerów przenośnych z oprogramowaniem oraz sprzętu peryferyjnego.
2. Aktualizacja oprogramowania w systemach Legalis, Lex Polonica Maxima i Lex Omega.
3. II etap wymiana części stolarki zewnętrznej w budynku zabytkowym.
4. Uzupełnienie wyposażenia w salach rozpraw (stoły dla uczestników postępowania i ich pełnomocników).
5. Modernizacja szatni dla stron procesowych.
6. Naprawa narożnika dachowego budynku zabytkowego.
7. Zaprojektowanie, montaż i regulacja śluzy (grodzi) uniemożliwiającej zalanie wodą opadową garażu podziemnego.
8. Odświeżenie (pomalowanie) części pomieszczeń biurowych i korytarzy, wymiana zniszczonej i zużytej wykładziny na deski podłogowe w pomieszczeniach sekretariatów.

## A. Działalność orzecznicza Sądu

### I. Wpływ i załatwienie spraw

W 2013 r. wpłynęło łącznie **5 980** skarg na akty i inne czynności oraz skarg na bezczynność. W porównaniu z ubiegłym 2012 rokiem, kiedy wpłynęło **5 962** skarg, nastąpił nieznaczny wzrost o 0,3 %.

Podmioty wnoszące skargi:

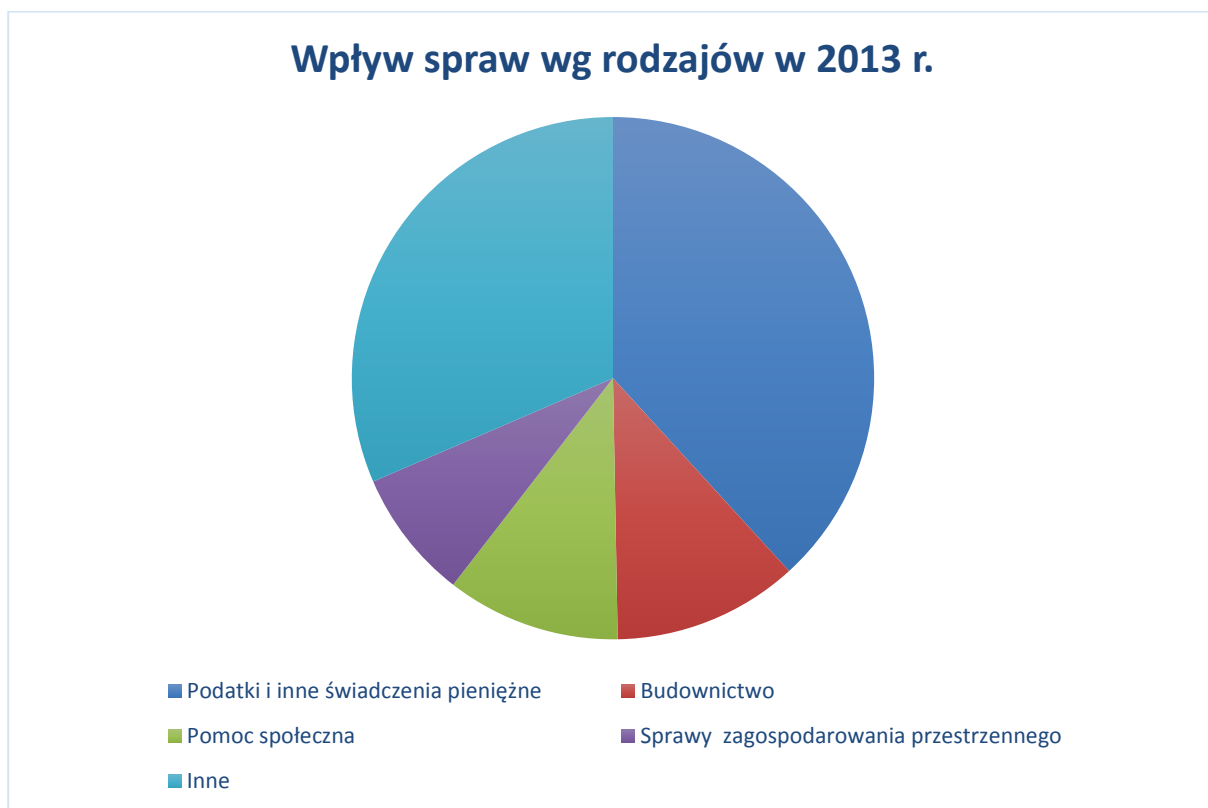
- osoby fizyczne	<b>5 239</b>
- osoby prawne	<b>1 554</b>
- organizacje społeczne	<b>28</b>
- prokuratorzy	<b>41</b>
- Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>1</b>

Przedmiot skarg:

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

1 775 (33,3 %)	- skargi na działalność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych,
1 293 (24,3 %)	- skarg na działalność terenowych organów administracji rządowej,
1 135 (21,3 %)	- skarg na działalność Izb Skarbowych i Inspektorów Urzędu Kontroli Skarbowej,
577 (10,8 %)	- skarg na działalność Izb Celnich,
399 (7,5 %)	- skargi na działalność ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów,
147 (2,8 %)	- skarg na działalność innych organów.

Problematyka spraw, struktura skarg na akty i inne czynności /5 544/ przedstawia się następująco:



2 119 (38,22 %)

- podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych,

637 (11,49 %)

- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa,

597 (10,77 %)

- pomoc społeczna,

446 (8,04 %)

- sprawy zagospodarowania przestrzennego,

252 (4,55 %)

- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości,

212 (3,82 %)

- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych,

134 (2,42 %)

- środki publiczne,

130 (2,34 %)

- ochrona środowiska i ochrona przyrody,

122 (2,20 %)

- działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych,

116 (2,09 %)

- sprawy geodezji i kartografii,

96 (1,73 %)

- subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych,



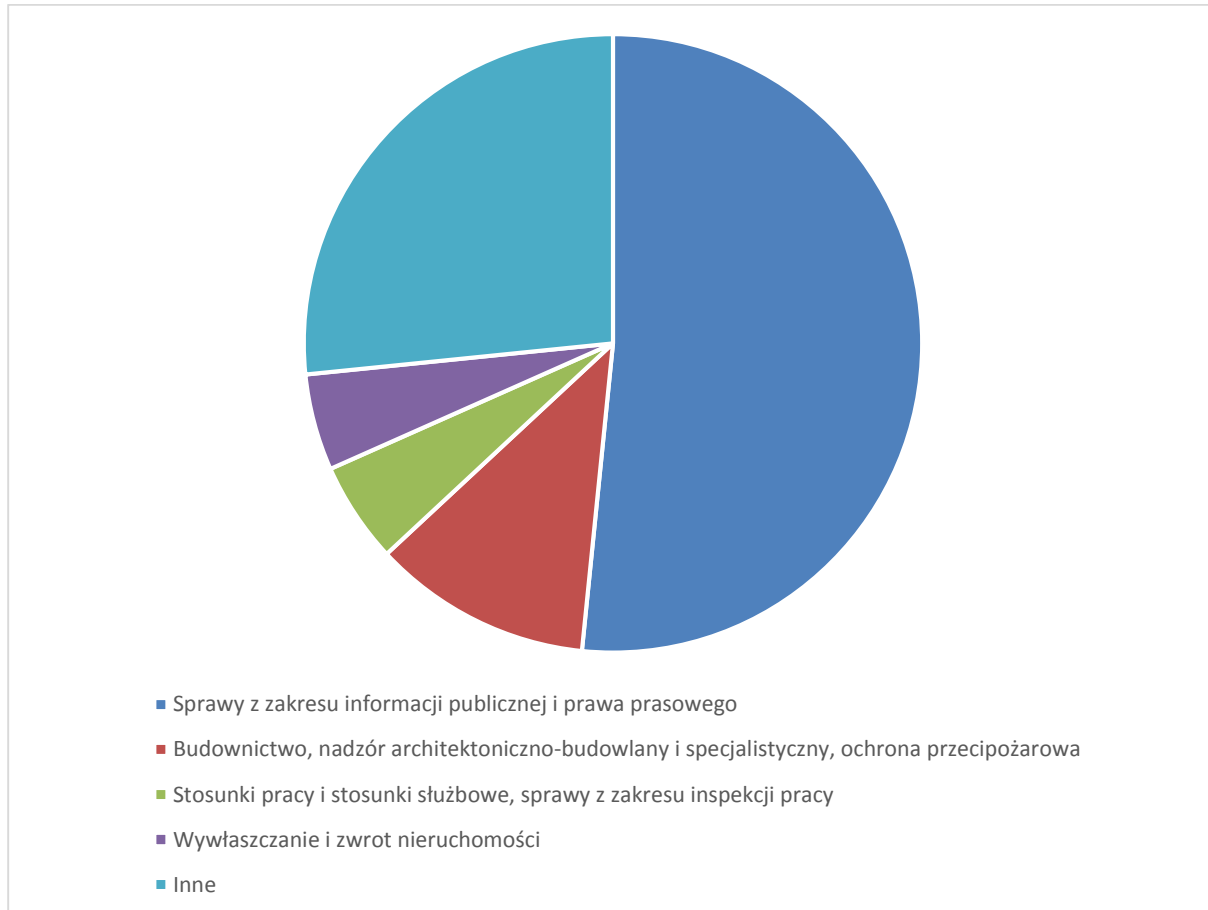
92 (1,66 %)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty,
82 (1,48 %)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi,
81 (1,46 %)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe,
80 (1,44 %)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo rozwojowa i archiwa,
65 (1,17 %)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę,
49 (0,88 %)	- sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655,
44 (0,79 %)	- stosunek pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy,
42 (0,76 %)	- ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego,
31 (0,56 %)	- zatrudnienie i sprawy bezrobocia,
26 (0,47%)	- sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego,
25 (0,45 %)	- ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum,
18 (0,32 %)	- rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka,
13 (0,23 %)	- sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy,
11 (0,20 %)	- obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona nad nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny,
7 (0,13 %)	- powszechny obowiązek obrony kraju,
6 (0,11 %)	- uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć,

4 (0,07 %)	- ceny, opłaty, stawki taryfowe,
4 (0,07 %)	- sprawy z zakresu geologii i górnictwa,
2 (0,04%)	- sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa,
1 (0,02 %)	- sprawy ubezpieczeń zdrowotnych,

W roku 2013 wystąpił spadek liczby składanych skarg na akty i inne czynności o 107 spraw. Problematyka spraw pozostaje w dalszym ciągu różnorodna. Analogicznie do lat ubiegłych największy udział mają sprawy związane z podatkami, należnościami finansowymi i budżetowymi (wzrost o 213 spraw). Na drugim miejscu znajdują się sprawy z zakresu budownictwa i nadzoru architektoniczno – budowlanego (spadek o 67 spraw). Trzecie miejsce zajmują sprawy z zakresu pomocy społecznej z 9,66 % udziałem. Ich liczba wzrosła z 546 w 2012 roku do 597 w 2013 roku.

Ilość skarg na bezczynność /436/ w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła o **40,2 %** /311 skarg w 2012 r./.

W 2013 r. skargi na bezczynność dotyczyły następujących zagadnień:



225 (51,61 %)	- sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego,
50 (11,47 %)	- budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany, ochrona przeciwpożarowa,
23 (5,28 %)	stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy,
22 (5,05 %)	- wywłaszczanie i zwrot nieruchomości,
19 (4,36 %)	- podatki inne świadczenia pieniężna, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych,
18 (4,13 %)	- sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655,
12 (2,75 %)	- ochrona środowiska i ochrona przyrody,
11 (2,52 %)	- gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi,
10 (2,29 %)	- sprawy geodezji i kartografii,
9 (2,06 %)	- sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe,
7 (1,61 %)	- gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę,
6 (1,38 %)	- sprawy zagospodarowania przestrzennego,
5 (1,15 %)	- utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa,
5 (1,15 %)	-uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć,
5 (1,15 %)	- pomoc społeczna,
2 (0,46 %)	- oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa,
2 (0,046 %)	- ochrona zdrowia, w tym sprawy dot. chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego,

2 (0,46 %)	- cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców,
1 (0,23 %)	- ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty,
1 (0,23 %)	- rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt,
1 (0,23 %)	- środki publiczne nie objęte innymi symbolami.

W 2013 r. wzrosła liczba skarg na bezczynność, w największym stopniu w sprawach z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego – o 140 spraw oraz wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości – o 8 spraw. Zmalała natomiast liczba skarg dotyczących budownictwa i nadzoru architektonicznego – o 27 spraw oraz pomocy społecznej – o 12.

Po raz kolejny największy udział miały skargi na bezczynność w zakresie informacji publicznej i prawa prasowego (51,61 %) oraz budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego (11,47 %).

Udział w rozstrzygniętych w 2013 r. sprawach wzięło:

- pełnomocników administracji państwowej	<b>1 749</b>
- radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	<b>938</b>
- adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	<b>704</b>
- doradców podatkowych	<b>447</b>
- rzeczników patentowych	<b>0</b>
- prokuratorów	<b>125</b>
- Rzecznika Praw Obywatelskich	<b>0</b>

W roku 2013 załatwiono ogółem **5 804** spraw (w tym **5 394** spraw ze skarg na akty i inne czynności, oraz **410** sprawy ze skarg na bezczynność organów).

W roku poprzednim załatwiono **6 233** spraw. Nastąpił zatem spadek ilości załatwień o **429**.

Na koniec 2013 r. pozostało do załatwienia **2 297** spraw. Na koniec roku 2012 zaległość ta wynosiła **2 121** sprawy.

Powyższa sytuacja jest wynikiem przejścia w stan spoczynku bądź objęciem stanowisk orzeczniczych w NSA przez 7 sędziów. W dalszym ciągu pozostają nieobsadzone 4 stanowiska sędziowskie. Postępowania związane z naborem są w toku, powinno to pozwolić na prognozę, że wpływające sprawy będą załatwiane na bieżąco, a zaległość będzie dalej zmniejszana.

## **II. Postępowanie mediacyjne**

W 2013 r. w Wydziałach I i II nie odnotowano wpływu wniosków o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego.

Do Wydziału II wpłynął jeden taki wniosek w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Gminy (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). W związku z niestawiennictwem na posiedzeniu mediacyjnym przedstawiciela organu sprawę skierowano do postępowania zwykłego.

## **III. Postępowanie uproszczone**

W 2013 r. w Wydziale I nie odnotowano wpływu wniosku o przeprowadzenie postępowania uproszczonego, do tego trybu nie skierowano też żadnej sprawy z urzędu.

W Wydziale II w trybie uproszczonym rozpoznano 8 spraw, z czego jedna, w której skarga wpłynęła w 2011 r. ( pozostałe wpłynęły w 2013 r.).

Trzy sprawy skierowano do tego trybu z urzędu. Przedmiotem skarg w tych sprawach były: postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu, decyzja o ustaleniu warunków zabudowy, odmowa udzielenia pozwolenia na pozyskanie drewna z lasu.

Pięć spraw skierowano do rozpoznania w tym trybie w związku z wnioskiem strony. Przedmiotem skarg w tych sprawach były: w 4 sprawach decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, w jednej sprawie decyzja

Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie nakazu rozbiórki.

W 2013 r. w Wydziale III zapadło 17 wyroków w postępowaniu uproszczonym: W 9 oddalono skargę, w 8 sprawach zapadły wyroki uwzględniający skargę.

#### **IV. Prawo pomocy**

Informacja zawiera zestawienie i omówienie spraw, które na przestrzeni ubiegłego roku wymagały pewnej refleksji. Pominęto kwestie sygnalizowane w latach ubiegłych nawet jeśli nie straciły na aktualności.

W sprawach sygn. akt. III SA/Kr 1001-1010/13, III SA/Kr 1012-1013/13, III SA/Kr 1015-1021/13, III SA/Kr 1060-1069/13, III SA/Kr 1267-1268/13, III SA/Kr 1145/13, III SA/Kr 932/13, III SA/Kr 1148/13, III SA/Kr 1011/13, III SA/Kr 1152/13, III SA/Kr 1417/13, III SA/Kr 1359/13 rozważano kwestię przyznania prawa pomocy z uwagi na ocenę sposobu realizacji przez stronę publicznych praw podmiotowych w świetle konstrukcji nadużycia prawa do sądu, a także kwestię nadużycia uprawnienia do składania wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Uwzględniono wypowiedź zawartą w opracowanej przez Biuro Orzecznictwa NSA informacji rocznej o działalności sądów administracyjnych za rok 2012 o tym, że prawo pomocy stanowiące formę realizacji prawa do sądu, nie może być przyznane podmiotowi, który ze swojego prawa czyni nienależyty użytek. Niedopuszczalne jest bowiem używanie uprawnień procesowych do celów innych od tych, które odpowiadają ich przeznaczeniu. W konsekwencji zachowanie, które jest formalnie zgodne z literą prawa lecz sprzeciwia się jej sensowi nie może zasługiwać na ochronę. Tak zaś należy oceniać np. działania podmiotu, który inicjuje szereg postępowań sądowych nie w celu ochrony swoich realnych praw, ale dla którego inicjowanie tychże postępowań jest celem samym w sobie (rozdział 15.5 str. 236).

Referendarz rozpoznający wnioski wskazując, że w ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma też przepisu analogicznego do art. 117 § 5 kpc rozważał, czy jest to niezamierzona luka w prawie czy też świadomy zabieg legislacyjny ustawodawcy skoro w przeciwieństwie do procesu

cywilnego (gdzie rządzi zasada kontrydiktoryjności), w postępowaniu sądowoadministracyjnym skarga wnoszona do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie jest dla Sądu wiążąca i w swojej istocie stanowi tylko informację o sprawie. Tym należy więc tłumaczyć brak przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed sądem administracyjnym w pierwszej instancji. Zdaniem Referendarza, skoro sąd administracyjny nie jest związany zamieszczonymi w skardze zarzutami, wnioskami i jej podstawą prawną, a jednocześnie nie występuje przymus adwokacko-radcowski, to brak jest wystarczających argumentów do twierdzenia, że w sytuacji gdy nie wynika to z właściwości osobistych strony (np. wiek, niepełnosprawność umysłowa bądź fizyczna) lub złożonej sytuacji rodzinnej (np. opieka nad chorym albo niepełnosprawnym członkiem rodziny) złożenie przez stronę wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu już na etapie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym można postrzegać przez pryzmat nadużycia tego publicznego prawa podmiotowego. Przyjęcie takiej optyki nie ma to przy tym nic wspólnego z dokonywaniem jakiegokolwiek oceny zasadności skargi do czego uprawniony jest wyłącznie Sąd.

Drugostronnie, wszędzie zaś tam, gdzie strony nie ograniczały ani jej właściwości osobiste ani sytuacja rodzinna (III SA/Kr 1359/13, III SA/Kr 1152/13), gdy niekorzystne dla strony decyzje organów administracji wykreowało zachowanie skarżącego w postępowaniu administracyjnym (III SA/Kr 1001-1010/13, III SA/Kr 1012-1013/13, III SA/Kr 1015-1021/13), gdzie strona swoimi działaniami sztucznie namnażała sprawy sądowe (III SA/Kr 932/13) to realizacja subiektywnej potrzeby strony do skorzystania z kwalifikowanego pełnomocnika opłacanego przez Skarb Państwa już na etapie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym zdaniem Referendarza Sądowego nie mogła być uwzględniona

Interesujący problem pojawił się przy sprawach o sygn. akt. III SA/Kr 621/13 i III SA/Kr 622/13 Wnioskodawca, będący osobą częściowo ubezwłasnowolnioną, wniósł osobiście o przyznanie prawa pomocy. Rozpatrujący te wnioski Referendarz Sądowy, wskazując na przepisy art. 26 § 1 i 2 ppsa i art. 27 ppsa oraz art. 15 kodeksu cywilnego uznał, że w realiach obu tych spraw – jeśli chodzi o postępowanie związane z przyznaniem prawa pomocy - wnioskodawca może działać sam, gdyż przemawia za tym szereg argumentów dających się wywieść z wykładni celowościowej. Skoro bowiem osoba częściowo ubezwłasnowolniona może bez

zgody przedstawiciela ustawowego zawierać umowy należące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, rozporządzać swoim zarobkiem a także ma zdolność do czynności prawnych dotyczących przedmiotów oddanych jej do swobodnego użytku, to tym bardziej jest władna podejmować działania, które są dla niej jednoznacznie korzystne i nie wiążą się z jej pokrzywdzeniem. Przyjęcie takiego punktu widzenia powoduje zachowanie rozsądnej relacji proporcjonalności pomiędzy zaleceniem nr R (93) 1 o skutecznym dostępie do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych, a celem prawa pomocy, którym jest umożliwienie stronie dochodzenia swoich praw w procesie, gdy nie pozwala na to jej sytuacja. Nie niesie za sobą także ryzyka naruszenia gwarantowanego stronom w Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela prawa do sądu. W obu tych sprawach nie można było tracić z pola widzenia także i tego, że inercja przedstawiciela ustawowego doprowadziła do odrzucenia przez sąd skargi strony. W konsekwencji, Referendarz Sądowy ocenił, że w takiej sytuacji wnioski skarżącego o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie adwokata podlegały merytorycznemu rozpoznaniu.

Na odnotowanie zasługuje sprawa o sygn. akt. III SA/Kr 1099/12, w której ustanowiony dla strony adwokat w kierowanym do tutejszego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego piśmie zatytułowanym „Zawiadomienie o sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia” poinformował o sporządzeniu na piśmie opinii o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia od wydanego przez tut. Sąd orzeczenia podając, że przedmiotową opinię przesłał stronie, jak również Dziekanowi ORA. Jednocześnie wniósł o zasądzenie z tego tytułu na swoją rzecz kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Ponieważ tak zredagowane pismo nie pozwalało na poczynienie ustaleń, za jaką to konkretnie czynność adwokat domaga się wynagrodzenia od Skarbu Państwa, wezwano adwokata o przedstawienie Sądowi odpisu sporządzonej opinii. W odpowiedzi adwokat podał, że zgodnie z uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej nr 61/2007 z dnia 15 września 2007 r. w sprawie trybu postępowania adwokatów wyznaczonych z urzędu do oceny zasadności sporządzenia i wniesienia kasacji, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi kasacyjnej NRA zarządziła jedynie zawiadomienie Sądu o sporządzeniu takiej opinii oraz przesłanie opinii klientowi oraz dziekanowi ORA. Przedłożenie zatem opinii do akt sprawy godziłoby w szeroko



pojęte prawa strony, którą reprezentuje i w konsekwencji adwokat nie jest w stanie wykonać wezwania w tym zakresie.

Referendarz Sądowy oddalił wniosek o przyznanie wynagrodzenia. Uzasadniając swoje stanowisko podniósł, że skoro w złożonym wniosku adwokat nie określił czynności, za którą domaga się od Skarbu Państwa wynagrodzenia a jej wyjaśnienia są na tyle enigmatyczne, że nie pozwalają na poczynienie jednoznacznych ustaleń co do tego jaka to była opinia i od jakiego orzeczenia to nie istniała inna możliwość jak tylko konieczność oddalenia złożonego wniosku o przyznanie wynagrodzenia. Referendarz Sądowy podniósł, że w przypadku gdy pomoc prawna udzielona w ramach przyznanego prawa pomocy polega na sporządzeniu dla strony opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej adwokat powinien nie tylko wykazać, iż opinia ta została sporządzona i przekazana stronie, ale ponadto wniosek o przyznanie wynagrodzenia podlega ocenie także pod kątem jakości usług świadczonych w ramach przyznanej pomocy prawnej. W związku z tym wynagrodzenie może być przyznane jedynie w sytuacji, gdy pomoc prawna świadczona jest przez pełnomocnika w sposób profesjonalny.

Jednymi z ciekawszych spraw w ubiegłym roku były zapisane do sygn. III SA/Kr 1111/11, III SA/Kr 21/12, III SA/Kr 25/12. Wspólnym mianownikiem tych spraw było to, że po orzecznym przyznaniu prawa pomocy właściwe organy samorządu zawodowego wyznaczały dla strony pełnomocnika z urzędu, który sporządzał opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej i za wykonane w ten sposób na zasadzie prawa pomocy zastępstwo prawne otrzymał do Skarbu Państwa wynagrodzenie. Następnie wskutek niezadowolenia stron, właściwe organy samorządu zawodowego wyznaczały w miejsce dotychczasowego pełnomocnika z urzędu nowego, który także sporządzał opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej domagając się jednocześnie od Skarbu Państwa przyznania wynagrodzenia za tak spełnioną w urzędzie pomoc prawną.

Wskazując na te okoliczności stanu faktycznego Referendarz Sądowy podnosił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, iż pełnomocnik ustanowiony z urzędu otrzymuje wynagrodzenie za faktycznie udzieloną pomoc prawną, przy czym udzielenie pomocy prawnej przez pełnomocnika z urzędu powinno zmierzać bezpośrednio do poprawy lub ochrony sytuacji prawnej osoby, której pomoc jest udzielana (vide: postanowienia NSA z 15.04.2010 r. sygn.

akt. II OZ 321/10 oraz z dnia 17.09.2012 r. sygn. akt. II FZ 727/12. Sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej przez poprzednika stanowiło już wykonanie postanowienia o przyznaniu stronie prawa pomocy, a rzeczony pełnomocnik zrealizował przesłanki uprawniające go do wystąpienia z żądaniem przyznania wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną z urzędu. Wyznaczenie w tej samej sprawie przez właściwy organ samorządu zawodowego następnego pełnomocnika z urzędu, który podjął tożsamą czynność i wydał opinię o brak podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie uzasadnia przyznania mu kosztów z tytułu zastępstwa prawnego. Niedopuszczalne jest bowiem przyznanie wynagrodzenia za dokonanie tej samej czynności, którą wykonał już pierwotnie wyznaczony pełnomocnik (postanowienie NSA z 13.12.2007 r. sygn. akt. II OZ 1287/07).

Sprawy zapisane do sygn. III SA/Kr 21/12, III SA/Kr 25/12 były interesujące także i z tego względu, że w ich realiach radca prawny domagała się nie tylko wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, ale również za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej. Podjęcie tych ostatnich działań radca prawny tłumaczył przy tym pisemnym żądaniem skarżącego co do wniesienia środków zaskarżenia oraz treścią art. 28 ust. 8 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

Rozpoznający tę kwestię Referendarz Sądowy podniósł, że ustawodawca, wprowadzając obowiązek sporządzenia skargi kasacyjnej przez radcę prawnego dał wyraz przekonaniu, iż będzie to zapewniać wysoki merytoryczny poziom tego środka. Jeśliby więc uznać, że bez względu na wynik fachowej oceny radca prawny musi sporządzić skargę kasacyjną, to z jednej strony byłoby to zaprzeczeniem ustawowo wyrażanego zaufania do poziomu fachowego przedstawicieli tej korporacji i nakazaniem im sporządzania we właściwej formie pisma zawierającego zarzuty strony, z drugiej zaś strony sam cel instytucji nie mógłby być wówczas z samego założenia spełniony, gdyż taka skarga kasacyjna dawałaby stronie jedynie złudzenie jej skuteczności. Ponadto radca prawny mógł bez ryzyka odpowiedzialności zawodowej odmówić pisemnemu życzeniu skarżącego. Powoływany przepis § 28 ust. 8 Kodeksu etyki dotyczy bowiem bardziej relacji komercyjnej aniżeli spełniania przez radcę prawnego zastępstwa prawnego z urzędu. Poza tym jeśli przepis ten dopuszcza możliwość wypowiedzenia przez radcę prawnego pełnomocnictwa

w sytuacji gdy radca prawny ocenia, iż wniesienie środka zmierzającego do wzruszenia orzeczenia sądowego lub skargi konstytucyjnej jest bezzasadne, a klient z tym stanowiskiem się nie zgadza (§28 ust. 8 in fine), to sytuacja taka wyczerpuje też dyspozycję art. 22 ustawy z dnia 6 lipca 1982 o radcach prawnych, zgodnie z którym radca prawny może odmówić udzielenia pomocy prawnej z ważnych powodów. Wszystko to razem wzięte powoduje zaś, że radca prawny nie powinien być ślepym wykonawcą udzielonych jej przez stronę zleceń, lecz doradcą prawnym strony posiadającym możliwość samodzielnego uznania zasadności tego, czy istnieją przesłanki do złożenia skargi kasacyjnej. W konsekwencji nie było możliwości uwzględnienia wniosku o przyznanie wynagrodzenia za tak spełnioną z urzędu pomoc prawną.

W postanowieniu sygn. II SA/Kr 267/12 Sąd rozważał jaki skutek na bieg terminu do uiszczenia wpisu wywiera - w terminie otwartym dla uiszczenia wpisu - złożenie ponownego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Wskazał, że w orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, zgodnie z którym ponowne złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, nawet dokonane w terminie określonym w kolejnym wezwaniu do uiszczenia wpisu wystosowanym do strony po wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia nie ma wpływu na toczące się postępowanie, a zatem nie przerywa terminu do opłacenia skargi. Sąd po zakończeniu postępowania z wniosku o przyznanie prawa pomocy i odmowie zwolnienia strony z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, ma obowiązek stosownie do art. 220 § 1 ppsa ponownie wezwać stronę do uiszczenia wpisu od zażalenia, wyznaczając ustawowy termin do dokonania tej czynności oraz wskazując rygor jej niewykonania. Jeżeli natomiast strona po doręczeniu jej takiego wezwania, a przed upływem siedmiodniowego terminu do zapłacenia należnych kosztów postępowania, wystąpi do sądu z ponownym wnioskiem o przyznanie prawa pomocy wówczas bieg terminu do opłacenia skargi nie zostaje przerwany. Prawomocność postanowienia w sprawie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych oznacza obowiązek strony uiszczenia wymaganego wpisu. Oczywiście, skarżący ma prawo złożyć taki wniosek po raz kolejny, ale ewentualne przyznanie prawa pomocy dotyczyć będzie kosztów przyszłych, nie ulega bowiem wątpliwości, że postanowienie o przyznaniu prawa pomocy ma charakter konstytutywny

i wywołuje skutki ex nunc, tzn. od daty wniesienia wniosku i nie działa ono z mocą wsteczną.

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

### **1. Art. 154, 149 ppsa**

Do Wydziału I w 2013 r. wpłynęła jedna sprawa o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku, która nie została jeszcze rozpoznana. Załatwiono natomiast jedną sprawę z 2012 r., w której wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2013 r. wymierzono organowi grzywnę.

W dwóch sprawach wniesiono o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 ppsa: w jednej wniosek uwzględniono, druga nie została jeszcze załatwiona.

W Wydziale II w trybie art. 154 § 1 ppsa rozpoznano siedemnaście spraw: w trzech sprawach skargi oddalono, w pięciu skargi uwzględniono, dziewięć spraw załatwiono w inny sposób.

Nadto w siedemnastu sprawach ( w tym w trzech z urzędu) wymierzono grzywnę na podstawie art. 149 § 2 ppsa.

W Wydziale III zapadło osiem orzeczeń w trybie art. 154 § 1 ppsa: w dwóch sprawach skargi zostały oddalone, w pozostałych skargi zostały odrzucone.

Nadto w dwóch sprawach nałożono grzywny na podstawie art. 149 § 2 ppsa.

### **2. Art. 55 i 112 ppsa**

W Wydziale I nie odnotowano wpływu spraw w zakresie stosowania grzywny na podstawie art. 55 § 1 lub art. 112 ppsa.

Do Wydziału II wpłynęło 19 wniosków o wymierzenie grzywny na podstawie art. 55 ppsa. Załatwiono 23 takie sprawy, z czego w 12 przypadkach wymierzono grzywnę, jeden wniosek oddalono, 10 spraw załatwiono w inny sposób.

W jednej sprawie wymierzono grzywnę na podstawie art. 112 ppsa.

W Wydziale III w zakresie stosowania grzywny w trybie art. 55 § 1 ppsa w Wydziale rozpoznano osiem spraw: w dwóch sprawach wymierzono grzywnę, w czterech sprawach oddalono wniosek o wymierzenie grzywny, w dwóch odrzucono wniosek o wymierzenie grzywny. Nie zapadły orzeczenia wydane w trybie art. 112 ppsa.

### **3. Art. 155 ppsa**

W 2013 r. w WSA w Krakowie (Wydział III) wydano jedno postanowienie na podstawie art. 155 § 1 ppsa dotyczące Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu. Do dnia dzisiejszego brak jest stanowiska organu z art. 155 § 2 ppsa.

## **VI. Wybrane zagadnienia orzecznicze**

### **1. Wydział I**

#### Podatek od towarów i usług

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 1527/13 przedmiotem sporu było prawo podatnika do odliczenia pełnej kwoty podatku naliczonego zawartego w cenie nabytego luksusowego samochodu osobowego spełniającego formalne wymogi uznania go za bankowóz typu C, oraz zakupionego do niego paliwa.

W sprawie tej uchylono zaskarżoną decyzję, oraz poprzedzającą ją decyzję organu I Instancji. WSA w Krakowie doszedł bowiem do wniosku, że w stanie prawnym obowiązującym w okresie istotnym dla rozstrzyganej sprawy (wrzesień 2012 r.) podatnik miał prawo odliczyć w całości podatek naliczony związany z zakupem bankowozu i nabywanym do niego paliwem na zasadzie art. 86 ust.1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 pkt 5 oraz poz. 2 załącznika ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług pod warunkiem, że wykaże wykorzystywanie funkcji bankowozu w prowadzonej działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Wykorzystywanie bankowozu typu C może polegać na przewożeniu gotówki celem regulowania zobowiązań z tytułu wynagrodzeń, np. rozliczeń delegacji zatrudnianych pracowników, przy czym mogą to być kwoty poniżej granicy dla obowiązku wykorzystywania bankowozu przewidzianej przez przepisy rozporządzenia MSWiA z dnia 7 września 2010 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne. Organy podatkowe mogą przy tym dążyć do wykazania, że w rzeczywistości funkcja

bankowozu w ogóle nie była wykorzystywana lub też czynności podatnika stanowiły „nadużycie” prawa do odliczenia. Ocena czy mamy do czynienia ze sztucznym schematem działalności powodującym stwierdzenie nadużycia prawa wspólnotowego i zakwestionowanie pełnego odliczania podatku naliczonego, powinna jednak odbywać się na podstawie obiektywnych okoliczności i nie może być ona czyniona na podstawie subiektywnego zamiaru podatnika, który w przedmiotowej sprawie jest jedynie przypuszczany przez organ podatkowy czy też arbitralnego założenia przez organy podatkowe istnienia takiego nadużycia.

W sprawie I SA/Kr 969/13, we wniosku o udzielenie interpretacji zadano pytanie, czy wnioskodawca – Kancelaria Adwokacka, działająca w formie spółki partnerskiej - może wystawić refakturę na zwrot kosztów dojazdów nie wliczając ich do swojego wynagrodzenia i nie opodatkowując ich wg stawki VAT należnej od swojego wynagrodzenia. Zdaniem wnioskodawcy, w przedstawionym stanie faktycznym zwrot kosztów dojazdów, nie stanowi żadnej z czynności wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. nr 54, poz. 535 ze zm., powoływanej dalej jako „u.p.t.u”). Zwrot poniesionych przez wnioskodawcę na rzecz klienta kosztów dojazdów ma charakter nieodpłatny, a wydatek dokonywany jest na rzecz i w imieniu klienta.

Sąd nie podzielił tego poglądu i przyznał rację Ministrowi Finansów uznając, że ponoszone przez kancelarię wydatki z tytułu kosztów przejazdów w związku z wykonaniem usług, zwracane następnie przez usługobiorców, prawidłowo uznane zostały za wchodzące do podstawy opodatkowania VAT. Otrzymana z tego tytułu kwota stanowi wraz z wynagrodzeniem z tytułu świadczonej usługi, w myśl art. 29 ust. 1 ustawy o VAT, kwotę należną z tytułu sprzedaży usługi czyli obrót, który z kolei powinien być opodatkowany podatkiem od towarów i usług według stawki właściwej dla świadczonych usług w zakresie obsługi prawnej kontrahenta. Z tych względów kwota zwróconych kosztów przejazdu, musi być dokumentowana fakturą, a nie innymi dokumentami np. notą obciążeniową. Kwota należna, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o VAT, obejmuje bowiem całość świadczenia należnego od nabywcy, w tym także zwrot ponoszonych przez świadczącego usługę kosztów ściśle związanych z wykonaniem usługi. Wykładania ta jest adekwatna do treści obowiązujących regulacji wspólnotowych. Przepis art. 78 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości

dodanej (Dz.U.U.E.L.06.347.1 ze zm.) nakazuje bowiem zaliczanie do podstawy opodatkowania VAT podatków, ceł, opłat i innych należności z wyjątkiem samego VAT oraz kosztów dodatkowych takich jak: koszty prowizji, opakowania, transportu, ubezpieczenia itp. pobieranych przez świadczącego usługę od usługobiorcy. Zasada włączenia tych świadczeń do podstawy opodatkowania oznacza, że wartości tego typu kosztów, których ciężar przerzucany jest na nabywcę nie wykazuje się jako odrębnego świadczenia, ale traktuje jako element świadczenia zasadniczego, z zastosowaniem stawki podatku właściwej dla zasadniczego świadczenia. Powyższą argumentację wspiera treść art. 78 lit. b Dyrektywy 112 w którym dodatkowe koszty włączane do podstawy opodatkowania zostały wymienione jedynie przykładowo i nie stanowią katalogu zamkniętego. Należy zatem przyjąć, że każdy koszt bezpośrednio związany ze świadczoną usługą, którym świadczący usługę obciążył klienta, powinien być włączony do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług.

Przywołane regulacje dyrektywy na gruncie ustawy o VAT realizuje właśnie wspomniany wyżej art. 29 ust. 1 tej ustawy, stanowiąc, że obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 459/13 przedmiotem sporu było prawo do obniżenia należnego podatku od towarów i usług o podatek naliczony wynikający z faktury VAT wystawionej za usługi prawne świadczone przez radcę prawnego, które związane były z dochodzeniem przez skarżącego odszkodowania za niezrealizowanie umowy, która była wykonywana w ramach działalności gospodarczej (opodatkowanej) prowadzonej przez skarżącego.

Sąd przyznał rację podatnikowi uznając, że przysługuje mu takie uprawnienie. W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że podstawowym przepisem zapewniającym neutralność podatku od towarów i usług na gruncie polskiej ustawy jest art. 86 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Przepis ten stanowi, że w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, z zastrzeżeniem art. 114, art. 119 ust. 4, art. 120 ust. 17 i 19 oraz art. 124. Zatem podatek ten obciąża konsumpcję. W związku z tym ciężarem podatku nie powinni być obciążeni podatnicy VAT w zakresie, w jakim wykorzystują zakupione towary i usługi do prowadzenia

działalności gospodarczej. W tym przypadku nie występują oni bowiem w charakterze konsumentów zakupionych towarów. Potwierdzeniem tego jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Przykładowo w orzeczeniu z dnia 14 lutego 1985 r. w sprawie Rompelman przeciwko Minister van Financien podkreślono, że wspólny system podatku od wartości dodanej zapewnia, by całość działalności gospodarczej, niezależnie od jej celu lub rezultatów, pod warunkiem, iż działalność taka sama w sobie podlega VAT, była opodatkowana w całkowicie neutralny sposób.

Poniesione wydatki na usługę prawną celem wystąpienia na drogę postępowania sądowego o niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy wpływa na uzyskanie obrotu opodatkowanego podatkiem od towarów i usług. Samo odszkodowanie nie stanowi czynności opodatkowanej, jednak usługa radcy prawnego związana z jego dochodzeniem podejmowana była w związku z szeroko rozumianą działalnością gospodarczą. Niezbędnym warunkiem zastosowania odliczenia podatku jest istnienie związku między wydatkami a czynnościami opodatkowanymi, związek ten może mieć charakter bezpośredni lub pośredni (jak w niniejszym przypadku). W wyniku tej czynności skarżący, będący podatnikiem, uzyskuje środki pieniężne wykorzystywane do prowadzenia podstawowej działalności. Zatem jeżeli przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej przez skarżącego są czynności opodatkowane podatkiem VAT, to wydatki ponoszone przez skarżącego za sporną usługę należy uznać za czynności, które służą prowadzeniu działalności opodatkowanej. Z tego względu podatek naliczony związany z tymi wydatkami podlegać będzie odliczeniu od podatku należnego w takim zakresie, w jakim podatek ten będzie związany ze sprzedażą opodatkowaną. Zlecenie usługi radcy prawnemu w niniejszej sprawie było bowiem związane z działalnością gospodarczą i opodatkowaną skarżącego.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 978/13 przedmiotem rozważań Sądu była kwestia, czy wydatki, które służą bezpośrednio tworzeniu i nadawaniu audycji (programów) radiowych - przede wszystkim zakupy dla potrzeb dziennikarzy (telefony, rozmowy telefoniczne, transport, bilety PKP, mikrofony i inny sprzęt), usługi zewnętrznych firm związane bezpośrednio z programami (audycjami), zakup audycji - mogą zostać zakwalifikowane jako „wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych” w rozumieniu art. 86 ust. 1 ustawy o VAT (emisji reklam)



i w konsekwencji czy wydatki te można odliczyć proporcjonalnie na zasadzie art. 90 ust. 2 i nast. tej ustawy.

Strona wykonywała zarówno czynności opodatkowane VAT, jak i korzystające ze zwolnienia od tego podatku. Czynności opodatkowane VAT polegały w szczególności na świadczeniu usług reklamowych opodatkowanych stawką podstawową. Usługi reklamowe, co do zasady nie składają się na audycję (program) radiowy. Zazwyczaj reklamy nadawane są pomiędzy audycjami (programami), albo w ich przerwie. Mogą także zdarzać się takie sytuacje, w których reklama będzie częścią programu (audycji) nadawanego przez wnioskodawcę. Strona twierdziła, że zgodnie z art. 4 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, reklamą jest przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów i usług; reklamą jest też autopromocja. Definicja reklamy jest więc szeroka i obejmuje również takie sytuacje, w których całą audycja lub program są przygotowane w celu reklamowym, lub w trakcie audycji (programu) pojawiają się elementy reklamy (lokowanie produktów).

W sprawie tej Sąd podzielił pogląd organu podatkowego i oddalił skargę. Zwrócił przy tym uwagę na zakres i granice zwolnienia podatkowego określone w art. 43 ust. 1 pkt 34 ustawy o VAT. W myśl tego przepisu zwalnia się od podatku usługi związane z realizacją zadań radiofonii i telewizji świadczone przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji, z wyłączeniem:

- a. usług związanych z filmami i nagraniami na wszelkich nośnikach,
- b. usług w zakresie produkcji filmów reklamowych i promocyjnych,
- c. usług reklamowych i promocyjnych,
- d. działalności agencji informacyjnych.

Skoro strona skarżąca jest „jednostką publicznej radiofonii”, zatem jej „usługi związane z realizacją zadań radiofonii” są objęte zwolnieniem, o którym mowa. Tylko w zakresie wskazanym w punktach a - d zwolnienie nie obowiązuje, a zatem tylko w tym zakresie skarżąca może skorzystać z prawa do odliczenia. Skoro ustawodawca podjął decyzję o zakresie zwolnień podatkowych, a w konsekwencji również o zakresie dopuszczalnych odliczeń od podatku, to próba odliczenia na innej podstawie pewnych wydatków bezpośrednio związanych z czynnościami zwolnionymi nie zyskała aprobaty Sądu. Podkreślono, że podzielenie argumentacji strony skarżącej miałooby ten skutek, że działalność reklamowa strony skarżącej

korzystałaby z pełnego odliczenia, natomiast pozostała działalność - w tym również „usługi związane z realizacją zadań radiofonii i telewizji świadczone przez jednostki publicznej radiofonii” podlegałyby odliczeniu na zasadzie proporcji określonych w art. 90 ust. 2 i nast. ustawy o VAT. Innymi słowy gdyby zgodzić się ze stroną skarżącą, że „każdy z zakupów związanych z tworzeniem audycji radiowych ma - w mniejszym lub większym stopniu - związek ze sprzedażą opodatkowaną spółki, czyli z emisją reklam”, to powołany wyżej art. 43 ust. 1 pkt 34 ustawy o VAT straciłby znaczenie.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 402/13 strona skarżąca działając jako sprzedawca wystawiła w dniu 22 kwietnia 2009 r. fakturę VAT nr FA/34/2009 na rzecz nabywcy z tytułu sprzedaży praw (zgodnie z umową z dnia 18 kwietnia 2009 r.) o wartości 47.080.000,00 zł. wykazując wartość podatku VAT w kwocie 10.357,600,00 zł. Wystawiona faktura została przekazana do nabywcy ale nie została ujęta w rejestrze sprzedaży za miesiąc kwiecień 2009 r., a podatek należny wykazany w przedmiotowej fakturze nie został wykazany w deklaracji VAT-7 złożonej za ten miesiąc. Z wyjaśnień strony wynika, że powodem takiego zachowania był fakt, że nabywca nie zapłacił za wystawioną fakturę. Jednocześnie sprzedawca nie podjął żadnych kroków w celu sprzedaży praw będący przedmiotem faktury, a przedmiot licencji nie został wydany. Wystawił natomiast fakturę korygującą w dniu 7 maja 2009r. która została dostarczona stronie przeciwnej dopiero w październiku 2009 r.

Nabywca po otrzymaniu faktury odliczył podatek naliczony z niej wynikający, co było przedmiotem wszczęcia postępowania podatkowego i wydania decyzji wymiarowych przez Naczelnika Małopolskiego Urzędu Skarbowego oraz Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie, w których zakwestionowano możliwość odliczenia 10.376.600,00 zł. podatku VAT wynikającego z faktury FA/34/2009. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2012 r. sygn. akt I SA/Kr 1310/11 stanowisko to podzielił, uznając, że wystawiona przez sprzedawcę faktura nie dokumentowała rzeczywistego zdarzenia gospodarczego. Zatem po stronie nabywcy nie powstało uprawnienie do obniżenia kwoty podatku należnego o wynikającą z tejże faktury kwotę podatku naliczonego.

Tymczasem organ pierwszej instancji w decyzji z dnia 9 sierpnia 2010 r. określił stronie skarżącej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług za miesiąc kwiecień 2009 r. w kwocie 10.051.147 zł. dokonując

rozliczenia podatku na podstawie 108 ust.1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm. ).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 15.10 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 402/13 nie podzielił stanowiska organów uznając, że wykładnia art. 108 ust. 1 u.p.t.u dokonana przez organy jest nieprawidłowa.

Art. 108 ust. 1 u.p.t.u. ma bowiem charakter sankcyjno-prewencyjny, mający zapobiegać nadużyciom w systemie VAT i należy stosować go z uwzględnieniem analizy, czy zaistniała sytuacja wytworzona faktem wystawienia faktury, o której mowa w tym przepisie, niesie za sobą ryzyko jakiegokolwiek obniżenia wpływów z tytułu podatków, zgodnie z zasadą neutralności podatku VAT. Wyeliminowanie takiego zagrożenia przez samego podatnika lub przez organ podatkowy w toku postępowania podatkowego, czyni nieuzasadnionym (niecelowym) jego stosowanie, gdyż naruszałoby to zasadę neutralności VAT i pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, która wynika z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten jest zgodny z art. 203 Dyrektywy 2006/112/WE Rady.

Z kolei na okoliczność, że art. 203 dyrektywy 2006/112 ma na celu eliminację ryzyka uszczuplenia dochodów podatkowych, jakie może powodować prawo do odliczenia przewidziane w art. 167 i nast. tej dyrektywy wskazywał też TSUE w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-138/12 w sprawie Rusedespred OOD (teza 24). Na tle stanu faktycznego sprawy C-138/12, Trybunał zaznaczył, że stosowanie przepisu art. 203 dyrektywy 112 nie jest bezwarunkowe. Ograniczone jest poprzez nadrzędną zasadę neutralności podatkowej, która stanowi fundament wspólnego systemu podatku VAT. Zasada neutralności podatkowej powinna być zatem rozumiana wielopłaszczyznowo, dlatego przepisy służące zapewnieniu prawidłowego poboru podatku i zapobieganiu przestępczości podatkowej, takie jak przepis art. 203 dyrektywy 112, jak również ich stosowanie w praktyce, nie mogą stać w sprzeczności z fundamentalną zasadą obowiązującą we wszystkich krajach członkowskich Unii – zasadą neutralności podatkowej.

W omawianej sprawie ponieważ organy podatkowe w sposób ostateczny odmówiły odbiorcy spornej faktury prawa do odliczenia, niebezpieczeństwo uszczuplenia dochodów podatkowych związane z owym odliczeniem zostało całkowicie wyeliminowane.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 499/13 przedmiot sporu sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy art. 32 u.p.t.u. znajduje zastosowanie do podatkowej grupy kapitałowej do której mają zastosowanie przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Sąd oddalając skargę stwierdził, że podmioty tworzące PGK tracą status odrębnych podatników tylko na gruncie podatku dochodowego, natomiast zachowują ten status w zakresie pozostałych podatków. W szczególności, podmioty tworzące PGK nadal pozostają odrębnymi podatnikami podatku VAT, a więc transakcje pomiędzy podmiotami tworzącymi PGK podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT na zasadach wskazanych w regulacjach w zakresie podatku od towarów i usług. W konsekwencji wskazany art. 32 u.p.t.u. znajdzie zastosowanie do podmiotów należących do PGK.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 1607/13 przedmiotem skargi była pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie opodatkowania wydania zamiennych nieruchomości gruntowych w miejsce wypłaty odszkodowania za przejęte nieruchomości na cele publiczne.

Wnioskodawca (Gmina Miejska Kraków) uważał, że wykonane w oparciu o przepis szczególny art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami przeniesienie prawa do nieruchomości tytułem wygaszenia roszczenia o odszkodowanie nie stanowi odpłatnej dostawy, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług lecz stanowi szczególny przypadek wygaszenia zobowiązania z tytułu odszkodowania. Celem takiego przeniesienia własności tytułem odszkodowania nie jest realizacja przysporzenia w oparciu o stosunek cywilnoprawny, ale zaspokojenie w drodze decyzji administracyjnej roszczenia z tytułu odszkodowania - w sposób najbardziej optymalny bo w formie restytucji naturalnej. Przeniesienie prawa własności opisanej nieruchomości nie może być traktowane zatem jako odpłatna dostawa towaru, gdyż czynność ta nie stanowi w ogóle obrotu gospodarczego, ponadto wnioskodawca nie otrzymuje z przyznania nieruchomości tytułem odszkodowania żadnego wynagrodzenia.

Sąd nie podzielił tego poglądu. Uznał bowiem, że odpłatność o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy VAT może polegać także na zamianie towarów, zamianie towaru na usługę i odwrotnie, wydaniu towarów (świadczenie usług) w zamian za wierzytelności itp. Mamy tutaj bowiem do czynienia z konkretną korzyścią,

która należna jest za dokonywane świadczenie. W związku z tym za odpłatną dostawę uważana będzie nie tylko cywilnoprawna umowa zamiany, ale również wydanie nieruchomości w miejsce świadczenia pieniężnego tytułem odszkodowania celem jego spełnienia. Nie ma przy tym znaczenia, że wydanie nieruchomości zamiennych nastąpiło w trybie procedur regulowanych przepisami prawa administracyjnego dotyczącego ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Podkreślono przy tym, że nie będzie miał w sprawie zastosowania art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług, który wyłącza organy władzy publicznej z opodatkowania. Dotyczy on bowiem tylko tych czynności, które są bezpośrednio realizacją zadań publicznych (np. załatwiania indywidualnych spraw w trybie administracyjnym, pobierania należności publicznoprawnych). Nie dotyczy natomiast wszelkich innych transakcji jedynie pośrednio związanych z realizacją zadań publicznych. Fakt, że realizacja tego typu czynności następuje w trybie przepisów należących do sfery prawa publicznego i kosztem funduszy publicznych nie może mieć istotnego znaczenia dla stosowania art.15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług. Przepisy prawa administracyjnego (w tym dotyczące gospodarki nieruchomościami) regulują bowiem działalność organów władzy publicznej traktowanych przy tym jako jednostki sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), co oznacza, że z istoty przepisy te zawsze znajdą zastosowanie w działalności strony skarżącej, a więc nie mogą stanowić kryterium różnicujące sposób opodatkowania.

#### Podatek akcyzowy

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 621/13 istota sporu dotyczyła przede wszystkim prawidłowego określenia co należy rozumieć pod pojęciem „niedobory” i „ubytki” o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. nr 29, poz. 257 ze zm.) powoływana dalej jako u.p.a.

Organ wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 1 u.p.a., akcyzie podlegają ubytki lub niedobory wyrobów akcyzowych zharmonizowanych powstałe w czasie produkcji, magazynowania, przerobu, zużycia lub przewozu. Podatnik zużywając skażony alkohol etylowy zwolniony od akcyzy ze względu na przeznaczenie

do produkcji aromatu nie posiadał ustalonych dopuszczalnych norm zużycia tego alkoholu.

Z uwagi na brak ustalonej zgodnie z powołanymi przez organ przepisami dopuszczalnej normy zużycia skażonego alkoholu etylowego używanego do produkcji aromatu, zdaniem Dyrektora Izby Celnej w Krakowie nie było realnej możliwości porównania faktycznego zużycia tego alkoholu z ustaloną normą. Zdaniem organu można zatem przyjąć, że skoro dopuszczalna norma zużycia skażonego alkoholu etylowego we wskazanym zakresie nie została ustalona to wynosiła ona zero. Skutkiem tego każde zużycie ww. alkoholu było równoznaczne z przekroczeniem norm zużycia czyli zużyciem nadmiernej ilości wyrobu akcyzowego, powodującym powstanie w ogólnej ilości rozliczanego wyrobu nieuzasadnionego ubytku (nieuzasadnionej straty).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 lipca 2013 r. nie podzielił tego stanowiska. Ustawodawca w art. 5 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 2 u.p.a. wprowadził nową, specyficzną kategorię niedoboru wynikającą z ponadnormatywnego zużycia wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, w przypadku ich zużycia do wytwarzania innych wyrobów. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że słownikowe znaczenie pojęć „niedobory” należy uzupełnić o uregulowania zawarte w art. 5 ust. 3 pkt 2 u.p.a., który wskazuje, że właściwy naczelnik ustala dopuszczalne normy zużycia wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, w przypadku ich zużycia do wytwarzania innych wyrobów.

Podkreślono jednak, że ta kategoria niedoboru może wystąpić jedynie po ustaleniu norm zużycia. Samo zużycie wyrobu akcyzowego zharmonizowanego do wytworzenia innego wyrobu nie mieści się w definicji pojęć „ubytek” bądź „niedobór”. To zaś powoduje, że w przypadku braku norm zużycia, nie może mieć zastosowania art. 5 ust. 1 u.p.a. albowiem tego rodzaju niedobór występuje wyłącznie jako ponadnormatywne zużycie.

W przypadku braku decyzji ustalającej dopuszczalne normy zużycia, nie ma przepisów, które by taką sytuację regulowały, nie przewidziano bowiem żadnych konsekwencji prawnych w tym sankcyjnego opodatkowania całości zużycia wyrobu akcyzowego. Brak decyzji powoduje, że normy zużycia nie zostają po prostu ustalone. Natomiast brak ustalenia norm zużycia powoduje niemożność ich przekroczenia.

## Podatek dochodowy od osób fizycznych

W sprawie sygn akt I SA/Kr 1256/13 spór koncentrował się na kwestii, czy podatnik może przy sprzedaży akcji zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów, przychód z realizacji instrumentów pochodnych, opodatkowanego na pierwszym etapie transakcji.

Skarżąca jest uczestnikiem planu akcyjnego organizowanego i finansowanego przez spółkę z siedzibą poza granicami Unii Europejskiej. Na jego podstawie w 2009 r. zostały skarżącej przyznane opcje na akcje i zastrzeżone certyfikaty akcji Restricted Share Units (dalej: RSU). Następnie przyznano skarżącej opcje na akcje i RSU w 2010 r., 2011 r. i 2012 r. Zarówno opcje na akcje, jak i RSU stanowią instrumenty oparte na papierach wartościowych (akcjach) i wskaźniku finansowym – ilości akcji bazowych (1 opcja/RSU = 1 akcja bazowa). Zarówno przyznane skarżącej opcje na akcje, jak i RSU nie są przedmiotem obrotu, a w związku z tym ich wartość jest niemierzalna (trudno mierzalna). Opcje stanowią instrument finansowy przyznający prawo do zakupu w przyszłości akcji spółki po z góry ustalonej cenie (tzw. cena wykonania). Cena wykonania jest określona w umowie, którą skarżąca zawarła ze spółką w momencie przystąpienia do planu akcyjnego. Realizacja opcji polega na zakupie akcji spółki po ustalonej wcześniej cenie wykonania. W przypadku gdy cena rynkowa akcji w dniu możliwej realizacji praw wynikających z instrumentu jest niższa niż cena wykonania, którą skarżąca zobowiązana byłaby zapłacić, opcja nie podlega realizacji. RSU natomiast stanowią instrument finansowy przyznający skarżącej prawo do nieodpłatnego otrzymania akcji spółki w przyszłości. Realizacja RSU polega zatem na nieodpłatnym otrzymaniu akcji. W przypadku realizacji RSU nie jest wymagana zapłata. Realizacja obu instrumentów, tj. zarówno opcji jak i RSU, może nastąpić nie wcześniej niż po upływie tzw. okresu restrykcji określonego w umowie, którą skarżąca zawarła ze spółką. Przed dokonaniem realizacji instrumentów skarżąca nie posiada żadnych praw akcjonariusza, w tym w szczególności prawa do dywidendy. Realizacja obu instrumentów, tj. zarówno opcji jak i RSU, może odbywać się przez dokonanie dostawy akcji. W momencie realizacji opcji/RSU skarżąca nabywa akcje spółki (realizacja poprzez dostawę instrumentu bazowego) wg ich wartości wynikającej z aktualnego notowania giełdowego z dnia realizacji. W zależności od tego, czy realizacji podlega opcja, czy RSU, otrzymana kwota będzie równa:

- wartości rynkowej akcji pomniejszonej o cenę nabycia akcji (cenę wykonania) określoną w momencie przystąpienia do planu akcyjnego - w przypadku realizacji opcji;
- wartości rynkowej akcji - w przypadku realizacji RSU.

W takim stanie faktycznym Sąd przyznał rację organowi interpretacyjnemu, że podatnik nie ma możliwości zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów, przychodu z realizacji instrumentów pochodnych, opodatkowanego na pierwszym etapie transakcji. Podkreślono, że w pierwszej kolejności należy przyporządkować koszty uzyskania przychodów do dochodów z konkretnego źródła, wskazanego w art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. Koszty uzyskania przychodów nie są bowiem kosztami uzyskania jakichkolwiek przychodów, lecz zawsze związane są z uzyskaniem przychodów z konkretnego źródła. Koszty uzyskania przychodu mogą pomniejszać tylko ten konkretny przychód. W konsekwencji koszty uzyskania przychodów należy przyporządkować do tego źródła przychodów, z którymi dane wydatki są związane. Źródłem przychodu w rozpoznawanej sprawie był art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. i z woli ustawodawcy określone zostały konkretne koszty uzyskania tego przychodu, którymi nie są koszty wskazane w art. 22 ust. 1d u.p.d.o.f. Ustawodawca świadomie zatem wyłączył te koszty z kosztów uzyskania przychodów przy opodatkowaniu źródła wymienionego w art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 437/13 kwestią sporną była okoliczność, czy zyski przekazane na kapitał zapasowy lub rezerwowy, a zatem niewypłacone wspólnikom tytułem dywidendy, spełniają przesłanki uznania za zyski niepodzielone, o których mowa w treści art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

Sąd uznał za zasadne stanowisko strony skarżącej, ponieważ prawidłowo rozdysponowany zysk, w tym także zysk rozdysponowany na kapitał zapasowy lub rezerwowy spółki, nie jest już zyskiem niepodzielonym w rozumieniu art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f., a tym samym nie stanowi dochodu podlegającego opodatkowaniu.

W uzasadnieniu podkreślono, że zgodnie z treścią powołanego wyżej przepisu dodanego na mocy nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009r dochodem (przychodem) z udziału w zyskach osób prawnych jest dochód (przychód) faktycznie uzyskany z tego udziału, w tym także m.in. wartość niepodzielonych



zysków w spółkach kapitałowych w przypadku przekształcenia tych spółek w spółki osobowe; przychód określa się na dzień przekształcenia.

Celem dokonanej nowelizacji było wyeliminowanie kontrowersji związanych z opodatkowaniem wspólników spółki kapitałowej przekształcanej w spółkę osobową. W świetle dokonanej nowelizacji nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nakazuje uznać za przychód faktycznie uzyskany z udziału w zyskach osób prawnych (zrównuje z nim), również przychód który spełnia warunki określone w pkt 8 ust. 5 art. 24. W tym przypadku, nawet gdy wspólnicy spółki kapitałowej nie uzyskali faktycznego zysku, to i tak w razie przekształcenia spółki kapitałowej w spółkę osobową, ich dochodem będzie ten zysk, chyba że został on podzielony.

Przyznano, że wskazany przepis wywoływał wątpliwości w zakresie rozumienia pojęcia „wartość niepodzielonych zysków w spółkach kapitałowych”, o czym świadczy niejedolite orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych. Możliwe są bowiem dwa znaczenia pojęcia „niepodzielony zysk”. Według pierwszego, jest to zysk, który nie został podzielony między wspólników (przeznaczony na wypłatę dywidendy). Według drugiego niepodzielony zysk to taki, który nie został podzielony między wspólników, ani w żaden inny sposób.

Sąd opowiedział się za takim rozumieniem pojęcia zysk podzielony, zgodnie z którym podzielony to taki, co do którego została podjęta decyzja o podziale przez osobę bądź osoby do tego uprawnione. Określenie to nie zawiera żadnych dalszych elementów charakteryzujących podział, tak co do osoby dokonującej podziału, ilości zysku podlegającemu podziałowi, czasu podziału, czy też sposobu tego podziału. Dokonywanie zatem próby rozróżnienia tego pojęcia np. ze względu na sposób podziału, czy też cel, na jaki przeznaczono środki, w przekonaniu Sądu będzie stanowić nadinterpretację tego przepisu. Natomiast za zachowanie wyczerpujące działanie polegające na podzieleniu zysku uznać należy zatem każdą uchwałę zgromadzenia wspólników spółki z o. o., które w ramach kompetencji zakreślonych przepisami k.s.h. dokonało podziału zysku niezależnie od sposobu, w jaki zysk ten został podzielony.

Podkreślono, że pogląd ten jest też prezentowany w szeregu innych orzeczeniach i wydaje się aktualnie dominować w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 1082/13 przedmiotem rozważań Sądu było zagadnienie do którego źródła przychodów, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych należy zaliczyć przychód uzyskany przez skarżącego z tytułu ustanowienia prawa użytkowania nieruchomości, a następnie określenie czy przychód ten może podlegać opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, o którym mowa w art. 6 ust. 1a ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. nr 144, poz. 930 ze zm.), jako uzyskany z tytułu umowy o podobnym charakterze do umowy dzierżawy.

Zdaniem organu, wskazany przychód stanowi dla podatnika przysporzenie majątkowe, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f. (przychód z innych źródeł), w związku z czym podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Zdaniem skarżącego z kolei przysporzenie to bardziej związane jest ze źródłem przychodu, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, a w konsekwencji powinno być opodatkowane w formie ryczałtowej, zgodnie z art. 6 ust. 1a u.z.p.d.

W ocenie Sądu, prawidłowy w spornym zakresie pogląd przedstawił skarżący.

Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. źródłami przychodów są najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze, w tym również dzierżawa, poddzierżawa działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze albo na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, z wyjątkiem składników majątku związanych z działalnością gospodarczą.

Z powołanym przepisem powiązana jest regulacja art. 6 ust. 1a u.z.p.d. określająca, iż opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych podlegają również otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze.

Obydwa zacytowane przepisy mają charakter otwarty, pozwalający na objęcie zakresem swej dyspozycji zdarzeń czy stanów faktycznych, których cechy są zbliżone. Stąd mimo, iż ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie definiuje pojęcia umów o podobnym charakterze już wykładnia językowa pozwala

przyjąć, iż chodzi o umowy o podobnym a nie tożsamym czy identycznym charakterze.

Zaliczenie wynagrodzenia z tytułu użytkowania do źródła przychodów z art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.f. a w konsekwencji uznanie za dopuszczalne objęcie tego rodzaju przychodu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych na podstawie art. 6 ust. 1a u.z.p.d. winno nastąpić ze względu na wynik wykładni systemowej i celowościowej.

Odwołanie się przez ustawodawcę do konstrukcji umów najmu, dzierżawy i umów o podobnym charakterze wskazuje na wspólną cechę właściwą dla tego typu przychodów, jaką jest odpłatne korzystanie z cudzej rzeczy, które nie prowadzi do nabycia jej własności, tak jak to ma miejsce przypadku użytkowania ustanowionego za wynagrodzeniem. W obu instytucjach mamy więc do czynienia z używaniem i pobieraniem pożytków z rzeczy, bez wyzbywania się jej własności. Stąd wiele podobnych rozwiązań zwłaszcza dotyczących sposobu korzystania z rzeczy, napraw, uprawnień i obowiązków dzierżawcy czy użytkownika, zwrotu rzeczy właścicielowi. Ponadto zarówno dzierżawa jak i użytkowanie powstają na podstawie umowy, która dodatkowo może zostać zawarta na czas określony jak i bezterminowo.

W tej sytuacji, ze względu na istotę uprawnień składających się na prawo użytkowania, wykazujących znaczne podobieństwo do uprawnień wynikających z umowy dzierżawy – na które zasadnie powoływał się skarżący – różnice pomiędzy tymi instytucjami, nie mają na tyle istotnego znaczenia by na gruncie powołanych ustaw podatkowych nie można było uznać je za umowy o podobnym charakterze.

Ponadto brak jest jakichkolwiek podstaw by przyjąć, że ustawodawca zawęził pojęcie „innych umów o podobnym charakterze” w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 6 ust. 1a ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym tylko i wyłącznie do umów o charakterze zobowiązaniowym. Podkreślono, że w doktrynie prawa cywilnego wskazuje się na podobieństwo prawa użytkowania z umową dzierżawy, oczywiście przy dostrzeżeniu cech różniących te instytucje.

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 1002/13, w której wniesiono skargę na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego spór sprowadzał się w istocie do wykładni użytego w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f., pojęcia „dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b”. Według organu wydającego interpretację, oceniając spełnienie warunków

wynikających z art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f., należy uwzględnić łączną sumę dochodów osiągniętych przez pełnoletnie dziecko podatnika z poszczególnych źródeł, a bez wpływu na wysokość dochodów, o których mowa w wymienionym przepisie, pozostają wykazane przez dziecko w zeznaniu podatkowym odliczenia od dochodu. Skarżąca argumentowała natomiast, że w niniejszej sprawie „chodzi o zasady wyliczenia podatku w oparciu o postanowienia art. 27 u.p.d.o.f. Z art. 26 wskazanej ustawy wynika właśnie, iż podstawę obliczenia podatku stanowi dochód po odliczeniu kwot m.in. składek określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Dokonując analizy spornego zagadnienia, Sąd wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. pojęciem „dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b”, wymaga odwołania się do tychże uregulowań ustawy. Przepis art. 27 ustawy ustanawia tzw. zasady ogólne opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych poprzez określenie skali podatkowej i jej poszczególnych elementów, w tym stawek podatku. Podobnie uregulowanie art. 30b ustawy normuje stawkę podatku w wysokości 19%, tyle, że dotyczy ona opodatkowania na zasadach szczególnych wyłącznie dochodów wskazanych w tym przepisie.

Powołane unormowania, oprócz określenia stawek podatku, wskazują jednocześnie na istotny element, jakim jest podstawa obliczenia podatku. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 1 in principio u.p.d.o.f. podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 29-30e oraz art. 44 ust. 4, pobiera się od podstawy jego obliczenia. Z kolei art. 30b ust. 2 u.p.d.o.f. (nieznajdący zastosowania w okolicznościach niniejszej sprawy) ustanawia szczególne zasady określenia podstawy obliczenia podatku według wskazanej w nim stawki liniowej w wysokości 19%. Wskazana w treści art. 27 u.p.d.o.f. podstawa obliczenia podatku dochodowego określona została w art. 26 ust. 1 ustawy, gdzie wskazano, że podstawę obliczenia podatku, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 3, art. 29-30c oraz art. 30e, stanowi dochód ustalony zgodnie z art. 9, art. 24 ust. 1, 2, 4, 4a - 4e, ust. 6 lub art. 24b ust. 1 i 2, lub art. 25, po odliczeniu kwot m.in. składek na ubezpieczenie społeczne (pkt 2), wydatków na cele rehabilitacyjne (pkt 6), tzw. ulgi internetowej (pkt 6a), czy też darowizn, w tym również na cele krwiodawstwa (pkt 9). Tak więc, określając wysokość podstawy opodatkowania, należy pomniejszyć dochód o kwoty wymienionych w art. 26 u.p.d.o.f. odliczeń. Dopiero wyliczona w ten sposób wysokość podstawy obliczenia podatku pozwala na

określenie, czy należny podatek w danym przypadku w ogóle wystąpił i ewentualnie w jakiej wysokości.

Zatem należy się zgodzić, że przepis art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. odwołuje się do pojęcia „dochodów podlegających opodatkowaniu”, natomiast art. 26 tej ustawy normuje zasady określenia podstawy obliczenia podatku, co - w świetle konstrukcji podatku dochodowego, ale również i poprzez proste porównanie tych sformułowań - prowadzi do wniosku, iż nie są one tożsame. Nie można jednak pomijać, że w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. ustawodawca sprecyzował, że chodzi o „dochody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b”, a to pojęcie z kolei nie jest tożsame z ogólnym pojęciem „dochodów podlegających opodatkowaniu”. Gdyby zatem celem ustawodawcy było wskazanie, że przy obliczaniu kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 4 pkt 3, należy uwzględnić wszystkie dochody podlegające opodatkowaniu, tak jak chce tego organ, nieuzasadnionym byłoby nawiązywanie do unormowań art. 27 i art. 30b omawianej ustawy. Nie wydaje się natomiast, by jedynym celem odwołania się w treści analizowanego przepisu do unormowań art. 27 i art. 30b, było wyłączenie spod preferencji podatkowej sytuacji, w której pełnoletnie dziecko osiąga dochody opodatkowane w inny sposób niż na zasadach ogólnych, czy na zasadach przewidzianych w art. 30b ustawy.

W ocenie Sądu, poprzez nawiązanie w treści art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. do unormowań art. 27 i art. 30b tej ustawy, ustawodawca określił, że przy określaniu kwoty uprawniającej do zastosowania ulgi z tytułu wychowania pełnoletniego dziecka, należy uwzględnić kwotę odpowiadającą podstawie obliczenia podatku, do której odwołują się art. 27 i art. 30b ustawy. To od tej kwoty zależy bowiem bezpośrednio wysokość należnego podatku dochodowego oraz to, czy dziecko będzie w ogóle zobowiązane do jego uiszczenia. Przyjęcie natomiast, zgodnie z argumentacją organu, że odliczenia od dochodu nie mają wpływu na wysokość kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f., powodowałoby, tak jak w niniejszej sprawie, utratę przez podatnika ulgi z tytułu wychowania dziecka, mimo że z zeznania podatkowego dziecka wynikałby podatek w wysokości 0 zł.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 1447/13 spółka wyemitowała akcje wirtualne, które zostały nabyte przez osobę fizyczną - prezesa jej zarządu na podstawie osobnej umowy zawartej pomiędzy prezesem a spółką. Zgodnie z tą umową termin „akcja wirtualna bez prawa głosu” oznaczał prawo do otrzymania kwoty równej

wartości jednej zwykłej akcji spółki po wartości księgowej obliczonej według ostatniego zweryfikowanego sprawozdania, podzielonej przez liczbę akcji z prawem głosu lub też w takiej samej proporcji obliczonej wartości jednego udziału w kwocie pieniężnej, papierach wartościowych lub innej formie zapłaty jaka może być otrzymana za sprzedaż, wymianę akcji lub w publicznej ofercie. Bezspornym było, że prezes spółki - z tytułu rozporządzenia prawami, jakie są związane z nabytymi akcjami wirtualnymi, otrzyma przychód w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości równej wartości księgowej akcji. Spór dotyczył natomiast przypisania go do źródła uzyskania przychodu, w szczególności czy przychód uzyskany ze zbycia tzw. akcji wirtualnych przez prezesa zarządu skarżącej spółki jest przychodem z kapitałów pieniężnych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.) z uwagi na to, że akcje wirtualne są pochodnym instrumentem finansowym, czy też stanowi przychód z działalności wykonywanej osobiście, o którym mowa w art. art. 13 pkt 7 cytowanej ustawy, bowiem przyznanie akcji nastąpiło tylko i wyłącznie w związku z pełnioną przez nabywcę funkcją i miało charakter motywacyjny, ponieważ wielkość wypłaty uzależniono pośrednio od wyników finansowych uzyskanych przez spółkę.

Sąd nie podzielił argumentacji organów podatkowych i uznał, że nie ma powodu, by akcjom wirtualnym odmawiać przymiotu pochodnego instrumentu finansowego, a przychodom z jego realizacji kwalifikacji z art. 17 ust. ust. 1 pkt 10 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Nie zgodzono się przy tym z poglądem, że konstytutywnym elementem pochodnego instrumentu finansowego jest brak jego motywacyjnego charakteru, czy też możliwość jego zbycia.

Podkreślono także, że nie można potraktować przychodu z tytułu realizacji przez prezesa praw wynikających z posiadanych przez niego akcji wirtualnych wyemitowanych przez skarżącą spółkę jako przychodu uzyskanego w związku z pełnieniem funkcji w organach spółki na podstawie samego tylko aktu ustanowienia. Po pierwsze dlatego, że osiągnięcie tego przychodu nie jest związane z pełnieniem przez prezesa funkcji w organach spółki, czyli z wykonywaniem określonych czynności w ramach tych organów, gdyż otrzymanie tego przychodu uwarunkowane zostało wcześniejszym nabyciem akcji wirtualnych, a nie okolicznością pozostawania w organach spółki. Prezes spółki nie był zobowiązany do jakichkolwiek świadczeń na rzecz spółki z tytułu posiadanych akcji wirtualnych. Po drugie zaś sporny przychód

został uzyskany na skutek realizacji zapisów odrębnej umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy nim a spółką, jego wypłata nie wynikała w żaden sposób z samego aktu ustanowienia.

### Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie sygn. akt I SA/Kr 936/13 przedmiotem sporu była pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie możliwości i momentu zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów odszkodowania.

Sąd podzielił argumentację strony skarżącej, że zapłacona przez spółkę rekompensata za odstąpienie od umowy stanowi koszt uzyskania przychodu.

Chcąc uniknąć straty, skarżąca działała dla osiągnięcia jak najlepszego rezultatu ekonomicznego, co trudno uznać za sprzeczne z interesami fiskalnymi Skarbu Państwa. Przytoczony przez organ odwoławczy argument o niedopuszczalności obciążania Skarbu Państwa ryzykiem działania podmiotu gospodarczego, nie może mieć waloru bezwzględnej dyrektywy interpretacyjnej. Ryzyko takie uwzględnia już sama konstrukcja podatku dochodowego, bowiem nie obciąża się podatkiem podmiotów wykazujących straty, i to niezależnie od okoliczności.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 1028/13 zagadnieniem spornym była odpowiedź na pytanie, czy dochody uzyskiwane z tytułu zbycia akcji lub udziałów nabytych uprzednio ze środków publicznych oraz dochody uzyskiwane z udziału w zyskach spółek powstałych w wyniku preinkubacji, będą zwolnione od opodatkowania na mocy art. 17 ust. 1 pkt 53 u.p.d.o.p. Sąd podzielając stanowisko organu interpretacyjnego stwierdził, że skoro środki otrzymane z dofinansowania skorzystały ze zwolnienia o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 53 u.p.d.o.p w momencie ich otrzymania to kolejne operacje związane z gospodarowaniem tymi środkami stanowią dochody z innego zdarzenia prawnego niż otrzymanie dofinansowanie. Ustawodawca w analizowanym przepisie wyraźnie bowiem ograniczył się do zwolnienia jedynie „środków otrzymanych”, co wprost oznacza, że jedynie to konkretne zdarzenie podlega zwolnieniu. Zbycie zaś udziałów bądź akcji, jak również osiąganie zysków z dochodów w innych spółkach, nie jest bezpośrednio związane z

otrzymaniem środków w formie pomocy udzielonej w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich.

### Podatek od czynności cywilnoprawnych

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

Wątpliwości Sądu powstały przy rozpoznawaniu skargi na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku od czynności cywilnoprawnych w zakresie skutków podatkowych podwyższenia kapitału zakładowego spółki komandytowo-akcyjnej w związku z wniesieniem do tej spółki wkładu niepieniężnego w postaci: akcji innej spółki komandytowo-akcyjnej, akcji spółki akcyjnej oraz udziałów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W uzasadnieniu pierwszego pytania zwrócono uwagę, że ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych zawiera wyłączenie spod opodatkowania umów spółek i ich zmian związanych z wniesieniem do spółki kapitałowej, w zamian za jej udziały lub akcje, przedsiębiorstwa spółki kapitałowej lub jego zorganizowanej części, oraz udziałów lub akcji innej spółki kapitałowej dających w niej większość głosów (art. 2 pkt 6 ustawy pcc). Przepis ten stanowi realizację obowiązku



implementacji art. 5 ust. 1 lit. e) w zw. z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2008/7, a więc zobowiązania państw członkowskich do nienakładania na spółki kapitałowe podatku pośredniego w żadnej formie w odniesieniu do działań restrukturyzacyjnych. Powyższe wyłączenie przewidziane w ustawie pcc dotyczy spółek kapitałowych, a więc nie odnosi się do spółki komandytowo-akcyjnej, która uznana została za spółkę osobową.

Gdyby jednak spółka komandytowo-akcyjna została uznana za spełniającą kryteria uznania za spółkę kapitałową wskazane w art. 2 ust. 1 lit. b) lub c) dyrektywy 2008/7, czynności restrukturyzacyjne dotyczące tej spółki podlegałyby regulacji art. 4 i 5 dyrektywy 2008/7. Stąd też konieczna dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed Sądem jest interpretacja art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2008/7.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) spółką kapitałową jest każda spółka, której udziały w kapitale lub majątku mogą być przedmiotem transakcji na giełdzie. W odniesieniu do spółki komandytowo-akcyjnej, przedmiotem transakcji na giełdzie nie może być wkład (udział) komplementariusza. Natomiast akcje spółki komandytowo-akcyjnej mogą być przedmiotem obrotu giełdowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 2010 r. Nr 211 poz. 1384 – tekst jedn. ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. 2009 r. Nr 185 poz. 1439 – tekst jedn. ze zm.). Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/7, spółką kapitałową jest także spółka prowadząca działalność skierowaną na zysk, której członkowie mają prawo zbytu swoich udziałów stronom trzecim bez uprzedniego upoważnienia oraz odpowiadają za długi spółki tylko do wysokości swoich udziałów. W przypadku spółki komandytowo-akcyjnej, warunki te spełnione są przez część „kapitałową” tej spółki, a więc w odniesieniu do jej akcji i akcjonariusza. Nie są natomiast spełnione w odniesieniu do wkładu i odpowiedzialności komplementariusza.

W związku z tym wątpliwość Sądu odnosząca się do interpretacji art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2008/7 dotyczy tego, czy warunki ustanowione w tych przepisach należy odnosić do całości majątku i udziałowców spółki, czy też wystarczy, gdy warunki te, ze względu na charakter prawny spółki, spełnione zostaną przez część kapitału i udziałowców spółki. Jak wskazano wyżej, w przypadku spółki komandytowo-akcyjnej, łączącej elementy spółki osobowej i kapitałowej, jedynie

część „kapitałowa”, a więc akcje i akcjonariusze tej spółki spełniać będą warunki, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b) lub c).

Odnosząc się natomiast do przedmiotu pytania drugiego zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/7 na użytek dyrektywy wszelkie inne spółki, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub osoby prawne prowadzące działalność skierowaną na zysk uważa się za spółki kapitałowe. Spółka komandytowo-akcyjna spełnia warunki tej definicji, a więc powinna być uważana za spółkę kapitałową w rozumieniu tego przepisu. Jednak w odniesieniu do podmiotów uznanych za spółki kapitałowe na podstawie art. 2 ust. 2, art. 9 dyrektywy 2008/7 przewiduje, że państwa członkowskie mogą zdecydować o nieuznawaniu ich za spółki kapitałowe na użytek nakładania podatku kapitałowego.

Przy interpretacji tego przepisu powstaje jednak wątpliwość, czy brak uznania podmiotu za spółkę kapitałową na jego podstawie oznacza, że państwo członkowskie ma całkowitą dowolność w opodatkowaniu takiego podmiotu podatkiem kapitałowym, a więc, czy opodatkowanie to pozostaje poza regulacją dyrektywy 2008/7. Wątpliwość ta powstaje w szczególności w sprawie takiej, jak tocząca się przed Sądem występującym z pytaniem, t.j. w sytuacji, gdy spółka komandytowo-akcyjna w ustawie pcc nie jest uznawana za spółkę kapitałową, ale jednocześnie jest opodatkowana takim samym podatkiem kapitałowym, jakim opodatkowane są spółki kapitałowe. Według ustawy pcc nie znajdują jednak do niej zastosowania zwolnienia i wyjątki jakie stosowane są wobec spółek kapitałowych w wykonaniu przepisów dyrektywy 2008/7.

W związku z tym nie jest jasne, czy jeśli państwo członkowskie opodatkuje dany podmiot krajowym podatkiem kapitałowym, tak jakby stanowił on spółkę kapitałową, to jest jednocześnie uprawnione do nieuznania go za spółkę kapitałową dla potrzeb zastosowania dyrektywy.

Ponadto nie jest jasne, czy art. 9 dyrektywy 2008/7 zezwala państwom członkowskim na wyłączenie pewnych podmiotów spod opodatkowania podatkiem kapitałowym zdefiniowanym w dyrektywie, czy też zezwala na wyłączenie tych podmiotów spod regulacji dyrektywy, a więc przyznaje całkowitą dowolność w opodatkowaniu podatkiem kapitałowym spółek, wobec których skorzystano z możliwości wyłączenia przewidzianej w art. 9 dyrektywy 2008/7. Przy przyjęciu interpretacji, że przepis ten zezwala na wyłączenie stosowania regulacji dyrektywy wobec takich podmiotów, państwa członkowskie mogą opodatkować podatkiem

kapitałowym spółki nie uznane przez nie za spółki kapitałowe, na takich samych zasadach jak spółki kapitałowe. Nie będą przy tym związane obowiązkami harmonizacji wynikającymi z dyrektywy 2008/7. Będą więc uprawnione, aby pomimo opodatkowania podatkiem kapitałowym pewnych podmiotów, nie stosować wobec nich np. zakazu opodatkowania czynności restrukturyzacyjnych z art. 5 czy zasady stand still z art. 7 dyrektywy. Przy przyjęciu drugiej z interpretacji, brak uznania przez państwo członkowskie danego podmiotu za spółkę kapitałową, oznacza, że spółka ta wyłączona jest spod możliwości opodatkowania podatkiem kapitałowym.

### Ordynacja podatkowa

W sprawie sygn akt I SA/Kr 1505/13 spór dotyczył kwestii czy treść wniosku była wystarczająca do udzielenia interpretacji oraz czy zakres żądanego przez organ podatkowy uzupełnienia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej został ustalony przez ten organ prawidłowo i czy wyjaśnienia złożone przez spółkę wraz z informacjami przedstawionymi we wniosku uzasadniały pozostawienie wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej bez rozpoznania.

Wniosek dotyczył obowiązku przechowywania i przesyłania faktury w sposób zapewniający autentyczność jej pochodzenia i integralność treści.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie przesyłania faktur w drodze elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej (Dz. U. 2012 poz. 1529) faktury mogą być przesyłane w drodze elektronicznej, w dowolnym formacie elektronicznym, pod warunkiem zapewnienia autentyczności pochodzenia, integralności treści i czytelności faktury. Jak jednoznacznie wskazano w ust. 2 przepisu, sposób zapewnienia autentyczności pochodzenia, integralności treści i czytelności faktury określa podatnik. W ust. 3 ustawodawca sprecyzował, że celowi temu mogą służyć dowolne kontrole biznesowe, które ustalają wiarygodną ścieżkę audytu między fakturą a dostawą towarów lub świadczeniem usług.

Skarżącą spółka, w świetle powyższych regulacji, chciała uzyskać odpowiedź, czy zaproponowany sposób przechowywania i przesyłania faktur w formie elektronicznej zapewni autentyczność i integralność faktur a przedstawiając własne

stanowisko w sprawie, stwierdziła, że w jej ocenie zaproponowany system kontroli biznesowych zapewni spełnienie wymaganych przez przepisy cech faktur.

Organ uznał przedstawiony we wniosku stan faktyczny za niewyczerpujący i wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku poprzez jednoznaczne wskazanie w opisie przedstawionego zdarzenia przyszłego czy system kontroli biznesowej jaki wprowadzi wnioskodawca, celem weryfikacji otrzymanych drogą elektroniczną faktur, będzie gwarantował autentyczność pochodzenia, integralność treści i czytelność faktur oraz czy zakupy towarów i usług dokumentowane fakturami elektronicznymi, o których mowa we wniosku, będą związane z czynnościami opodatkowanymi podatkiem VAT.

Udzielając odpowiedzi na wezwanie organu podatkowego wskazała, iż przedstawiony przez nią stan faktyczny odnoszący się do zdarzenie przyszłego jest kompletny zaś ocena czy opisane tam czynności wypełniają przesłanki zapewnienia autentyczności pochodzenia i integralność treści faktury nie jest elementem stanu faktycznego, lecz elementem oceny prawnej, którą w treści wniosku interpretacyjnego spółka przedstawiła w ramach „stanowiska podatnika”.

Organ pozostawił wniosek bez rozpoznania. Rozpoznając skargę na to postanowienie Sąd przyznał rację stronie skarżącej, gdyż sformułowanie w przedstawianym do oceny organu stanie faktycznym oczekiwanego przez organ stwierdzenia, a już zwłaszcza potraktowanie go jako okoliczność faktyczną z założenia prawidłową i nie podlegającą ocenie, pozbawiałoby sensu występowanie z wnioskiem o wydanie interpretacji. W takiej sytuacji wnioskodawca sam sobie odpowiedziałby na pytanie. W związku z tym ocena czy opisane w stanie faktycznym czynności wypełniają przesłanki zapewnienia autentyczności pochodzenia, integralność treści i czytelność faktur nie powinna być w badanym przypadku elementem stanu faktycznego, lecz elementem oceny prawnej zaś informacje, uzupełnienia których żądał organ podatkowy pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, miały być w istocie przedmiotem interpretacji indywidualnej.

Podkreślono przy tym, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej stanowi – w świetle definicji legalnych zawartych w art. 3 pkt 1 i 2 Ordynacji podatkowej – stanowi przepis prawa podatkowego. Wymieniony akt został

wydany na podstawie delegacji zawartej w art. 106 ust. 10 i 11 ustawy o podatku od towarów i usług.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 119/13 określono podatnikowi wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym. Sąd uchylił decyzję stwierdzając, że organ w pierwszej kolejności powinien był wszcząć postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności płatnika stosownie do treści art. 30 § 4 O.p. Zostało przy tym stwierdzone, że o tym, kogo organ obciąży odpowiedzialnością za nie zapłacony w terminie podatek, decydują przepisy prawa podatkowego, nie zaś wola organu podatkowego. Tymczasem w omawianej sprawie organ zupełnie pominął dyspozycję art. 30 § 4 O.p. i całością zobowiązania (należność główna plus odsetki) obciążył podatnika, choć powoływał się on na okoliczność, że to płatnik nie wykonał swoich obowiązków określonych w art. 8 O.p.

W sprawie sygn akt I SA/Kr 721/13 organ podatkowy zaliczył stwierdzoną nadpłatę na poczet zaległości podatkowej, która w momencie zaliczenia stwierdzona była nieostateczną decyzją. Uchylając zaskarżone postanowienie Sąd stwierdził, że art. 239a O.p. odnosi się do wszystkich sposobów realizacji obowiązków wynikających z wydanej decyzji nieostatecznej, a nie tylko wykonywanych w ramach egzekucji administracyjnej. Niewykonalność decyzji oznacza, że organ nie jest uprawniony do podjęcia żadnych działań zmierzających do powstania stanu zgodnego z treścią nieostatecznej, a zatem i niewykonalnej decyzji, a nie tylko działań w sferze czynności egzekucyjnych.

## **2. Wydział II**

### Prawo budowlane

W Wydziale II Ogólnoadministracyjnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w 2013 r. najwięcej rozpoznano spraw (601) z zakresu budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego. W grupie tej zdecydowanie największy odsetek spraw stanowiły sprawy dotyczące pozwolenia na budowę (278) i rozbiórki budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonania oceny

stanu technicznego obiektu oraz doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem (294).

a. dysponowanie nieruchomością na cele budowlane.

W wyroku sygn. II SA/Kr 836/13 Sąd wskazał, że kwestia prawa do dysponowanie nieruchomością na cele budowlane należy do zakresu prawa administracyjnego, skoro jednym z warunków, od którego zależy wydanie szeregu decyzji przewidzianych w Prawie budowlanym, jest posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Przepis art. 4 Prawa budowlanego formułuje zasadę wolności budowlanej, zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy pozwolenie na budowę może być wydane tylko temu kto wykazał, że posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. złoży, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenie według urzędowego wzoru, że takie prawo posiada. W podobny sposób prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi wykazać m.in. ten, kto zamierza realizować roboty budowlane, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, lecz jedynie zgłoszenia (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego), ten kto chce uzyskać decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę lub decyzję o przeniesieniu pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (art. 40 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego), ten kto zamierza zalegalizować samowolnie wybudowany obiekt budowlany (art. 48 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego), ten kto zamierza zmienić sposób użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego). Zatem zbadanie czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jest kwestią z zakresu prawa budowlanego i prawa administracyjnego, a nie tylko prawa cywilnego. Nie ma przy tym znaczenia, że tytuły prawne, z których prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynika, są z reguły tytułami cywilnoprawnymi. Organy administracji właściwe w sprawach uregulowanych w Prawie budowlanym są uprawnione i zobowiązane do badania, czy inwestor realizuje prawo zabudowy, o którym mowa w art. 4 Prawa budowlanego na nieruchomości, do której ma tytuł prawny uprawniający do wykonywania robót budowlanych. Skoro zaś taki tytuł

prawny jest z reguły tytułem cywilnoprawnym, to tym samym organy te są uprawnione i zobowiązane do badania czy inwestor posiada tytuł cywilnoprawny. Nie oznacza to, że organy administracji właściwe w sprawach uregulowanych w Prawie budowlanym są właściwe do rozstrzygania sporów dotyczących tego, kto posiada tytuł prawny do określonej nieruchomości. Jeżeli taki spór by się pojawił, to rozstrzygnąć o nim mógłby tylko sąd powszechny. Wówczas jednakże powstaje zagadnienie wstępne, uzasadniające zawieszenie postępowania prowadzonego przez organ administracji na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Dlatego też organ winien ustalić również czy inwestorowi przysługiwał tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i odnieść się do zarzutów skarżącej w tej kwestii.

#### b. altana w prawie budowlanym

W wyroku sygn. II SA/Kr 48/12 Sąd uznał, że altana o wymiarach: średnica 3,60 m, wysokość 2,50 m stanowi budowlę określoną w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, wymagającą uzyskania pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy. Nie podzielił twierdzeń skargi, że obiekt ten zaliczyć należy do obiektu małej architektury jakim jest kapliczka z uwagi na to, że w jego wnętrzu umieszczono „figurkę kultu religijnego z ziarnem ofiarnym zbóż i ryżu”.

W wyroku sygn. II SA/Kr 681/10 Sąd stwierdził, że pod pojęciem „altana” rozumie się niewielką budowlę ogrodową, zwykle drewnianą o ażurowych ścianach, służącą do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem. Obiekt konstrukcji drewnianej o wymiarach 8,10 m x 3,10m i wys. 3,50 m, przeznaczony do świadczenia usług gastronomicznych, nieosadzony trwale w gruncie, należało zakwalifikować zgodnie z definicją ustawową zawartą art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane jako tymczasowy obiekt budowlany.

#### c. ogrodzenia wymagające zgłoszenia

W wyroku sygn. II SA/Kr 1580/12 Sąd zaaprobował pogląd organów, że działka od strony której wykonano ogrodzenie stanowi działkę drogową. W ocenie sądu fakt, że w chwili obecnej działka w części, w której skarżący wzniesli przedmiotowe ogrodzenie nie posiada jezdni, nie zmienia oceny, że jest działką drogową kwalifikowaną w planie miejscowym jako droga gminna i w każdym czasie

mogą być na niej wykonane budowle stanowiące całość techniczno-użytkową przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 497/13 Sąd przyjął, że w przepisie art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w dacie wykonania obiektu sformułowanie „dróg, ulic, placów” użyte zostało w potocznym rozumieniu tych słów, co zgodne jest z definicjami „drogi” i „ulicy” zamieszczonymi w ustawie o drogach publicznych. Określenie „i innych miejsc publicznych” stanowi dopełnienie dla poprzedzającego je sformułowania „dróg, ulic, placów” .

#### d. przebudowa w prawie budowlanym

W wyroku sygn. II SA/Kr 242/13 Sąd uznał, wykonane roboty budowlane należy zakwalifikować jako przebudowę, skoro stan techniczny mieszkania uległ zmianie co do rozmieszczenia samych pomieszczeń w tym mieszkaniu, rozmieszczenia instalacji wewnętrznych i ich podłączenia do pionów (ciągów) tych sieci, obniżenia sufitów. Parametry użytkowe uległy więc zmianie.

Jako przebudowa wymagająca pozwolenia na budowę zostały również zakwalifikowane roboty budowlane polegające na zamurowaniu otworów okiennych i drzwiowych (tak w wyroku sygn. II SA/Kr 778/13).

W wyroku sygn. II SA/Kr 1617/12 Sąd nie zgodził się z dokonaniem przez organy zakwalifikowaniem wykonanego daszka jako przebudowy obiektu budowlanego. W wyniku przebudowy nie powstaje obiekt nowy, lecz przetworzeniu ulega obiekt istniejący. Umieszczenie na istniejącym tarasie zadaszenia nie jest przetworzeniem istniejącego obiektu budowlanego.

#### e. urządzenia reklamowe

W sprawie do sygn. II SA/Kr 1662/12 Sąd podzielił stanowisko organów, że zarówno parametry techniczne urządzenia reklamowego, jak i sposób jego posadowienia na dostosowanych stopach betonowych o wymiarach zewnętrznych 2,50 x 3,60 m, specjalnie przygotowanych i umieszczonych na gruncie działki przesądza jednoznacznie o trwałym połączeniu ww. wolnostojącego urządzenia reklamowego. Urządzenie to stanowi zatem budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego.



- f. termin na wniesienie sprzeciwu, skutki zrealizowania inwestycji niezgodnie ze zgłoszeniem.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1648/12 Sąd zaprezentował pogląd, że termin 30 dni na wniesienie sprzeciwu jest terminem „dla organu”, co oznacza, że tylko w tak zakreślonych ramach czasowych organ administracji uprawniony jest do korzystania ze swych kompetencji w sytuacji wypełniającej dyspozycję omawianej normy. Jednocześnie termin ten jest terminem „dla strony”. Oznacza bowiem obowiązek powstrzymania się przez stronę od zamierzonego działania przez określony czas, nie krótszy jednak niż 30 dni, liczony od daty dokonania zgłoszenia. Przyjąć więc należy, że przystąpienie przez inwestora do wykonywania robót budowlanych w 31 dniu od daty zgłoszenia jest działaniem co do zasady legalnym.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1470/12 Sąd wskazał, że dokonanie przez inwestora zgłoszenia, a następnie wybudowanie obiektu budowlanego w sposób sprzeczny z tym zgłoszeniem uprawnia do zakwalifikowania tego obiektu jako samowoli budowlanej.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1715/12 Sąd stwierdził, że przesłanką zastosowania przepisu art. 48 Prawa budowlanego jest całkowite zignorowanie przez inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a przesłanką zastosowania przepisów art. 50 i 51 tej ustawy - samowolne odstępianie od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź zgłoszeniu.

W wyroku sygn. II SA/Kr 681/10 Sąd wskazał, że dokonanie zgłoszenia i brak sprzeciwu właściwego organu w żadnym razie nie oznacza, że organ nadzoru budowlanego nie może podjąć postępowania w celu dokonania sprawdzenia, czy inwestycja została wykonana na podstawie zgłoszenia z naruszeniem prawa.

W wyroku sygn. II SA/Kr 547/13 Sąd wskazał, że w sytuacji, gdy strona zgłosiła wykonanie remontu i na tej podstawie wykonała rozbudowę, nadbudowę lub odbudowę budynku wymagającą pozwolenia na budowę, to dopuszcza się samowoli budowlanej podlegającej ocenie na podstawie art. 48 ustawy Prawo budowlane. W tych przypadkach zakres prac objętych remontem jest zdecydowanie różny i przyjęcie, że zgłoszenie odniosłoby skutek prawny, chociaż konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę, prowadziłoby do niedopuszczalnego obchodzenia prawa. Oceny prawnej w tym zakresie nie zmienia także fakt niezgłoszenia przez organ w

terminie sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust.5 Prawa budowlanego.

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 1739/12 Sąd zajmował się konsekwencjami wykonywania obiektu niezgodnie z dokonanym zgłoszeniem. Uznał, że zgłoszenie dotyczące obiektu mniejszego niż wykonywany oraz zlokalizowanego w sposób odmienny, nie uprawniało inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Oznacza to, że w sprawie znajdował zastosowanie art. 48 prawa budowlanego.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 691/13 Sąd podzielił stanowisko organów, że zbycie działki objętej zgłoszeniem nie przenosi praw do rozpoczęcia i realizacji robót budowlanych tym zgłoszeniem objętych na nowego właściciela nieruchomości.

g. wpływ wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie na toczące się postępowania legalizacyjne dot. obiektu.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 6/13 Sąd stwierdził, że organ może nałożyć obowiązek przedstawienia projektu budowlanego zamiennego (oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem) - tak w odniesieniu do robót budowlanych „wykonywanych” (po uprzednim wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych postanowieniem), jak i do budowy już „zakończonych”.

W wyroku sygn. II SA/Kr 461/13 Sąd podzielił pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z 7. 03. 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1216/10, zgodnie z którym „wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego w trybie art. 59 ust. 1 w związku z art. 55 pkt 1 prawa budowlanego nie jest załatwieniem sprawy o legalizację tego obiektu”.

h. ochrona konserwatorska

W sprawie do sygn. II SA/Kr 648/13 Sąd analizował prowadzenie inwestycji w kontekście przepisów o ochronie konserwatorskiej. Wskazał, że czym innym jest wpisanie danego obiektu, bądź obszaru, na którym ten obiekt się znajduje, do rejestru zabytków, a czym innym wpisanie go do gminnej ewidencji zabytków. Inne są też procedury przy wydawaniu pozwolenia na budowę w stosunku do takich obiektów, a w konsekwencji procedury zmierzające do legalizacji prac budowlanych na tego typu obiektach wykonanych bez wymaganego pozwolenia na budowę. W

pierwszym przypadku (przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków) wymagana jest decyzja wydana przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W drugim przypadku (obiektów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków) uzgodnienie z nim prac objętych zamiarem budowlanym. W konsekwencji procedura legalizacyjna w pierwszym przypadku wymagała będzie decyzji konserwatorskiej a w drugim uzgodnienia konserwatorskiego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 651/13 Sąd wskazał, że przed wydaniem decyzji co do nałożenia , względnie odmowy nałożenia, obowiązków na podstawie art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego w odniesieniu do budynku wpisanego do rejestru zabytków , należy uzyskać opinię konserwatora zabytków.

i. warunki jakim winny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1743/12 Sąd wskazał, że wszelkie wyjątki od zasady wyrażonej w § 12 ust.1 rozporządzenia w sprawie warunków jakim winny odpowiadać budynki i ich usytuowanie muszą być interpretowane ścieśniająco, a nie rozszerzająco. Prawodawca dopuszcza w § 3 pkt 1 cyt. rozporządzenia sytuowanie budynku w zabudowie jednorodzinnej w odległościach mniejszych niż wynika to z wyrażonej w § 12 ust.1 cyt. rozporządzenia zasady, ale tylko w przypadku działki budowlanej o szerokości mniejszej niż 16 m. Prawodawca jednoznacznie odnosi tę szerokość do działki, na której planowana jest inwestycja, a nie tylko do tej jej części, która jest „objęta projektem budowlanym”. Zatem to cała działka musi mieć szerokość mniejszą niż 16 m, aby znalazł zastosowanie § 3 pkt 1 cyt. rozporządzenia. Brak jest podstaw do korzystania z wyjątku określonego w tym przepisie w sytuacji, gdy działka tylko w części ma szerokość mniejszą niż 16 m, natomiast w pozostałej części szerokość tę przekracza. W sytuacji, gdy działka budowlana tylko na pewnym fragmencie swojej powierzchni ma szerokość mniejszą niż 16 m (tak jak w przedmiotowej sprawie), a w pozostałej części ta szerokość przekracza 16 m, zastosowanie § 12 ust. 1 pkt 3 jest niedopuszczalne.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 35/13 Sąd stwierdził, że pojęcie budynku gospodarczego w rozumieniu § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych nie stanowi definicji legalnej budynku gospodarczego z rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego i nie może być wykorzystane jako definicja przy

jego wykładni, zwłaszcza że taka definicja ogranicza uprawnienia inwestorów wynikających z korzystania przez nich z procedury zgłaszania zamiaru inwestycji. Ograniczenie to pośrednio ingeruje w wykonywanie prawa własności.

j. Interes prawny w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę

W wyroku sygn. II SA/Kr 975/12 Sąd podał, że o tym, kto jest stroną postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę przesądza art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zgodnie z którym stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Interes wspólnoty mieszkaniowej w postępowaniu administracyjnym nie może być wywodzony spoza przypisanego ustawą zakresu kompetencji wspólnoty. Wspólnota nie jest osobą prawną ani jednostką organizacyjną. Może ona, jako swoisty reprezentant właścicieli lokali, rozporządzać ich majątkiem, na który składają się m.in. korzyści i przychody z nieruchomości wspólnej, choć w rzeczywistości majątek ten stanowi współwłasność właścicieli lokali tworzących wspólnotę. Wspólnota powołana została tylko do zajmowania się współwłasnością i tylko w sprawach z nią związanych reprezentować może właścicieli lokali. Wspólnota posiada kompetencje do decydowania tylko o sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej, a nie posiada kompetencji do decydowania o sprawach dotyczących lokali stanowiących indywidualną własność poszczególnych właścicieli lokali. Sąd przyjął zatem, że wspólnota mieszkaniowa jest stroną postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, jeżeli oddziaływanie inwestycji, o jakim mowa w art. 28 ust. 2 dotyczyć ma części wspólnych jej budynku. Stronami takiego postępowania są jednak także ci członkowie wspólnoty, których lokale mieszkalne znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji.

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 468/13 przedmiotem rozważań sądu była zasadność pominięcia przez organ właścicieli odrębnych lokali jako strony postępowania uznanie za stronę wspólnoty mieszkaniowej. Sąd wskazał, że wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem uprawnionym do występowania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym – w imieniu członków wspólnoty, co do części wspólnej nieruchomości. Niezasadne jest jednak uznanie, że

brak podstaw do udziału w postępowaniu administracyjnym jako strony członka wspólnoty będącego właścicielem (użytkownikiem wieczystym) lokalu odrębnego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 111/13 Sąd wskazał, że oddziaływanie obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 prawa budowlanego nie jest tożsame z powstaniem pewnych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich w związku z realizacją inwestycji. Tylko ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, związane z konkretnym przepisem prawa wprowadzającym takie ograniczenia, dają prawo właścicielowi, zarządcy lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości do uczestnictwa w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na budowę. Ograniczenia, które nie wynikają z przepisów prawnych, nie dają podstawy do uznania danego podmiotu za stronę postępowania w sprawie, której przedmiotem jest wydanie pozwolenia na budowę. Osoba taka może mieć w takim postępowaniu interes faktyczny, a nie interes prawny. Sam fakt, że dany podmiot jest właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, nie jest wystarczającą podstawą do uznania, że podmiotowi takiemu przysługuje status strony w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1719/12 Sąd uznał, że niezasadne było przyjęcie przez organ I instancji, że wystarczająca jest reprezentacja właścicieli odrębnych lokali przez spółdzielnię mieszkaniową w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003r. Nr 119 poz. 1116 ze zm.), jako podmiotu zarządzającego. Przepis ten dotyczy bowiem zarządu nieruchomością wspólną, a sporna w niniejszej sprawie kwestia oddziaływania inwestycji w postaci przesłaniania i nasłonecznienia może dotyczyć de facto poszczególnych lokali mieszkalnych, w tym odrębnych lokali własnościowych.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1750/12 Sąd wskazał, że problematyka reprezentacji spółdzielni była przedmiotem uchwały 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r. stanowiącej, że wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących

odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej.

- k. uchwała w sprawie planu odbudowy (ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.).

W sprawach do sygn. II SA/Kr 1540/12 i sygn. II SA/Kr 1541/12 Sąd zajmował się kontrolą uchwał w przedmiocie zmiany miejscowego planu odbudowy. W obydwu sprawach Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał, wskazując, że zmiana planu odbudowy wymaga powtórzenia procedury przewidzianej dla jego uchwalania. Nawet w przypadku braku wyraźnej regulacji ustawowej nie ulega wątpliwości, że zmiana aktu prawa miejscowego powinna być podjęta po przeprowadzeniu procedury uchwałodawczej wymaganej dla uchwalenia samego aktu prawa miejscowego. Zmiana danej uchwały skutkuje przecież wejściem w życie nowej, zmienionej treści danego aktu prawa miejscowego. Oczywiście nie zawsze procedura poprzedzająca zmianę aktu prawa miejscowego obligatoryjnie musi wyczerpać całość procedury. Dopuszczalne jest w tym zakresie dostosowanie poszczególnych etapów i czynności do zakresu projektowanej zmiany. W zakresie objętym tą sprawą mogło to prowadzić do pominięcia obowiązku zwracania się do niektórych organów opiniujących. Nie oznaczało to jednak możliwości całkowitego pominięcia procedury opisanej w art. 13d ustawy o szczególnych zasadach odbudowy.

#### Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Drugą co do wielkości kategorią spraw rozpoznanych w 2013 r. w Wydziale II WSA w Krakowie były sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego (437 spraw), objęte symbolem 615. W grupie tej najwięcej rozstrzygnięto spraw ze skarg na decyzje w przedmiocie ustalenia warunków zagospodarowania terenu (298 spraw) oraz na uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (83 spraw).

a. ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

- krąg stron postępowania

WSA w Krakowie konsekwentnie wskazuje, że podstawę dla ustalenia komu przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym o ustalenie warunków zabudowy stanowi art. 28 kpa i konieczne jest wykazanie interesu prawnego strony. Również w postępowaniu o stwierdzenie nieważności tej decyzji zastosowanie w sprawie znajduje art. 28 kpa.

Jak wskazał Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 1318/12 zasadą jest, że w postępowaniu nieważnościowym stronami postępowania są strony biorące udział w postępowaniu zwykłym lub ich następcy prawni, jak również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym stronami postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być właściciele lub użytkownicy wieczysti działek sąsiednich. W zależności od okoliczności, także właściciele działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji. O interesie prawnym tych osób przesądzał bowiem zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1503/12 Sąd zwrócił uwagę na fakt, że powołane przez organy okoliczności, że teren inwestycji nie graniczy bezpośrednio z nieruchomością skarżących, lecz znajduje się w odległości 20 m, jak również to, że planowane zamierzenie inwestycyjne nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie oznacza automatycznie, że nieruchomość skarżących znajduje się poza obszarem oddziaływania planowanej inwestycji. Ustalenie obszaru oddziaływania inwestycji powinno nastąpić z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji i gabarytów projektowanego obiektu. Wobec podnoszenia przez skarżących zarzutu zacielenia ich budynku na skutek realizacji inwestycji, organy powinny przeanalizować możliwe do wystąpienia ograniczenia i uciążliwości z tym związane. Realizacja wysokiej zabudowy może niewątpliwie wpłynąć na sposób wykonywania prawa własności na działce skarżących. Interes prawny skarżących należy zatem wywieść z przepisów gwarantujących ochronę własności.

Istotną kwestią, która przewija się w orzecznictwie jest legitymacja wspólnoty mieszkaniowej i spółdzielni mieszkaniowej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy oraz zasadność pominięcia właścicieli poszczególnych wyodrębnionych lokali w tych sprawach.

W wyroku do sygn. II SA/Kr 184/13 Sąd zarzucił organom, że nie ustaliły prawidłowego kręgu stron postępowania. Wskazał, że stronami winni być wszyscy współwłaściciele sąsiednich działek, będący właścicielami (współwłaścicielami) samodzielnych lokali mieszkalnych w budynkach znajdujących się na tych działkach. Odwołując się do treści art. 1 i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, sąd uznał, że Zarząd Wspólnoty Mieszkaniowej nie jest uprawniony do reprezentacji w postępowaniu administracyjnym właścicieli (współwłaścicieli) samodzielnych lokali mieszkalnych stanowiących w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego odrębne nieruchomości. Takie uprawnienie nie wynika z wykładni w/w przepisów, jak i z przepisów rozdziału 4 ustawy. W rozdziale tym uregulowane są bowiem zasady reprezentacji przez Zarząd Wspólnoty Mieszkaniowej odnośnie nieruchomości wspólnej. Podobne stanowisko zostało przedstawione w wyroku sygn. II SA/Kr 444/13. Sąd wskazał, że w sprawie, w której za stronę uznano spółdzielnię budowlano - mieszkaniową, niezasadne pominięto skarżącą jako właścicielkę odrębnego lokalu mieszkalnego. Niewłaściwe - zdaniem sądu - było przyjęcie przez organ I instancji, że wystarczająca jest reprezentacja właścicieli odrębnych lokali przez spółdzielnię mieszkaniową w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003r. Nr 119 poz. 1116 ze zm.), jako podmiot zarządzający. Przepis ten dotyczy bowiem zarządu nieruchomością wspólną, a sporna w sprawie kwestia oddziaływania inwestycji może dotyczyć poszczególnych lokali mieszkalnych, w tym odrębnych lokali własnościowych. Jeśli zatem planowane zamierzenie inwestycyjne wpływa na korzystanie z lokalu stanowiącego przedmiot odrębnej własności, to w tym zakresie właściciel wyodrębnionego lokalu posiada własny, indywidualny interes prawny wywodzący się z jego prawa własności.

W orzecznictwie sądu prezentowany jest również drugi pogląd, że legitymacja ta co do zasady przysługuje wspólnocie/spółdzielni, natomiast poszczególni członkowie mogą ewentualnie wykazać swój odrębny interes prawny, aby zostali dopuszczeni do udziału w postępowaniu. I tak w wyroku sygn. II SA/Kr 1570/12 Sąd wskazał, że to Wspólnota Mieszkaniowa reprezentuje interesy swoich członków i jest



stroną postępowania w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy, gdyż jest to czynność zwykłego zarządu, natomiast członkowie wspólnoty, aby uzyskać przymiot strony, muszą wykazać się własnym indywidualnym, skonkretyzowanym interesem prawnym, niezależnym od interesu prawnego Wspólnoty. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych. Co do zasady, członek spółdzielni mieszkaniowej nie ma prawa do brania udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym, poza zupełnie wyjątkowymi sytuacjami. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni. Taki pogląd został także wyrażony w wyroku sygn. II SA/Kr 1043/13, w którym Sąd wskazał, że występowanie w sprawach wspólnot mieszkaniowych organów je reprezentujących nie wyłącza możliwości uzyskania przez właściciela lokalu (lokali) przymiotu strony postępowania w sprawie dotyczącej tej wspólnoty w razie wykazania, że taki przymiot posiada i to niezależnie od występującej w jego imieniu wspólnoty. Sąd podkreślił, że skarżący w żaden sposób nie wykazał, że jego interes prawny w tym zakresie jest odmienny niż interes prawny całej wspólnoty mieszkaniowej. Zakwestionowane w odwołaniu, a także w skardze poszczególne parametry i cechy ustalone dla wnioskowanej zabudowy ( w tym przede wszystkim linia obowiązującej zabudowy), a także naruszenie - w ocenie skarżącego - zasady dobrego sąsiedztwa, w ocenie sądu, w żaden sposób nie mogą być uznane za naruszenie indywidualnego interesu prawnego. Jest to bowiem interes całej wspólnoty mieszkaniowej chroniony ww. prawem. Argumenty dotyczące ograniczenia nasłonecznienia i widoku z mieszkania dotyczą kwestii rozpatrywanych w kolejnym etapie procesu inwestycyjnego, a zatem będą rozważane przez organ architektoniczno-budowlany zatwierdzający projekt budowlany i wydający pozwolenie na budowę i - jak wskazał sąd - na w tym etapie skarżący będzie miał większe możliwości wykazania własnego interesu prawnego, gdyż dopiero na tym etapie postępowania szczegółowe parametry nowego budynku będą w sposób wiążący ustalane.

- miejsca parkingowe

W wyroku sygn. II SA/Kr 1290/12 Sąd odwołał się do treści § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1589). Wskazał, że nieprawidłowe było określenie wymaganej ilości miejsc postojowych jako zobowiązanie inwestora do zapewnienia we własnym zakresie poza pasem drogi publicznej miejsc postojowych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przedmiotowej inwestycji. Nie uzasadnia przyjęcia takiego rozstrzygnięcia okoliczność, że Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu jako jednostka wykonująca kompetencje zarządcy dróg publicznych określił ten sposób ustalenia ilości miejsc w swoim piśmie. Zdaniem sądu, organ I instancji winien sam określić ilość wymaganych miejsc parkingowych mając na uwadze rodzaj planowanej działalności. Skoro bowiem planowane przedsięwzięcie polega na świadczeniu usług i usługi te mają być realizowane poprzez prowadzenie edukacji oraz świadczeń masażu leczniczego, to już warunki zabudowy powinny określać wymaganą ilość tych miejsc.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 553/13 Sąd wskazał, że w załączniku do decyzji zastrzeżono, że inwestor powinien zrealizować miejsca postojowe dla samochodów stosownie do przeznaczenia i sposobu zabudowy w granicach terenu inwestycji. Na etapie ustalania warunków zabudowy jest to określenie w zupełności wystarczające, zaś bardziej szczegółowe rozwiązania kwestii miejsc parkingowych inwestor będzie zobowiązany przedstawić w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. W ocenie sądu, trudno wymagać, by w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, gdy znane są jedynie ogólne zarysy inwestycji, szczegółowo określać ilość wymaganych miejsc parkingowych.

- dostęp do drogi publicznej

WSA w Krakowie konsekwentnie wskazuje, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej musi mieć charakter prawny i faktyczny (przykładowo: wyroki w sprawach sygn. II SA/Kr 1290/12, sygn. II SA/Kr 219/13, sygn. II SA/Kr 1176/12, sygn. II SA/Kr 129/13).

Nie ma jednolitości w orzecznictwie WSA w Krakowie, czy organy administracji publicznej są uprawnione do badania parametrów technicznych drogi. W tym zakresie na uwagę zasługują następujące orzeczenia:

- w wyroku sygn. II SA/Kr 1087/12 Sąd wyjaśnił, że w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „dostęp do drogi publicznej” oznacza prawnie i faktycznie zagwarantowaną możliwość komunikacji pomiędzy terenem inwestycji a drogą publiczną. Przesłanka ta ma charakter obiektywny, abstrahujący od osoby inwestora czy właściciela nieruchomości. Opisane w punktach 2 i 3 art. 61 ust. 1 ustawy przesłanki mają charakter rozłączny; w pojęciu „uzbrojenie terenu” nie mieści się dostęp do drogi publicznej. To, że planowany układ komunikacyjny będzie wystarczający dla danego zamierzenia nie musi być tożsame z istniejącym dostępem do drogi publicznej terenu inwestycji.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 369/13 Sąd wskazał, że w pojęciu „uzbrojenie terenu” (art. 61 ust. 1 pkt 3) nie mieściły się drogi mające obsługiwać zamierzoną inwestycję, a co za tym idzie podstawą odmowy ustalenia warunków zabudowy nie mogła być ocena organu, że obsługa komunikacyjna nie jest wystarczająca. „Infrastruktura techniczna” jest pojęciem szerszym od „uzbrojenia terenu” i dlatego w jej ramach, w cytowanym przepisie wymieniono odrębnie drogi i odrębnie urządzenia związane rzeczywiście z sieciami uzbrojenia terenu

- w wyroku sygn. II SA/Kr 300/13 Sąd podał, że gdyby przyjąć, że w pojęciu „uzbrojenie terenu” w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 3 mieszczą się także drogi publiczne stanowiące lub mające stanowić komunikacyjną „obsługę” zamierzonej inwestycji, to w konsekwencji należałoby dopuścić kompetencję organu do badania (na etapie ustalania warunków zabudowy) sposobu organizacji, potrzeb, warunków funkcjonowania i wydolności tej komunikacji.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 305/13 Sąd uznał, że kwestia zgodności istniejących dróg publicznych z przepisami techniczno-budowlanymi nie ma dla oceny dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 14 u.p.z.p. istotniejszego znaczenia. Gdyby przyjąć, że dostęp do drogi publicznej należy w istocie rozumieć jako istnienie lub zapewnienie właściwych technicznych parametrów stanu drogi publicznej, które mają być wystarczające dla zamierzenia budowlanego, to wówczas powstałaby wewnętrzna sprzeczność pomiędzy poszczególnymi punktami zamieszczonymi w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Nie byłoby wówczas żadnych podstaw, aby odrębnie umieszczać warunek dostępu do drogi publicznej rozumianego jako bezpośredni

dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej i zarazem poprzez ten dostęp do drogi publicznej rozumieć jako zapewnienie odpowiednich technicznych warunków przemieszczania się po takiej drodze. Nie można dokonywać podziału na odpowiedni technicznie dostęp do drogi publicznej i dostęp nieodpowiedni pod względnie technicznym. Skoro dana droga została zaliczona do kategorii dróg publicznych i dopuszczono do jej użytkowania, to oznacza zarazem, że z takiej drogi mogą korzystać osoby, których nieruchomości przylegają do niej. Jeżeli zaś dana droga publiczna nie spełnia warunków dopuszczenia jej do użytkowania np. ze względu na niewystarczające parametry techniczne, to wówczas zarządca (lub zarząd) drogi powinny podjąć działania albo celem wyłączenia takiej drogi z ruchu, albo ograniczenia w możliwości korzystania z niej w zakresie dopuszczalnym przez prawo, albo rozbudowy drogi. Nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku właściwych parametrów ogólnie dostępnej drogi publicznej tylko konkretny inwestor, który chce skorzystać z nieruchomości położonej przy takiej drodze.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 971/13 Sąd stanął na stanowisku, że art. 61 ust. 1 pkt 2 uzp. w zw. z art. art. 2 pkt 14 nie odwołują się do jakichkolwiek norm o charakterze techniczno-budowlanym, które powinna spełniać droga publiczna zapewniająca dostęp do przyszłej inwestycji objętej decyzją o warunkach zabudowy. W związku z tym sąd uznał, że kwestia zgodności istniejących dróg publicznych z przepisami określającymi techniczne parametry tych dróg - nie ma znaczenia w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, przy dokonywaniu oceny, czy planowana inwestycja zapewni dostęp do drogi publicznej.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 1644/12 Sąd wskazał, że obowiązkiem organów w tej sprawie było ustalenie i wskazanie, jakie konkretnie parametry techniczne ma przedmiotowa droga i czy te parametry należy zapewnić obsługę wzmożonego ruchu na tej drodze, wynikającego ze skali planowanej inwestycji.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 881/13 Sąd opowiedział się za koniecznością badania w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, czy infrastruktura drogowa realizująca dostęp do drogi publicznej jest wystarczająca dla zamierzenia budowlanego. Wymóg wystarczającej dla zamierzenia budowlanego infrastruktury drogowej oceniany być musi także w kontekście rodzaju i rozmiaru zamierzenia budowlanego. Niewątpliwie bowiem inne są potrzeby i wymagania komunikacyjne dla domu jednorodzinnego a inne w przypadku budownictwa wielorodzinnego. Dostęp do

drogi publicznej musi być nadto dostępem zagwarantowanym prawnie i nie może być utożsamiany wyłącznie z dostępem faktycznym, w szczególności gdy planowana komunikacja ma się odbywać po nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych.

- w wyroku sygn. II SA/Kr 107/13 Sąd wskazał, że ustawodawca przewidział w treści art.2 pkt. 13 ustawy definicję legalną „uzbrojenia terenu” – przez które należy rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Definicja w tym kształcie obowiązuje od dnia 17 lipca 2010 r. (wprowadzona art. 70 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych). Zgodnie natomiast z przywołanym przepisem art.143 ust.2 u.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Użyte w tym przepisie sformułowanie „budowa drogi” zostało z kolei zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21.03.1985 r o drogach publicznych (Dz.U.2007.19.115 j.t.) - zwanej dalej ustawą o drogach publicznych - jako „wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa”. Do budowy drogi zalicza się zatem również prace wykonywane w obrębie dróg już istniejących - odbudowę i rozbudowę drogi. W świetle przedstawionych powyżej regulacji prawnych sąd przyjął, że aby warunek przewidziany w punkcie 3 art. 61 ust. 1 ustawy został spełniony, oprócz wszelkiego rodzaju urządzeń i przewodów dostarczających poszczególne media do terenu inwestycji, również drogi muszą być wystarczające dla realizacji jak i późniejszej obsługi planowanej inwestycji. Określenie natomiast jakie uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia inwestycyjnego jest kwestią związaną z oceną konkretnego projektu inwestycji. Takie samo stanowisko zostało wyrażone w wyroku sygn. II SA/Kr 301/13.

- działka sąsiednia i kontynuacja funkcji

WSA w Krakowie jednolicie przyjmował, że przesłankę kontynuacji funkcji należy odnieść do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich w szerokim rozumieniu pojęcia „działka sąsiednia”. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka

zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu. Podstawą odmowy ustalenia warunków zabudowy nie może być niezgodność z normami niedookreślonymi, takimi jak „ład przestrzenny”, powołanymi w przepisach art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz art. 2 pkt 1 ustawy. Taka decyzja miałaby charakterze zbliżony do uznaniowego. Ustawa ma za zadanie kształtować i chronić ład przestrzenny, jednakże środki do tego służące określone są precyzyjnie w przepisach o charakterze szczególnym, w tym regulujących ustalenie warunków zabudowy (np. wyroki w sprawach sygn.: II SA/Kr 1551/12, II SA/Kr 1317/12, II SA/Kr 146/13, II SA/Kr 818/13).

Jednakże w wyroku sygn. II SA/Kr 904/13 Sąd, jakkolwiek opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „działki sąsiedniej” jako działki znajdującej się w obszarze analizowanym, to jednocześnie wskazał, że takie rozumienie tego pojęcia nie oznacza dopuszczalności określonej zabudowy w każdym przypadku, gdy na obszarze analizowanym znajduje się choćby jedna działka zabudowana w sposób „podobny”. Zdaniem sądu, należy pamiętać o ogólnej dyrektywie wynikającej z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazującej by w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz w sprawach ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmować ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. „Ład przestrzenny” należy przy tym rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

- określenie parametrów nowej zabudowy

W wyroku sygn. II SA/Kr 1638/12 Sąd wskazał, że ustalenie parametru szerokości elewacji frontowej na poziomie od 8 m do 10 m zawiera w sobie margines dowolności podczas gdy przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia wymaga, aby planowane

zamierzenie miało jednoznacznie wyznaczone parametry techniczne, a nie w sposób umożliwiający ich zmianę na plus lub minus.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1317/12 Sąd przyjął, że organy administracji publicznej nie mają swobody przy ustalaniu poszczególnych parametrów dla inwestycji, zaś ich określenie winno nastąpić w sposób stanowczy i konkretny, tj. poprzez podanie w wartościach liczbowych. Nie jest przy tym wykluczona pewna elastyczność, polegająca na podaniu wielkości minimalnych (od) i równocześnie maksymalnych (do), co wymaga uzasadnienia. Natomiast z przepisów ustawy oraz rozporządzenia nie wynika możliwość określenia wskaźników, czy wielkości poprzez wskazanie wyłącznie maksymalnego bądź minimalnego parametru, albo poprzez odwołanie się do innych, nieskonkretyzowanych wielkości, jak np. „istniejąca wysokość”, „obecna szerokość”, względnie wprowadzanie budzącego wątpliwości, niedookreślonego pojęcia „około”. Pozostawienie inwestorowi zbyt dużej dowolności i swobody może bowiem prowadzić do zaburzenia ładu przestrzennego - np. przez realizację obiektów zbyt niskich w stosunku do otoczenia, gdy określono tylko ich maksymalną wysokość. Błędym jest także określanie parametrów zamiast w konkretnych jednostkach miary poprzez ogólne odwołanie się do wysokości, szerokości frontu itp. na działkach sąsiednich, które to parametry, niezależnie od wpływu inwestora mogą ulegać zmianie już po wydaniu decyzji warunkach zabudowy skutkiem działań także osób trzecich. Nie jest przy tym wykluczone takie określenie parametrów od minimalnych do maksymalnych w zakresie powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, czy mówiąc w skrócie wysokości budynku, które pozostawi inwestorowi daleko idącą swobodę w realizacji inwestycji.

- linia zabudowy

W wyroku sygn. II SA/Kr 1638/12 Sąd wskazał, że nie podziela poglądu, że nie ma istotnej różnicy między obowiązującą linią nowej zabudowy a nieprzekraczalną linią nowej zabudowy. W rozporządzeniu wykonawczym mowa jest jedynie o obowiązującej linii zabudowy, która oznacza konkretne umiejscowienie wnioskowanej zabudowy na działce budowlanej wyznaczonej jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich (§ 4 rozporządzenia), podczas gdy linia nieprzekraczalnej zabudowy pozwala na zróżnicowane usytuowanie zabudowy na działce pod warunkiem, że nie zostanie przekroczona linia wyznaczona jako linia

nieprzekraczalnej zabudowy. Po drugie, w ocenie sądu dla każdego wniosku należy ustalić tylko jedną linię zabudowy i to tylko od strony drogi publicznej. Nie ma bowiem żadnych względów prawnych, które uzasadniałyby ustalania większej liczby linii obowiązującej zabudowy.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1027/13 przyjęto, że linia nieprzekraczalna oznacza tylko tyle, że linia zabudowy jest nieprzekraczalna w kierunku drogi publicznej (pasa drogowego), natomiast nie jest obowiązująca w tym znaczeniu, że elewacja frontowa budynku musi zostać posadowiona ściśle w tej właśnie, wyznaczonej analizą, linii. Gdyby tak przyjąć, to na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nastąpiłoby rozstrzygnięcie właściwe dla decyzji o pozwoleniu na budowę.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1317/12 Sąd uznał, że linia zabudowy, którą należy ustalić ma mieć charakter obowiązującej linii zabudowy, co wynika z art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 6 i ust. 7 pkt 1 u.p.z.p. Za taką nie można uznać nieprzekraczalnej linii zabudowy. Również tu bowiem wymagana jest konkretność i stanowczość wydawanego rozstrzygnięcia, w którym brak miejsca na dowolność po stronie inwestora, czy też dopuszczalność faktycznego kształtowania linii zabudowy dopiero na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wymóg konkretności i stanowczości sygnalizuje wprowadzenie w § 4 rozporządzenia wykonawczego pojęcia obowiązującej linii zabudowy, nie zaś innych - np. pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Żaden z tych przepisów - także § 4 ust. 3 - nie zwalnia jednak z powinności wyznaczenia obowiązującej linii zabudowy. Przepis ten dopuszcza bowiem li tylko wyznaczenie linii zabudowy w inny sposób niż wskazany w ust. 1 -2. Nie zezwala natomiast na określenie innej linii regulacyjnej niż obowiązująca linia zabudowy. Określenie linii nowej zabudowy jako obowiązującej oznacza, że nie są możliwe żadne odstępstwa wyznaczonego w decyzji jej przebiegu. Ustalenie w decyzji linii zabudowy ma zaś istotne znaczenie nie tylko pod kątem zbliżenia projektowanego budynku do pasa drogowego. Do takich wniosków prowadzi zarówno treść § 4 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, jak również fakt, że kwestia linii zabudowy została objęta regulacją z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., związaną z ładem przestrzennym i dobrym sąsiedztwem, nie zaś art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Uzasadnienia dla wyznaczania w decyzji o warunkach zabudowy nieprzekraczalnej linii zabudowy nie stwarza także § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach



zabudowy, który odwołuje się do Polskiej Normy PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.

W wyroku sygn. II SA/Kr 367/13 Sąd podał, że praktyka wyznaczania nieprzekraczalnej linii zabudowy i drugiej linii zabudowy nie ma umocowania w obowiązujących przepisach, gdyż zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w decyzji o warunkach zabudowy wyznacza się linię obowiązującą nowej zabudowy (a nie nieprzekraczalną). Jednakże w orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, iż wyznaczanie nieprzekraczalnej, zamiast obowiązującej linii zabudowy, choć wadliwe, to nie ma większego znaczenia i nie skutkuje koniecznością uchylecia decyzji. Sąd podzielił pogląd wyrażony przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 4 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 406/10, że nie można wykluczyć, iż zaistnieje potrzeba wyznaczenia dwóch linii zabudowy na przykład wówczas, gdy działka jest działką narożną i graniczy z dwiema drogami. W takiej sytuacji uzasadnionym byłoby wyznaczenie linii zabudowy na działce w odniesieniu do obydwu dróg, a nie tylko w stosunku do jednej. Ponieważ z taką właśnie sytuacją miał sąd do czynienia w rozpoznawanej sprawie, wyznaczenie drugiej linii zabudowy, zdaniem sądu, było w tym przypadku uzasadnione.

W wyroku sygn. II SA/Kr 559/13 wskazano, że wykładnia § 4 rozporządzenia, zgodnie z którą w pewnych okolicznościach bezwzględnie należy wyznaczać linię zabudowy (i to jest zasada), a tylko wyjątkowo takiej linii się nie wyznacza – narusza konstytucyjną zasadę równości w prawie. Nie można bowiem jednego inwestora ograniczać linią zabudowy tylko dlatego, że sąsiednia zabudowa pozwala na wyznaczenie np. przedłużonej linii zabudowy, natomiast innego inwestora, który zamierza otrzymać warunki zabudowy w obszarze o małej intensywności zabudowy, już takie ograniczenia nie obowiązywałyby. Taka wykładnia naruszałaby zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ, skoro obowiązujące prawo nie wskazuje na możliwość uprzywilejowania niektórych inwestorów w związku z brakiem obowiązku ustalania wobec ich zamierzeń linii zabudowy, to nie można wyinterpretować istnienia takiego rozróżnienia. W ocenie Sądu, skoro w tej sprawie nie było możliwości wyznaczenia linii zabudowy na podstawie § 4 ust. 1-3 rozporządzenia, to należało ją ustalić na podstawie § 4 ust. 4 rozporządzenia.

- usytuowanie budynku na działce

W wyroku sygn. II SA/Kr 1179/12 Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie o konkretnym usytuowaniu projektowanego obiektu może podjąć dopiero organ architektoniczno – budowlany zatwierdzając projekt budowlany i udzielając pozwolenia na budowę. Rozstrzygnięcie kwestii usytuowania obiektu budowlanego już w postępowaniu o ustaleniu warunków zabudowy byłoby sprzeczne z istotą tego postępowania i naruszałoby zarówno przepis art. 54 omawianej ustawy, jak i przepis art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Kwestia usytuowania obiektu budowlanego na działce budowlanej, a więc odległości od granic działki i odległości od innych obiektów, należą do organów wydających pozwolenie na budowę

W wyroku sygn. II SA/Kr 1181/13 uznano, że w decyzji o warunkach zabudowy niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie o usytuowaniu budynku względem granicy nieruchomości.

- uzgodnienie decyzji odmownej

W wyroku sygn. II SA/Kr 131/13 Sąd wskazał, że nie podziela poglądów, w myśl których zwalnia od uzgodnień sporządzenie projektu decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy. Ustawodawca nie przewidział w przepisach takiego zwolnienia. Nadto art. 53 ust. 4 u.p.z.p. w części wstępnej stanowi, że decyzje, o których mowa w art. 51 ust. 1, wydaje się po uzgodnieniu, zaś art. 51 ust. 1 mówi o decyzjach wydawanych w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ( odpowiednio o ustaleniu warunków zabudowy ). Skoro obowiązek uzgodnienia projektu decyzji dotyczy spraw o ustalenie warunków zabudowy, a nie typów decyzji, należy uznać, że jest on niezależny od projektowanego pozytywnego albo negatywnego rozstrzygnięcia.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 1159/13 Sąd wyjaśnił, że skoro ustawodawca zdecydował, że w odniesieniu do parków krajobrazowych (jako obszarów chronionych) decyzja o ustaleniu warunków zabudowy wydawana jest po uzgodnieniu z RDOŚ, to organ główny winien był przedstawić do uzgodnienia projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a nie projekt decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Decyzję negatywną organ prowadzący postępowanie w

sprawie ustalenia warunków zabudowy wydaje samodzielnie wówczas, kiedy stwierdza istnienie przesłanki negatywnej podlegającej jego samodzielnej ocenie np. wtedy, kiedy teren inwestycji nie ma dostępu do drogi publicznej. Jest oczywiste, że taka decyzja nie wymagałaby żadnych uzgodnień. W rozpatrywanej sprawie organ I instancji zaprojektował negatywne rozstrzygnięcie tylko i wyłącznie dlatego, że samodzielnie uznał zamierzoną inwestycję za sprzeczną z poszczególnymi zapisami rozporządzenia o ustanowieniu Parku Krajobrazowego. Tak więc organ prowadzący postępowanie główne, nie mając ku temu kompetencji, wypowiedział się o sprzeczności inwestycji z zapisami rozporządzenia o ustanowieniu Parku i to swoje stanowisko poddał weryfikacji organu uzgadniającego – właśnie w zakresie zapisów dotyczących tego obszaru chronionego.

- zabudowa zagrodowa.

W wyroku sygn. II SA/Kr 583/13 Sąd dokonał wykładni art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy. Wyjaśnił, że celem wskazanej normy jest - w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - umożliwienie rolnikom posiadającym relatywnie duże gospodarstwa rolne, wydzielenie obszaru przeznaczonego na siedlisko tj. miejsce zamieszkania oraz bazę i zaplecze tego gospodarstwa. W sytuacji, gdyby przepisu tego nie było, posadowienie zabudowań mieszkalnych i gospodarczych w obszarach rolnych, rzadko zabudowanych byłoby niemożliwe ze względu na brak możliwości nawiązania do jakiegokolwiek zabudowy w użytkowanej rolniczo okolicy. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej. Siedlisko (zabudowa zagrodowa) ma być inwestycją trwałą, która po jej wybudowaniu będzie już w terenie istniała w sposób w czasie nieograniczony. Ma zatem służyć trwale prowadzonemu gospodarstwu rolnemu o stosunkowo dużej powierzchni. Trwałość tę trudno zaś wywieść z krótkoterminowych umów dzierżawy.

b. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

- legitymacja skargowa

Sąd konsekwentnie przyznaje legitymację do wystąpienia ze skargą właścicielom nieruchomości położonych na terenie objętym miejscowym planem. Tak np. w wyrokach sygn. II SA/Kr 1407/12, II SA/Kr 233/13, II SA/Kr 710/13, II SA/Kr 577/13, II SA/Kr 449/13, II SA/Kr 952/13. W wyroku II SA/Kr 673/13 Sąd uznał interes prawny skarżącego, będącego właścicielem nieruchomości graniczącej z nieruchomością objętą zmianą planu, na której dopuszczono realizację obiektów i urządzeń łączności.

W wyroku sygn. II SA/Kr 207/12 Sąd przyjął, że źródłem interesu nie jest w szczególności to, że na działce stanowiącej własność żony skarżącego podjęta została budowa finansowana ze środków pochodzących z majątku wspólnego. Naruszenie prawa do zabudowy może bowiem podnosić właściciel nieruchomości, a nie osoba, która ponosi finansowe nakłady na budowę.

- władztwo planistyczne

Pojęcie to interpretowane jest w WSA w Krakowie w sposób spójny. W szczególności podkreśla się, że rada gminy poprzez wykonywanie władztwa planistycznego posiada kompetencje do wpływania na sposób przeznaczenia nieruchomości, to jednak winna czynić to w sposób racjonalny i zrównoważony, by osiągnąć zamierzone przez siebie efekty przy minimalnym naruszeniu własności właścicieli nieruchomości (tak np. w wyroku sygn. II SA/Kr 1276/12, sygn. II SA/Kr 1407/12).

W wyroku sygn. II SA/Kr 10/13 Sąd zwrócił uwagę, że jakkolwiek nie obowiązuje żadna zasada zawierająca ustawowy prymat celu publicznego nad celami prywatnymi, to w konkretnej sprawie taki prymat celu publicznego może być uznany za dopuszczalny. Sąd uznał, że skoro dany teren jest już faktycznie w znaczącym zakresie zagospodarowany na cele sportu i rekreacji (częściowo oświaty), a obowiązujące od co najmniej 30 lat plany miejscowe określały właśnie ten obszar jako przeznaczony na tereny sportu, rekreacji i oświaty – to nie można czynić zarzutu organowi, że nie chce zmienić przeznaczenia tego obszaru pod całkowicie

innych charakter zagospodarowania i realizują zasadę kontynuowania przeznaczenia planistycznego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 710/13 Sąd wskazał, że o przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić dopiero wtedy, gdy działanie gminy jest dowolne i nieuzasadnione. Organy planistyczne, a zwłaszcza rada gminy decydując ostatecznie o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniesionych w toku postępowania planistycznego uwagach, oraz uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie mają obowiązku uwzględniania wniosków i uwag właścicieli nieruchomości. Jeżeli organy te działają na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a samo uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, to nie można im zarzucić bezprawności działania, chociażby organy te nie uwzględniły złożonych w trakcie postępowania wniosków lub uwag.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1488/12 Sąd zaakcentował, że okoliczność, że skarżący nie składali uwag co do tych regulacji, które następnie uczynili przedmiotem swych skarg, nie pozbawia ich możliwości skutecznego podważenia odnośnych zapisów planu. Organ planistyczny ma obowiązek z urzędu rozważyć, czy uwzględnienie w planowaniu interesu publicznego nie doprowadzi do ingerencji w interesy prywatne i czy zakres tych ingerencji jest uzasadniony. Wyłączenie jednej z możliwości wykorzystania nieruchomości w ramach ogólnego jej przeznaczenia, oraz objęcie liniami rozgraniczającymi drogę nieruchomości będących prywatną własnością w sposób ewidentny ingerują w prawa właścicielskie. Do stwierdzenia tej okoliczności nie było więc konieczne zwracanie uwagi organu planistycznego poprzez wnoszenie uwag do projektu planu. Milczenie zainteresowanych nie zwalniało organu planistycznego od realizacji obowiązku, o którym mowa.

W wyroku sygn. II SA/Kr 577/13 Sąd wyjaśnił, że ustalenia planu pozostają bez wpływu na ważność ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przed wejściem w życie planu. Uprawnienia adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, jako prawa nabyte, są chronione prawem i to niezależnie od ustaleń nowego planu zagospodarowania przestrzennego, a skarżący posiadający ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę mogli i mogą realizować planowaną przez siebie inwestycję.

- stawki procentowe

W sprawie sygn. II SA/Kr 1599/12 Sąd wyraził pogląd, że skoro stawka procentowa, o której wspomina art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę do ustalenia opłaty planistycznej zgodnie z art. 36 ust. 4 powołanej ustawy, to wykluczone jest ustalenie stawki 0%, nawet dla niektórych tylko obszarów. Organ nie może bowiem z góry przesądzić, że wartość nieruchomości dla wskazanych obszarów nie wzrośnie. Do kompetencji rady gminy nie należy ocena, czy ustalenia planu spowodują wzrost wartości nieruchomości. Kwestia wzrostu wartości nieruchomości jest badana w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej (art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Odmienny pogląd został wyrażony w wyroku sygn. II SA/Kr 1561/12, w którym sąd wskazał, że co prawda brak ustalenia stawki procentowej w u.p.z.p. jest co do zasady istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności planu w części nie objętej tymi stawkami, jednakże w sytuacji wyjątkowej, w razie zaistnienia lub wykazania okoliczności faktycznych i (lub) prawnych niespornych i niewątpliwych, a odnoszących się do terenu objętego planem, z powodu których nie określono stawek renty planistycznej, nie dojdzie do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy musi być interpretowany w ścisłym związku z art. 36 ust. 4 ustawy, gdyż pierwszy z tych przepisów przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia w planie jednorazowej opłaty, a drugi zawiera przesłanki do jej ustalenia. Materialnoprawną przesłanką do ustalenia opłaty planistycznej jest wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu lub jego zmianą (art. 36 ust. 4 ustawy). Jeżeli oczywistym jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, to ustalenie opłaty przez radę gminy poprzez określenie wysokości jej stawki w planie miejscowym jest zbędne, ponieważ nie będzie służyło celowi, o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc ustaleniu i pobraniu przez gminę od właściciela nieruchomości opłaty stanowiącej część zysku ze sprzedaży nieruchomości (tak również w wyroku II SA/Kr 493/13).

- zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium

W wyroku sygn. II SA/Kr 1308/12 Sąd stwierdził, że dostrzeżone w zaskarżonym planie znikome odstępstwa w przebiegu granicy obszaru US 4 w stosunku do przebiegu granicy pomiędzy obszarami o różnym przeznaczeniu wyznaczonym w studium, nie mają istotnego znaczenia dla stwierdzenia niezgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium. Tak drobna niezgodność stanowi dopuszczalny margines błędu, który najprawdopodobniej wynika z różnicy skali w jakiej sporządzone zostały mapy do Studium (1:25000) w stosunku do skali w jakiej sporządzono rysunek planu (1:2000).

W wyroku sygn. II SA/Kr 261/13 Sąd stwierdził, że określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju lub usługi danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskazała te obszary jako przewidziane pod taki kierunek zagospodarowania. W rozpatrywanej sprawie, zgodnie ze studium część terenu była objęta obszarem „ZO” tereny otwarte, co do których studium całkowicie wykluczyło możliwość zabudowy. Porównując rysunek studium z rysunkiem planu miejscowego sąd stwierdził, że na części obszaru „ZO” plan miejscowy zlokalizował tereny MN.2.10, MN.2.12, MW.8, MW.3, MW.4 oraz MN/U.1.1., co uzasadnia stwierdzenie oczywistej sprzeczności pomiędzy zapisami studium i zapisami planu w tej części.

- inne problemy związane z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

W wyroku sygn. II SA/Kr 1561/12 Sąd uznał, że brak oznaczenia jakimkolwiek wyróżniającym symbolem (literowym, liczbowym) jednego lub wielu terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, powoduje, że przeznaczenie takie jest niemożliwe do ustalenia i zidentyfikowania. Tym samym, pomimo że w danym terenie formalnie może obowiązywać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to jednak podstawowy cel planu jakim jest ustalenie przeznaczenia terenów, nie zostanie osiągnięty. Sąd podkreślił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa

miejscowego, co do zasady władnym ingerować w prawo własności i postanowieniami swymi prawo to kształtować. Nie ma zatem w nim miejsca na domysły co do tego na jaki cel poszczególne nieruchomości zostały przeznaczone. Ze względu na to, że stwierdzono nieważność tych obszarów w części graficznej, istniała również konieczność stwierdzenia nieważności nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż tych obszarów, tak aby nie powstała sytuacja, w której wokół obszaru nieobjętego żadnymi ustaleniami planu istnieje nieprzekraczalna linia zabudowy, uniemożliwiająca prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami przez które przebiegał (nieoznaczony) teren, którego nieważność stwierdzono.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 320/13 Sąd wskazał, że niepoddanie ocenie i głosowaniu uwag, jakie zostały złożone do projektu uchwały w trakcie trwania procedury planistycznej stanowi istotne naruszenie procedury planistycznej, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego planu miejscowego w całości.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 885/13 Sąd przyjął, że skoro przewodniczący rady jedynie zapytał radnych, czy nie mają uwag do rozstrzygnięć burmistrza, to uwagi zgłaszane do projektu planu w ogóle nie zostały poddane głosowaniu.

W wyroku sygn. II SA/Kr 351/11 Sąd wskazał, że w sytuacji, w której dokonano istotnych zmian w projekcie planu miejscowego po uwzględnieniu uwag i część tych uwag ma znaczenie ogólne, dotyczące większej ilości podmiotów, to obowiązkiem organu planistycznego było ponowienie procedury planistycznej nie tylko w zakresie uzgodnienia, ale także ponownego wyłożenia do publicznego wglądu. Brak wyłożenia w tej sprawie projektu planu miejscowego do publicznego wglądu ograniczył uprawnienia właścicieli nieruchomości do składania uwag. Tym samym dalsze ograniczanie uprawnień tych osób do udziału w procedurze uchwalania planu miejscowego należy w tej sprawie uznać za istotne naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1407/12 Sąd przyjął, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym - szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (pkt 8), a uszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu



projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Jednak obowiązek ww. obowiązek nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

W wyroku sygn. II SA/Kr 666/13 Sąd stwierdził, że zarzut nierzetelnego opracowania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają irrelewantne z punktu widzenia oceny kwestii legalności planu, ponieważ prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego.

W wyroku sygn. II SA/Kr 412/13 Sąd wyjaśnił, że jakkolwiek przyjąć trzeba, że sąd rozpoznający „pierwszą” skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przesądza co do generalistów w zakresie naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotnych naruszeń trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, to jednak nie można wykluczyć dopuszczalności i zasadności skargi innego podmiotu (w tym Wojewody) w części obejmującej regulacje planu dotyczące konkretnego obszaru (nieruchomości), co do których poprzednio sąd się nie wypowiedział. W kontekście powyższych uwag dotyczących sytuacji, kiedy pierwsze rozstrzygnięcie sądu jest prawomocne, sąd uznał za tym bardziej dopuszczalne rozpoznanie sprawy bez wyczekiwania na prawomocność rozstrzygnięcia w sprawie „pierwszej”.

#### c. opłaty planistyczne

Kontrolując decyzje w przedmiocie opłat planistycznych sąd poddawał szczegółowej ocenie sporządzony w sprawach operat szacunkowy (np. wyroki w sprawach sygn.: II SA/Kr 47/13, II SA/Kr 295/13, II SA/Kr 294/13, II SA/Kr 558/13).

W wyrokach sygn. II SA/Kr 760/13 i sygn. II SA/Kr 761/13 wskazano,

że w związku ze zbyciem udziału w prawie użytkowania wieczystego części nieruchomości gruntowej, należy w pierwszej kolejności oszacować wartość prawa własności całej nieruchomości stanowiącej działkę, po czym ustalić wartość prawa użytkowania wieczystego dla tej działki, a następnie odnieść te wielkości do udziału w części w prawie użytkowania wieczystego części nieruchomości gruntowej.

### Bezczynność i przewlekłość

Trzecią najliczniejszą kategorię spraw rozpoznawanych w Wydziale II stanowiły skargi na bezczynność (300 spraw), z czego rozpoznano 176 skarg na bezczynność w udzieleniu informacji publicznej.

W zakresie rozstrzygania skarg na bezczynność w ostatnim czasie doszło do zmiany orzecznictwa w sytuacjach, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność na skutek działania organu stan ten ustał. Wcześniej WSA w Krakowie umarzał postępowanie jako bezprzedmiotowe, wskazując, że nie ma możliwości zobowiązania organu do podjęcia czynności w określonym terminie zgodnie z art. 149 par. 1 ppsa. Obecnie, po wyraźnym ukształtowaniu się linii orzeczniczej NSA, WSA w Krakowie w takim przypadku stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz umarza postępowanie w zakresie zobowiązania organu do wydania aktu lub dokonania czynności.

Szersze rozważania w tej kwestii zaprezentowano w wyroku sygn. II SAB/Kr 197/12. Sąd stwierdził, że nie ma jednolitości poglądów co do skuteczności skarg na przewlekłość postępowania w przypadku, gdy w dniu orzekania przez sąd sprawa administracyjna została zakończona wydaniem (nawet nieprawomocnej) decyzji. Zgodnie z jedną grupą poglądów celem skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie jest samo stwierdzenie prowadzenia przez organ w sposób przewlekły postępowania, lecz w istocie spowodowanie ustania stanu bezczynności. Uwzględniając skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej sąd administracyjny stosuje środki przewidziane w art. 149 § 1 ppsa, a tym samym zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu bądź dokonania interpretacji lub dokonania czynności albo też stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, przy tym sąd

ma obowiązek stwierdzenia, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Jak podnosi się w uzasadnieniach orzeczeń sądowych, w postępowaniu toczącym się w sprawach ze skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania sąd nie zajmuje stanowiska dotyczącego merytorycznej treści rozstrzygnięcia, a ocenia jedynie czy rozstrzygnięcie takie zostało wydane. Tym samym skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, która została wniesiona po wydaniu przez organ orzeczenia podlegać musi oddaleniu jako nieuzasadniona, a w przypadku, gdyby wydanie aktu nastąpiło dopiero po wniesieniu skargi ale przed wydaniem orzeczenia przez sąd - postępowanie sądowe jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa. Zgodnie z drugą grupą poglądów, celem znowelizowanego z dniem 11 kwietnia 2011 r. art. 149 ppsa i innych związanych z tą nowelizacją przepisów było rozszerzenie środków przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu zaniechań prowadzących do przewlekłości postępowania i wyrządzenia w ten sposób szkody stronie. Podnosi się, że zmiany te pozostają w ścisłym związku z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu. Te cele zawarte w ww. aktach prawa międzynarodowego powinny wskazywać na prawidłową wykładnię art. 149 ppsa Tym samym uwzględnienie skargi w rozumieniu art. 149 ppsa to również stwierdzenie, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzenie organowi grzywny. Sąd w tej sprawie uznał, że prymat należy przyznać drugiemu z ww. stanowisk. Tym samym fakt wydania aktu administracyjnego w czasie trwania postępowania sądowego nie stanowi a limine podstawy do oddalenia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania bądź też podstawy do jego umorzenia tego postępowania.

Również w sprawach do sygn. II SAB/Kr 70/13 i II SAB/Kr 86/13 Sąd wskazał, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność nie zwalnia sądu od obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a w zakresie orzekania w przedmiocie stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz w

zakresie wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 191/12 oraz sygn. II SAB/Kr 23/13 Sąd wskazał, że nie należy utożsamiać pojęcia „przewlekłego prowadzenia postępowania” z pojęciem „bezczynności”. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. A contrario nie sposób przypisać organowi przewlekłego prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy podejmuje on wszelkie możliwe, a konieczne dla zakończenia postępowania działania, które jednakże z przyczyn niezależnych od organu nie przynoszą oczekiwanego skutku w postaci zakończenia postępowania administracyjnego. Nie każda jednak zwłoka może być przyczyną stwierdzenia przewlekłości, lecz jedynie zwłoka nieuzasadniona. Ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne, dokonywana musi być na podstawie zarówno analizy charakteru dokonywanych czynności, jak i stanu faktycznego sprawy. Długi czas trwania postępowania nie może być automatycznie utożsamiany z przewlekłością postępowania. Przewlekłość postępowania, odmiennie od bezczynności organu w sprawie, względnie od niewykonania wyroku sądu uwzględniającego skargę na bezczynność, jest pojęciem względnym, albowiem zachodzi wówczas, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy przez organ jest nadmierna (rażąca) i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy. Postępowanie prowadzone przez organ administracji publicznej, które nie zakończyło się w terminie wskazanym w art. 35 k.p.a. może być zatem rozważane zarówno w aspekcie przewlekłości, jak i bezczynności, z tym, że przed upływem terminu załatwienia sprawy można je analizować wyłącznie z punktu widzenia przewlekłości, a po upływie terminu wyłącznie z punktu widzenia

bezczynności. W konsekwencji możliwe jest stwierdzenie zarówno przewlekłości, jak i bezczynności organu w postępowaniu, które nie zakończyło się w terminie wskazanym w art. 35 k.p.a.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 23/13 wskazano, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wtedy, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, albo nie podjął stosownej czynności.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 27/13 Sąd stwierdził, że co do zasady organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa, jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 kpa. Nie jest możliwe zaakceptowanie sytuacji w której instytucja przedłużenia terminu do załatwienia sprawy o której mowa w art. 36 kpa wykorzystywana jest przez organ od lat w sposób czysto formalny (przedłużanie terminu co pół roku na pół roku), bez podejmowania realnych prób usunięcia istniejących przeszkód w załatwieniu sprawy w wyznaczonych w ten sposób terminach.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 26/13 Sąd odwołując się do poglądów wyrażonych w orzecznictwie wskazał, że organ pozostaje w bezczynności nie tylko wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie nie podejmuje żadnych czynności w sprawie, ale również wtedy, gdy je podejmuje, lecz mimo ustawowego obowiązku nie kończy postępowania wydaniem decyzji lub innego aktu administracyjnego. Fakt, że organ nie załatwił sprawy w terminie i nie zawiadomił skarżącego o przyczynach niedotrzymania terminu, oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, pozwala określić te zaniedbania jako bezczynność.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 197/12 Sąd wskazał, że o przewlekłości postępowania można mówić wówczas, gdy czas (okres) jego trwania przekroczył rozsądne i dające się usprawiedliwić granice. Niezależnie bowiem od treści art. 35 k.p.a. zakreślającego okres maksymalnie 2 miesięcy na prowadzenie sprawy

szczególnie skomplikowanej, zawsze organ administracyjny może przedłużyć okres prowadzenia takiego postępowania. Przedłużanie jednak prowadzonego postępowania musi mieć charakter wyjątkowy i szczególny i być w należyty sposób uzasadnione. Przedłużanie postępowania ponad określony maksymalnie (i to ustawowo) limit czasu zawsze winno być oceniane z uwagi na prawidłowość podejmowania czynności dowodowych bądź skomplikowany charakter ustalania stanu faktycznego sprawy. Tym samym aż siedmiokrotne przedłużanie prowadzonego postępowania w sprawie świadczyło o przewlekłości postępowania, bo te przedłużenia nie znajdowały uzasadnienia w gromadzonym materialnie dowodowym.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 23/13 Sąd stwierdzając, że beczynność miała cechy rażącego naruszenia prawa wskazał, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Taką cechą, tj. oczywistości w naruszeniu prawa, przyjęto w stanie faktycznym, gdzie niezależnie od trudności dowodowych wywołanych skomplikowanym charakterem sprawy organ administracji publicznej w okresach wielomiesięcznych nie podejmował żadnych czynności.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 131/13 Sąd uznał, że przewlekłość nie miała charakteru rażącego. Czynności, jakkolwiek nie zawsze trafne, były podejmowane bez nadmiernej zwłoki. Choć w postępowaniu administracyjnym obowiązek wyjaśnienia sprawy obciąża organ, a nie stronę postępowania, to zawsze sprawniejszemu załatwieniu sprawy sprzyja współdziałanie strony, zwłaszcza w przypadku, kiedy jej żądanie odnosi się do decyzji z dalekiej przeszłości. Z tej też przyczyny nie orzeczono o wymierzeniu organowi grzywny.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 127/13 Sąd uznał, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Nie sposób bowiem pominąć faktu, iż w znacznej części do owej beczynności organu przyczynił się sam skarżący, który swoimi nieuzasadnionymi wnioskami (liczne wnioski dowodowe wymagające rozpoznania), a często wręcz sprzecznymi (jak np. zażalenie na podjęcie

zawieszono postępowania, a jednocześnie zażalenie na bezczynność organu I instancji) doprowadził do przeciągania się postępowania.

Wyznaczając terminy załatwienia sprawy sąd uwzględnia rodzaj sprawy oraz czynności jakie muszą zostać podjęte w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Niekonieczne są to terminy wynikające z kpa lub ustaw szczególnych. W wyroku sygn. II SAB/Kr 27/13 Sąd wyznaczył termin 12 miesięcy na załatwienie sprawy. Sąd miał na względzie tę okoliczność, że regulacja stanu prawnego spornych nieruchomości rzeczywiście jest w niniejszej sprawie skomplikowana, a to ze względu na liczbę współwłaścicieli spornych nieruchomości, konieczność ustalenia ich adresów zamieszkania względnie ich spadkobierców; fakt, że powstałych na spornych nieruchomościach dróg jest kilka, a także ze względu na konieczność podjęcia postępowań przed sądami powszechnymi.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 131/13 wskazano, że sama czynność zawiadomienia strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy (art. 36 kpa) nie usprawiedliwia bezczynności organu, bowiem istotna jest przyczyna zwłoki. Jednakże organ wyznaczający na podstawie art. 36 k.p.a. nowy termin załatwienia sprawy jest związany przepisem art. 12 i 35 k.p.a., a zatem jest obowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu załatwienia sprawy. Wprawdzie przepis art. 36 k.p.a. nie stwarza ograniczeń ani też nie ustala zasady, którą powinien kierować się organ przy wyznaczaniu nowego terminu, jednakże nie oznacza to dowolności i swobody. Musi on bowiem być interpretowany zgodnie z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego. Wielokrotne informowanie strony przez organ, że sprawa zostanie załatwiona w terminie późniejszym, nie może stać się regułą, ponieważ organ administracji w ten sposób narusza wyrażoną w art. 12 k.p.a. zasadę szybkości postępowania.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 67/13 Sąd wyjaśnił, że w sytuacji, gdy postępowanie jest zawieszono, stronie służy skarga na bezczynność tylko w sytuacji, gdy organ nie wydaje postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania mimo oczywistego ustania przyczyny jego zawieszenia po wyczerpaniu przewidzianego trybu lub gdy wniosek strony o podjęciu zawieszono postępowania nie jest rozpoznany. Ponadto sąd wskazał, że w trybie skargi na bezczynność nie można

kwestionować prawidłowości zawieszenia postępowania w sprawie objętej skargą na bezczynność. Sąd rozpatrując skargę na bezczynność organu, nie jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli zasadności zawieszenia postępowania.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 196/12 Sąd wskazał, że zobowiązanie organu do wykonania określonego zadania jest dopuszczalne wtedy, kiedy zadanie to nie zostało jeszcze zrealizowane. Jeśli przed wniesieniem skargi do sądu organ podjął akt lub czynność, to choćby poprzedzone były one przewlekłym postępowaniem, skargi uwzględnić nie można. Ustawa ppsa nie wyposaża sądów administracyjnych w uprawnienia do badania przebiegu zakończonych postępowań administracyjnych i stwierdzenia, czy organy dopuściły się w nich bezczynności lub przewlekłości. Innymi słowy uwzględnienie, choćby częściowe skargi na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania, jest możliwe tylko wtedy, kiedy w dacie wniesienia skargi postępowanie to się toczyło. W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, przed wniesieniem skargi zostało wydane postanowienie o zawieszeniu postępowania. Postanowienie o zawieszeniu nie kończy co prawda postępowania administracyjnego, ale jest aktem uzasadniającym wstrzymanie się organu od merytorycznego załatwienia sprawy. Stan zawieszenia postępowania istniejący w dacie wniesienia skargi również uniemożliwia uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Sąd w postępowaniu wszczętym taką skargą nie bada zasadności postanowienia o zawieszeniu postępowania administracyjnego, to bowiem podlegać może kontroli w innym trybie. Stronie postępowania przysługują środki zmierzające do podjęcia postępowania. Skoro więc postępowanie administracyjne w sprawie zostało zawieszona przed wniesieniem skargi, to bez względu na przyczyny jego długotrwałości, skarga podlega, na podstawie art. 151 ppsa, oddaleniu.

W sprawie prowadzonej do sygn. akt II SAB/Kr 198/13, skarżąca w dniu 5 sierpnia 2013 r. wniosła skargę na bezczynność Rady Miasta Rabka-Zdrój, polegającą na nieuchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej gminy uzdrowiskowej Rabka-Zdrój w ustawowym terminie wskazanym w art. 7 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.



2011 r. nr 73 poz. 390). Na podstawie art. 101a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym domagała się powierzenia przez sąd administracyjny Województwa Małopolskiego jako organowi nadzoru obowiązku zastępczego sporządzenia i przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej gminy uzdrowiskowej Rabka-Zdrój na koszt i ryzyko gminy. Z ustalonego stanu faktycznego sprawy wynikało, że w dniu 31 maja 2010 r. Rada Miasta Rabka - Zdrój podjęła uchwałę Nr LVII/390/10 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Rabka - Zdrój. W związku z oddaleniem w dniu 11 maja 2012 r. skargi kasacyjnej (wyrok NSA sygn. II OSK 460/12) od wyroku WSA w Krakowie z dnia 13.07.2011 r. ,sygn. II SA/Kr 795/11, którym stwierdzono nieważność tej uchwały, przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego został prawomocnie wyeliminowany z porządku prawnego z dniem 11 maja 2012 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że późniejsze stwierdzenie nieważności czynności o jakiej mowa w art.101a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w tym polegającej na uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy uzdrowiskowej (ze skutkiem prawnym *ex tunc*), nie unicestwia faktu dokonania w określonej dacie przez organ gminy czynności nakazanej prawem. Prawomocne wyeliminowanie przedmiotowego planu z porządku prawnego z dniem 11 maja 2012 r. nie może zatem oznaczać, że organ gminy nie wykonał w dniu 31 maja 2010 r. nakazanej prawem czynności. W drodze analogii do przepisu art.7 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 73, poz. 390), Sąd przyjął, że w sytuacji stwierdzenia nieważności wcześniej uchwalonego planu, gmina uzdrowiskowa sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej w terminie 2 lat od dnia prawomocnego wyeliminowania z obrotu prawnego poprzednio uchwalonego planu. W związku z tym Sąd stwierdził, że termin obowiązkowego uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej Rabki – Zdroju upływa dopiero z końcem dnia 11 maja 2014 r. i skargę – jako nieuzasadnioną – oddalił.

## Informacja publiczna

W 2013 r. sąd rozpoznał kilkadziesiąt spraw związanych z bezczynością Tauron Dystrybucja S.A. w Krakowie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej przekazania skarżącym/wnioskodawcom wszelkiej dokumentacji będącej w posiadaniu spółki dotyczącej posadowionej na nieruchomościach, stanowiących własność skarżących, infrastruktury energetycznej. Sąd konsekwentnie zajmował stanowisko, że żądana dokumentacja stanowi informację publiczną i w związku z tym organ pozostaje w bezczyności. Kilka wyroków na skutek wniesionych skarg kasacyjnych zostało już poddanych kontroli NSA, który oddalił skargi kasacyjnej (np. sygn. II SAB/Kr 208/12, sygn. II SAB/Kr 212/12, sygn. II SAB/Kr 33/13, sygn. II SAB/Kr 50/13, sygn. II SAB/Kr 114/13, sygn. II SAB/Kr 155/13, sygn. II SAB/Kr 232/13, sygn. II SAB/Kr 240/13).

Dostęp do informacji publicznej jest w orzecznictwie ujmowany bardzo szeroko. Poniżej przedstawiono wybrane sprawy z 2013 r., w których sądy oceniały, czy żądana informacja stanowi informację publiczną.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 209/12 skarżący żądał udostępnienia skanu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanej w ramach własności przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz podmiotu publicznego tj. gminy. Sąd analizując zasadność takiego wystąpienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazał, że art. 6. ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy wprost stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, m.in. o danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. W świetle zacytowanego przepisu, jak również zaprezentowanego w wyroku orzecznictwa sądowego, sąd uznał, że żądana informacja stanowiła informację publiczną.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 215/12 Sąd rozważał zasadność żądania udostępnienia do wglądu „dokumentacji z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego będącego podstawą udzielonej przez organ skarżącemu odpowiedzi

na skargę, w szczególności pisemnych wyjaśnień, złożonych przez konkretnie wskazanych pracowników, względnie protokołu (notatki) z przyjęcia ustnie takich wyjaśnień przez dyrektora”. Sąd opowiedział się za szeroką wykładnią pojęcia informacji publicznej, wskazując, że stanowi ona całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej - w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą. To, czy dokumenty znajdują się w aktach danej sprawy, czy znajdują się fizycznie poza tymi aktami, nie ma znaczenia dla ich udostępnienia. Co do zasady bowiem udostępnieniu podlegać powinno wszystko, co ma związek z prowadzonym postępowaniem, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument dotyczący danej sprawy administracyjnej ma charakter „wewnętrzny”, „roboczy”, „porządkowy” czy „służący gromadzeniu informacji”.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 213/12 Sąd uznał, że informacja o zakresie czasu, w jakim w dniach 16 grudnia 2011 r. i 21 maja 2012 r. poszczególni pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego pełnili funkcję inspektora dyżurnego, jest informacją publiczną, albowiem nawet wyrwana z kontekstu innych informacji żądanych we wniosku dotyczy skonkretyzowanej informacji o podmiocie wymienionym w art. 4 ust. 1, nawiązującej do takich elementów jak jego organizacja ( art. 6 ust. 1 pk 2 b ), organy i osoby sprawujące w nim funkcje i ich kompetencje, ( art. 6 ust. 1 pk 2 d ), zasady funkcjonowania a w szczególności tryb działania ( art. 6 ust. 1 pk 3 a ), sposoby załatwiania spraw ( art. 6 ust. 1 pk 3 d ).

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 134/13 skarżący domagał się stwierdzenia bezczynności Burmistrza w sprawie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej wykazu pracowników, którzy są autorami oznaczonego artykułu opublikowanego na wskazanej stronie internetowej, wykazu osób, które jako redakcja administratora, są autorami innego, również oznaczonego artykułu zamieszczonego na portalu, nazwiska osoby, która dokonuje wpisów podpisując się jako „admin” na portalu. Sąd zobowiązując organ do podjęcia czynności lub wydania aktu wskazał, że stanowi informację publiczną wykaz osób (pracowników urzędu gminy) zatrudnionych na określonym stanowisku (redaktora portalu internetowego)

odpowiedzialnych za tworzenie i umieszczanie na żądanie pracodawcy określonej treści materiałów (artykułów). Skoro osoby te wyznaczone zostały do realizacji zadań informacyjnych gminy, mających na celu przekazanie lokalnej społeczności konkretnych treści, będących stanowiskiem organu w określonej sprawie, a jednocześnie osoby te są zatrudnione przez ten urząd, to nie ulega wątpliwości, iż wykaz tych osób stanowić będzie informację publiczną. Stosownie bowiem do art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 (organach władzy publicznej), w tym o ich organizacji (lit. b przepisu) oraz organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (lit. d przepisu). Sąd podkreślił, że powyższe rozważania odnoszą się do osób odpowiedzialnych i redagujących zarówno oba wskazywane przez skarżącego portale, bo oba portale internetowe są stronami Urzędu Gminy, finansowanymi ze środków tej gminy.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 97/13 organ poinformował stronę, że treść żądanego, zatwierdzonego decyzją projektu budowlanego w postępowaniu, w którym skarżąca nie brała udziału nie podlegała udostępnieniu, ponieważ nie stanowi informacji publicznej. Sąd wskazał, że w orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że decyzja o pozwoleniu na budowę, wydawana przez organ architektoniczno - budowlany, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 udip oraz, że decyzje rozstrzygają sprawy administracyjne i jako akty administracyjne indywidualne stanowią dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a udip.

W wyroku sygn. II SAB/Kr 99/13 Sąd przesądził, że rektor uczelni wyższej jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej. Uczelnia wykonuje zadania publiczne, albowiem jest częścią narodowego systemu edukacji i dysponuje majątkiem publicznym (jest finansowana ze środków pochodzących z budżetu państwa). Wskazane okoliczności przesądzają, iż stanowią informację publiczną pozostające w dyspozycji uczelni wyższej żądane przez stronę skarżącą informacje o sposobie wykorzystania jej majątku w formie umów zawieranych z podmiotami świadczącymi usługi medyczne na rzecz studentów, doktorantów oraz pracowników Uczelni. Jest także informacją publiczną informacja o zasadach na jakich odbywa się współpraca Uczelni z przedsiębiorstwami świadczącymi usługi medyczne, w tym

odnoszących się do sposobu wykorzystywania nieruchomości uczelni.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 138/ 13 Sąd wskazał, że ponowne wykorzystywanie informacji publicznej stanowi wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona. Aby zatem mówić o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej, winna ona być już wcześniej udostępniona. Tymczasem poza sporem pozostaje w sprawie, iż żądane przez stronę skarżącą informacje nie były dotąd nigdzie udostępnione. Nie sposób też przyjąć, że zamieszczenie przez skarżącą żądanych informacji w zestawieniach zbiorczych, będzie przejawem innego wykorzystania informacji, niż pierwotny publiczny cel ich wykorzystania (art. 23 a ust. 1 u.d.i.p.). W wyniku błędnego zakwalifikowania wniosku strony skarżącej organ bezpodstawnie domagał się złożenia tego wniosku na formularzu.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 1393/12 starosta odmówił wnioskodawcy udostępnienia projektu zagospodarowania terenu zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę, powołując się na art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd wskazał, że akta sprawy prowadzonej przez organ władzy publicznej, jako zbiór dokumentów zgromadzonych i wytworzonych przez ten organ stanowią informację publiczną, a w konsekwencji treść zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę projektu zagospodarowania terenu ma charakter informacji publicznej.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 52/13 Sąd rozważał, czy stanowi informację publiczną wysokość przyznanych przez Dyrektora Izby Skarbowej kwot nagród dla poszczególnych naczelników podległych urzędów skarbowych (nazwa urzędu, kwota przyznanej nagrody). Sąd stanął na stanowisku, że prawo do informacji publicznej nie może doznawać nieuprawnionych ograniczeń w szczególności w sytuacji gdy dotyczy kwestii związanych ze środkami publicznymi.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 395/13 skarżący wystąpił do Wójta Gminy M. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie listy osób, którym przyznano komputery w realizowanym przez Gminę M. projekcie ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach działania 8.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Organy orzekły o odmowie udostępnienia informacji z uwagi na ochronę tajemnic ustawowo chronionych w tym ochronę danych osobowych i prywatność osób, których dotyczy informacja. Wskazano, że żądana lista osób składa się z imienia, nazwiska uczestnika projektu, jego adresu, numeru wniosku i liczby uzyskanych punktów. Organ administracyjny podniósł, że usunięcie danych osobowych spowoduje, że lista przestanie pełnić swoją funkcję. Wyjaśniono również, iż ze względu na kryteria jakie musiały spełnić osoby zakwalifikowane do projektu ujawnienie ich nazwisk pociągnie za sobą ujawnienie danych wrażliwych, co jest niedozwolone w związku z brzmieniem przepisów o ochronie danych osobowych. Sąd uchylając wydane w sprawie decyzje wskazał, że art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wprowadza jako przesłanki ograniczenia prawa do informacji ochrony danych osobowych. Nie oznacza to jednak, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej relacje między dostępem do informacji oraz ochroną danych osobowych nie występują, ale należy je oceniać w oparciu o prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Sąd uznał, że prawo do uzyskania informacji publicznej w postaci imion i nazwisk osób, które przyjęły do nieodpłatnego użytkowania sprzęt komputerowy w tym konkretnym stanie faktycznym nie podlega ograniczeniom ze względu na prywatność tych osób. Ograniczenia te dotyczą natomiast innych danych osobowych tych podmiotów np. adres zamieszkania, nr PESEL, nr NIP, seria i numer dowodu osobistego, imiona rodziców, miejsce i datę urodzenia, czy też danych wrażliwych.

W sprawie II SAB/Kr 47/13 skarżący żądał udostępnienia informacji w formie kserokopii pisma od Rady Rodziców do Dyrektora Zespołu Szkoły i Przedszkola celem poznania opinii w sprawie nauczania. Pismem został poinformowany przez Dyrektora Zespołu Szkoły i Przedszkola, że żądane pismo nie dotyczy jego osoby, a informacje zawarte w piśmie są informacjami, których ujawnienie może naruszyć art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Sąd dokonując wykładni przepisów ustawy o systemie oświaty i przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

wskazał, że korespondencja pomiędzy organami szkoły lub przedszkola ( tj. pomiędzy dyrektorem a radą rodziców), której treścią jest wniosek o interwencję w sprawie jednego z nauczycieli placówki w związku ze zgłaszanymi przez dzieci i rodziców zarzutami wobec jakości jego pracy, oraz wniosek o ustalenia przez dyrektora placówki, czy nauczyciel realizuje rzetelnie zadania dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze (tj. wniosek w sprawie realizacji obowiązków służbowych, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków których nauczyciel korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych) jest pismem zawierającym treści stanowiące informację publiczną.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 194/13 kwestią kluczową było rozstrzygnięcie, czy żądane przez skarżącego dane tj. karty wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych Urzędu Gminy w tym przypadku Sekretarza, Skarbnika oraz Wójta mieszczą się w pojęciu informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu na tak postawione pytanie należało odpowiedzieć twierdząco.

W postanowieniu II SAB/Kr 143/13 Sąd stwierdził, że podmiot prawidłowo poinformował czynnością materialno-techniczną skarżących (czyli pismem), że nie posiada informacji publicznej, a zatem właściwie załatwił wniosek skarżących w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej poprzez pisemną odpowiedź wyraźnie wskazującą, że organ ten nie dysponuje takimi informacjami. Tym samym ani nie ma stanu bezczynności organu, ani też nie ma w tej sprawie sytuacji braku udostępnienia informacji publicznej, bo taka informacja nie istnieje. W każdej sprawie, której przedmiotem jest domaganie się stwierdzenia bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej, Sąd musi stwierdzić, czy to, czego domaga się strona skarżąca, w ogóle jest informacją publiczną. Powyższe stało się podstawą do umorzenia postępowania. W postępowaniu tym sąd nie badał już czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Natomiast w postanowieniu II SAB/Kr 169/13 Sąd stwierdzając, że podmiot poinformował skarżących, że nie dysponuje żadaną informacją publiczną, umorzył postępowanie, orzekając jednocześnie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, albowiem organ uczynił to ze znacznym uchybieniem terminu.

Również w wyroku II SAB/Kr 180/12 Sąd ustalając, że organ ostatecznie poinformował skarżącą, że wnioskowanego przez nią sprawozdania nie posiada, uczynił to ze znacznym opóźnieniem, uzasadniającym przyjęcie, iż pozostawał w tym zakresie w bezczynności, jakkolwiek bezczynność ta nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa.

Sąd nie jest konsekwentny co do formy orzeczenia w jakiej rozstrzyga kwestię bezczynności organu w sytuacji, gdy stan bezczynności ustał po wniesieniu skargi do sądu. Sąd - umarzając postępowanie sądowe i jednocześnie stwierdzając, że bezczynność miała/bądź nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa - czyni to postanowieniem – np. sprawy do sygn.: II SAB/Kr 169/13, II SAB/Kr 234/13, albo wyrokiem – II SAB/Kr 245/13.

W sprawie do sygn. II SAB/Kr 190/13 Sąd wyjaśnił, że w postępowaniu dotyczącym udostępnienia informacji publicznej przepisy k.p.a. mają zastosowanie tylko w wyraźnie wskazanych tą ustawą sytuacjach. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy k.p.a., co oznacza, że kodeks ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji. Brak jest jednak podstaw prawnych do stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w pozostałym zakresie, a zatem i do zastosowania trybu przewidzianego w art. 65 k.p.a.

Również w sprawie do sygn. II SAB/Kr 180/12 Sąd wskazał, że czynności proceduralne podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej poprzedzające ustalenie, czy żądana informacja stanowi informację publiczną, nie są prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż wniosek nie wszczyna postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 50/06).

W wyroku II SA/Kr 509/13 przedmiotem kontroli było postanowienie organu odwoławczego, który działając na podstawie art. 138 §1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 123 k.p.a. i 144 k.p.a. utrzymał w mocy postanowienie wydane na podstawie art. 61 a § 1 k.p.a. odmawiające wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia



informacji o stanie egzekucji prowadzonej wobec podmiotu. W ocenie sądu organy I i II instancji rażąco naruszyły prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wniosek skarżący dotyczył udzielenia informacji publicznej o tym, czy względem wskazanego w piśmie podmiotu prowadzone jest postępowanie egzekucyjne. Wnioskodawczyni nie wniosła o udzielenie informacji o stanie egzekucji wobec wskazanego podmiotu, ani też wglądu do akt sprawy, jak to błędnie przyjęły organy administracyjne w tej sprawie. Ponadto wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego. W konsekwencji w przedmiotowej sprawie, artykuł 61a k.p.a, wbrew założeniom poczynionym przez organy I i II instancji, nie znajduje zastosowania w postępowaniu o udostępnianie informacji publicznej.

### Nieruchomości

Czwartą najliczniejszą kategorią spraw rozpoznawanych w Wydziale II były skargi dotyczące wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości (246 spraw)

#### a. odszkodowania

- stosowanie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1053/10, przedstawiając rozbieżne orzecznictwo w tym zakresie, Sąd przychylił się do stanowiska, że dopuszczalne jest prowadzenie merytorycznego postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania, jeżeli władcze pozbawienie prawa własności nieruchomości (wywłaszczenie) nastąpiło przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a odszkodowanie nie zostało ustalone. Tak też stwierdził sąd w wyroku II SA/Kr 957/13. Stanowisko to było konsekwentnie prezentowane przez WSA w Krakowie w 2012 r.

- operaty szacunkowe

W wielu wyrokach dotyczących odszkodowania za wyłączone nieruchomości sąd kwestionuje prawidłowość wykonanego operatu szacunkowego. Powszechnie uznaje się, że operat szacunkowy stanowi dowód w sprawie podlegający ocenie tak jak każdy inny dowód. Uchylenie decyzji z uwagi na niewłaściwie sporządzone operaty miało miejsce w sprawach do sygn.: II SA/Kr 1755/12, II SA/Kr 685/13, II SA/Kr 683/13, II SA/Kr 355/13, II SA/Kr 1746/12, II SA/Kr 67/13, II SA/Kr 1754/12 .

W sprawie do sygn. II SA/Kr 168/13 Sąd podkreślił, że podobieństwo przyjętych do porównań nieruchomości nie może budzić wątpliwości, ponieważ strona musi mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne, a także i to, dlaczego biegły przyjął takie, a nie inne nieruchomości do porównania. Również w tym wyroku wskazano, że wada operatu pozostająca w związku z omawianą kwestią tkwi w tym, że nie wyjaśnia on dostatecznie dlaczego liczba przyjętych do analizy transakcji nieruchomościami przeznaczonymi pod drogi publiczne nie jest odpowiednia. Teza ta nie została w ogóle rozwinięta i umotywowana, a przecież miała ona w sprawie zasadnicze znaczenie, skoro jej przyjęcie umożliwiło dokonanie szacunku w odniesieniu do wartości innych nieruchomości (o przeznaczeniu nie drogowym, lecz przeważającym wśród gruntów przyległych).

W wyroku sygn. II SA/Kr 683/13 Sąd rozważał zasadność żądania zwiększenia wartości odszkodowania o wartość podatku VAT. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych wskazał, że prawidłowa wykładnia art. 28 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. w zw. z art. 134 ust. 1 u.g.n. wyklucza powiększenie odszkodowania ustalonego w związku z wyłączeniem o kwotę należnego podatku od towarów i usług. Ewentualny obowiązek zapłaty przez skarżącego podatku VAT od odszkodowania nie ma wpływu na wartość rynkową nieruchomości. Wtórne w stosunku do odszkodowania obowiązki publicznoprawne skarżącej związane z podatkiem, nie mogą przekładać się na ocenę odszkodowania w kategoriach słuszności, jeśli jego wysokość odzwierciedla wartość rynkową utraconego prawa.

- termin do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie, legitymacja

Jednolicie Sąd uznawał, że zaniechanie dokonania czynności w terminie wskazanym w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, jako terminie prawa materialnego, skutkuje jej bezskutecznością i wygaśnięciem przysługującego prawa. Dla biegu terminów prawa materialnego nie są istotne przyczyny jego uchybienia. Stwierdzenie wygaśnięcia roszczenia z art. 73 ust. 4 Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną powoduje, że organy orzekające w przedmiocie wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania obowiązane są orzec o bezzasadności żądania strony a nie bezprzedmiotowości postępowania. Prawidłowym rozstrzygnięciem jest merytoryczna decyzja odmawiająca ustalenia i wypłaty odszkodowania. Przykładowo tak wskazywano w wyroku II SA/Kr 36/, II SA/Kr 1752/12, II SA/Kr 17/13, II SA/Kr 422/13.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 1214/12. Sąd podkreślił, że z chwilą uzyskania cechy ostateczności przez decyzję wydaną na podstawie art. 73 ust. 1 i 3 Przepisów wprowadzających, dotychczasowy właściciel nieruchomości definitywnie tracił prawo własności. Tym samym to temu „ostatniemu” właścicielowi powinno przysługiwać prawo do domagania się odszkodowania za nieruchomość utraconą na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a to dlatego, że poprzedni właściciele uzyskali ekwiwalent za zbycie prawa własności.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1752/12 Sąd stwierdził, że wniosek o odszkodowanie za nieruchomości zajęte pod drogę publiczną nie zmierza do zachowania prawa własności, ta bowiem została już odjęta z mocy samego prawa wskutek spełnienia przesłanek z art. 73 ust. 1 Przepisów wprowadzających. Każdy ze spadkobierców właściciela nieruchomości nabytej w warunkach objętych hipoteką ust. 1 posiada wywodzony z prawa materialnego administracyjnego i cywilnego indywidualny i konkretny interes prawny w realizacji roszczenia odszkodowawczego, jedynie w zakresie własnych uprawnień, natomiast nie posiada go co do realizacji uprawnień pozostałych współwłaścicieli lub spadkobierców. Sąd uznał, że nie istnieją przesłanki do uznania, że zgłoszenie wniosku przez podmiot uprawniony wywołuje skutek dla pozostałych podmiotów w postaci zgłoszenia roszczenia. Wniosek taki nie skutkował

wszczęciem postępowania administracyjnego w zakresie ich interesu prawnego. Sąd stwierdził, że brak również podstaw do uznania, by o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania organ administracji publicznej był zobowiązany zawiadomić po myśli art. 61 § 4 k.p.a. tych współwłaścicieli i spadkobierców, którzy wniosku nie złożyli, zaś ich poszukiwanie narusza zasadę z art. 12 k.p.a. ze szkodą dla osób składających wnioski.

Do odmiennych wniosków doszedł Sąd w sprawie do sygn. II SA/Kr 65/13, dzieląc pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r. sygn. akt I OSK 453/10, że złożenie w ustawowym terminie wniosku o odszkodowanie za nieruchomość zajęta pod drogę publiczną przez jednego ze współwłaścicieli powoduje, że roszczenie nie wygasa w stosunku do pozostałych. Za uznaniem, że roszczenie w stosunku do skarżących nie wygasło przemawia charakter odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy, którego wykładni dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku podjętym w składzie 7 sędziów (sygn. akt I OPS 3/09).

Z kolei w wyroku sygn. II SA/Kr 345/13 Sąd uznał, że w świetle art. 36 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego złożenie wniosku o odszkodowanie przez jednego z małżonków oznacza, że wniosek jest skutecznie złożony również przez drugiego. Sąd wskazał, że zgodnie z tym przepisem każdy z małżonków może samodzielnie zarządzać majątkiem wspólnym (z wyjątkiem przypadków określonych w tej ustawie), a wykonywanie zarządu obejmuje czynności, które dotyczą przedmiotów majątkowych należących do majątku wspólnego, w tym czynności zmierzające do zachowania tego majątku. Wystąpienie przez jednego z małżonków o odszkodowanie za nieruchomość objętą wspólnością ustawową, mieści się w kategorii czynności zmierzających do zachowania wspólnego prawa, a zatem w efekcie odszkodowanie należy ustalić i wypłacić na rzecz obojga tych osób (o ile oczywiście ta druga osoba nie wniosła sprzeciwu w trybie art. 361 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

- właściwość organu

W zakresie właściwości organu rozstrzygającego sprawę o zwrot

wyłączonej nieruchomości oraz podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania zarysowała się rozbieżność w orzecznictwie WSA w Krakowie.

W wyroku sygn. II SA/Kr 74/13 Sąd uznał za sprzeczne z prawem zobowiązanie Gminy Miasto Kraków do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą z dniem 3 sierpnia 1975 r. na rzecz Skarbu Państwa w trybie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 192 z późn. zm.) za nieruchomości, które przeszły na własność Państwa na podstawie art. 5 ust. 2 tej ustawy, wypłacało się odszkodowania na podstawie przepisów o wyłączeniu nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach nieruchomości lub ich części objęte uchwałą o ustaleniu terenu budowlanego - z wyjątkiem działek, które właściciele zachowali na własność lub które zostały nadane na własność członkom ich rodzin - przechodziły z mocy prawa na własność Państwa po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Działka będąca przedmiotem sporu przeszła na własność Skarbu Państwa w trybie art. 5 ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.), zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stawały się - z dniem 27 maja 1990 r. - zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Skarb Państwa przejmował zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Tym samym powołany przepis wyraźnie i jednoznacznie wyłączył sukcesję gmin odnośnie zobowiązań w nim określonych. Takim zobowiązaniem winno być także

zobowiązanie wynikające z przejścia na rzecz Skarb Państwa nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. Tym samym zobowiązanym do wypłaty odszkodowania winien być organ wykonujący zadania administracji powiatowej z zakresu zadań rządowych.

W sprawie sygn. II SA/Kr 685/13 Sąd uznał, że obowiązek zapłaty odszkodowania stanowi wykonanie decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu nieruchomości. Z tych względów zobowiązanie z tytułu zapłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości orzeczone decyzją wydaną przed wejściem w życie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest zobowiązaniem, o którym mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy. Przejął je zatem na mocy tego przepisu Skarb Państwa. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 36 ust. 3 w/w ustawy wymienione w tym przepisie zobowiązania i wierzytelności przejmuje Skarb Państwa, przy czym chodzi o zobowiązania i wierzytelności powstałe przed dniem 27 maja 1990 r. Zatem Skarb Państwa przejmuje również określone w art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Przepis ten w sposób jednoznaczny wyklucza sukcesję gmin odnośnie zobowiązań w nim określonych (por. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06 - OSNC 2007 r. z 6, poz. 79, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1310/09, z dnia 23 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 731/11). Powyższe oznacza, iż podmiotem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną na rzecz Skarbu Państwa, która obecnie stanowi własność Gminy Kraków, nie będzie gmina reprezentowana przez Prezydenta Miasta Krakowa, lecz Skarb Państwa. W związku z tym sąd stwierdził, że brak podstaw aby Prezydent Miasta Krakowa - ustawowo właściwy do załatwienia przedmiotowej sprawie miał być wyłączony od orzekania w niej.

W wyroku sygn. II SA/Kr 957/13 Sąd stwierdził, że weryfikacja (zmiana) stanowiska zajętego przez organ w niezaskarżalnym postanowieniu wydanym w oparciu o art. 26 § 2 i § 3 K.p.a. – w tym przypadku wyznaczenie przez wojewodę starosty do załatwienia sprawy - może nastąpić wyłącznie w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego. Inaczej mówiąc, o bycie prawnym omawianego postanowienia decydowała będzie wyłącznie treść uzasadnienia decyzji organu II instancji. Nie jest dopuszczalne, wydawanie przez organ odwoławczy, we wskazanej kwestii odrębnego postanowienia (np. o uchyleniu weryfikowanego postanowienia). Skoro zapłata odszkodowania stanowi wykonanie decyzji o wywłaszczeniu, które obciąża Skarb Państwa, uznać należy, że sprawa taka nie dotyczy interesu gminy, co powoduje, iż nie ma podstaw do wyłączenia Prezydenta Miasta Krakowa. Tym samym, skoro w sprawie orzekł organ niewłaściwy, to Wojewoda Małopolski dostrzeżone naruszenie przepisów postępowania, skorygował we właściwy sposób. Rozstrzygnięcie to jest zgodne ze wskazaną wyżej okolicznością, że w postępowaniu administracyjnym, uregulowanym w k.p.a. nie obowiązuje zasada perpetuatio fori.

Z kolei w sprawie sygn. II SA/Kr 992/13 Sąd ustalił, że w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, przed dniem 27 maja 1990r. nie została wydana żadna (a tym bardziej ostateczna) decyzja administracyjna orzekająca o odszkodowaniu, tym samym nie można przyjąć, że powstało zobowiązanie, którego przedmiotem jest skonkretyzowane świadczenie. Przed dniem 27 maja 1990r. wydana została jedynie decyzja wywłaszczeniowa, która sama w sobie nie jest źródłem skonkretyzowanego, oznaczonego lub oznaczalnego stosunku obligacyjnego (zobowiązania, świadczenia). Decyzja wywłaszczeniowa, w ogóle nie rozstrzygająca o odszkodowaniu, nie może być traktowana jako źródło stosunku obligacyjnego z którego wynika obowiązek spełnienia konkretnego świadczenia. Świadczenie to skonkretyzuje się bowiem dopiero w decyzji ustalającej odszkodowanie. Z tych samych powodów obecnie ustalone odszkodowanie nie jest też zobowiązaniem czy wierzytelnością powstałą w związku z wykonaniem decyzji wywłaszczeniowej. Wykonanie decyzji wywłaszczeniowej polega wyłącznie na odjęciu prawa własności, co w praktyce sprowadza się do pozbawienia dotychczasowego właściciela władztwa nad rzeczą czyli prawa do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. Równocześnie władztwo nad rzeczą nabywa nowy właściciel. Zobowiązanie określone jako obowiązek wypłaty odszkodowania może być zatem wyłącznie wykonaniem decyzji o

tym odszkodowaniu orzekającej. Wobec powyższego sąd doszedł do wniosku, że podmiotem właściwym do wypłaty odszkodowania jest Gmina Miejska Kraków a nie Skarb Państwa- Prezydent Miasta Krakowa.

Tożsame argumenty zostały wskazane w wyroku sygn. II SA/Kr 1108/13.

- przedawnienie

W wyroku II SA/Kr 194/13 przedmiotem rozważań sądu było, czy roszczenia pieniężne o wypłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, jak również o waloryzację odszkodowania podlegają przedawnieniu. Sąd podzielił prezentowany w doktrynie oraz w orzecznictwie - również Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego - pogląd o cywilnoprawnym charakterze roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość. Konsekwencją cywilnoprawnego charakteru roszczenia odszkodowawczego jest możliwość jego przedawnienia na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Sąd podkreślił, że przedawnieniu ulega wyłącznie samo odszkodowanie, które zostało już wcześniej ustalone (tak w zakresie jego wypłaty, jak i waloryzacji). Natomiast przedawnieniu nie podlega (przynajmniej w świetle obecnie obowiązujących przepisów) samo ustalenie odszkodowanie, gdyż z woli ustawodawcy następuje to w formie decyzji administracyjnej. Tym samym ustalone w drodze decyzji administracyjnej odszkodowanie ma charakter cywilnoprawny i jako takie podlega przepisom kodeksu cywilnego, w tym przedawnieniu. Sąd uznał za słuszne stanowisko orzekających w sprawie organów administracyjnych, że roszczenie odszkodowawcze z tytułu wywłaszczenia - zgodnie z ogólnymi regułami prawa cywilnego - przedawnia się z upływem 10 lat od dnia, w którym stało się wymagalne tzn. od dnia, kiedy wierzyciel miał prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności (art. 118 w zw. z art. 120 § 1 Kodeksu cywilnego).

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 826/13 Sąd zajmował się analizą charakteru prawnego roszczenia o odszkodowanie. Wskazał, że do roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości nie mają zastosowania przepisy kodeksu cywilnego, w tym także o przedawnieniu roszczeń, czy wykonaniu zobowiązań. Odszkodowanie, jako konieczny element wywłaszczenia - zagwarantowany art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 128 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami - znajduje



podstawę w stosunku publicznoprawnym i ma charakter roszczenia publicznoprawnego. Podał Sąd jednakże, że z chwilą złożenia odszkodowania do depozytu sądowego następuje zwolnienie dłużnika ze zobowiązania, a także ze skutków zwłoki lub opóźnienia w wypłacie oraz z waloryzacji na dzień wypłaty, o ile przekazanie do depozytu sądowego nastąpiło w terminie wypłaty odszkodowania. W konsekwencji sąd wskazał, że należne odszkodowanie zostało wypłacone poprzez jego złożenie do depozytu sądowego, w wyniku czego Skarb Państwa jako dłużnik zwolnił się z powstałego zobowiązania.

Natomiast w sprawie do sygn. II SA/Kr 540/13 Sąd podkreślił, że czym innym jest ustalenie odszkodowania, a czym innym jego wypłata. O ile ustalenie odszkodowania następowało i następuje w drodze aktu administracyjnego, o tyle sama wypłata odszkodowania nie stanowi odrębnej sprawy administracyjnej. Sama wypłata już ustalonego odszkodowania to zespół czynności faktycznych, polegających w szczególności na fizycznym przekazaniu pieniędzy, wręczeniu pieniędzy uprawnionym, przelaniu kwoty pieniędzy na rachunek bankowy, itp. W świetle prawa administracyjnego czynnością pozostającą poza jego obszarem regulacji jest także złożenie kwoty pieniędzy do depozytu sądowego. Tym samym prowadzenie odrębnego postępowania administracyjnego w samym zakresie wypłaty odszkodowania jest niedopuszczalne, bo tego typu sprawy nie podlegają załatwieniu w drodze aktu administracyjnego. Nie jest to więc ani jurydyczne postępowanie administracyjne, ani też postępowanie kończące się wydaniem zaświadczenia lub rozstrzygające spór kompetencyjny. Trafnie organy obu instancji po ustaleniu, że w sprawie ustalenia odszkodowania wydano decyzję, umorzyły prowadzone postępowanie w zakresie tak ustalania odszkodowania, jak i jego wypłaty.

- zmiana decyzji o odszkodowaniu

W sprawie sygn. II SA/Kr 694/13 rozważano dopuszczalność zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji z dnia 1987 r. ustalającej odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości w trybie określonym w art. 155 K.p.a. Sąd uznał, że zmiana przepisów prawa materialnego, jaka miała miejsce po wydaniu ostatecznej decyzji, uniemożliwia skorzystanie z tego trybu.

b. Wywłaszczenie i zwrot

- art. 124 ustawy

Szerszej wykładni zamieszczonej w przepisie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami regulacji dokonał Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 681/13. Sąd podkreślił - cytując orzecznictwo - że w decyzji wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. konieczne jest określenie sposobu dokonania ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Poza tym uzasadniony interes właściciela nieruchomości wymaga, aby przebieg planowanej inwestycji był dla jego nieruchomości jak najmniej uciążliwy, a zakres ingerencji inwestora w prawa właściciela nieruchomości sprowadzony do niezbędnego minimum. Z tego względu decyzja musi wskazywać jednoznacznie zarówno przebieg inwestycji przez nieruchomość, jak i zakres uszczuplenia władztwa właściciela (użytkownika wieczystego), i to tylko w zakresie niezbędnym do wykonania danej inwestycji oraz zgodnie z warunkami wynikającymi z planu zagospodarowania przestrzennego. Nie wystarczy w tym przypadku jedynie odwołać się do treści planu miejscowego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale należy precyzyjnie określić przebieg inwestycji w samej decyzji ograniczającej prawo do nieruchomości. Sąd zwrócił uwagę, że art. 124 ust. 1 u.g.n. nie formułuje obowiązku określenia, w wydanej na jego podstawie decyzji, terminu wykonania zamierzonych prac. Oceniając wydane w sprawie decyzje administracyjne sąd podkreślił, że decyzja winna wskazywać precyzyjnie przebieg inwestycji przez nieruchomość, nie tylko powierzchnię terenu, objętego ograniczeniem, ale samo usytuowanie urządzeń drenażowych na nieruchomości.

- przesłanka zbędności

W wyroku sygn. II SA/Kr 318/13 Sąd dokonując oceny zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu stwierdził, że istota „zbędności” polega na tym, że cel wywłaszczenia nie jest (i nie był) zrealizowany. Określone w punktach 1) i 2) terminy 7 i 10 lat stanowią tylko dopełnienie przesłanki zbędności. Użycie w omawianym przepisie sformułowania „pomimo upływu” znaczy

tylko tyle, że zgłoszone przed upływem w/w terminów roszczenie o zwrot nie będzie mogło być uwzględnione. Sformułowania „pomimo upływu” określonego czasu od określonego momentu nie da się inaczej odczytywać, jak tylko jako przesłanki podlegającej badaniu aktualnie przez organ. Normę tę należałoby odczytać w ten sposób, że organ rozpatrujący żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji, gdy nie została ona jeszcze wykorzystana na cel wywłaszczenia, winien ustalić, czy upłynęły już w/w terminy. W razie dokonania pozytywnego ustalenia winien wydać decyzję o zwrocie, w przeciwnym razie - o odmowie zwrotu. Omawiane sformułowanie nie może – w opinii sądu - stanowić o spoczywającym na organie obowiązku ustalenia, czy rozpoczęcie prac lub realizacja celu wywłaszczenia nastąpiły w terminie odpowiednio 7 czy 10 lat od daty ostateczności decyzji wywłaszczeniowej. Powyższe rozważania prowadził sąd do konkluzji, że jeśli cel wywłaszczenia został zrealizowany, to zwrot nie jest możliwy bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła.

- zagadnienie wstępne

W wyroku sygn. II SA/Kr 572/13 Sąd rozważał zasadność zawieszenia postępowania do czasu „odzyskania” przez organ administracji nieruchomości. Sąd wskazał, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji gdy wnioskowana do zwrotu nieruchomość została sprzedana osobom trzecim, tylko wtedy powstanie zagadnienie prejudycjalne polegające na konieczności uzyskania orzeczenia sądu cywilnego przesądzającego, czy nieruchomość ta ponownie znajdzie się we władaniu Skarbu Państwa lub gminy, jeżeli organ ustali, że jest ona zbędna w rozumieniu art. 137 omawianej ustawy. Takie zagadnienie prejudycjalne nie powstanie natomiast w razie ustalenia, że nieruchomość nie spełnia przesłanki zbędności. W takiej bowiem sytuacji organ orzeka o odmowie zwrotu nieruchomości, a fakt, że nieruchomość jest własnością osób trzecich w żadnej mierze nie uniemożliwia wydania decyzji odmownej.

- termin do złożenia wniosku i legitymacja

Jednocześnie przyjmuje się w WSA w Krakowie, że jeżeli wywłaszczona

nieruchomość stanowiła przedmiot współwłasności, jej zwrot może nastąpić tylko za zgodą wszystkich współwłaścicieli, a jeżeli spadkobierców jest kilku, to niezbędna jest zgoda ich wszystkich. Złożenie wniosku jedynie przez część spadkobierców (lub część współwłaścicieli) wyklucza możliwość wydania pozytywnej decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Przykładowo sąd stwierdził tak w sprawach do sygn. II SA/Kr 1485/12, II SA/Kr 1212/12, II SA/Kr 292/13. W pierwszej ze spraw stwierdzono w wyroku, że złożenie wniosku o zwrot nieruchomości, na podstawie art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez niektórych poprzednich współwłaścicieli, względnie niektórych spadkobierców poprzedniego właściciela lub współwłaścicieli należy traktować jako czynność zachowawczą, która - jeżeli została dokonana w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu przez chociażby jednego z uprawnionych - chroni wspólne prawo na podstawie art. 209 k.c.

Zagadnienie to było również przedmiotem rozważań w sprawie do sygn. II SA/Kr 1671/12, w której - odmiennie od zaprezentowanego wyżej stanowiska – Sąd stwierdził, że uprawnieni do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w terminie zawitym 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia powinni złożyć wniosek o jej zwrot, w przeciwnym bowiem wypadku roszczenie to wygasa w stosunku do tych, którzy w ogóle nie złożyli takiego wniosku, bądź nie dochowali tego terminu. Do zwrotu nieruchomości na podstawie art.136 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania art. 209 kc, gdyż nie jest to roszczenie o charakterze cywilnym. Uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest bezpośrednio związane z prawem publicznym i ma postać żądania administracyjno-prawnego, dochodzonego wyłącznie na drodze administracyjnej.

Również w wyroku sygn. II SA/Kr 292/13 Sąd wskazał, że termin określony w art. 136 ust. 5 u.g.n. ma charakter materialnoprawny i jego bieg rozpoczyna się z chwilą doręczenia zawiadomienia o możliwości domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Termin ten wynosi 3 miesiące i po jego upływie roszczenie o zwrot nieruchomości wygasa. Skoro z mocy ustawy roszczenie wygasa po upływie wyznaczonego terminu, to nie można tego terminu już przedłużyć czy też jego liczenia określić inaczej niż od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n. Terminy prawa materialnego nie podlegają przedłużeniu lub

skróceniu i określone takim terminem prawo wygasa z chwilą jego upływu. Nie mają także zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego co do zasad rozporządzania rzeczą wspólną lub podejmowania innych czynności dotyczących rzeczy wspólnej (art. 199 K.c.), ponieważ w stanie faktycznej tej sprawy wnioskodawcom nie przysługiwała żadna rzecz wspólna.

Jak wskazał Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 1212/12 - wydanie decyzji o odmowie zwrotu wyłączonej nieruchomości z uwagi na niezłożenie wniosku przez wszystkie osoby uprawnione i zarazem zobowiązane nie zamyka w przyszłości tym osobom prawa do skutecznego domagania się zwrotu nieruchomości, o ile wniosek zostanie złożony przez wszystkich byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Ponowne złożenie wniosku przez wszystkie osoby zobowiązane do jego złożenia nie będzie czynić postępowania w sprawie bezprzedmiotowym z uwagi na wcześniejsze wydanie decyzji merytorycznej o odmowie zwrotu nieruchomości. W takich okolicznościach nie będzie miała miejsca bezprzedmiotowość postępowania z uwagi na tożsamość spraw administracyjnych w zakresie podmiotowym.

- art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1255/12 Sąd, dokonując wykładni art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uznał, że przepis ten ma zastosowanie również do tych nieruchomości, na których ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło z mocy prawa.

W wyroku sygn. II SA/Kr 125/13 Sąd wskazał, że w przypadku sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wyłączonej, połączonego z wpisem prawa w księdze wieczystej, roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje niezależnie od tego, czy spełnione zostały przesłanki zwrotu nieruchomości, wynikające z przepisów art. 136 i nast. ugn. Nieruchomość taka nie może podlegać zwrotowi niezależnie od tego, czy cel określony w decyzji o wyłączeniu został zrealizowany.

c. gospodarka mieniem państwowym i komunalnym

- strony w postępowaniu o zatwierdzenie podziału nieruchomości

W wyroku sygn. II SA/Kr 1633/12 kontroli sądu zostało poddane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Sąd stwierdził, że z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości skutecznie mogą wystąpić jedynie właściciele działki, której projekt podziału zatwierdzono, ewentualnie ich następcy prawni lub nabywcy nieruchomości podlegającej podziałowi, bo tylko te podmioty wchodzi w prawa i obowiązki poprzednich właścicieli.

Odmienny pogląd zaprezentował sąd w sprawie do sygn. II SA/Kr 833/13 kontrolując postanowienie o umorzeniu postępowania zażaleniowego na postanowienie o zaopiniowaniu pozytywnym propozycji podziału nieruchomości. Sąd nie podzielił stanowiska organu odwoławczego, że stronami tego postępowania są jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości będącej przedmiotem postępowania podziałowego. Sąd wyjaśnił w związku z tym, że postępowanie w sprawie podziału nieruchomości jest zwykłym postępowaniem administracyjnym. Przepis art. 97 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w żaden sposób nie modyfikuje zasad rządzących tym postępowaniem, w szczególności co do jego stron. Sąd, uchylając zaskarżone postanowienie, nakazał zbadanie, czy skarżącemu, z racji sąsiedztwa nieruchomości będącej przedmiotem podziału i obciążającej jego nieruchomość służebności gruntowej na rzecz nieruchomości ulegającej podziałowi, nie przysługuje status strony z uwagi na zagrożenie jego interesu prawnego mającego swe źródła w prawie cywilnym, w szczególności przepisach regulujących kwestie służebności gruntowych oraz jej rozmiarów. Orzeczenie o tożsamej treści wydał sąd w sprawie do sygn. II SA/Kr 832/13.

- opłaty adiacenckie

W WSA w Krakowie jednolicie przyjmuje się, że trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy

rozstrzygnięcia sprawy przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. To rozstrzygnięcie nie musi nastąpić w drodze decyzji ostatecznej. Istotnym jest to, że przed upływem 3-letniego terminu organ wydał decyzję ustalającą wysokość opłaty adiacenckiej.

W wyroku II SA/Kr 1529/12 Sąd uznał, że datą stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej jest data wynikająca z możliwości przystąpienia do użytkowania tych obiektów, ustalona według przepisów Prawa budowlanego. W stosunku do sieci kanalizacyjnej, taką datą będzie upływ terminu do wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, po dokonaniu zawiadomienia przez inwestora. Takie samo stanowisko zaprezentował sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 1530/12 i II SA/Kr 623/13.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 1350/12 Sąd stwierdził, że obciążanie opłatą adiacencką nowego właściciela, który nabył nieruchomość już w po wzroście jej wartości prowadzi w skutkach do bezpodstawnego wzbogacenia zbywców nieruchomości.

Oceniając prawidłowość wydanych decyzji w tym przedmiocie sąd badał również sporządzone operaty szacunkowe. W wyroku sygn. II SA/Kr 623/13 Sąd zakwestionował sposób opisanie nieruchomości będących przedmiotem transakcji (rzeczoznawca korzystał z podejścia porównawczego przy wykorzystaniu metody korygowania ceny średniej) wskazując, że nie zostały podane żadne dane umożliwiające identyfikację działek, a tym bardziej na weryfikację posiadanych cech nieruchomości porównywanych i w rezultacie potwierdzenie trafności dokonanego przez rzeczoznawcę majątkowego wyboru nieruchomości. Takie stanowisko jest przyjmowane powszechnie, zostało wyrażone również m .in. w wyroku sygn. II SA/Kr 1040/13 i w wyroku sygn. II SA/Kr 1164/13.

- zbywanie nieruchomości

W sprawie do sygn. II SA/Kr 579/13 Sąd stwierdził nieważność § 6 skarżonej uchwały Rady Miejskiej Wieliczka z 21 lutego 2003 roku w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy. Sąd uznał, że przepis art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zezwala tylko na udzielenie zgody

indywidualnej na zastosowanie bonifikaty. Z przepisu tego nie da się wyprowadzić wniosku, że daje on podstawę do uchwalenia prawa miejscowego.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 368/13 sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta z dnia 11 czerwca 2008 r. w przedmiocie zasad zbywania lokali mieszkalnych w części dotyczącej § 8 ust. 2, zgodnie z którym „jeżeli nabywca nie złoży oświadczenia o zrzeczeniu się wierzytelności z tytułu zwrotu kaucji mieszkaniowej, sprzedaż lokalu mieszkalnego następuje bez udzielenia bonifikaty.” Sąd stwierdził, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie uprawniają rady gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii zwrotu kaucji mieszkaniowej, w tym określania zasad rozliczenia z tego tytułu.”. Sąd uznał, że te ustalenia naruszają art. 6 ust. 4 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) oraz stanowią niedopuszczalne przekroczenie upoważnienia przewidzianego w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami i naruszenie kompetencji organu wykonawczego.

W sprawie do sygn. II SA/Kr 870/13 kontrolą sądu została objęta uchwała z dnia 26 lipca 2012 r., w której Rada Miasta wyraziła zgodę na zbycie 2/3 udziału we współwłasności nieruchomości stanowiącej własność Gminy określonego podmiotowi oraz na udzielenie 99,99 % bonifikaty od ceny przedmiotowej nieruchomości. Sąd wskazał, że uchwała rady gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne, może być zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 u.s.g. Nie ma więc żadnych przeszkód, żeby objąć możliwością zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. uchwały zezwalającej na zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym i to nawet wówczas, gdy sama uchwała rady gminy określa warunki dokonania takiego zbycia. Nie jest to bowiem czynność prawa cywilnego, a tym samym winna ona być kwalifikowana do kategorii aktów z zakresu administracji publicznej.



## Ochrona środowiska i ochrona przyrody

### a. utrzymanie porządku

W sprawie II SA/Kr 291/13 Sąd kontrolował rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego. Istotą sporu pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Radą Gminy, której uchwała została uznana za nieważną, była interpretacja przepisów ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych ustaw (DZ.U. z 2011 Nr 152 poz.897 z późn.zm.) w zakresie dotyczącym sposobu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy w sytuacji, gdy obowiązki te gmina chce wykonywać samodzielnie – za pomocą gminnej jednostki organizacyjnej, a nie podmiotu zewnętrznego, co miałyby (zdaniem strony skarżącej) powodować zwolnienie z obowiązkowego przeprowadzenia przetargu. Sąd dokonując wykładni przepisów znowelizowanej ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwzględnieniem w szczególności przepisów przejściowych ustawy z dnia 1 lipca 2011 r., stwierdził, że przepis art.6d ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DZ.U. z 2012 r. poz.391) wprowadzony ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych ustaw (DZ.U. z 2011 Nr 152 poz.897), wprowadzający obowiązek zorganizowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obejmuje również gminy, które przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (1 stycznia 2012 r.) przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych odbierały te odpady. Ponadto zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu dotyczy wyłącznie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne i to tylko tych gmin, które nie podjęły uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości.

Z kolei w wyroku sygn. II SA/Kr 682/13 analizie została poddana uchwała Rada Miejskiej określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący

objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Sąd dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały uznał, że część tej uchwały zawiera istotne wady, wynikające z przekroczenia delegacji ustawowej i które - gdyby tylko je wyeliminować - uniemożliwiłyby zastosowanie pozostałej części uchwały, co uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

- dopuszczenie organizacji ekologicznej na prawach strony do udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

W wyroku sygn. II SA/Kr 1620/12 Sąd rozważał zasadność wydania przez organ postanowienia o odmowie dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Sąd wskazał, że zgodnie z art. art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. W tym przypadku przepis art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajduje zastosowania. Legalna definicja organizacji ekologicznej zawarta jest zarówno w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku, jak również, w takim samym brzmieniu, w art. 3 ust. pkt 16 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tymi definicjami, ilekroć w powołanych ustawach jest mowa o organizacji ekologicznej rozumieć należy przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

#### Zagadnienia procesowe

- a. koszty postępowania administracyjnego dotyczącego ustalenia wysokości odszkodowania

Sąd konsekwentnie przyjmuje, że art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może stanowić

podstawy obciążenia strony – jednostki samorządu terytorialnego - kosztami postępowania prowadzonego w sprawie ustalenia odszkodowania w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a dokładniej kosztami sporządzenia operatu szacunkowego. Taki pogląd został zaprezentowany w kilkudziesięciu orzeczeniach, przykładowo w sprawach do sygn. II SA/Kr 62/13 II SA/Kr 201/13 II SA/Kr 213/13 II SA/Kr 204/13 II SA/Kr 205/13.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1121/13 Sąd wskazał, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada bezkosztowego udziału stron, to znaczy strona nie jest obciążana kosztami prowadzenia postępowania administracyjnego. Koszty te ponosi organ prowadzący postępowanie administracyjne. Od tej zasady istnieją dwie grupy wyjątków. Pierwszy wyjątek obejmuje wszystkie postępowania administracyjne i został określony w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 262 K.p.a. stronę w postępowaniu administracyjnym obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie bądź na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Drugi wyjątek to obowiązek ponoszenia kosztów przez stronę wynikający z odrębnych przepisów. Takim przepisem jest art. 140 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym koszty postępowania o zwrot nieruchomości ponosi odpowiednio Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów odszkodowanie jest zwracane. Zaskarżone postanowienie zostało wydane w postępowaniu w którym wydano decyzję o zwrocie wyłączonej na rzecz uprawnionego, który został zobowiązany do zwrotu zwaloryzowanej kwoty odszkodowania na rzecz Gminy Miasto K.

W sprawach do sygn. II SA/Kr 800/13 i II SA/Kr 801/13 Sąd stwierdził nieważność postanowienia wojewody i poprzedzającego je postanowienia organu I instancji, na mocy którego ustalono wysokość kosztów postępowania poniesionych w związku z wydaniem decyzji o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za nieruchomość nabytą z mocy prawa przez Powiat Wielicki na skutek ostatecznej decyzji Starosty Wielickiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i zobowiązano Starostę Wielickiego do uiszczenia ustalonej kwoty. Sąd stwierdził, że Starosta jest organem

administracji publicznej oraz, że jest także reprezentantem powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego. W tym drugim przypadku nie jest jednak organem. Nie można go też uznać za jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 29 kpa. A zatem w takiej sytuacji należy przyjąć, że starosta nie może być podmiotem praw i obowiązków, nakładanych w drodze decyzji administracyjnej lub postanowieniem organu administracji publicznej. Skierowanie do niego postanowienia rozstrzygającego o jakimś jego obowiązku, oznacza skierowanie aktu administracyjnego do podmiotu, który nie jest (i nie może być) stroną postępowania (wyrok WSA w Krakowie z 25. 09. 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 801/13). W związku z tym sądy uznały, że zaskarżone postanowienia są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 kpa, gdyż staroście nie przysługuje przymiot strony a skierowanie do niego przedmiotowego postanowienie Prezydenta M. K. z 8 stycznia 2013 r. wyczerpuje przesłankę nieważnościową z art. 156 § 1 pkt 4 kpa.

b. szczególny sposób doręczenia

- lokalizacja inwestycji celu publicznego

W wyroku sygn. II SA/Kr 1536/12 stwierdzono, że w postępowaniu poddanym sądowej kontroli zastosowanie miał przepis art. 53 ust. 1 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. W wypadku, w którym ustawa przewiduje taki tryb zawiadamiania stron, stosownie do przepisu art. 49 kpa, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Sąd przyjął, że termin do wniesienia odwołania przez każdą stronę otwiera się z dniem, w którym decyzja wprowadzana jest do obrotu, czyli w pierwszej dacie doręczenia którejkolwiek ze stron, a dla danej strony biorącej udział w postępowaniu upływa po 14 dniach od doręczenia decyzji tej stronie. W takie rozumienie wkomponowuje się też istota odwołania, które stanowi manifestację

niezadowolenia strony i nie musi zawierać polemiki ze stanowiskiem i poglądami organu wyrażonymi w uzasadnieniu decyzji. Stanowiska tego nie zmienia to, że w sprawie zastosowanie miał przepis art. 49 kpa. Przepis ten reguluje jedynie szczególny sposób zawiadamiania stron i ustanawia prawne przesłanki ustalenia daty „fikcyjnego” doręczenia. Z przepisu tego jednak nie wynika, aby wydana w sprawie decyzja wprowadzana była do obrotu prawnego dopiero po upływie 14 dni od ukazania się ogłoszenia, jeśli wcześniej decyzję tę doręczono stronie.

W wyroku sygn. II SA/Kr 443/13 Sąd stwierdził, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na organ obowiązek informowania o wszczęciu postępowania w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i wydanej decyzji, strony tego postępowania (z wyjątkiem inwestora i właścicieli nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje) w podwójny sposób - poprzez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W tym zakresie przepis art. 53 ust. 1 ustawy stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 49 k.p.a., który przewiduje w tym zakresie alternatywę. Publikacja na stronach internetowych urzędu (w odróżnieniu od np. wywieszenia na tablicy ogłoszeń czy w pobliżu miejsca w którym inwestycja ma być zlokalizowana) nie spełnia wymogów o których mowa w art. 53 ust. 1 ustawy.

- środowiskowe uwarunkowania

Istota sporu w sprawie dotyczącej ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia rozpoznawanej do sygn. II SA/Kr 855/13 sprowadziła się do wykładni art. 49 k.p.a., mającego zastosowanie w sprawie na podstawie wyraźnego odesłania z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). W tej bowiem sprawie liczba stron ustalonych przez organ I instancji znacznie przekroczyła 20 osób (576 stron postępowania administracyjnego), co uzasadniało zastosowanie art. 49 K.p.a. w zakresie powiadomienia o wydanej decyzji. Sąd wyjaśnił, że skoro najpóźniejszym dniem publicznego ogłoszenia była data 22 lutego 2013 r., a samo podanie do publicznej wiadomości (wywieszenie na tablicach ogłoszeń) trwało co najmniej 14 dni, to skutek

w postaci doręczenia takiej decyzji stronom nastąpił z upływem dnia 8 marca 2013 r. Sposób liczenia tego terminu wynika z art. 49 k.p.a. w związku z art. 57 § 1 k.p.a., to znaczy dzień 22 lutego 2013 r. pomija się i zaczyna się obliczanie terminu 14-dniowego od dnia 23 lutego 2013 r. Czternasty dzień przypada wówczas na 8 marca 2013 r., a skoro art. 49 k.p.a. wprost stanowi, że „zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni”, to znaczy, że ostatni dzień tego okresu stanowi doręczenie decyzji. Tym samym sąd uznał, że w tej sprawie strony mogły wnosić skutecznie odwołania w terminie od 9 marca 2013 r. do dnia 22 marca 2013 r. włącznie.

### c. wznowienie postępowania

Obecnie w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że w razie oparcia wniosku o wznowienie postępowania na przesłance z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. okoliczność, czy podanie pochodzi od podmiotu posiadającego interes prawny, badana jest przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wznowienia postępowania.

Przykładowo Sąd w wyroku sygn. II SA/Kr 1410/12 stwierdził, że w przypadku wniosku o wznowienie opartego na przesłance niezawinionego braku udziału strony w postępowaniu, przez wiele lat sporną kwestię w doktrynie i orzecznictwie stanowiło to, na jakim etapie organ administracji publicznej może badać przymiot strony podmiotu, występującego z wnioskiem. Zmiana stanu prawnego oraz najnowsze orzecznictwo sądowoadministracyjne uzasadniają obecnie zaakceptowanie koncepcji, zgodnie z którą w takim wypadku badanie przymiotu strony może mieć miejsce na wstępnym etapie weryfikacji wniosku o wznowienie. Zatem organ administracji, ustalwszy, że podmiot występujący z wnioskiem nie powinien posiadać w postępowaniu pierwotnym przymiotu strony, może na tej tylko podstawie wydać postanowienie o odmowie wznowienia postępowania, zakończonego decyzją ostateczną, prowadzą także w tej fazie postępowanie wyjaśniające.

W wyroku sygn. II SA/Kr 109/13 Sąd wskazał, że istotą wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest powrót sprawy do odpowiedniego stadium zwykłego postępowania instancyjnego. Nową decyzję, rozstrzygającą o istocie sprawy, wydaje się, jak gdyby sprawa nie była w danej

instancji rozstrzygana. Zatem po pierwszym etapie postępowania wznowieniowego, rozpoczyna się kolejny etap tego postępowania związany z rozstrzygnięciem na nowo sprawy, w której wznowiono postępowanie. Organ na nowo bada sprawę administracyjną zakończoną uprzednio decyzją ostateczną. Oznacza to, że organ na nowo rozpatruje wniosek i prowadzi postępowanie ustalając stan faktyczny i stan prawny sprawy na moment aktualnego orzekania tj. po wznowieniu postępowania, a nie na dzień poprzednio wydanej wadliwej decyzji ostatecznej. Służy to wyeliminowaniu wad poprzedniego postępowania, które legły u podstaw wznowienia. Wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy wymaga m.in. uprzedniego sporządzenia analizy i projektu takiej decyzji przez osobę do tego uprawnioną (art. 60 ust. 4 ustawy). Zatem ustalenie stanu faktycznego sprawy wymagało przynajmniej ustalenia czy w obszarze objętym uprzednią analizą nastąpiła zmiana zabudowy, czy też nie. Jeżeli nie nastąpiły żadne zmiany to dopuszczalne było, oparcie się w rozważaniach nad ustaleniami stanu faktycznego na znajdującą się w aktach sprawy uprzednio sporządzoną analizę urbanistyczno-architektoniczną. Natomiast, jeżeli w wyniku ustaleń organu doszłoby do stwierdzenia, że wskutek upływu czasu, zabudowa na obszarze objętym znajdującą się w aktach analizą urbanistyczno-architektoniczną zmieniła się, to należało sporządzić nową, aktualną analizę, która zaktualizuje na dzień orzekania parametry zabudowy. W konsekwencji może to wiązać się z koniecznością sporządzenia nowego projektu decyzji o warunkach zabudowy.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1108/12 Sąd wskazał, że organ administracji publicznej, który wznowił postępowanie, rozpatruje sprawę ponownie i po jej rozpatrzeniu wydaje jedną z decyzji, wymienionych w art. 151 k.p.a. Jednakże w tym wypadku winien ustalić stan faktyczny na dzień, w którym wydawana była decyzja pierwotna, tj. w sprawie na datę 23 października 2008 r. Może to oczywiście uczynić z wykorzystaniem „nowych”, tj. nieznanych mu wcześniej okoliczności lub dowodów. Natomiast poza zakresem rozpatrzenia pozostają te zdarzenia faktyczne oraz prawne, które miały miejsce już po wydaniu pierwotnego aktu administracyjnego. Organy administracji publicznej nie miały podstaw, aby w wyniku wznowienia postępowania uchylić własną decyzję i odmówić zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielenia pozwolenia na budowę w oparciu o treść art. 35 ust. 5 Pb, skoro w dacie wydawania decyzji pierwotnej, czyli w dniu 23 października 2008 r., żadna z

decyzji o nakazie rozbiórki powoływanych w kontrolowanych decyzjach, dotyczących działki nie posiadała waloru ostateczności, co wynika także z twierdzeń zawartych na ostatniej stronie odwołania. Fakt uostatecznienia się decyzji nadzoru budowlanego w czasie późniejszym, po wydaniu decyzji pierwotnej, nie mógł być już uwzględniony przez organy orzekające w warunkach wznowionego postępowania.

W wyroku sygn. II SA/Kr 1334/13 Sąd wskazał, że zaskarżona decyzja została wydana w postępowaniu, w którym jako strony traktowane były nieżyjące wówczas cztery osoby. Przesyłki zawierające zaskarżoną decyzję skierowane do ww. uczestników zostały bowiem zwrócone przez Poczta do organu z adnotacją „adresat zmarł”. W takiej sytuacji organ odwoławczy zobowiązany był ustalić następców prawnych ww. zmarłych i zapewnić im czynny udział w toczącym się postępowaniu, czego zaniechał. Jednocześnie sąd wskazał, że ze zwrotnych potwierdzeń odbiorów korespondencji kierowanej do tych uczestników przez organ I instancji nie wynika, aby uczestnicy ci nie żyli na tym etapie postępowania administracyjnego, stąd rolą i zadaniem organu odwoławczego będzie ustalenie daty śmierci ww. uczestników, co tym samym pozwoli na ustalenie, czy przedmiotowa korespondencja została prawidłowo, czy też wadliwie odebrana przez dorosłych domowników zamieszkujących pod adresem ww. uczestników. W przypadku ustalenia przez Kolegium, że ww. uczestnicy nie żyli także na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, Kolegium zobligowane zostało do uchylenia decyzji organu I instancji. Sytuacja, w której strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu - stosownie do art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi bowiem uchybienie dające podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną. Jednocześnie sąd podał, że z uwagi na okoliczność powodującą uwzględnienie skargi ze względu na wystąpienie w sprawie przesłanki wznowienia postępowania, przedwczesne jest wyrażanie przez sąd stanowiska, co do meritum rozstrzygnięcia.

Podobnie sąd orzekał w sprawie do sygn. II SA/Kr 133/13. Dokonując ustalenia, że organ przeprowadził postępowanie bez udziału wszystkich podmiotów, które posiadały w nim przymiot strony, uchylił decyzje obydwu instancji, celem zapewnienia udziału w całym postępowaniu wszystkim podmiotom mającym w tym interes prawny. Sąd również uznał za celowe odstąpienie od merytorycznej oceny zarzutów skargi, uznając, że dokonywanie jej na obecnym etapie postępowania byłoby przedwczesne.



W sprawie do sygn. II SA/Kr 526/13 istota sprawy sprowadzała się do oceny rozumienia sformułowania: „skierowanie decyzji do osoby zmarłej”. Sąd wskazał, że osoba zmarła nie może mieć ani zdolności prawnej, ani być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. W stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć ani prowadzić postępowania, nie mogą też być do niej kierowane wydane w sprawie rozstrzygnięcia. W przedmiotowej sprawie Prezydent Miasta orzekł o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji na rzecz inwestora. Decyzja została skierowana m in. do innej strony postępowania, która zmarła. Sąd wskazał, że decyzja skierowana do osoby zmarłej jest nieważna, ponieważ jest to rażące naruszenie prawa. Skierowanie decyzji do strony należy interpretować jednak jako taką sytuację, w której z danej decyzji wynikają dla takiej strony określone prawa bądź obowiązki materialnoprawne. W sytuacji natomiast, gdy decyzja nie reguluje praw danej strony, to jej skierowanie do osoby zmarłej stanowi niewątpliwie wadę postępowania, ale nie jest to rażące naruszenie prawa. Decyzje ustalające warunki zabudowy zasadniczo określają parametry zabudowy tylko dla wnioskodawcy. Spornym jest nawet to, czy dla samego wnioskodawcy taka decyzja tworzy jakieś prawa, skoro w orzecznictwie sądowym także wskazuje się, że ma ona jedynie charakter deklaratoryjny. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie zrealizować. Sąd stwierdził, że co najwyżej dla inwestora składającego wniosek o ustalenie warunków zabudowy, decyzja ustalająca takie warunki umożliwia wszczęcie kolejnej procedury administracyjnej w przedmiocie uzyskania pozwolenia na budowę. Pozostałe, poza inwestorem, osoby co do zasady nie uzyskują w drodze decyzji ustalającej warunki zabudowy żadnych uprawnień.

d. zażalenie na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego

W sprawie do sygn. II SA/Kr 254/13 sąd rozważał dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Przepis art. 101 § 3 k.p.a. do dnia 10 kwietnia 2011 r. obowiązywał w brzmieniu: „Na postanowienie

w sprawie zawieszenia postępowania służy stronie zażalenie”. Wobec takiego brzmienia tego przepisu przyjmowano, że zażalenie przysługuje na wszystkie cztery rodzaje postanowień w przedmiocie zawieszenia (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 maja 2000 r., OPS 4/00, publ. ONSA 2000, Nr 4, poz. 137). Obecnie treść art. 101 § 3 k.p.a. należy odczytywać w ten sposób, że zażalenie przysługuje na postanowienie o zawieszeniu postępowania („w sprawie zawieszenia postępowania”) oraz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania („w sprawie odmowy podjęcia postępowania”). Skoro w przepisie tym użyto określenia postanowienie „w sprawie odmowy podjęcia postępowania” i ustawodawca rozumie przez to jedynie postanowienie negatywne, to tak samo należy przyjąć, że postanowieniem „w sprawie zawieszenia postępowania”, na które przysługuje zażalenie jest wyłącznie postanowienie o zawieszeniu postępowania.

Takie stanowisko zostało również przyjęte w wyrokach sygn. II SA/Kr 1163/13, sygn. II SA/Kr 588/13, sygn. II SA/Kr 697/13, sygn. II SA/Kr 557/13.

Jednak w sprawach do sygn. II SA/Kr 1735/12 i II SA/Kr 1533/12 sąd oddalił skargę na postanowienie w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania. Należy wskazać, że orzeczenia te są wcześniejsze niż wyżej powołane.

#### e. nieważność decyzji

W wyroku sygn. II SA/Kr 545/13 Sąd stwierdził nieważność decyzji organów obu instancji nadzoru budowlanego uznając, że skoro stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że w świetle prawa należy go traktować tak, jakby w ogóle nie wszedł on do obrotu prawnego (tzw. skutek ex tunc), to prawomocne stwierdzenie jego nieważności oznacza, że decyzje oparte na przepisach planu miejscowego należy traktować jako wydane zostały bez podstawy prawnej.

#### f. możliwość przywrócenia terminu do złożenia odwołania stronie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym.

Powyższym zagadnieniem zajmował się sąd w sprawie do sygn. II SA/Kr 1581/12. Sąd stwierdził, że w kwestii możliwości złożenia przez osobę, która nie brała udziału w postępowaniu wniosku o przywrócenia terminu istnieją rozbieżne stanowiska, tj. dopuszczające prawo złożenia takiego wniosku, jak i wykluczające

taką możliwość. Sąd uznał za trafne i podzielił poglądy, w których wywodzi się, że możliwość skorzystania z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ doręczył decyzję (m.in. w wyrokach NSA z dnia 5 grudnia 1997 r. I S.A. 1329/95, wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r. II OSK 1759/06, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r.). Takie podejście uzasadnia bowiem wykładnia art. 58 k.p.a. Nie można bowiem uchybić terminowi do wniesienia odwołania, skoro bez doręczenia decyzji konkretnej osobie termin z art. 129 § 2 k.p.a. dla tego podmiotu nie rozpoczyna biegu.

Ponadto w tej sprawie sąd wskazał, że zaskarżalne do sądu są wyłącznie postanowienia stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania oraz niedopuszczalność odwołania, zaś w tym przypadku przesłankę rozstrzygnięcia stanowi również kontrola legalności odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia nie należy do kończących postępowanie w sprawie. Zaprezentowane stanowisko odnośnie niezaskarżalności do sądu postanowień w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania jest odosobnione. Postanowienia takie poddawane są merytorycznej ocenie sądu np. w sprawie II SA/Kr 1066/13.

g. orzeczenie w przedmiocie umorzenia postępowania zażaleniowego

W wyroku sygn. II SA/Kr 1028/13 Sąd wyjaśnił, że rozpoznając zażalenie organ II instancji nie może wydać decyzji o umorzeniu postępowania zażaleniowego. Stosownie do treści art. 144 k.p.a. w sprawach nie uregulowanych w niniejszym rozdziale (Rozdział 11 „Zażalenia”) do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań. Przepisem regulującym rodzaj rozstrzygnięcia po rozpatrzeniu przez organ II instancji odwołania jest art. 138 § 1 k.p.a., który m.in. wymienia decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. Odpowiednie zastosowanie tego przepisu do zażaleń oznacza, że rozstrzygnięcie organu odwoławczego rozpoznającego zażalenie od postanowienia, winno zapaść w formie postanowienia. Sąd zwrócił uwagę, że o ile przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej jest załatwienie sprawy co do jej istoty, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej (por. art. 107 k.p.a. w związku z art. 127 k.p.a.), o tyle postanowienia, wydawane w toku postępowania przez organ administracji publicznej

dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej (art. 123 w związku z art. 141 k.p.a. Przepis art. 138 będzie więc miał zastosowanie w postępowaniu organu rozpatrującego zażalenie, ale jego treść musi być odczytywana w ten sposób, że słowo „decyzja” za każdym razem musi być np. zastępowane słowem: „postanowienie”.

h. wielość wniosków o przyznanie prawa pomocy,

W postanowieniu sygn. II SA/Kr 267/12 Sąd rozważał jaki skutek na bieg terminu do uiszczenia wpisu wywiera - w terminie otwartym dla uiszczenia wpisu - złożenie ponownego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Wskazał, że w orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, zgodnie z którym ponowne złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, nawet dokonane w terminie określonym w kolejnym wezwaniu do uiszczenia wpisu wystosowanym do strony po wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia nie ma wpływu na toczące się postępowanie, a zatem nie przerywa terminu do opłacenia skargi. Sąd po zakończeniu postępowania z wniosku o przyznanie prawa pomocy i odmowie zwolnienia strony z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, ma obowiązek stosownie do art. 220 § 1 ppsa ponownie wezwać stronę do uiszczenia wpisu od zażalenia, wyznaczając ustawowy termin do dokonania tej czynności oraz wskazując rygor jej niewykonania. Jeżeli natomiast strona po doręczeniu jej takiego wezwania, a przed upływem siedmiodniowego terminu do zapłacenia należnych kosztów postępowania, wystąpi do sądu z ponownym wnioskiem o przyznanie prawa pomocy wówczas bieg terminu do opłacenia skargi nie zostaje przerwany. Prawomocność postanowienia w sprawie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych oznacza obowiązek strony uiszczenia wymaganego wpisu. Oczywiście, skarżący ma prawo złożyć taki wniosek po raz kolejny, ale ewentualne przyznanie prawa pomocy dotyczyć będzie kosztów przyszłych, nie ulega bowiem wątpliwości, że postanowienie o przyznaniu prawa pomocy ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki ex nunc, tzn. od daty wniesienia wniosku i nie działa ono z mocą wsteczną.

### 3. Wydział III

#### Gry losowe

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2013r., III SA/Kr 1046/13 stwierdzono, że nieostateczna decyzja cofająca zezwolenie na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych nie podlega wykonaniu.

Sąd wskazał, że przepis art. 239a O.p., odwołując się w swojej treści do decyzji podlegających wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wskazuje na zakres przedmiotowy tych decyzji i dotyczy tych z nich, które mogą być wykonane w tym postępowaniu. Treść tego przepisu nie ogranicza „wykonalności” decyzji wyłącznie do trybów przewidzianych w postępowaniu egzekucyjnym. Trafnie wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2013r., II FSK 1411/1, że niewykonalność decyzji oznacza, iż organ nie jest uprawniony do podjęcia żadnych działań zmierzających do powstania stanu zgodnego z treścią nieostatecznej, a zatem i niewykonalnej decyzji, a nie tylko działań w sferze czynności egzekucyjnych.

Uwzględniając wskazane powyżej szerokie znaczenie użytego przez ustawodawcę sformułowania „wykonanie” decyzji, jak również charakter prawny decyzji cofających zezwolenie na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, należy uznać, że art. 239a Ordynacji podatkowej znajduje zastosowanie do tego rodzaju decyzji, nakładają one bowiem obowiązki zaprzestania urządzania gier na automatach. Nie sposób zatem w niniejszej sprawie wskazać powodów, dla których należałoby dopuścić możliwość wykonywania tego rodzaju nieostatecznych decyzji cofających zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier hazardowych, skoro pociągają one za sobą określone, skonkretyzowane przepisami obowiązki obciążające stronę, których niezastosowanie jest sankcjonowane ustawowo. Tego rodzaju decyzje, ze względu na swój charakter prawny, są objęte normą art. 239a Ordynacji podatkowej, a zatem nie podlegają wykonaniu, jeśli nie został im nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że decyzje cofające uprawnienia są równoznaczne z decyzjami nakładającymi obowiązki, znika bowiem na ich podstawie dozwolenie, a pojawia się w to miejsce zakaz (por. T. Kiełkowski, „Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej”, Warszawa 2012, s. 109).

Analogiczny pogląd przyjęto wobec umorzenia postępowania w sprawie z wniosku o zmianę do akt weryfikacyjnych punktu gier, wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2013r., sygn. akt III SA/Kr 917/13.

#### Strefa płatnego parkowania – uchwała rady miasta

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013r., sygn. akt III SA/Kr 1187/11 stwierdzono, że ograniczenie prawa do abonamentu postojowego wyłącznie do pierwszego pojazdu stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Kryterium zróżnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na liczbę posiadanych samochodów przez jedną osobę, a także przez inne osoby zameldowane pod tym samym adresem, należy ocenić jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic.

Za naruszającą konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) uznać należy wprowadzenie zróżnicowania w możliwości wykupienia abonamentu postojowego tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. Takie zróżnicowanie praw mieszkańców strefy płatnego parkowania uznać należy za niedopuszczalną dyskryminację tej grupy mieszkańców, których zamieszkiwanie na terenie strefy ma charakter czasowy.

#### Ochrona praw lokatorów

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 czerwca 2013r., sygn. akt III SA/Kr 1181/12 stwierdzono, że użyte w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie „warunki zamieszkiwania” zestawione z dalszą treścią tego przepisu pozwala na ustalenie pełnej treści hipotezy normy zawartej w tym przepisie, która obejmuje „warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy”. Chodzi tu o takie warunki faktyczne zamieszkiwania, jak powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp. Nie należą natomiast do tych „warunków zamieszkiwania” okoliczności prawne związane z lokalem i

wnioskodawcą, w tym zwłaszcza pozbawienie wolności w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności lub zastosowanie środka zabezpieczającego, niezdolność do samodzielnej egzystencji oraz przebywanie w placówce zapewniającej całodobową opiekę, uprzednie uzyskanie pomocy mieszkaniowej z gminy z wyłączeniem zamian, samowolne zajęcie pustostanu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Wyłączenie podmiotowe osób, które z powodów meldunkowych nie będą mogły uzyskać wsparcia gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i nie ma podstawy ustawowej. Ustawodawca bowiem jasno wskazał, że jedynymi przesłankami uprawniającymi do ubiegania się o uzyskanie mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy są niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Wprowadzenie nieprzewidzianego ustawą ograniczenia uprawnień tylko do tej części osób tworzących wspólnotę samorządową, która posiada zameldowanie na pobyt stały lub czasowy na terenie gminy, narusza ustawowy obowiązek gminy „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej”. Arbitralne, nie znajdujące podstawy prawnej wyłączenie z grona członków wspólnoty osób nieposiadających zameldowania stałego czy czasowego, jest wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego. Odwołując się do kryterium zameldowania, powstaje swoista sankcja za niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku meldunkowego, do czego organ uchwałodawczy nie ma upoważnienia ustawowego.

Niezgodne z prawem jest przekazanie organowi wykonawczemu gminy uprawnień do określenia w drodze zarządzenia zasad systemu kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych z wyszczególnieniem tytułów pomocy mieszkaniowej, wzoru kwestionariusza kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych oraz zasad oceny warunków socjalno-mieszkaniowych w oparciu o kwestionariusz kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych, jak również regulaminu przetargu na najem niektórych lokali. Jest to niedozwolone subdelegowanie przez radę gminy swoich kompetencji na rzecz innego organu – prezydenta miasta, który uzyskał możliwość ustalania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, co -zgodnie z ustawą - należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Takie scedowanie kompetencji narusza konstytucyjny zakaz subdelegacji

kompetencji prawotwórczych (art. 92 ust. 2 Konstytucji), wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę praworządności i legalności oraz zasadę kompetencyjności.

### Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym

Postanowieniem WSA w Krakowie z dnia 23.10.20`13 r. sygn. akt III SA/Kr 1756/12 odrzucono skargę studenta zagranicznego na decyzje Rektora U. J., którą odmówiono wymiany sporządzonego w języku angielskim odpisu dyplomu ukończenia studiów na Wydziale Lekarskim Collegium Medicum U. J. i uzyskania tytułu zawodowego lekarza, który określony został w języku polskim, a nie angielskim jak tego domagała się skarżąca.

WSA w oparciu o przepisy § 16 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów (Dz. U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1188), zajął stanowisko, że przewidziana w nich instytucja wymiany (a nie sprostowania) zawierającego błędy lub omyłki odpisu dyplomu ukończenia studiów i uzyskania tytułu zawodowego sporządzonego w tłumaczeniu na język obcy, mieści się w kategorii indywidualnych spraw studentów w rozumieniu art. 207 ust. 1 w zw. Z art. 3 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2012 r. poz.572 t. j.). Odmowa wymiany dyplomu (jego odpisu sporządzonego w języku obcym), podlega załatwieniu w formie decyzji rektora mającej charakter decyzji ostatecznej.

Odrzucając skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 52 § 1 i 2 p. p. s. a., zajął WSA stanowisko, że skuteczne wniesienie skargi na decyzję rektora odmawiającą wymiany odpisu wymaga poprzedzenia jej przewidzianym w art. 207 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w zw. z art. 127 § 3 kpa wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

### Geodezja i kartografia

W opracowaniu Biura Orzecznictwa NSA z kwietnia 2013 r. (BO/Wiz-461-1/13) dotyczącym oceny jednolitości orzecznictwa oraz sprawności postępowania Wojewódzkich Sądów Administracyjnych za 2012 r., zwrócono m.in. uwagę (str. 121 i n.) na rozbieżności orzecznictwa w przedmiocie stanowiska czy przepisy art. 20 i 22 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowią podstawę do



wydania decyzji w przedmiocie zmian w ewidencji gruntów. Omawiając rozbieżne stanowiska zachęcono do podjęcia dyskusji w gronie sędziowskim i odniesienia się do tego problemu w uzasadnieniach wyroków wydawanych w omawianej kategorii spraw.

Okazja do podjęcia tematu nadarzyła się w sprawie III SA/Kr 288/13, w której skarżący zakwestionował oparcie decyzji organów wprowadzającej zmiany w ewidencji gruntów na przepisie art. 22 p. g. i k. Zdaniem skarżącego, żaden przepis ustawy p. g. i k. oraz § 47 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie stanowią podstawy do wydania decyzji w przedmiocie zmian ewidencji gruntów. Uwzględnienie zarzutu skargi prowadziłoby do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. III SA/Kr 288/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny wywiódł, że kompetencja starosty do wydawania decyzji w przedmiocie spraw z zakresu geodezji i kartografii (ewidencji gruntów), wynika z przepisów ustrojowych, sytuujących starostę, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Zdaniem sądu umocowanie starosty do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, do których należą także sprawy z zakresu geodezji, kartografii i katastru wynika z art. 4 ust. 1 pkt 9 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.), w zw. z art. 5 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 t. j. ze zm.).

Konkludując przyjął WSA, że przydanie staroście przepisem art. 22 ust. 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne kompetencji do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, uszczegółowia kompetencje wynikające z przepisów ustrojowych i mieści w sobie kompetencje do załatwiania decyzją indywidualnych spraw w tych sprawach.

Wskazano, że posiadanie kompetencji starosty do załatwiania spraw z zakresu ewidencji gruntów potwierdza także brzmienie art. 6 a ust. 4 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.

## Alimenty

Zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję starosty w przedmiocie zatrzymania dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy, podjęta została w stanie prawnym ukształtowanym od dnia 1 stycznia 2012 r. przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (DZ. U. 2011, 205, 1212).

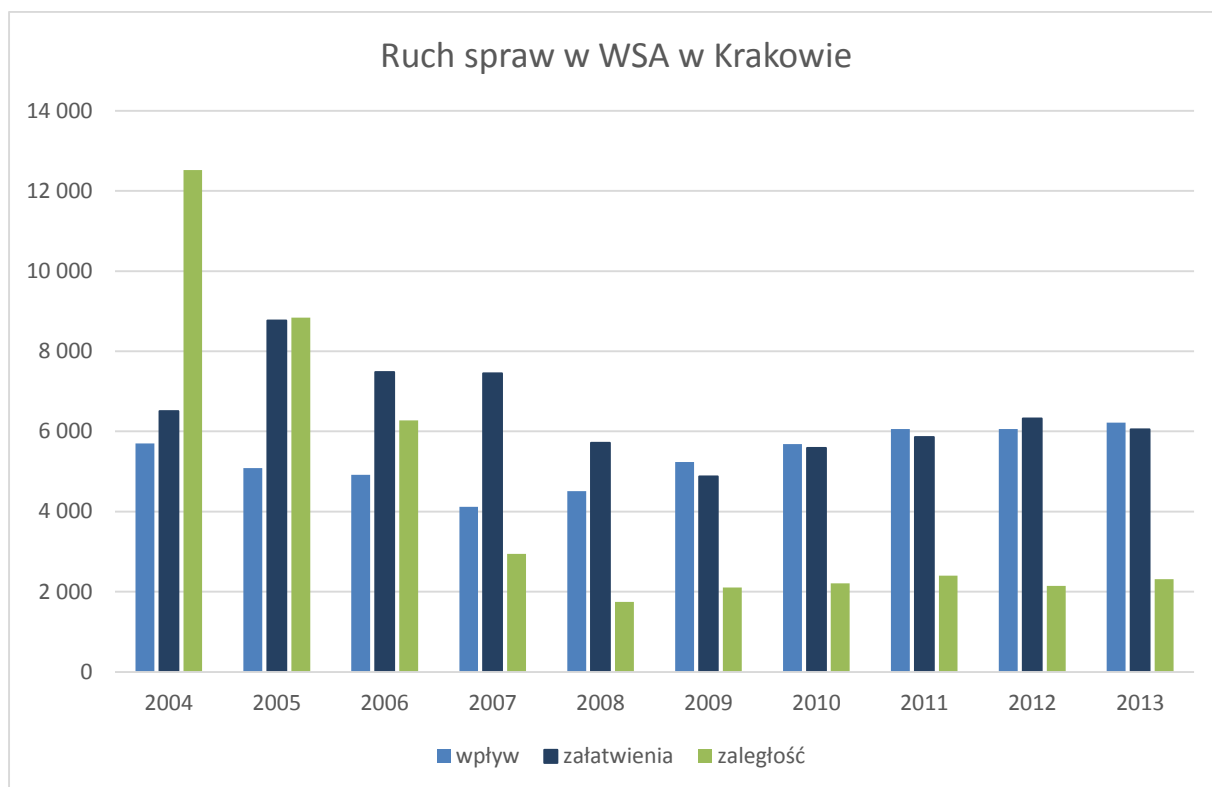
WSA w Krakowie uchylając zaskarżoną decyzję wraz z poprzedzającą ją decyzją organu I instancji wyrokiem z dnia 23 października 2013 r. sygn. III SA/Kr 1409/12 wskazał, że warunkiem powstania po stronie organu właściwego dłużnika obowiązku złożenia do starosty wniosku o zatrzymanie prawa jazdy, jest uzyskanie przez decyzje o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych waloru ostateczności w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. Uzyskanie przez taką decyzję przymiotu ostateczności w świetle art. 5 ust. 5 ustawy o pomocy uprawnionym do alimentów, jest jedyną przesłanką wydania przez starostę decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, mającej w istocie charakter tzw. decyzji związanej.

WSA stanął na stanowisku, że wprawdzie w świetle art. 5 ust. 3 b w/w ustawy obowiązek ustalenia czy decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, spoczywa na organie, który ją wydał, to starosta w postępowaniu o zatrzymaniu dłużnikowi prawa jazdy nie jest zwolniony z obowiązku samodzielnego ustalenia czy decyzja taka jest ostateczna w rozumieniu art. 16 k.p.a. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy organ składający wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w ogóle nie zajął stanowiska, czy wydana przez niego decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, ograniczając się do przekazania zwrotnych poświadczeń jej doręczenia.

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 marca 2013r., sygn. akt III SA/Kr 1060/12 stwierdził, że wydanie decyzji administracyjnej dopuszczalne jest tylko na podstawie zawartej w jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej. Do tej kategorii nie można zaliczyć ani zarządzenia Nr 20/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2004r. w sprawie zasad użytkowania i ochrony przestrzeni publicznej historycznego zespołu Miasta Krakowa, ani też powołanego w jego podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r. w sprawie uznania za pomnik historii (Monitor Polski z 1994 r. Nr 50, poz. 418). Nie mogą one zatem stanowić podstawy prawnej decyzji.

## C. Wykres i tabela



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