

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu

**Informacja  
o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
we Wrocławiu w roku 2009**

Wrocław styczeń 2010

## Wprowadzenie

*Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2009 r.* przedstawia najważniejsze zagadnienia i wydarzenia dotyczące Sądu i została opracowana w celu przedstawienia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów w wykonaniu obowiązku wynikającego z 24 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269).

W 2009 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło łącznie 4.387 skarg, co oznacza wzrost wpływu – w porównaniu z 2008 r. (3614 skarg) – o 773 skargi.

Pomimo znaczącego wzrostu wpływu skarg na koniec 2009 r. ilość spraw, które pozostały do rozpoznania zmniejszyła się w porównaniu z 2008 r. (1358 spraw) o 142 sprawy. W 2009 r. załatwiono orzeczeniem kończącym postępowanie 4529 spraw.

Istotnemu skróceniu uległ okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi wynosił w miesiącach 3,33, podczas gdy w 2008 r. wskaźnik szybkości postępowania wynosił 4,3. Sprawy w każdym z wydziałów orzeczniczych rozpoznawane były na bieżąco i bez zbędnej zwłoki.

Na dobrym poziomie utrzymywała się stabilność orzecznictwa: łącznie od orzeczeń kończących postępowanie wywieziono 811 skarg kasacyjnych, z czego rozpoznano przez Naczelny Sąd Administracyjny 527 skarg kasacyjnych. W 397 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone a w 107 sprawach orzeczenia wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylone – w tym 83 do ponownego rozpoznania.

W 2009 r. wpłynęły 463 zażalenia na orzeczenia wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, z czego Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał 300 zażaleń. W 223 sprawach zażalenia zostały oddalone a w 46 sprawach orzeczenia wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylone – w tym 16 do ponownego rozpoznania.

Rok 2009 nie przyniósł istotnych zmian w strukturze organizacyjnej oraz w zatrudnieniu. W dalszym ciągu Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działał w strukturze pięciowydziałowej. Sprawne funkcjonowanie Sądu zapewniały

Oddziały: Spraw Ogólnych i Osobowych, Administracyjno – Gospodarczy oraz Finansowo – Budżetowy.

Znaczącym wydarzeniem w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w 2009 r. była wizytacja przeprowadzona przez członków Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wizytacja odbyła się zgodnie z rocznym planem wykonywania czynności nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych. Ogólna ocena Sądu wypadła pozytywnie. Dobrze oceniono orzecznictwo.

Przedstawiając niniejsze opracowanie pragnę podziękować wszystkim pracownikom Sądu: sędziom, asesorum, referendarzom sądowym, asystentom sędziów, urzędnikom sądowym oraz pracownikom administracyjnym niebędących urzędnikami za to, że swoją pracą i zaangażowaniem przyczynili się do sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w minionym – 2009 roku.

Ryszard Pęk  
Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
we Wrocławiu

## Ruch kadrowy w 2009 roku

Na dzień 1 stycznia 2009 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu orzekało 35 sędziów, 6 asesorów i 4 referendarzy, co daje łączną liczbę 45 osób. Wśród tej liczby 14 osób to sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego a 21 to sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Funkcję Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu pełnił Sędzia NSA Ryszard Pęk, natomiast funkcje Wiceprezesów sądu pełniły: Sędzia NSA Henryka Łysikowska oraz Sędzia NSA Jolanta Sikorska.

Funkcje Przewodniczących Wydziałów pełnili:

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| - Pani Sędzia NSA Henryka Łysikowska<br>Wydziału I, | - Wiceprezes i Przewodniczący  |
| - Pan Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski                 | - Przewodniczący Wydziału II,  |
| - Pani Sędzia NSA Anna Moskała                      | - Przewodniczący Wydziału III, |
| - Pan Sędzia NSA Henryk Ożóg                        | - Przewodniczący Wydziału IV,  |
| - Pani Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska      | - Przewodniczący Wydziału      |
- Informacji Sądowej, Rzecznik Prasowy Sądu.

Na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu mianowani zostali:

- 1) Pani Katarzyna Borońska - asesor sądowy oraz Pani Olga Białek - asesor sądowy, które przystąpiły do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z dniem 20 lutego 2009 r.;
- 2) Pani Dagmara Dominik - asesor sądowy oraz Pan Alojzy Wyszkowski - asesor sądowy, którzy przystąpili do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z dniem 15 kwietnia 2009 r.;
- 3) Pani Magdalena Jankowska-Szostak - asesor sądowy oraz Pan Tomasz Świetlikowski - asesor sądowy, którzy przystąpili do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z dniem 8 lipca 2009 r.

Na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu mianowana została Sędzia SO Małgorzata Malinowska-Grakowicz, która przystąpiła do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z dniem 15 kwietnia 2009 r.

Na dzień 31 grudnia 2009 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu orzekało 42 sędziów oraz 4 referendarzy, co daje łączną liczbę 46 osób. Wśród tej liczby 14 osób to sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego a 28 to sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W dniu 1 stycznia 2009 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu zatrudnionych było 97 osób na stanowiskach urzędników sądowych i innych pracowników sądowych, w tym 18 na stanowisku asystenta sędziego.

Na stanowisku Dyrektora Sądu zatrudniona była Pani Alina Glibowska.

Na stanowiskach Kierowników Sekretariatu Wydziałów zatrudnieni byli:

Pani Danuta Szmyt - Kierownik Sekretariatu Wydziału I,  
Pani Helena Iżewska - Kierownik Sekretariatu Wydziału II,  
Pani Barbara Stachowska - Kierownik Sekretariatu Wydziału III,  
Pani Agnieszka Karcz - Kierownik Sekretariatu Wydziału IV,  
Pani Grażyna Domagała - Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej.

Na stanowiskach Kierowników Oddziałów zatrudnieni byli:

Pani Agnieszka Gerej – Hnat – główny księgowy, Kierownik Oddziału Finansowo – Budżetowego

Pani Krystyna Firkowicz – Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych,

Pan Piotr Kulik – Kierownik Oddziału Administracyjno – Gospodarczego

Na dzień 31 grudnia 2009 roku w WSA we Wrocławiu zatrudnionych było 96 osób na stanowiskach urzędników sądowych i innych pracowników sądowych, w tym 19 osób na stanowisku asystenta sędziego.

### **Delegacje Sędziów do orzekania w NSA**

1. Pan Sędzia NSA Ryszard **Pęk** – **Prezes WSA we Wrocławiu** – delegacja do orzekania w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego na okres od stycznia do grudnia 2009 r. w wymiarze jednej sesji w miesiącu
2. Pani Sędzia WSA Ludmiła **Jajkiewicz** – delegacja do orzekania w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. w wymiarze 3 sesji miesięcznie.

## Wpływ spraw

W 2008 r. do WSA wpłynęło łącznie **4387 skarg**,

Były to skargi wniesione przez:

- osoby fizyczne **3177** skarg
- osoby prawne **1155** skarg
- organizacje społeczne **19** skarg
- prokuratora **10** skarg
- Rzecznika Praw Obywatelskich **1** skarga
- Inne podmioty **25** skarg

Wpływ skarg na akty i czynności administracyjne wyniósł **3466**, natomiast na bezczynność **189**.

Na akty i czynności organów centralnych – **283** skargi,

na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej – **1061** skarg,

na akty i czynności izb skarbowych – **1058**

na akty i czynności organów celnych – **770** skarg,

na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych – **695** skarg,

na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło – **322**skarg,

na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespółonej – **0** skarg,

na rozstrzygnięcia nadzorcze – **35** skarg,

na akty i czynności innych organów – **88** skarg.

Udział w postępowaniu:

- a) pełnomocnicy administracji państwowej występowali w **1218** sprawach,
- b) adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w **347** sprawach,
- c) radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w **387** sprawach,
- d) doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi występowali w **225** sprawach,
- e) prokuratorzy występowali w **44** sprawach.

## **Postępowanie sądowe**

### **Wydział I**

W 2009 r. w Wydziale I orzekło 18 sędziów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2009 r. wynosił 544 sprawy, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 452 sprawy. W ciągu roku wpłynęło 1956 spraw, załatwiono zaś ogółem 2048 spraw, w tym 1257 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ 163 sprawy i średnią miesięczną załatwień – 170 spraw. Wskaźnik szybkości postępowania wyniósł 2,77.

Łącznie, w 2009 r. sędziowie i asesory sporządzili 1753 uzasadnienia.

### **Wydział II**

W Wydziale tym, na przestrzeni 2009 r., orzekło 9 sędziów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2009 r. wynosił 336 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 246 sprawy. W ciągu roku wpłynęły 787 sprawy, załatwiono zaś ogółem 877 spraw, w tym 632 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ 65 spraw i średnią miesięczną załatwień – 73 sprawy. Wskaźnik szybkości postępowania wyniósł 3,75.

Łącznie, w 2009 r. sędziowie i asesory sporządzili 766 uzasadnień.

### **Wydział III**

W 2009 r. w Wydziale III orzekło 7 sędziów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2009 r. wynosił 310 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 328 spraw. W ciągu roku wpłynęło 929 spraw, załatwiono zaś ogółem 911 spraw, w tym 590 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ 77 spraw i średnią miesięczną załatwień – 76 spraw. Wskaźnik szybkości postępowania wyniósł 4,24.

Łącznie, w 2008 r. sędziowie i asesory sporządzili 642 uzasadnienia.

### **Wydział IV**

W Wydziale IV, na przestrzeni 2009 r., orzekło 7 sędziów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2009 r. wynosił 168 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 190 spraw. W ciągu roku wpłynęło 715 spraw, załatwiono zaś ogółem 693 spraw, w tym 508 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ 59,5 spraw

i średnią miesięczną załatwień – 58 spraw. Wskaźnik szybkości postępowania wyniósł 3,19.

Łącznie, w 2008 r. sędziowie i asesory sporządzili 537 uzasadnień.

## **Wydział V**

Zadania wykonywane przez Wydział Informacji Sądowej - poza realizacją podstawowej funkcji jaką jest przygotowywanie i udzielenie informacji o funkcjonowaniu Sądu i jego organów - wykraczają znacząco poza wskazaną problematykę, bowiem w zakresie załatwianych przez Wydział spraw znajdują się następujące zagadnienia: wnioski o udzielenie informacji publicznej, skargi i wnioski z działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązki wynikające z § 14 Zarządzenia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, nadzór nad pracą programów wspomagających pracę wydziałów orzeczniczych, redagowanie strony BIP Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przygotowanie i koordynacja prac Zespołu Kwalifikacyjnego orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, obsługa medialna Sądu, a także opracowywanie analiz, danych statystycznych, informacji bieżących z działalności Sądu.

W odniesieniu do funkcji informacyjnej jaką pełni Wydział w strukturach Sądu odnotowano wzrost zapytań w kwestiach dotyczących trybu procedowania przed sądami administracyjnymi, jak również sądami powszechnymi i innymi organami państwowymi. Funkcjonujący w ramach Wydziału Sekretariat udzielał na bieżąco bezpośrednio oraz drogą telefoniczną, informacji o toczących się postępowaniach, a także wyjaśniał kwestie związane z właściwością Sądu i przysługujących środkach zaskarżenia oraz innych uprawnieniach i obowiązkach procesowych. W ramach tego działania udostępniono 1811 razy akta sądowo administracyjne, załatwiając 294 wniosków o wydanie kserokopii z akt sprawy. Na podobnym poziomie jak w roku poprzednim kształtowała się korespondencja z innymi organami władzy i administracji, wnioskującymi o udzielenie informacji o stanie spraw zawisłych przed tutejszym Sądem oraz zawartych w nich określonych danych i dokumentach (załatwiono 66 wniosków). Powyższe dane nie obejmują jednak informacji udzielanych niezwłocznie (ustnie i telefonicznie), zarówno w zakresie trybu



procedowania jak i informacji publicznej. W ramach realizacji obowiązków wynikających z Zarządzenia Nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet w 2009 r. zanonimizowano i zatwierdzono do publikacji 10103 orzeczeń. Wydział prowadził również obsługę medialną Sądu, a w relacjach z przedstawicielami mediów i prasy przeważały kontakty telefoniczne.

W zakresie udzielania informacji publicznej w dalszym ciągu przeważały wnioski o udostępnienie orzeczeń tutejszego Sądu, jednakże od momentu uruchomienia internetowej bazy orzeczeń dostępnej dla obywateli odnotowano w tym zakresie odczuwalny spadek ilości wniosków. Przedmiotem zainteresowania były również zbiory wokand sądowych oraz informacje przetworzone, o które wnioskowano między innymi na potrzeby projektu badawczego w zakresie jakości stanowionego prawa miejscowego. Kierowane do Sądu wnioski dotyczyły przysługujących stronom praw i obowiązków w kontekście możliwego przyszłego postępowania przed tutejszym Sądem, w tym przede wszystkim odnośnie trybu wnoszenia skarg do sądu, a także postępowania przed sądami powszechnymi. Dużą część wniosków stanowiły wnioski dotyczące udzielenia informacji o danych teleadresowych organów administracji oraz sądów powszechnych. W odniesieniu do skarg kierowanych do Prezesa Sądu jako organu nadzoru główną przyczyną ich wnoszenia, wskazywaną przez strony były przede wszystkim wydane przez tutejszy Sąd rozstrzygnięcia, jak również niezrozumienie obowiązującej procedury sądowo administracyjnej i skierowanych do stron pouczeń. W większości przypadków składane skargi były niezasadne, a wskazane w nich zarzuty opierały się na kwestionowaniu rozstrzygnięć Sądu.

# Rozdział I Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

## Wybrane problemy proceduralne

W toku rozpatrywania spraw sądowno-administracyjnych pojawiło się kilka kwestii dotyczących stosowania przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej p. p. s. a.) wartych zasygnalizowania.

Nawiązując do powstałych już w latach poprzednich wątpliwości dotyczących skutków złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku i doręczenie odpisu orzeczenia wraz z tym uzasadnieniem, warto wskazać postanowienie z dnia 9 lutego 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1875/07. W rozstrzygnięciu Sąd, odmawiając sporządzenia uzasadnienia wyroku, uznał, że złożony dniu 20 stycznia 2009 r. wniosek w tym przedmiocie, a odnoszący się do wyroku ogłoszonego w dniu 3 lutego 2009 r., nie wywołuje skutku, o którym mowa w treści art. 141 § 2 zdanie 1 p.p.s.a. Opierając się na orzecznictwie NSA, Sąd stwierdził, że w przypadku odroczenia terminu ogłoszenia wyroku, nie powstaje obowiązek zawiadomienia o tym terminie strony nieobecnej na rozprawie (a prawidłowo o niej zawiadomionej), gdyż przepis art. 139 § 1 p.p.s.a. wyłącza w tym zakresie zastosowanie art. 91 § 2 p.p.s.a., ustanawiając własny, odrębny sposób zawiadomienia o terminie publikacji orzeczenia.

W postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 342/09 Sąd wypowiedział się w przedmiocie warunków zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego. Stosownie do art. 52 § 1 p.p.s.a. jednym z tych warunków jest wyczerpanie środków zaskarżenia przysługujących stronie w postępowaniu przed organami administracji. Zaniechanie tego obowiązku skutkuje odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. z uwagi na jej niedopuszczalność. Sytuacji tej nie zmienia okoliczność, że w zaskarżonym akcie (postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji) błędnie pouczone stronę o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zamiast o przysługującym na mocy art. 224 § 5 Ordynacji podatkowej zażaleniu. Okoliczność ta może jedynie uzasadniać uwzględnienie złożonego na podstawie art. 162 Ordynacji podatkowej wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia.

Odnośnie warunków prawidłowego zaskarżenia aktu, tj. warunków formalnych skargi, Sąd wyraził stanowisko również w postanowieniu z dnia 24 sierpnia 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1290/09, wyjaśniając zasady wykazywania umocowania do działania w imieniu strony. Sąd, powołując się na art. 37 § 1 p.p.s.a. stanowiący, że owe umocowanie winno zostać wykazane poprzez złożenie do akt sprawy dokumentu pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy bądź wierzytelnego odpisu pełnomocnictwa, uznał, że warunkom tym nie odpowiada pismo złożone w sprawie, wobec czego nie wywołuje ono skutku, o którym mowa w art. 37 § 1 p.p.s.a. Pismo to stanowiło bowiem kserokopię wierzytelnego odpisu pełnomocnictwa, a zatem było pozbawione oryginalnego podpisu mocodawcy. Nie odpowiadało zatem również warunkom prawidłowego uwierzytelnienia odpisu pełnomocnictwa, którego sporządzenie wymaga opatrzenia odpisu własnoręcznym podpisem pełnomocnika, potwierdzającego zgodność kserokopii dokumentu pełnomocnictwa z jego oryginałem.

W postanowieniu z dnia 4 maja 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 335/09 Sąd odniósł się do kwestii legitymacji podmiotu wnoszącego skargę. W sprawie skargę na decyzję dyrektora izby skarbowej w imieniu własnym wniósł podmiot nie będący stroną postępowania podatkowego, a jedynie pełnomocnikiem tej strony. Skarżący zarzucił, że organ podatkowy II instancji w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia bezpodstawnie wskazał, że pełnomocnik strony nie dopuścił do przeprowadzenia czynności procesowej przesłuchania świadka, a nadto naruszył dobre imię skarżącego. Sąd odrzucił skargę, uznając, że została wniesiona przez podmiot do tego nieuprawniony. Przywołując treść art. 50 § 1 p.p.s.a. Sąd wskazał, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, rozumiany jako istnienie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem lub czynnością. Skarga ma dotyczyć własnej sprawy administracyjnej skarżącego, rozumianej jako przewidziana w przepisach prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego. Mając na uwadze, że zaskarżona decyzja dotyczyła obowiązków innych podmiotów, których w postępowaniu administracyjnym skarżący jedynie reprezentował jako pełnomocnik, Sąd uznał, że nie można wywieść interesu prawnego skarżącego w zaskarżeniu przedmiotowej decyzji.

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2009 r. o sygn. akt I SA/Wr 210/08 Sąd odrzucił zażalenie wniesione na postanowienie o oddaleniu wniosku o odroczeniu

posiedzenia. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał, że zażalenie na postanowienia wydane w postępowaniu sądownoadministracyjnym przysługuje wyłącznie w przypadku, gdy przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyraźnie przewidują taką możliwość. Skoro żaden z przepisów tej ustawy nie wyraża uprawnienia do wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie odroczenia posiedzenia, zażalenie takie należy uznać za niedopuszczalne.

W tej samej sprawie analogiczne rozstrzygnięcie wydano w stosunku do zażalenia wniesionego na postanowienie referendarza sądowego o przekazaniu sprawy na posiedzenie niejawne celem rozważenia wniosku adwokata o zasądzenie kosztów pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu.

W postanowieniu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1035/08 Sąd umorzył postępowanie w sprawie wywołanej zażaleniem, uznając jego cofnięcie za skuteczne. Swoje rozstrzygnięcie Sąd uzasadnił, powołując się na odpowiednie stosowanie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w postępowaniu wywołanym zażaleniem. Odpowiednio bowiem do brzmienia art. 197 § 2 p.p.s.a., jak argumentował Sąd, do postępowania toczącego się na skutek wniesienia zażalenia stosuje się przepisy o skardze kasacyjnej. Z kolei na mocy art. 193 p.p.s.a. do postępowania wszczętego skargą kasacyjną zastosowanie znajdują przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

W 2009 r. wpłynęło 29 wniosków o ukaranie grzywną organu w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. W pięciu sprawach Sąd wymierzył grzywnę, natomiast w 10 sprawach oddalono wnioski, zaś w pozostałych w inny sposób załatwiono wnioski.

Niezarejestrowano wniosków o ukaranie w trybie art. 112 p.p.s.a. O przepis art. 154 § 1 p.p.s.a. oparto 8 skarg, z czego jak dotychczas Sąd uwzględnił jedną.

W 2009 r. nie podjęto postanowień sygnalizacyjnych mających oparcie w art. 155 § 1 p.p.s.a.

### **Zagadnienia związane z prawem pomocy**

W 2009 r. strony w szerokim zakresie korzystały z prawa pomocy zarówno w zakresie zwolnienia od kosztów (w całości/części), jak i ustanowienia pełnomocnika. Spośród wniosków o przyznanie prawa pomocy w różnym zakresie merytorycznie

załatwiono 1178 wniosków, w tym w 245 sprawach uwzględniono żądanie w całości, w 221 – częściowo, natomiast w 573 sprawach odmówiono przyznania prawa pomocy.

W postanowieniu z dnia **14 grudnia 2009 r.** sygn. akt I SA/Wr 1608/09 referendarz sądowy, przytaczając art. 255 p.p.s.a., zaakcentował, że w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy przedmiotem oceny pozostaje sytuacja strony dotycząca jej stanu majątkowego, możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego. We wskazanej sprawie skarżąca, powołując się na okoliczność pozostawania z małżonkiem w rozdzielności majątkowej, oświadczyła, że nie posiada informacji o wysokości uzyskiwanych przez niego dochodów. Niewiedza ta dotyczyła również ewentualnych dochodów uzyskiwanych przez inne, zamieszkujące ze skarżącą osoby. Zdaniem rozpoznającego wniosek referendarza sądowego, skarżąca występująca o przyznanie prawa pomocy winna przedstawić informacje w zakresie wskazanych trzech aspektów jej sytuacji, w tym stanu rodzinnego. Brak informacji o dochodach osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, a która to okoliczność wpływa na podział kosztów utrzymania, uniemożliwia dokonanie oceny przesłanki przyznania wnioskowanego prawa pomocy. Z uwagi na niewypełnienie obowiązku wyjaśnienia wszelkich okoliczności mogących mieć wpływ na możliwości skarżącej poniesienia kosztów sądowych, odmówiono przyznania wnioskowanego prawa pomocy.

Mając na uwadze nieograniczoną czasem i zaawansowaniem postępowania sądowo-administracyjnego możliwość formułowania wniosków o przyznanie prawa pomocy, w praktyce Wydziału I przyjęto, że ocena zasadności wniosków w tym przedmiocie dokonywana jest w perspektywie kosztów aktualnych, ciążących na stronie w chwili składania wniosku.

Z analizy postępowań dotyczących rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy wynika, że większość wniosków obejmowała swoim zakresem ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika. Strony najczęściej wnioskują o ustanowienie pełnomocnika w osobie adwokata, a rzadziej wnoszą o ustanowienie radcy prawnego. Sporadycznie zdarzają się sytuacje, że strony wnoszą zarówno o ustanowienie adwokata jak i radcy prawnego. Wówczas prawo pomocy jest przyznawane poprzez ustanowienie adwokata. Wnioski o ustanowienie fachowego pełnomocnika najczęściej składane były, tak jak w poprzednich latach, po wydaniu orzeczenia podlegającego zaskarżeniu (skargą kasacyjną lub zażaleniem). Nieliczne

są przypadki gdy strona wnioskuje o przyznanie prawa pomocy przed rozpoczęciem postępowania sądowego (art.243 §1 p.p.s.a.). Merytoryczne rozpoznanie takiego wniosku uzależnione jest od skutecznego doręczenia skarżącemu decyzji organu odwoławczego (czyli od istnienia w obrocie prawnym decyzji lub innego aktu czy czynności podlegającej zaskarżeniu do sądu). Wpłynął także wniosek o przyznanie prawa pomocy w sprawie dotyczącej ukarania organu grzywną. Kolejne wnioski o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi kasacyjnej złożone w sytuacji, gdy prawo pomocy w tym zakresie zostało już przyznane w postępowaniu przed sądem I instancji, załatwiane są w formie pisma, na podstawie art. 6 p.p.s.a., informującego o tym, że prawo pomocy przyznane w toku postępowania przed sądem I instancji obejmuje również postępowanie przed sądem II instancji.

Zmalała liczba wniosków stron - które są zwolnione od kosztów sądowych z mocy ustawy - o zwolnienie od ich ponoszenia. Może to oznaczać, że stało się faktem powszechnie znanym dla stron, że niektóre kategorie spraw sądowych są zwolnione od kosztów sądowych z mocy ustawy np. w sprawach z zakresu pomocy społecznej, zatrudnienia i bezrobocia. Wnioski stron o zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach zwolnionych od tych kosztów załatwiane są w formie pisma informacyjnego na podstawie art. 6 p.p.s.a., co skutkuje mniejszą liczbą postanowień wydawanych w sprawach prawa pomocy w Wydziale IV tutejszego Sądu.

W pojawiła się nowa kategoria spraw zwolnionych od kosztów sądowych z mocy ustawy, tj. spraw dotyczących chorób zawodowych. Wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych w tych sprawach załatwiane są w formie pisma informacyjnego na podstawie art. 6 p.p.s.a., co oznacza, iż nowa kategoria spraw pozostaje bez wpływu na liczbę postanowień wydanych w sprawach wszczętych wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych. Wniosek o zwolnienie od wpisu sądowego od skargi strony składają najczęściej po otrzymaniu wezwania sądu do uiszczenia tego wpisu. Wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych rozpoznawany jest odnośnie wszystkich kosztów mogących wystąpić w sprawie, a więc nie tylko aktualnych (np. wpis od skargi) ale i ewentualnych, przyszłych kosztów sądowych (wpis od zażalenia, skargi kasacyjnej).

Nadal aktualne jest stanowisko, że na formularzu strona nie ma możliwości złożenia wniosku o zwolnienie jedynie od wpisu sądowego, ponieważ w rubryce nr 4 strona ma możliwość zgłoszenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych albo o częściowe zwolnienie od kosztów sądowych. Wobec tego w zarządzeniu

referendarza sądowego wzywającym do złożenia wniosku na urzędowym formularzu znajduje się wyjaśnienie, iż zwolnienie od wpisu sądowego obejmuje częściowe zwolnienie od kosztów sądowych i dlatego w przypadku zgłoszenia wniosku w tym zakresie w rubryce nr 4 należy zaznaczyć „częściowe zwolnienie od kosztów sądowych”.

Strony były wzywane do złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu, ponieważ zazwyczaj wniosek ten był składany w formie pisma strony. Po otrzymaniu wezwania referendarza sądowego do złożenia wniosku na urzędowym formularzu strony często poszerzały zakres wniosku, gdyż w piśmie wносиły o zwolnienie od wpisu sądowego, a na urzędowym formularzu o zwolnienie od kosztów sądowych i dodatkowo o ustanowienie adwokata. Wzywano także strony do przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących ich sytuacji materialnej i rodzinnej.

Strony w mniejszym zakresie wносиły również o przedłużenie terminu do złożenia wniosku na urzędowym formularzu i do dostarczenia dokumentów źródłowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy był rozpoznawany po upływie przedłużonego terminu. Natomiast brak dokumentów źródłowych uniemożliwiających ocenę wniosku pod względem spełnienia przesłanek warunkujących przyznanie prawa pomocy skutkowało odmową przyznania prawa pomocy.

Zdecydowanie zmalała liczba spraw, w których wydano zarządzenie o pozostawieniu wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania (art. 257 p.p.s.a.) wskutek nie uzupełnienia braków formalnych wniosku lub niezłożenia wniosku na wymaganym formularzu.

W sytuacji, gdy osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie złożyła wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu wówczas wzywana była do złożenia tego wniosku na wymaganym formularzu. Jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy został złożony przez pełnomocnika wówczas wezwanie do złożenia tego wniosku na urzędowym formularzu PPF było adresowane do tego pełnomocnika z zastrzeżeniem, iż formularz winien zostać podpisany osobiście przez skarżącego.

Jeżeli wnioski o przyznanie wynagrodzenia pełnomocnikowi z urzędu nie zawierały oświadczenia, iż opłaty nie zostały opłacone w całości lub w części przez stronę wzywano pełnomocnika do złożenia tego oświadczenia pod rygorem odmowy przyznania wynagrodzenia. W sytuacji gdy pełnomocnik z urzędu wnioskował o

przyznanie wynagrodzenia poniżej stawek minimalnych przyznawano wynagrodzenie według stawki minimalnej określonej w rozporządzeniu.

Postanowienia dotyczące przyznania lub odmowy przyznania wynagrodzenia są doręczane pełnomocnikowi z urzędu czyli wnioskodawcy. Postanowienia w sprawie prawa pomocy doręczane są wnioskodawcy.

W dalszym ciągu, tak jak w poprzednich latach, miały miejsce przypadki, w których pełnomocnicy ustanowieni z urzędu żądali zwrotu opłaty skarbowej od dokumentu pełnomocnictwa, mimo że pełnomocnictwa te nie podlegały tej opłacie na mocy przepisów ustawy o opłacie skarbowej, co skutkowało podjęciem rozstrzygnięcia o odmowie zwrotu tego wydatku, gdyż nie można było uznać go za niezbędny z uwagi na zwolnienie dokumentu pełnomocnictwa od opłaty skarbowej z mocy prawa. Strony są dodatkowo informowane przez Sąd o wyznaczeniu konkretnego pełnomocnika przez właściwą Radę Adwokacką lub Izbę Radców Prawnych. Wątpliwości budzi art. 253 p.p.s.a., z którego wynika, że sąd zwraca się o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (adwokata lub radcy prawnego) do właściwej okręgowej rady lub izby. Z przepisu tego nie wynika jednoznacznie w jaki sposób należy ustalić właściwość okręgowej rady lub izby. Zarządzenia Przewodniczącego Wydziału kierowane są do odpowiedniej Rady i Izby we Wrocławiu znajdującej się w miejscowości gdzie znajduje się siedziba sądu orzekającego (WSA Wrocław). Z treści art. 21 ust. 3 Prawa o adwokaturze wynika jedynie, że adwokat świadczy pomoc prawną z urzędu w okręgu sądu rejonowego, w którym ma wyznaczoną siedzibę zawodową.

### **Postępowanie mediacyjne i uproszczone**

W 2009 r. w sprawach rozpoznawanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęły zaledwie 2 wnioski o przeprowadzenie mediacji, jednakże żadna z nich nie została załatwiona w przedmiotowym trybie. Brak było również postępowań prowadzonych w trybie uproszczonym.



## **Rozdział II Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I**

### **Zagadnienia proceduralne (Ordynacja podatkowa)**

W zakresie prawidłowości stosowania przez organy podatkowe przepisów Ordynacji podatkowej warte uwagi są następujące wyroki.

W wyroku z dnia **12 marca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1043/08** Sąd zwrócił uwagę na zasadę dwuinstancyjności postępowania – wskazując, że kompetencje organu odwoławczego jakim jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO), odbiegają od kompetencji pozostałych organów podatkowych w sytuacji, gdy przedmiotem oceny jest decyzja oparta na uznaniu administracyjnym. W takim przypadku SKO pozbawione jest kompetencji merytoryczno – kasacyjnej, a więc uchylającej objęty odwołaniem akt i orzekającej co do istoty sprawy. Zachowuje natomiast kompetencje merytoryczne i kasacyjne, może więc uchylić decyzję organu pierwszej instancji, gdy narusza ona prawo lub, jeśli uznaje jej prawidłowość, utrzymać ją w mocy. Takie ukształtowanie prerogatyw nie wyłącza jednak zasad postępowania odwoławczego i nie ogranicza go jedynie do kwestii formalnych. Sąd podkreślił, że SKO w sprawach rozstrzyganych w oparciu o uznanie administracyjne ma obowiązek ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy, co może skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania (art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej), w sytuacji – gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w części. W tym względzie wiążą je, tak samo jak w postępowaniach dotyczących innych spraw, dyrektywy dopuszczające zastosowanie wyżej wskazanego trybu.

Oceniając prawidłowość prowadzonego postępowania w uzasadnieniu wyroku z dnia **3 lutego 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 836/08**, Sąd wskazał, że organ na podstawie art. 165 Ordynacji podatkowej może tylko raz skutecznie wszcząć postępowanie podatkowe, a powrót do tego postępowania, po wydaniu decyzji ostatecznej, jest możliwy poprzez uchylenie tej decyzji. Wyrok sądu administracyjnego, uchylający zaskarżoną decyzję, obliguje ten organ do zakończenia rozpoczętego postępowania, według wskazań wynikających z wyroku

sądu, nie daje natomiast podstaw do ponownego wydania postanowienia o wszczęciu postępowania.

W wyroku z dnia **2 marca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1013/08** Sąd odniósł się do kwestii ustalenia momentu orzekania przez organ w postępowaniu podatkowym. W sprawie strona skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów postępowania podatkowego w zakresie ustaleń dotyczących stanu faktycznego, wobec nieustosunkowania się do zrzutów zawartych w piśmie procesowym, które zostało nadane na poczcie przed doręczeniem decyzji podatkowej, lecz już po jej sporządzeniu i wysłaniu pocztą przez organ podatkowy. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że o ile decyzja podatkowa wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia stronie, to nie może budzić wątpliwości, że organ podatkowy dokonuje subsumcji ustaleń faktycznych na moment sporządzenia decyzji. Wydanie decyzji (jej sporządzenie i podpisanie) zamyka postępowanie przed tym organem, tym samym pismo doręczone po tym zdarzeniu organowi, nie mogło być rozpoznane przez organ podatkowy.

Wyrok z dnia **16 czerwca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 143/09** dotyczył dopuszczalności prowadzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności płatnika bądź podatnika za należny podatek na podstawie art. 30 § 1 i § 4 – 5 Ordynacji podatkowej w sytuacji, gdy przed wszczęciem postępowania płatnik skorygował deklarację podatkową oraz wpłacił zaległy podatek. Oceniając sporne zagadnienie, Sąd wskazał, że niewpłacenie podatku jest elementem konstytutywnym odpowiedzialności płatnika. Jeżeli bowiem podatek zostanie wpłacony bez uprzedniego pobrania go od podatnika, nie ma podstaw do domagania się od płatnika jakichkolwiek świadczeń i tym samym nie można mówić o odpowiedzialności w rozumieniu art. 30 Ordynacji podatkowej. Stąd postępowanie prowadzone w oparciu o art. 30 Ordynacji podatkowej może toczyć się jedynie wówczas, gdy istnieje zaległość podatkowa, bowiem jego efektem ma być określenie wysokości zaległości i określenie podmiotu za nią odpowiedzialnego. Brak zaległości powoduje, że wszczęte postępowanie staje się bezprzedmiotowe i powinno zostać umorzone.

W wyroku z dnia **30 kwietnia 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1173/08** Sąd zajął stanowisko w kwestii prawidłowości obciążenia odpowiedzialnością podatkową osoby trzeciej za koszty egzekucyjne poniesione w celu wyegzekwowania należności z tytułu odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w sytuacji przedawnienia zobowiązania z tytułu odsetek za zwłokę. Sąd uznał, że obciążenie osoby trzeciej

odpowiedzialnością z tytułu zarówno odsetek od zaległości podatkowych, jak i z tytułu kosztów egzekucyjnych jest możliwe tylko wówczas, gdy w dacie wydania decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej zobowiązanie, z którym związane są odsetki za zwłokę oraz koszty egzekucyjne, nie wygasło przez przedawnienie. Upływ terminu przedawnienia i wygaśnięcie z tego tytułu zobowiązań podatkowych uniemożliwia dochodzenie od podatnika zarówno tych zobowiązań, jak i należności pochodnych, w tym odsetek za zwłokę i kosztów egzekucyjnych, jakie poniósł organ egzekucyjny w celu wyegzekwowania zaległości podatkowej. Brak możliwości dochodzenia od podatnika przedawnionego zobowiązania oraz należności pochodnych od takiego zobowiązania, uniemożliwia przeniesienie odpowiedzialności za te zobowiązania i należności pochodne na osobę trzecią.

W wyroku z dnia **18 listopada 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1521/09** Sąd wypowiedział się w kwestii czy, w stanie prawnym po 1 stycznia 2009 r., podatnik, który złożył prawnie skuteczną korektę deklaracji podatkowej wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i zapłacił w terminie 7 dni od dnia złożenia korekty zaległość podatkową, ma prawo zastosować obniżoną stawkę odsetek za zwłokę, o której mowa w art. 56 § 1a Ordynacji podatkowej, za cały okres istnienia zaległości podatkowej, czy dopiero od dnia 1 stycznia 2009 r. Oceniając sporne zagadnienie, Sąd wskazał, że z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa regulujących możliwość stosowania obniżonej stawki odsetek za zwłokę nie wynika, że intencją ustawodawcy było ograniczenie stosowania art. 56 § 1a Ordynacji podatkowej w okresie przed dniem 1 stycznia 2009 r., jednocześnie nakazując do zaległości w okresie przed dniem 1 stycznia 2009 r. stosowanie odsetek. W ocenie Sądu, dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej art. 56 Ordynacji podatkowej, mianowicie dzień 1 stycznia 2009 r., odnosi się do złożonych korekt deklaracji podatkowych, a nie do okresu za jaki możliwe jest stosowanie obniżonej stawki odsetek za zwłokę.

Z kolei w wyroku z dnia **29 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 371/09** Sąd wskazał, że doręczeń pism pełnomocnikom stron dokonuje się na zasadach właściwych dla osób fizycznych, także wtedy, gdy wykonują swój zawód jako wspólnicy spółki. Sąd podkreślił przy tym, że pełnomocnikiem w postępowaniu podatkowym może być jedynie osoba fizyczna. Tak więc sam fakt wskazania przez nią jako adresu dla doręczeń, siedziby spółki, nie oznacza jeszcze, że doręczenia pism tej osobie powinno następować w trybie art. 151 Ordynacji podatkowej.

Podanie natomiast przez pełnomocnika adresu kancelarii, jako adresu dla doręczeń, nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu art. 148 § 3 Ordynacji podatkowej w przypadku, gdy doręczenie na zasadach przewidzianych w paragrafach poprzedzających nie będzie możliwe, a organ podatkowy dołoży należytych starań, by doręczyć pismo pełnomocnikowi pod wskazanym przez niego adresem. Brak również podstaw, by uznać doręczenie pisma na podstawie art. 148 § 3 Ordynacji podatkowej za naruszające prawo w sytuacji, gdy wcześniej nie dokonywano prób jego doręczenia przez pocztę. Przepis art. 144 Ordynacji podatkowej nie wprowadza bowiem preferencji dla żadnego ze wskazanych w nim sposobów doręczeń, a ponieważ zasadniczym celem doręczenia jest umożliwienie adresatowi zapoznania się z pismem, sposób doręczenia, o jakim mowa w art. 150 Ordynacji podatkowej, należy zawsze uznać za drugorzędny wobec doręczenia pisma bezpośrednio adresatowi.

W wyroku z dnia **17 listopada 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 299/09** Sąd uznał, że obowiązek organu podatkowego, polegający na wyznaczeniu stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, na podstawie art. 200 Ordynacji podatkowej, nie może mieć nieograniczonego zakresu. Przyjęcie przeciwnego poglądu mogłoby bowiem prowadzić do obstrukcji postępowania, polegającej na zgłaszaniu kolejnych wniosków obliczonych na uniemożliwienie wydania organowi merytorycznego rozstrzygnięcia.

Nie oznacza to jednak, że organ podatkowy może negować prawo podatnika do składania nowych wniosków dowodowych w terminie, o którym mowa w art. 200 Ordynacji, nawet jeżeli do tej pory strona zachowywała się biernie. Brak jest bowiem przepisów w Ordynacji podatkowej, które by wprowadziły prekluzję dowodową w tym zakresie.

W przypadku, gdy stronie wyznaczono termin do zgłoszenia nowych środków dowodowych, bez wskazania, czy strona ma to zrobić osobiście, termin ten zostaje zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo strony zostanie nadane w trybie art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

## Postępowanie egzekucyjne w administracji

W wyroku z dnia **1 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 321/09** Sąd odniósł się do legitymacji skargowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji, uznając, że Zakład jako wierzyciel ma interes prawny, o którym mowa w art. 50 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w skarżeniu orzeczeń wydawanych przez organy egzekucyjne.

Sąd wskazał, że zgodnie z orzecznictwem i doktryną organy administracji publicznej, które brały udział w wydawaniu skarżonych rozstrzygnięć, nie mogą wnosić skarg i ich popierać, nie dysponują bowiem własnym interesem prawnym. Pogląd ten nie ma jednak zastosowania do ZUS. Zakład bowiem, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej jako u.s.u.s.), jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną i prowadzącą samodzielną politykę finansową, która jest umocowana do wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Z uwagi na uregulowania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w art. 66 - 79a, Zakład stanowi, jako cała jednostka organizacyjna, organ administracyjny. Wobec czego w roli organów wydających decyzje w zakresie ubezpieczeń społecznych nie występują jego wewnętrzne organy ani jednostki terenowe, w tym Dyrektorzy ośrodków regionalnych, zarządzający tymi jednostkami.

Inna jest natomiast sytuacja Dyrektora Oddziału ZUS w postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest on zaliczany do organów egzekucyjnych, co oznacza, że na gruncie ustawy egzekucyjnej nadawany jest mu status organu administracji publicznej. Nie oznacza to jednak zrównania ZUS i Dyrektora w tym postępowaniu. Dyrektor ZUS, jak wskazano wyżej, nigdy nie jest organem wydającym decyzje merytoryczne. Nawet jeżeli sporządza je i podpisuje, czyni to zawsze w imieniu ZUS. Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym, podejmuje on czynności w imieniu własnym. Zakład ma natomiast status wierzyciela, jemu bowiem przysługuje prawo domagania się od zobowiązanego wykonania nałożonych na niego obowiązków, wynikających z jego decyzji.

Stąd też w omawianym wyroku Sąd stanął na stanowisku, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie bierze udziału w wydawaniu rozstrzygnięć na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji. Wskazał ponadto, że opierając się na definicji interesu prawnego jako prawa żądania skontrolowania przez sąd administracyjny konkretnego aktu lub czynności organu administracji publicznej, dotyczącego bezpośrednio sfery uprawnień i obowiązków skarżącego, interes prawny Zakładu wyraża się w prawie do żądania zwrotu kosztów wydawania przez niego, jako wierzyciela, upomnień, o których mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W myśl § 2 tego przepisu koszty wydania upomnienia obciążają bowiem zobowiązanego i przysługują wierzycielowi, koszty te stanowią zaś przychód Zakładu w rozumieniu art. 76 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Tym samym przyznanie lub odmowa przyznania mu kosztów wydania upomnień w postępowaniu egzekucyjnym, dotyka bezpośrednio jego sfery praw i obowiązków.

W wyroku z dnia **8 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 10/09** Sąd odniósł się do kwestii istnienia podstaw do przedłużenia zabezpieczenia i należytego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w tym zakresie oraz uzasadnienia przesłanek dalszego utrzymania zabezpieczenia w ustanowionym zakresie. Sąd stwierdził, że wskazana w treści art. 159 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przesłanka przedłużenia terminu zabezpieczenia – niemożliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego na skutek uzasadnionej przyczyny, jest jedynym i wystarczającym warunkiem, którego spełnienie uprawnia organ do przedłużenia terminu zabezpieczenia. Podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiocie ewentualnego przedłużenia terminu zabezpieczenia nie wymaga więc prowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, np. co do dalszego istnienia podstaw zabezpieczenia. Konieczne jest jedynie, by wierzyciel – domagając się przedłużenia terminu zabezpieczenia – wykazał, że w terminie wskazanym w art. 159 § 1 tej ustawy nie było możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a przyczyny które uniemożliwiały wszczęcie postępowania egzekucyjnego były usprawiedliwione. W ocenie Sądu przedłużenie postępowania wymiarowego - z uwagi na konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego w zakresie mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy - uprawnia organ egzekucyjny do przedłużenia terminu zabezpieczenia. Do momentu zakończenia postępowania wymiarowego nie jest bowiem możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

W wyroku z dnia **17 września 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1057/09** Sąd stwierdził, że zasadą w egzekucji administracyjnej jest to, że opłaty nalicza się oddzielnie od każdego tytułu wykonawczego - art. 64 § 3 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Skoro zatem organ egzekucyjny dokonał zajęć jednego rachunku bankowego na podstawie obydwóch tytułów wykonawczych, to w odniesieniu do każdego tytułu odrębnie powstał obowiązek poniesienia opłaty. Sąd nie podzielił przy tym stanowiska, że na przeszkodzie pobrania opłat od obu tytułów stoi przepis § 5 art. 64 ustawy egzekucyjnej. Podkreślił, że przepis § 5 art. 64 nie ma charakteru *lex specialis* względem § 3 i nie modyfikuje tym samym zasady, że opłaty oblicza się oddzielnie od każdego tytułu. Przepis ten znajduje natomiast zastosowanie w przypadkach, gdy na podstawie tego samego tytułu wykonawczego doszłoby do zastosowania różnych środków egzekucyjnych, objętych przepisami § 1 pkt 2-6.

### **Podatek dochodowy od osób fizycznych**

Wśród spraw, których przedmiotem był podatek dochodowy od osób fizycznych, przede wszystkim na uwagę zasługują te, w których zapadły wyroki rozstrzygające o zgodności z prawem interpretacji indywidualnych oraz wyrok w sprawie, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS).

Na szczególną uwagę zasługuje prawomocny wyrok z dnia **25 sierpnia 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 946/09**, który zapadł w rezultacie orzeczenia ETS z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. C-544/07, wydanego w trybie rozstrzygnięcia prejudycjalnego - przewidzianego w art. 234 Traktatu z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) i odnosi się do zgodności z przepisami Traktatu, krajowej regulacji art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, związanej z odliczeniem od podatku dochodowego, składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Istota sporu i związanego z nim pytania prejudycjalnego dotyczyła zasadności odmowy odliczenia od podatku dochodowego płaconego w Polsce przez rezydenta (podlegającego w Polsce nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu), składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych w innym państwie członkowskim UE (w

Niemczech). W komentowanym wyroku Sąd stwierdził, że art. 18 ust. 1 TWE stoi na przeszkodzie stosowaniu ustawodawstwa państwa członkowskiego, które uzależnia przyznanie prawa do obniżenia kwoty podatku dochodowego o zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne od warunku, by składki te były odprowadzone w tym państwie członkowskim na podstawie prawa krajowego i które prowadzi do odmowy przyznania tego rodzaju ulgi podatkowej w przypadku, gdy składki nadające się do odliczenia od kwoty podatku dochodowego należnego w tym państwie członkowskim zostały odprowadzone w ramach systemu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego innego państwa członkowskiego.

Rozstrzygnięcie to, poza rozstrzygnięciem merytorycznego sporu, ma szczególne znaczenie z kilku jeszcze względów:

Przy dokonywanej przez sądy administracyjne, ocenie zgodności krajowych regulacji z prawem wspólnotowym, orzeczenie to przypomina, że chociaż władztwo podatkowe w zakresie podatków bezpośrednich (jako niezharmonizowanych) znajduje się w gestii państw członkowskich, to jednak powinno być ono wykonywane zgodnie z prawem wspólnotowym, a krajowe regulacje w zakresie podatków dochodowych nie mogą być sprzeczne z fundamentalnymi zasadami Traktatu WE.

Z uwagi na szeroki zakres migracji obywateli wspólnoty, zarówno w celu podjęcia zatrudnienia, jak i zamieszkania w innych krajach UE, rozstrzygnięcie to ma istotne znaczenie dla zakresu opodatkowania dosyć szerokiego kręgu osób. Dotyczy bowiem obywateli państw obcych (rezydentów) podlegających obowiązkowi podatkowemu w Polsce, jak i naszych obywateli pracujących lub mieszkających w innych krajach UE i płacących tam składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r. (w sprawie K 18/06) oraz wyrok ETS podjęty w wyniku pytania prejudycjalnego skierowanego w komentowanej sprawie, były podstawą zmiany przepisów ustawy dochodowej w kierunku wyeliminowania sprzeczności z regulacjami wspólnotowymi.

Interesujące jest również to, że skierowane w tej sprawie pytanie prejudycjalne (art. 234 TWE) dotyczyło interpretacji przepisów. Dotychczas kierowane do ETS pytania dotyczyły typowych spraw, w których zobowiązanie podatkowe zostało już wymierzone decyzją organu, natomiast możliwość zadawania pytań w sprawach interpretacji (art. 14a i następane OP) budziła dotychczas poważne wątpliwości. Tak więc zapadły w tej sprawie wyrok ETS potwierdził możliwość zadawania pytań



prejudycjalnych również w sprawach dotyczących interpretacji przepisów prawa podatkowego.

W wyroku z dnia **7 maja 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1326/08** problem sprowadzał się do oceny świadczenia pracodawcy, polegającego na organizacji imprez dla pracowników, jako nieodpłatnego świadczenia, które przyjęto w wysokości średnich kosztów organizacji imprez, przypadających na jednego pracownika. Sąd wskazał, że przepis art. 11 ust. 1 u.p.d.o f., bezwzględnie warunkuje możliwość powstania przychodu z tytułu nieodpłatnego świadczenia od faktycznego otrzymania świadczenia przez pracownika. Stwierdził, że w przypadku, gdy wartości świadczeń nie można przyporządkować do konkretnego pracownika, w sytuacji gdy opłata jest wnoszona ryczałtowo, bez względu na to, czy pracownik z usług korzystał, czy nie, brak jest podstaw do ustalenia dla konkretnego pracownika kwoty przychodu uzyskanego z tytułu finansowania przez pracodawcę kosztów organizowanych imprez.

W sprawie o sygn. **I SA/Wr 1388/08**, w której wyrok zapadł – tak jak wyżej wskazany – w dniu **7 maja 2009 r.**, sporna była kwestia zakwalifikowania do odpowiedniego źródła przychodów uzyskanych przez członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej z tytułu podziału dochodu tej spółdzielni oraz zakresu opodatkowania ze względu na pierwotne źródło tego dochodu w postaci działalności rolniczej. Sąd, powołując się na treść przepisów art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 24 ust. 5 pkt 4 u.p.d.o f., zwrócił uwagę, że z zawartych w nich regulacji jednoznacznie wynika, że w przypadku przeznaczenia dochodu spółdzielni na podwyższenie funduszu udziałowego, mamy do czynienia ze źródłem przychodu w postaci kapitałów pieniężnych (z tytułu udziału w zyskach osób prawnych), co wyklucza zakwalifikowanie tego przychodu do innego źródła, w tym także z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

Wyrokiem z dnia **19 czerwca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 305/09** Sąd oddalił skargę na interpretację indywidualną, rozstrzygającą problem, kto jest płatnikiem podatku od osób fizycznych w sytuacji skupu przez spółkę akcyjną na rynku regulowanym (i poza tym rynkiem) akcji własnych w celu ich umorzenia, to jest czy sama spółka, czy biuro maklerskie. Powołując się na treść art. 24 ust. 5 pkt 2, art. 30a ust. 1 pkt 4 oraz 41 ust 4 i art. 42 ust. 1 ustawy regulującej przedmiotowy podatek, wskazał, że co do zasady podmioty, które wypłacają należności z tytułu przychodów z udziału w zyskach osób prawnych, zobowiązane są, jako płatnicy,

pobrać zryczałtowany podatek dochodowy od dokonanych wypłat. Od tej reguły przepisy nie przewidują wyjątku. W rezultacie, nie można uznać w powyższej sytuacji jako płatnika biura maklerskiego, będącego jedynie pośrednikiem w rozliczeniu wypłaty, którą dokonuje spółka w związku z nabyciem akcji własnych – to jest technicznie przekazuje środki wypłacone przez spółkę na rachunek akcjonariusza. Sąd dodał, że wykonywaniu obowiązków płatnika przez spółkę akcyjną nie stoi na przeszkodzie zasada anonimowości obrotu giełdowego, gdyż uzyskanie potrzebnych informacji celem realizowania tych obowiązków umożliwiają obowiązujące regulacje prawne, ustanowione przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych.

W wyrokach z dnia **22 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1063-1065/09** w sprawach, w których kwestią sporną był problem zasad opodatkowania dochodu związanego z posiadaniem akcji w spółkach komandytowo-akcyjnych, Sąd uznał, że analiza przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych prowadzi do wniosku, że uzyskany udział w zyskach akcjonariusza stanowi przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej. Oznacza to, że przychodem jest roszczenie o wypłatę quasi-dywidend, które powstaje po spełnieniu szeregu przesłanek, w tym po osiągnięciu zysku przez spółkę, wykazanego w sprawozdaniu finansowym i jego podziału uchwałą walnego zgromadzenia. Jako że w przypadku takiego zysku nie wystąpią koszty uzyskania przychodu, przychodem, a zarazem dochodem podlegającym opodatkowaniu, będzie kwota faktycznie otrzymana przez akcjonariusza. W rezultacie obowiązek uiszczenia zaliczki na podatek dochodowy powstanie tylko w miesiącu, w którym uzyskał wypłatę zysku.

Wyrok z dnia **15 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 294/09** dotyczy interpretacji prawa podatkowego w zakresie kwalifikowania do źródeł przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych – przychodów wspólników spółki jawnej związanych z zawartą przez tą spółkę umową o świadczenie usług menadżerskich na rzecz innej spółki prawa handlowego. Kontrowersyjną kwestią było, czy związane z realizacją tej umowy przychody wspólników spółki jawnej należy kwalifikować jako przychody z działalności wykonywanej osobiście – o jakich mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 (w związku z art. 13 pkt 9) – jak twierdziły organy, czy zgodnie ze stanowiskiem Spółki – są to przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 (zgodnie z art. 5b ust. 2 w związku z art. 8 ust. 1) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.). W stanie faktycznym sprawy, stroną umowy o świadczenie usług

menadżerskich była spółka jawna, a jej wspólnikowi powierzono jedynie realizację kontraktu, zatem organ udzielający interpretacji wadliwie uznał, że przychody z tej umowy uzyskiwać będą bezpośrednio wspólnicy spółki. Spółka jawna nie jest wprawdzie podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych, co wynika z art. 1 u.p.d.o f., należy jednak podkreślić, że dochód uzyskany przez spółkę jawną (w tym z tytułu wykonania przedmiotowej umowy) należy odpowiednio podzielić pomiędzy wszystkich wspólników tej spółki, w tym również tych, którzy usług takich bezpośrednio nie wykonywali. Nie można bowiem pomijać regulacji zawartej w art. 5b ust. 2 u.p.d.o f., który stanowi, że "jeżeli pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzi spółka niemająca osobowości prawnej, przychody wspólnika z udziału w takiej spółce, określone na podstawie art. 8 ust. 1, uznaje się za przychody ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3", tj. przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej.

W konkluzji wyroku Sąd uznał, że przychody z zawartej umowy o świadczenie usług menadżerskich uzyskuje spółka jawna, zaś jej wspólnicy uzyskują dochody z udziału w zyskach tej spółki określone w art. 8 ust. 1 u.p.d.o f., które w związku z art 5b ust. 2 u.p.d.o f. kwalifikowane są do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej o jakich mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy dochodowej.

### **Podatek dochodowy od osób prawnych**

W tej kategorii spraw znacząca liczba orzeczeń zapadła w przedmiocie indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. Kwestie sporne dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, przede wszystkim podmiotowo - przedmiotowego zakresu opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, kwestii kosztów uzyskania przychodów, momentu powstania przychodu, zwolnień podatkowych, ale również wykonywania obowiązków płatnika podatku i zasad obowiązywania przepisów prawa podatkowego w czasie.

Na szczególną uwagę zasługuje sześć wyroków dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych.

W sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 306/09** rozstrzygniętej wyrokiem z dnia **19 czerwca 2009 r.** przedmiotem sporu między stronami była kwestia, czy w sytuacji zakupu przez spółkę na rynku regulowanym (na giełdzie) akcji własnych w

celu ich umorzenia, określone w art. 26 ust. 1 i 3 u.p.d.o p. obowiązki płatnika będą spoczywały na tejże spółce, czy też obowiązkami tymi należy obciążyć podmiot pośredniczący w zakupie, tzn. podmiot maklerski (biuro maklerskie/dom maklerski). Sąd uzasadniając oddalenie skargi, sformułował tezę, zgodnie z którą na gruncie obowiązujących regulacji prawnych spółka dokonująca skupu akcji własnych w celu ich umorzenia ma możliwość uzyskania potrzebnych informacji celem zrealizowania nałożonych na nią obowiązków płatnika, zgodnie z art. 26 ust. 1 i 3 u.p.d.o p. Na przeszkodzie realizacji przez spółkę tych obowiązków nie stoi – zdaniem Sądu – zasada anonimowości obrotu giełdowego, gdyż § 81 Regulaminu – rozliczającego transakcje giełdowe – Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (KDPW) S.A. stanowi, że Krajowy Depozyt organizuje proces realizacji zobowiązań, o których mowa w § 79 ust. 1 (zobowiązań emitentów wobec właścicieli papierów wartościowych), w sposób umożliwiający wykonywanie obowiązków ciążących na podatnikach i płatnikach właściwych podatków, powstających w związku z realizacją tych zobowiązań. Dalej Sąd zauważył, że z § 100 załącznika do uchwały Zarządu KDPW S.A. nr 79/98 z dnia 29 stycznia 1998 r. ze zm. wynika, że Krajowy Depozyt, na zasadach określonych w odrębnej umowie z emitentem, może wykonywać na rzecz emitenta usługi mające na celu umożliwienie mu wykonania obowiązków płatnika w zakresie podatku dochodowego od dochodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych innych niż dywidenda.

Jednocześnie wskazano, że biuro maklerskie (dom maklerski), jako pośrednik bez którego spółka nie mogłaby przeprowadzić transakcji giełdowej, dokonuje jedynie rozliczenia wypłaty dokonywanej przez nią w związku z nabyciem akcji własnych (przekazuje środki wypłacane przez spółkę na właściwy rachunek akcjonariusza i technicznie je rozlicza). Argumentowano, że brak jest podstaw normatywnych, aby w sposób odmienny - z punktu widzenia wyboru płatnika - traktować sytuację, w której spółka dokonuje zakupu własnych akcji na giełdzie od przypadku, kiedy ów zakup następuje poza rynkiem regulowanym.

W wyroku z dnia **4 czerwca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 328/09** Sąd rozstrzygnął spór dotyczący m. in. daty powstania przychodu z tytułu realizacji praw wynikających z pochodnych instrumentów finansowych, zdefiniowanych w art. 16 ust. 1b u.p.d.o. p.. W uzasadnieniu wyroku uchylającego interpretację Ministra Finansów Sąd przyjął, że przychód z realizacji przez podatnika praw pochodnych (dodatni wynik z transakcji) powstaje, stosownie do art. 12 ust. 3e u.p.d.o p., w dacie

faktycznego otrzymania przez niego płatności z tego tytułu. Stwierdził, że w przypadku uzyskiwania przychodów z realizacji pochodnych instrumentów finansowych przez podatnika nie występuje element wydania towaru (są to transakcje o charakterze nierzeczywistym), ani też zbycia prawa majątkowego (podatnik realizuje uprawnienia wynikające z przysługującego mu prawa majątkowego). Nie występuje również element wykonania usługi w momencie realizacji (wykonania) przez podatnika praw z instrumentu pochodnego, skoro przychód po jego stronie powstaje w wyniku korzystnego ustalenia ceny sprzedaży instrumentu pierwotnego we wcześniej zawartym kontrakcie.

W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1154/09, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia **9 września 2009 r.**, spór dotyczył kwestii, czy dochody w postaci odsetek od lokat bankowych (automatycznych, jednomiesięcznych, kilkumiesięcznych), jakie spółdzielnia mieszkaniowa zakłada czasowo, lokując wolne środki, korzystają ze zwolnienia od podatku dochodowego, przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o p., obejmującego dochody przeznaczone na cele związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka tymi zasobami.

W uzasadnieniu wyroku uchylającego interpretację indywidualną Sąd przyjął, że kluczowym dla rozstrzygnięcia spornej kwestii było pojęcie „gospodarki”. Analiza tego pojęcia, pod kątem jego słownikowego znaczenia oraz funkcjonowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, doprowadziła Sąd do przekonania, że pojęcie „gospodarka zasobami mieszkaniowym”, w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, jest na tyle szerokie, by móc stwierdzić, że w zakresie tej gospodarki mieści się czynność zdeponowania środków finansowych na lokacie terminowej. Według Sądu dochody z gospodarki zasobami mieszkaniowymi to nic innego, jak tylko dochody z zarządzania tymi zasobami. Zarządzanie zaś to ogół działań o charakterze faktycznym, prawnym, procesowym (urzędowym) i finansowym, zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów mieszkaniowych, podejmowanych w kierunku realizacji celu istnienia spółdzielni mieszkaniowej, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni oraz ich rodzin. Nieodzowną zaś częścią gospodarowania w każdym przypadku jest gospodarka finansami spółdzielni w sposób efektywny, nie przynoszący strat, a tym samym nie powodujący szkody dla należących do spółdzielni członków. Zdaniem Sądu, wybór lokaty terminowej, zamiast rachunku bieżącego, należy zaliczyć do czynności mających na celu

racjonalne gospodarowanie, gdyż zabezpiecza zebrane na rachunku bankowym środki pieniężne przed utratą ich wartości, choćby na skutek inflacji. W konsekwencji, uzyskane z tak ulokowanych środków odsetki, Sąd uznał za dochody z gospodarki zasobami mieszkaniowymi, które, o ile zostaną przeznaczone na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, nie wykraczają poza unormowanie interpretowanego przepisu prawa podatkowego.

W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 632/09 rozstrzygniętej wyrokiem z dnia **7 lipca 2009 r.** Sąd wypowiedział się co do możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego spółki (m. in. wydatków za sporządzenie aktu notarialnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłat sądowych), w sytuacji przeznaczenia środków pochodzących z tegoż podwyższenia bezpośrednio na cele związane z rozwojem dotychczasowej działalności gospodarczej spółki.

Uchylając zaskarżoną interpretację, Sąd za błędne uznał - oparte na art. 12 ust. 4 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 3 pkt 1 i 3 i art. 15 ust. 1 u.p.d.o p. - stanowisko organu podatkowego, wedle którego przedmiotowe wydatki, z powodu ich powiązania w sposób bezpośredni z podwyższeniem kapitału zakładowego, a więc pozyskaniem neutralnego podatkowo przychodu, nie mogą być uwzględniane w kosztach uzyskania przychodów.

W ocenie Sądu, fakt wyłączenia w art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o p. przychodów otrzymanych z podwyższenia kapitału zakładowego z przychodów podlegających opodatkowaniu nie wyklucza istnienia, w pewnych sytuacjach, związku przyczynowo - skutkowego wydatków związanych z samym podwyższeniem kapitału zakładowego z przychodami uzyskiwanymi z działalności gospodarczej. Co do zasady, podwyższenie kapitału zakładowego ma bowiem na celu zwiększenie możliwości gospodarczych podmiotu gospodarczego oraz wzrost jego dochodowości, natomiast wydatki związane z tym podwyższeniem są kosztami poniesionymi w celu osiągnięcia przychodów, które, jako nie wymienione w art. 16 ust. 1 u.p.d.o p., powinny stanowić koszty uzyskania przychodów. Tym samym Sąd przychylił się do argumentacji skarżącej, co do kosztowego charakteru wymienionych przez nią wydatków, poniesionych w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego spółki i uwzględnił wskazywany przez nią cel dokonania tej czynności, jakim było uzyskanie dodatkowych środków na sfinansowanie rozwoju prowadzonej działalności gospodarczej, a tym samym zwiększenie jej dochodowości.

Jednocześnie Sąd stwierdził, że do transakcji podwyższenia kapitału zakładowego nie odnosi się żadna z kategorii zawartych w art. 2 i 17 u.p.d.o p., dotyczących odpowiednio dochodów niepodlegających opodatkowaniu i wolnych od opodatkowania, do których odwołuje się ustawodawca w art. 7 ust. 3 u.p.d.o p.

Tożsame stanowisko WSA we Wrocławiu wyraził m. in. w wyrokach z 17 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1246/08, z 30 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1314/08 i z 10 września 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 511/09.

W sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 596/09** rozstrzygniętej wyrokiem z dnia **27 października 2009 r.** przedmiot sporu dotyczył określenia momentu powstania przychodu w przypadku skapitalizowania odsetek od pożyczki (kredytu) dochodzonej (dochodzonego) na drodze powództwa sądowego.

We wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej podatnik wyraził stanowisko, że przychód powstaje dopiero w momencie otrzymania skapitalizowanych odsetek. Minister Finansów stanowisko podatnika uznał za nieprawidłowe. Wyraził pogląd, że przychód powstaje już w momencie skapitalizowania odsetek.

Uchylając zaskarżoną interpretację, Sąd podzielił pogląd podatnika. Analizując - mający zastosowanie w sprawie - art. 12 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o p., określający przychody podatkowo neutralne, do których zaliczono również otrzymane lub zwrócone pożyczki (kredyty), Sąd wskazał, że z kategorii otrzymanych lub zwróconych pożyczek (kredytów) wyłączono skapitalizowane odsetki od tych pożyczek (kredytów). Sąd wywiódł, że kapitalizacja odsetek stanowi operację finansową polegającą na powiększeniu kapitału pożyczki o wartość skapitalizowanych odsetek. A zatem sprowadza się ona do zamiany należności z tytułu odsetek w należność z tytułu pożyczki (kredytu) oraz możliwości dochodzenia odsetek od w/w kwoty, tj. kwoty pierwotnie udzielonej pożyczki (kredytu) i doliczonych do niej skapitalizowanych odsetek. Sąd stwierdził, że „skapitalizowane odsetki od tych pożyczek (kredytów)” należy odnosić do „pożyczek (kredytów) zwróconych”. Nie można ich natomiast odnosić do „otrzymanych pożyczek (kredytów)” albowiem te dotyczą kategorii przysporzeń wyłączonych z pojęcia przychodu po stronie pożyczkobiorcy (kredytobiorcy), a nie pożyczkodawcy (kredytodawcy). Zaakcentował, że w przypadku kapitalizacji odsetek za datę powstania przychodu uznaje się dzień otrzymania zapłaty, co należy wiązać z momentem zwrotu (spłaty) pożyczki (kredytu), czyli otrzymaniem przez pożyczkodawcę (kredytodawcę) wartości udzielonej pożyczki (kredytu) wraz z

zapłatą skapitalizowanych odsetek powiększających kwotę udzielonej pożyczki (kredytu). Reasumując, Sąd przyjął, że momentem powstania przychodu z tytułu kapitalizacji odsetek jest data ich otrzymania przez pożyczkodawcę (kredytodawcę).

W wyroku z dnia **22 grudnia 2008 r.** sygn. akt I SA/Wr 925/08 Sąd rozstrzygnął spór dotyczący stosowania w sprawie umowy zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, podpisanej w Berlinie w dniu 14 maja 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 12, poz. 90) oraz obowiązującej poprzednio umowy w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i majątku, podpisanej w Warszawie dnia 18 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1975 r., Nr 31, poz. 163 ze zm.). Kontrowersja ta miała znaczenie dla oceny stanowisk stron w kwestii, czy skarżąca spółka - z mocy art. 26 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - była płatnikiem zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu należności czynszowych za styczeń i luty 2005 r., związanych z najmem pojemników od strony niemieckiej - nierezydenta, w pełnej wysokości, czy też prawidłowo postąpiły strony umowy najmu, zaliczając stwierdzoną w październiku 2004 r. nadpłatę z tytułu czynszu najmu na poczet przyszłych okresów - należności za styczeń i luty 2005 r. Odwołując się do treści art. 87 ust. 1, art. 88 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd wskazał, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dnia 16 czerwca 2004 r. ratyfikował umowę z dnia 14 maja 2003 r. (Oświadczenia Rządowe z dnia 23 listopada 2004r. - Dz. U. z 2005 r. Nr 12, poz. 91), w związku z czym została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 20 stycznia 2005 r. (Nr 12, poz. 90). Jednocześnie, w ocenie Sądu, w stosunku do umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ogłaszanych w trybie wymaganym dla ustaw i stanowiących po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw część krajowego porządku prawnego, podlegających bezpośredniemu stosowaniu, obowiązuje stosowne *vacatio legis*. Oznacza to, że umowy dotyczące spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, do których należy także umowa z dnia 14 maja 2003 r., winny być ogłaszane w zasadzie 14 dni przed dniem ich wejścia w życie. W konsekwencji Sąd przyjął, że przedmiotowa umowa miała zastosowanie w sprawie od dnia 4 lutego 2005 r., natomiast do tego czasu obowiązywała umowa z dnia 18 grudnia 1972 r.



## Podatek od towarów i usług

W sprawach rozstrzyganych z zakresu podatku od towarów i usług dominowały sprawy, w których zasadniczą była kwestia zgodności regulacji krajowych z prawem unijnym. Przedmiot analizy Sądu stanowiły w tym względzie rozwiązania krajowe dotyczące prawa do odliczenia podatku naliczonego oraz terminu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego. Na uwagę zasługiwały także sprawy rozstrzygające kwestie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania VAT.

W prawomocnych wyrokach z dnia **27 stycznia 2009 r. i 20 marca 2009 r.** wydanych w sprawach o sygn. akt **I SA/Wr 1038/08 i 913/08** Sąd rozstrzygał kwestię zasadności wydłużenia podatnikowi - przez organy podatkowe - terminu do dokonania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym na rachunek bankowy z 60 do 180 dni, z uwagi na nie złożenie przez podatnika (wykonującego czynności opodatkowane przez okres krótszy niż 12 miesięcy) kaucji gwarancyjnej w kwocie 250.000 zł. Zapadłe orzeczenia stanowią kontynuację linii orzecznictwa zapoczątkowanej wystąpieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1238/06, dotyczącej tego samego podatnika – sprawa Alicji Sosnowskiej) do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o zgodność przepisów krajowych, regulujących tę kwestię z prawem wspólnotowym.

Mając na uwadze stanowisko wyrażone przez ETS w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. (sygn. akt C-25/07), Sąd uchylił decyzje organów podatkowych obu instancji, uznając, że stanowiący podstawę tych rozstrzygnięć przepis art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 7 ustawy o VAT jest sprzeczny z art. 18 ust. 4 VI Dyrektywy oraz zasadami prawa wspólnotowego – proporcjonalności i neutralności, co stanowiło podstawę do odmowy ich zastosowania w sprawie. W uzasadnieniu, odwołując się do wspólnotowych założeń konstrukcji podatku od wartości dodanej, wskazał, że wbrew w/w zasadom wspólnotowym, zakwestionowane przepisy prawa krajowego nakładają na podatnika obowiązek ponoszenia ciężaru finansowego zapłaconego już podatku VAT przez wyjątkowo długi okres (180 dni), wykluczając jednocześnie możliwość jego skrócenia do 60 dni, a więc w terminie zbliżonym dla tych podatników, którzy wykonują czynności opodatkowane przez okres dłuższy niż 12 miesięcy. Wyłączenie możliwości wcześniejszego zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w stosunku do tzw. nowych podatników VAT ogranicza prawo tych podatników do

zwrotu podatku w rozsądnym terminie 60 dni. Ustawodawca nie zapewnił żadnej procedury umożliwiającej podatnikom, działającym w poszanowaniu przepisów prawa do wykazania, że deklarowana przez nich kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym nie pochodzi z oszustwa, ani też nie wiąże się z uchylaniem od opodatkowania, co mogłoby zapewnić im zwrot w korzystniejszym terminie, bez ponoszenia ciężaru podatku VAT.

W wyroku z dnia **19 lutego 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 969/08** Sąd odniósł się do skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie Magoora Sp. z o.o. (C-414/07) w odniesieniu do krajowych regulacji z 2005 r. w zakresie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy zakupie samochodu ciężarowego spełniającego parametry techniczne uprawniające według przepisów obowiązujących przed dniem 1 maja 2004 r. do odliczenia całości podatku naliczonego w ramach działalności podlegającej opodatkowaniu.

Uwzględniając stanowisko ETS oraz akcentowaną przez ten Trybunał klauzulę „standstill”, Sąd uznał, że zmiana ustawy o podatku VAT wprowadzona ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 r. spowodowała rozszerzenie zakresu stosowania ograniczeń w porównaniu do sytuacji istniejącej w chwili wejścia w życie VI Dyrektywy w stosunku do Polski, co w świetle orzecznictwa Trybunału jest sprzeczne z art. 17 ust. 6 akapit 2 VI Dyrektywy. Stwierdzając na tej podstawie o niezgodności przepisu art. 86 ust. 4 i 5 ustawy VAT z treścią art. 17 ust. 6 w zw, z art. 17 ust. 2 VI Dyrektywy – zaznaczył, że stwierdzona niezgodność regulacji krajowych dotyczyć będzie tych tylko sytuacji w jakich regulacje krajowe prowadzi będą do poszerzenia zakresu wyłączeń w stosunku do ograniczenia rzeczywiście stosowanego przed wejściem w życie VI Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, tj. wprowadzonych wcześniej na mocy art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Jak stwierdził Sąd, skoro art. 17 ust. 6 Dyrektywy przyznaje państwo członkowskim możliwość zachowania ograniczeń rzeczywiście stosowanych przed dniem przystąpienia do Unii Europejskich, a w odniesieniu do regulacji krajowych takim ograniczeniem był przepis art. 25 ust. 1 pkt 2 tzw. starej ustawy o VAT , to konsekwentnie takiemu właśnie ograniczeniu będzie przysługiwać ochrona wynikająca z klauzuli stałości przewidzianej w art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy. Zagadnienie obowiązywania klauzuli „standstill” było także przedmiotem rozważań przez Sąd w wyroku z dnia **9 stycznia 2009 r.** wydanym w sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 1199/08**, w którym uznał, że podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia

podatku naliczonego od zakupu usług reprezentacyjnych, bowiem takie ograniczenie nie obowiązywało przed dniem wejścia Polski do UE.

W wyrokach z dnia **23 lutego 2009** r., wydanych w sprawach o sygn. akt **I SA/Wr 2/08** oraz **I SA/Wr 3/08**, dotyczących analogicznych stanów faktycznych, Sąd rozważał zakres zastosowania tzw. nowej ustawy o VAT (ustawy z dnia 11 marca 2004 r.) w odniesieniu do umów przedwstępnych sprzedaży nieruchomości oraz uiszczonych z tego tytułu przedpłat (zaliczek, zadatków), dokonanych pod rządem nieobowiązujących już przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Rozstrzygając to zagadnienie, zajął stanowisko, że uregulowania ustawy o VAT z 2004 r. nie mogą mieć zastosowania w odniesieniu do zaliczek, przedpłat oraz zadatków uiszczonych przed 1 maja 2004 r. na poczet czynności wówczas nie podlegającej opodatkowaniu VAT (sprzedaż gruntu), także wówczas, gdy czynność na poczet której zostały dokonywane wpłaty zostanie sfinalizowana pod rządami tzw. nowej ustawy o VAT, traktującej tę czynność jako opodatkowaną.

Analizując zakres odniesienia regulacji „nowej” ustawy o VAT do czynności wynikających z umów przedwstępnych sprzedaży gruntu zawartych przed dniem 1 maja 2004r., w tym dokonanych przedpłat tytułem przyszłej sprzedaży, stwierdził, że w stanie faktycznym sprawy nie mógł mieć zastosowania przepis art. 19 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r., albowiem przed datą 1 maja 2004 r. zarówno dostawa gruntu, jak i zapłata za ten grunt nie były przedmiotem opodatkowania podatkiem VAT. Z tych względów z samego tylko faktu, że część zapłaty za grunt w formie zaliczki (przedpłaty, zadatku) nastąpiła przed rozważaną datą, nie można wyprowadzać - w sposób rozszerzający- zakresu zastosowania przepisu art. 19 ust. 11 ustawy o VAT na stan faktyczny istniejący przed tą datą.

Uzasadniając przyjętą ocenę prawnopodatkowego stanu faktycznego sprawy, Sąd zwrócił uwagę na brak przepisów przejściowych związanych z wejściem w życie ustawy o VAT z 2004 r., podnosząc przy tej okazji, że brak wyraźnej normy ustawowej co do stosowania nowej regulacji do zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, nie może być zastępowany rozszerzającą interpretacją przepisów. Wypełnianie luki prawnej, podkreślał Sąd, nie jest możliwe w odniesieniu do żadnego z elementów stosunku publicznoprawnego, w tym w szczególności w odniesieniu do momentu powstania obowiązku podatkowego.

Z kolei w wyroku z dnia **5 marca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1045/08** Sąd rozważał zagadnienie podmiotowości prawnopodatkowej Gminy jako podatnika podatku VAT.

O ile wątpliwości w sprawie nie budziła kwestia statusu Gminy jako podatnika podatku VAT w odniesieniu do zawieranych z jej udziałem umów cywilnoprawnych, o tyle na tle stanu faktycznego sprawy powstało pytanie o możliwość przypisania takiego statusu także Urzędowi Gminy w związku ewidencjonowaniem przez ten Urząd transakcji związanych ze sprzedażą mienia komunalnego, jak również faktem wystawienia przez Urząd Gminy faktur VAT oraz prowadzeniem, odrębnej od Gminy, ewidencji księgowej dla celów podatkowych.

Podzielając stanowisko organów podatkowych, Sąd wyraził pogląd, że Urząd Gminy nie jest uprawniony do wystawiania, jak i otrzymywania faktur VAT, jak również składania deklaracji w imieniu własnym, w ramach realizacji zadań publicznych powierzonych jednostce samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu tego stanowiska, odwołując się do art. 15 ustawy o VAT z 2004 r., jak i rozwiązań przyjętych w VI Dyrektywie, Sąd wskazał na kryteria uznania danego podmiotu za podatnika podatku VAT, tj. wymóg samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazując na przepis art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd podkreślił, że w relacji Urząd Gminy – Gmina jedynie ta ostatnia spełnia wymóg samodzielnego prowadzenia działalności (wykonywanie zadań publicznych) w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ponadto posiada osobowość prawną. Urząd Gminy jako nie spełniający w/w kryteriów nie może być uznany za podatnika. Z mocy art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi on bowiem jedynie jednostkę pomocniczą aparatu administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego i powołany jest wyłącznie do obsługi organu Gminy. Z tych też względów nie jest on uprawniony do prowadzenia odrębnej od Gminy ewidencji księgowej dla celów rozliczenia podatku VAT.

W wyroku z dnia **21 maja 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 76/09** Sąd odniósł się do zasad opodatkowania VAT usług budowlanych w obiektach ochrony zdrowia. Strona zakupiła usługi remontowe i modernizacyjne dotyczące punktów sanatoryjnych i szpitali uzdrowiskowych, sklasyfikowane wg PKWiU jako roboty ogólnobudowlane, związane z budową budynków ochrony zdrowia i opieki społecznej. Według PKOB, remontowane budynki zaliczono do klasy 1264 – budynki szpitali i zakładów opieki medycznej. Powyższe usługi zostały opodatkowane przez wykonawców stawką VAT

22%. Dokonując wykładni przepisu art. 41 ust. 12a ustawy o VAT Sąd wskazał, że preferencyjna stawka podatkowa w wysokości 7% ma zastosowanie, zgodnie z dyspozycją art. 41 ust 12 ustawy o VAT (w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2008 r.), do prac remontowych i modernizacyjnych, ale tylko w obiektach objętych tzw. społecznym programem mieszkaniowym. Przez budownictwo objęte tym programem należy z kolei rozumieć, jak stanowi art. 41 ust 12a in fine, obiekty sklasyfikowane w Polskiej Klasyfikacji Usług Budowlanych w klasie ex 1264 - wyłącznie budynki instytucji ochrony zdrowia, świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską, zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych. Akcentując użytą w tym przepisie przez ustawodawcę klauzulę „w klasie ex 1264”, Sąd wskazywał, że tylko budowa czy remont budynków instytucji ochrony zdrowia świadczące usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską będzie korzystała z obniżonej stawki podatku od towarów i usług. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć zwolnieniem wszystkie budynki wymienione w klasie ex 1264, to bez wątplenia wskazałby całą tę klasę bez zastrzeżenia, że preferencyjna stawka VAT dotyczy wyłącznie budynków instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską dla ludzi starszych, niepełnosprawnych. Odwołując się do dyrektyw wykładni celowościowej, Sąd stwierdził, że głównym celem zastosowania preferencyjnych stawek VAT był cel mieszkaniowy. Wskazując na powyższe, podzielił Sąd stanowisko organów podatkowych wyrażone w sprawie, że usługa zakwaterowania świadczona przez szpital bądź sanatorium jest jedynie usługą składową, wchodzącą w skład usługi głównej, jaką jest leczenie i rehabilitacja.

W wyroku z dnia **29 czerwca 2009 r.** sygn. akt I SA/Wr 38/09 Sąd ustosunkował się do procedury opodatkowania marży uzyskanej przez pośrednika dokonującego sprzedaży towarów używanych (samochodów importowanych ze Szwajcarii). Odwołując się do art. 120 ust. 10 ustawy o VAT, zaakcentował, że stosowanie szczególnej procedury jaką jest opodatkowanie marży nie ma charakteru wyłącznego w tym sensie, że ustawodawca w odniesieniu do podatników dokonujących dostawy towarów używanych przewidział możliwość bądź to skorzystania ze szczególnych procedur w zakresie opodatkowania VAT, bądź też wyboru tzw. ogólnych zasad opodatkowania. Wprawdzie, dokonanie wyboru jednej z tych dwóch metod opodatkowania nie zostało obwarowane żadnymi warunkami formalnymi (np. poprzez wprowadzenie obowiązku zawiadomienia organu

podatkowego), to występujące różnice w zakresie sposobu prowadzenia dokumentacji w odniesieniu do każdej z w/w metod rozliczenia jednoznacznie wskazują, którą z obowiązujących zasad opodatkowania wybrał podatnik. Wyboru zasady opodatkowania podatnik dokonuje w momencie wykonywania czynności opodatkowanej, a nie podczas postępowania podatkowego. Wyrazem czego jest sposób udokumentowania tej czynności poprzez wystawienie stosownej faktury.

W wyroku z dnia **21 maja 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 87/09** Sąd rozstrzygał o konsekwencjach podatkowych udzielania oprocentowanych pożyczek z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS) na cele mieszkaniowe pracowników. Organy podatkowe orzekające w sprawie uznały takie czynności za mieszczące się w zakresie odpłatnego świadczenia usług w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, a w konsekwencji, objęły je obowiązkiem podatkowym z tytułu VAT. Sąd nie podzielił ww. stanowiska. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że wykonywanie czynności podlegającej opodatkowaniu może prowadzić do powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług tylko wówczas, gdy czynność ta dokonywana jest przez podmiot cechujący się statusem podatnika VAT. Działania pracodawcy podejmowane w ramach ZFŚS są przejawem działalności socjalnej zakładu, a nie działalności gospodarczej podatnika VAT. Podmiot ten nie rozpoczyna i nie prowadzi działalności gospodarczej w celu dysponowania funduszem socjalnym (aby w jego ramach udzielać pracownikom pożyczek mieszkaniowych), a odsetki od udzielanych pożyczek nie stanowią wynagrodzenia takiego podmiotu. Czynności te pracodawca wykonuje tylko dlatego, że taki obowiązek nakłada na niego ustawa o ZFŚS. Pracodawca – zawierając z pracownikami umowy pożyczki na cele mieszkaniowe – nie działa w imieniu własnym i na swoją rzecz, ale na rzecz administrowanego przez siebie „Funduszu”, którego środki zwiększają się między innymi o wpływy z oprocentowanych pożyczek udzielonych na cele mieszkaniowe (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o ZFŚS).

W wyrokach z dnia **15 września 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1114/09 - 1117/09** Sąd wyraził pogląd, że o uznaniu transakcji za transakcję wewnątrzwspólnotową decyduje spełnienie nie tylko przesłanki materialnej w postaci faktycznego i potwierdzonego stosownymi dokumentami wywozu towarów, ale również jednoczesne spełnienie warunków o charakterze formalnym, tj. rejestracja nabywcy towaru celem zidentyfikowania tego podmiotu na potrzeby transakcji transgranicznych wraz ze wskazaniem numeru identyfikacyjnego nabywcy na

fakturze dokumentującej dostawę towarów. Obowiązek w zakresie rejestracji dla celów VAT, w tym transakcji wewnątrzspółnotowych oraz obowiązek wskazania w fakturze VAT właściwego i aktualnego numeru identyfikacyjnego nabywcy, wynikają z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT oraz uregulowań art. 22 ust. 1 i ust. 3 lit. b VI Dyrektywy.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia **29 lipca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 148/09** podejmujący problematykę zwolnienia od VAT w zakresie sportu i rekreacji, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT w zw. z poz. 11 załącznika nr 4 tej ustawy. Sąd wskazał na powinność rozważenia przez organy podatkowe spełnienia przez podatnika wszystkich warunków uprawniających do zwolnienia podatkowego, tj. tak w zakresie przedmiotowym, odnoszącym się do rodzaju wykonywanych czynności (co organy podatkowe analizowały), jak i w zakresie podmiotowym, tj. dotyczącym formy prowadzonej działalności. Wskazując na powyższe, podkreślił, że już sama forma prawna prowadzonej przez spółkę działalności (spółka akcyjna) sugerowała, że jest to podmiot którego działania zmierzają do osiągnięcia zysku, co wykluczało możliwość skorzystania przez skarżącą ze zwolnienia od podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT.

W wyroku z dnia **9 kwietnia 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 12/09** Sąd stwierdził sprzeczność z prawem wspólnotowym i wyrażoną w nim zasadą proporcjonalności przepisu art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT w zakresie w jakim przepis ten prawo do obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego od nabywanych przez podatnika towarów i usług uzależnia od tego, czy wydatki na ich nabycie mogłyby być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym. Odwołując się do uregulowań zawartych w VI Dyrektywie, Sąd podkreślił, że zgodnie z art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy (powtórzonym w art. 176 Dyrektywy 2006/112/WE), jedyne ograniczenie ogólnej zasady prawa podatnika do odliczenia VAT dotyczy wydatków nie związanych w sposób bezpośredni z prowadzoną przez tego podatnika działalnością gospodarczą oraz wydatków na artykuły luksusowe, rozrywkowe czy wydatki reprezentacyjne. Wykluczając możliwość zaliczenia wydatków stanowiących podstawę sporu w sprawie (usługi o charakterze zarządczym) do wymienionej wyżej grupy wydatków skutkujących wyłączeniem prawa podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej, Sąd odmówił zastosowania w sprawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT uznając, że przepis ten jest niezgodny z powołanymi regulacjami prawa wspólnotowego.

W wyroku z dnia **25 września 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1322/09** Sąd rozstrzygał kwestię opodatkowania VAT wkładów niepieniężnych (aportów). Analizując obowiązujące w tym przedmiocie ustawodawstwo krajowe, stwierdził, że przewidziane w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia VAT zwolnienie od VAT aportów wnoszonych do spółek prawa handlowego (także cywilnego) jest niezgodne z postanowieniami Dyrektywy 112 (art. 2 VI Dyrektywy), która takiego zwolnienia nie przewiduje. Odmawiając na tej podstawie zastosowania w sprawie § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia VAT, wyraził pogląd, że czynność wniesienia aportu jako nie podlegająca – w myśl regulacji unijnych – zwolnieniu od VAT stanowi de facto czynność opodatkowaną tym podatkiem, a podatnikowi – w myśl generalnej zasady prawa do odliczenia – przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego, związanego z nabyciem towarów stanowiących przedmiot aportu.

Na uwagę zasługują również wyroki dotyczące opodatkowania usług archiwizowania, świadczone przez podmiot nie będący tzw. podmiotem użyteczności publicznej. Kierunek orzecznictwa WSA we Wrocławiu w odniesieniu do tej problematyki zapoczątkował wyrok z dnia **24 marca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1051/08**, w którym zakwestionowano uzależnienie opodatkowania VAT (lub zwolnienie) konkretnej transakcji od jej klasyfikacji w prawie krajowym. Odwołując się do kwestii spornych w sprawie, a mianowicie kwalifikacji usług archiwizowania na gruncie ustawy o VAT, Sąd orzekł, że zwolnienie przewidziane pod poz. 11 załącznika nr 4 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT dotyczące usług kulturalnych, należy interpretować nie w kontekście powoływanej przez organy podatkowe klasyfikacji statystycznej, lecz w duchu i brzmieniu przepisów VI Dyrektywy. Stąd też, zwolnienie to nie może być stosowane wobec podmiotu (osoby fizycznej) prowadzącego działalność gospodarczą, nakierowaną na systematyczne osiągnięcie zysku, nie mającą nic wspólnego z działalnością niekomercyjną, prowadzoną w interesie publicznym w zakresie usług kultury. Podobne stanowisko WSA we Wrocławiu zajął w sprawach o sygn. I SA/Wr 1051-1058/08; I SA/Wr 225-233/09 oraz I SA/Wr 252-257/09. Omówiony problem wspólnotowy wystąpił również w sprawach o sygn. akt I SA/Wr 1075/09 do 1078/09 oraz w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1133/09.

W wyroku z dnia **24 września 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 634/09** Sąd odniósł się do zagadnienia związanego z opodatkowaniem zakupu tzw. trudnych wierzycielności, nabywanych przez podatnika celem ich wyegzekwowania bądź



dalszej odsprzedaży. Zdaniem Sądu, działania podatnika polegające na nabywaniu - celem windykacji - od podmiotu trzeciego jego własnych wierzytelności nie odpowiada warunkom żadnej z czynności opodatkowanych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o VAT, natomiast obrót takimi wierzytelnościami w ramach prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona tzw. usługi pośrednictwa finansowego, zwolnionej z opodatkowania, albowiem nie jest to usługa ściągania długów bądź factoringu (art. 43 ust. 1 pkt 1 uptu w zw. z poz. 3 załącznika nr 4 do ustawy o VAT).

W wyroku z dnia **12 listopada 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1155/09**, dotyczącym rabatów udzielanych przez sprzedawcę, Sąd wyraził stanowisko zarówno co do sposobu dokumentowania rabatów, jak i podstawy opodatkowania w związku z udzielonym rabatem. W odniesieniu do pierwszej kwestii Sąd stwierdził, że dokonanie korekty faktury nie stanowi jedynej możliwości dla zmniejszenia obrotu. Zmniejszenie takie możliwe jest także w oparciu o inne dokumenty, które zawierać będą wszelkie dane potrzebne dla zobrazowania wysokości udzielonego rabatu. Ustawodawca nie sprecyzował bowiem tego, w jaki sposób i w jakiej formie powinny być dokumentowane rabaty, zarówno co do faktu ich udzielenia, jak i co do ich wysokości i przedmiotu. Skoro możliwe jest obniżenie podstawy opodatkowania przez sprzedawcę w sytuacji udzielenia rabatu klientowi, który nie nabył towaru bezpośrednio od tego sprzedawcy, to tym bardziej dopuszczalne jest obniżenie podstawy opodatkowania towaru o udzielony rabat przez dostawcę, jeżeli rabat dokumentowany jest przez pośrednika negocjującego wysokość rabatów i wypłacającego te rabaty nabywającemu towar od dostawcy.

W wyrokach z dnia **17 listopada 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1421/09** i **I SA/Wr 1422/09** Sąd odniósł się do kwestii nadużycia w prawie podatkowym oraz wynikającymi z tego faktu konsekwencjami dla sytuacji podatnika dopuszczającego się takiego naruszenia. Zauważył on bowiem, że jedynie gdy nie doszło do oszustwa lub nadużycia i z zastrzeżeniem ewentualnych korekt zgodnych z warunkami przewidzianymi w art. 20 VI dyrektywy, raz nabyte prawo do odliczenia trwa. VI Dyrektywa powinna być interpretowana w ten sposób, że sprzeciwia się ona prawu podatnika do odliczenia naliczonego VAT, jeżeli transakcje, z których wynika to prawo, stanowią nadużycie. Dla stwierdzenia istnienia nadużycia wymagane jest po pierwsze, aby dane transakcje, pomimo że spełniają formalne przesłanki przewidziane w odpowiednich przepisach szóstej dyrektywy i ustawodawstwa

krajowego transponującego tę dyrektywę, skutkowałą uzyskaniem korzyści podatkowej, której przyznanie byłoby sprzeczne z celem tych przepisów. Po drugie, z ogółu obiektywnych okoliczności powinno również wynikać, że zasadniczym celem tych transakcji jest uzyskanie korzyści podatkowej. Stwierdzenie istnienia nadużycia nie może prowadzić jednak o sankcji, dla której niezbędna byłaby jednoznaczna podstawa prawna, lecz do obowiązku zwrotu odliczonej kwoty jako zwykłej konsekwencji tego stwierdzenia. Transakcje, których dokonanie stanowi nadużycie, powinny zatem zostać przededefiniowane w taki sposób, aby odtworzyć sytuację, która istniałaby, gdyby nie dokonano transakcji stanowiących wspomniane nadużycie. W tym zakresie organy administracji podatkowej są upoważnione do domagania się z mocą wsteczną zwrotu kwot wynikających z każdej transakcji, odnośnie której stwierdzono, że prawo do odliczenia zostało wykonane w sposób stanowiący nadużycie.

### **Podatek akcyzowy**

W zakresie spraw rozpoznanych w 2009 r., a dotyczących podatku akcyzowego, na uwagę zasługują cztery orzeczenia.

W wyroku z dnia **25 lutego 2009 r.** w sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 927/08**, Sąd uchylając decyzje organów podatkowych w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego, stwierdził, że istotą wynikającego z art. 90 TWE zakazu dyskryminacji podatkowej towarów podobnych pochodzących z innych państw członkowskich jest niedopuszczalność nakładania na towary pochodzące z innych państw UE podatków wyższych niż na towary krajowe, o ile są to towary podobne. Podobieństwo to powinno wyrażać się tak w zbieżnej funkcji tych towarów, jak w ich analogicznych właściwościach, w przypadku samochodu ważąca będzie zgodność istotnych cech z punktu widzenia wartości rynkowej, co oznacza, że zasadnicze znaczenie ma nie tylko tożsamość marki i typu, wiek oraz parametry techniczne, ale także stan techniczny, w tym także jego uszkodzenia. Prowadząc postępowanie w tym zakresie, organy podatkowe winny odwoływać się do wszelkich możliwych dowodów, np. dokumentacji technicznej, dowodów określających zakres napraw, dokumentacji związanej z zakupem pojazdu, wyjaśnień strony i zeznań świadków, a

gdy może się to okazać przydatne, także do opinii biegłego. W razie gdyby określenie wartości rynkowej pojazdu podobnego okazało się niemożliwe, pozostaje przyjąć, że wartość ta odpowiada cenie nabycia sprowadzonego pojazdu. O ile bowiem organ nie odrzuci tej ceny, jako niewiarygodnej i nieodpowiadającej kwocie faktycznie zapłaconej, zasadne jest odwołanie do funkcji ceny jako wskaźnika wartości rynkowej. Wówczas, nawet przy uwzględnieniu różnicujących elementów związanych z odmiennością rynków w innych krajach członkowskich, wobec braku innych danych, kwota ta może się okazać najbardziej zbliżoną do wartości rynkowej podobnego pojazdu na rynku krajowym.

W wyroku z dnia **16 lutego 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1237/08** w sprawie interpretacji indywidualnej Ministra Finansów dotyczącej właściwej stawki podatku akcyzowego dla komponentu uzyskiwanego w wyniku katalitycznego przerobu odpadów z tworzyw sztucznych (PKWiU 24.66.32-90.00 i kod CN 3811), przeznaczonego do sprzedaży i zużycia jako paliwo silnikowe lub paliwo do celów opałowych Sąd uchylając tę interpretację, powołując się na przepis art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 z późn. zm.), stwierdził, że komponent produkowany przez skarżącą spółkę należy zaliczyć do grupy paliw silnikowych i olejów opałowych. Badając zaś kwestię stawki podatkowej właściwej dla ww. wyrobów, wskazał na poz. 4 zał. nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.). Zgodnie z poz. 29 zał. nr 1 ww. rozporządzenia stawką 0% objęte są wyroby nie wymienione we wcześniejszych pozycjach ww. załącznika. Tym samym sporne komponenty jako wyroby nie wymienione w poz. 1 -28 załącznika nr 1 ww. rozporządzenia opodatkowane są stawką 0% i to zarówno gdy przeznaczone są do użycia, oferowane na sprzedaż lub używane jako paliwa silnikowe albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych, jak również w sytuacji wykorzystywania komponentów na cele opałowe. Taka interpretacja przepisów załącznika nr 1 odpowiada również proekologicznym zaleceniom ustawodawcy zawartym w art. 65 ust. 2 pkt 3 ustawy o podatku akcyzowym, przez objęcie zerową stawką wyrobu powstałego w wyniku wykorzystania odpadów z tworzyw sztucznych, bez względu na sposób zastosowania tego wyrobu.

W wyroku z dnia **2 czerwca 2009 r.** o sygn. akt **I SA/Wr 1360/08** uchylającym interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego Sąd wskazał, że w § 28

ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (t. j. Dz. U. z 2006 r. nr 72, poz. 500 ze zm.), prawodawca przewidział zwolnienie od podatku akcyzowego przywozu przez osobę fizyczną samochodów osobowych w związku z powrotem do Polski, o ile osoba ta spełni łącznie przesłanki określone w ww. przepisie, w tym istotną z punktu widzenia zaistniałego sporu – przeznaczenie samochodu osobowego do użytku osobistego osoby fizycznej. Zdaniem Ministra Finansów sformułowanie „użytek osobisty”, winno być odczytywane jako warunek rejestracji pojazdu wyłącznie na imię podatnika, co wyklucza możliwość zwolnienia od opodatkowania w przypadku, gdy pojazd zostanie zarejestrowany na imię współmałżonka. Sąd poglądu tego nie podzielił, uznając, że rejestracja pojazdu, jakkolwiek konieczna z przyczyn porządkowych, w żaden sposób nie przesądza o podmiocie faktycznie go użytkującym. Wśród przepisów dotyczących wymogów rejestracji pojazdu nie ma bowiem zapisu uzależniającego ten fakt od posiadania prawa jazdy czy jakiegokolwiek oświadczenia, że „rejestrujący” podmiot będzie pojazd faktycznie użytkował. Zatem rejestracja pojazdu może pozostawać bez żadnego wpływu na jego eksploatację (użytkowanie).

W wyroku z dnia **9 grudnia 2009 r.** o sygn. akt **I SA/Wr 1554/09** Sąd uchylił indywidualną interpretację Ministra Finansów w kwestii dotyczącej zwolnienia od akcyzy alkoholu etylowego przeznaczonego do produkcji produktów leczniczych. Nie podzielał stanowiska podatnika, organ podatkowy powołując treść art. 30 ust. 9 pkt 4 oraz art. 32 ust. 4 pkt 3 lit b z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r., Nr 3, poz. 11 ze zm.), a także art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.) wyjaśnił, że obrót produktami leczniczymi wymaga, w świetle art. 3 oraz art. 28 Prawa farmaceutycznego, uzyskania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego, który musi być również wpisany do Rejestru Produktów Leczniczych Dopuszczonych do Obrotu, a ponieważ podatnik spełniał ww. wymogi w odniesieniu do jednej grupy produktów, zwolnieniem może być objęta tylko ta grupa z wyłączeniem pozostałych. Nie zgadzając się z tym poglądem, Sąd wskazał, że przepis określający zwolnienie od opodatkowania alkoholu etylowego zawartego w produktach leczniczych i napojów alkoholowych używanych do produkcji produktów leczniczych odwołuje się wyłącznie do definicji produktów leczniczych zawartej w ustawie Prawo farmaceutyczne, która nie zawiera wymogu rejestracji tych produktów. W tej sytuacji przyjęcie stanowiska organu podatkowego definiującego produkt

leczniczy nie tylko przez przeniesienie definicji zawartej w art. 2 pkt 32 ustawy Prawo farmaceutyczne, ale stawiającego nieistniejące w definicji warunki – wymagania uzyskania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu i wpisania do Rejestru Produktów Leczniczych – prowadziłoby do odczytywania definicji produktu leczniczego wbrew woli ustawodawcy, a w konsekwencji do naruszenia zasady ustanowionej w art. 217 Konstytucji RP poprzez naruszenie ustanowionych w ustawie akcyzowej zasad przyznawania ulg oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, wbrew treści omawianych ustaw. Stanowisku organów podatkowych sprzeciwiają się także przepisy prawa wspólnotowego. Art. 27 ust. 1d) Dyrektywy 92/83/EWG, ustanawiając zwolnienie alkoholu i napojów alkoholowych od podatku akcyzowego w sytuacji, gdy są one używane do produkcji lekarstw – obecnie produktów leczniczych – nie warunkuje zwolnienia z podatku akcyzowego produktów leczniczych od ich dopuszczenia do obrotu czy zarejestrowania w rejestrze, jak również Dyrektywa 2001/83/WE nie zawiera w definicji produktu leczniczego warunku dopuszczenia go do obrotu względnie zarejestrowania w jakimkolwiek rejestrze. Jednym z podstawowych warunków zwolnienia wskazanego w przepisie art. 27 ust. 1d Dyrektywy jest określone przeznaczenie produktu objętego Dyrektywą.

### **Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**

W tej grupie spraw znaczna część orzeczeń dotyczyła problematyki odnoszącej się do zakresu przedmiotowego podatku od nieruchomości – objęcia opodatkowaniem linii kablowych (telekomunikacyjnych) umieszczonych w kanalizacji kablowej. Rozstrzygano też sprawy związane z określeniem momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości oraz kwestie zakresu zwolnienia z opłaty uzdrowskiej.

W wyroku z dnia **23 marca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1356/08** Sąd przyjął, że podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budowlami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 ze zm. – dalej: u.p.o.l.) są wykorzystywane w prowadzonej działalności gospodarczej kable oraz kanały kablowe połączone w całość techniczno - użytkową niezbędną do zapewnienia łączności telefonicznej, stanowiącą sieć techniczną. Sąd

– odwołując się do zamieszczonej w art. 1a ust.1 pkt 2 u.o.p.l. definicji budowli – sięgnął do definicji znajdującej się w art. 3 pkt 1 lit.b i art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz.1118) i uznał, że w przypadku sieci telekomunikacyjnej budowlą będą przewody, punkty wzmacniające sygnał (...) oraz cały zespół urządzeń służących do przekazywania sygnału, który ostatecznie trafi do przyłączy poszczególnych budynków oraz tzw. pętli abonenckiej. W konsekwencji Sąd uznał za podlegającą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości sieć telekomunikacyjną, jako funkcjonalną i techniczną całość, której zadaniem jest dostarczenie sygnału telekomunikacyjnego, niezależnie od jej technicznej budowy. Jednocześnie, zdaniem Sądu, bez znaczenia pozostaje, w jaki sposób kanalizacja kablowa połączona jest z kablami telekomunikacyjnymi w niej usytuowanymi. Kable te oraz kanalizacja nie mogą być bowiem traktowane w oderwaniu od całości sieci telekomunikacyjnej. Analogiczne stanowisko zajął Sąd w sprawach o sygn. akt I SA/Wr 1264/08, I SA/Wr 142/09, ISA/Wr 609/09, I SA/Wr 91/09, I SA/Wr 599/09, I SA/Wr 1428/09, I SA/Wr 1387/09.

W wyroku **25 czerwca 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 147/09** Sąd odniósł się do kwestii momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Ustosunkowując się do interpretacji przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Sąd wyjaśnił, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 ze zm. – dalej: u.p.o.l.), wiążąc powstanie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości z okolicznościami powodującymi powstanie tego obowiązku nie precyzuje, ani nie przybliża o jakie okoliczności chodzi. Dopiero uwzględniając brzmienie przepisów art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 u.o.p.l., można stwierdzić, że okolicznościami powodującymi powstanie takiego obowiązku są zasadniczo: nabycie własności nieruchomości (obiektów budowlanych), nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntów, albo też uzyskanie (ogólnie) posiadania nieruchomości (obiektów budowlanych). Przepis art. 6 ust. 2 u.o.p.l. wskazuje jako okoliczność powodującą powstanie obowiązku podatkowego „istnienie budowli lub budynku”. Aby nadać znaczenie temu sformułowaniu Sąd odwołał się do dalszej treści ust. 2 art. 6 ww. ustawy, z której wynika, że obowiązek podatkowy powstaje z początkiem roku następującego po roku, w którym zakończono budowę albo rozpoczęto użytkowanie obiektu przed jego ostatecznym wykończeniem. Odroczony termin powstania obowiązku podatkowego, zdaniem Sądu, ma miejsce wówczas, gdy okolicznością

uzasadniająca powstanie tego obowiązku jest wybudowanie budowli lub budynku, odnosi się zatem do podmiotu, który budynek wybudował. Inna jest sytuacja podmiotu, który nabył nieruchomość zabudowaną nowymi obiektami budowlanymi. W takim przypadku zakończenie budowy (wybudowanie), które miało miejsce przed nabyciem, nie ma jakiegokolwiek wpływu na sytuację podatkowo-prawną nabywcy. Zdarzenie to nie mogło bowiem wciągać nabywcy w obszar obowiązku podatkowego. Dla nabywcy fakt nabycia nieruchomości powoduje powstanie obowiązku podatkowego, jest to jednak okoliczność inna niż wybudowanie. Podsumowując, Sąd stwierdził, że art. 6 ust. 2 u.o.p.l. nie ma zastosowania do nabywców nieruchomości zabudowanej nowymi obiektami budowlanymi. Wobec takich podmiotów obowiązek podatkowy powstaje na podstawie art. 6 ust. 1 ww. ustawy, czyli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości.

W wyroku z dnia **24 listopada 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 1439/09** Sąd uchylił interpretację przepisów prawa dotyczącą zakresu zwolnienia z opłaty uzdrowskiej na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 ze zm. – dalej: u.p.o.l.). Powołując art. 17 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l., Sąd wyjaśnił, że opłata uzdrowska nie jest pobierana od osób przebywających w szpitalach. Jeśli zatem szpital uzdrowski jest szpitalem w rozumieniu ww. przepisu, na co wskazuje organ, to niczym nieuzasadnione jest różnicowanie pacjentów takiego szpitala w zależności od tego czy korzystają z leczenia na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135 ze zm.), czy jako pacjenci, którzy nie uzyskali skierowania na podstawie w/w przepisów (odpłatnie). Sąd aprobuje tezę zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.08.1994 r. o sygn. akt SA/GD 858/94 (LexPolonica nr 299994), przyjął, że skoro zapis ustawowy odnosi się do osób przebywających w określonych placówkach (w przedmiotowej sprawie szpitalach uzdrowskich - przyp. Sądu) to nie ma znaczenia czy dana osoba przebywa w nich na podstawie skierowania służby zdrowia, czy za pełną odpłatnością. Ważne jest jedynie to czy przebywa w szpitalu i czy ten pobyt związany jest ze świadczeniami zdrowotnymi.

## Podatek od spadków i darowizn

W sprawach rozstrzyganych z zakresu podatku od spadków i darowizn na uwagę zasługuje m. in. wyrok z dnia **24 lutego 2009 r.** sygn. akt I SA/Wr 1113/08, w którym Sąd rozstrzygnął wątpliwość, czy w sytuacji gdy darczyńca daruje obdarowanemu, będącemu członkiem najbliższej rodziny, pieniądze znajdujące się na ich wspólnym koncie bankowym, spełniony jest warunek udokumentowania ich otrzymania dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy (obdarowanego). W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku Sąd zajął stanowisko, że wykładnia przepisu art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r., Nr 142, poz. 1514 ze zm.) - wprowadzonego począwszy od 1 stycznia 2007 r. nowelizacją z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 222, poz. 1629) - nie pozwala na jednoznaczne odkodowanie hipotezy w nim zawartej, w zakresie udokumentowania darowizny pieniędzy znajdujących się na wspólnym koncie darczyńcy i obdarowanego, co obligowało organy podatkowe do zastosowania wykładni celowościowej. Zdaniem Sądu, prawodawca nie może przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, które mogą się zrealizować, rolą zatem organów podatkowych jest taka wykładnia przepisów w odniesieniu do zaistniałego stanu faktycznego, aby uwzględniała jego cele i założenia. Zgodnie z wykładnią celowościową natomiast, w sytuacji gdy darczyńca (matka) daruje obdarowanemu (córcie), pieniądze znajdujące się na ich wspólnym koncie bankowym, należy uznać, że spełnione zostało założenie prawodawcy odnośnie obowiązku udokumentowania otrzymania darowizny pieniężnej dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy, gdyż darowizna na rzecz osoby najbliższej została faktycznie wykonana, a środki z niej pochodzące zostały wpłacone na jego indywidualne konto bankowe.

Warte odnotowania jest również stanowisko Sądu wyrażone w wyroku z dnia **9 czerwca 2009 r.** sygn. akt I SA/Wr 224/09, podjęte na tle następującego stanu faktycznego sprawy: darczyńca i obdarowany (będący braćmi) zawarli w formie aktu notarialnego umowę darowizny zabudowanej działki budowlanej. Następnie kolejną umową, uprzednio obdarowany przekazał w drodze darowizny bratu, od którego pierwotnie otrzymał działkę, tę samą działkę budowlaną. Strony w treści umowy nie powołały się na odwołanie darowizny wcześniejszej i nie wskazały, że umowa ma



wyłącznie charakter rzeczowy (przeniesienie własności po odwołaniu darowizny). Wyjaśnienia wymagała zatem kwestia, czy późniejsza (zawarta w formie aktu notarialnego) umowa darowizny zabudowanej działki, wbrew jej treści, jest w istocie jedynie konsekwencją odwołania pierwszej darowizny tejże nieruchomości, czy też nową darowizną rodzącą obowiązek podatkowy. Sąd w uzasadnieniu wyroku wyraził pogląd, że drugiej umowy darowizny, nie można identyfikować z umową przenoszącą własność darowanej nieruchomości z powrotem na darczyńcę, wskutek odwołania uprzednio uczynionej darowizny. Powyższe zdaniem Sądu wynika m. in. z okoliczności, że notariusz, będący zarazem płatnikiem podatku od spadków i darowizn, sporządzając niniejszy akt notarialny, nie miał wątpliwości, że wolą stron była darowizna, skoro sporządził tego typu umowę, a w treści aktu notarialnego poinformował stających, że w razie podwyższenia wartości przedmiotu umowy przez urząd skarbowy, organ ten pobierze podatek od spadków i darowizn. Oddalając skargę, Sąd stwierdził, że organy podatkowe zobligowane są uwzględnić w ramach skutków podatkowych zawarcie umowy darowizny nieruchomości w formie aktu notarialnego, co więcej nie są władne kwestionować późniejszej, prawnie skutecznej umowy zawartej przez darczyńcę i obdarowanego, uznając ją za pozorną, szczególnie jeśli ich zdaniem nie ma żadnych powodów, aby takie wnioski wyciągnąć z zebranego materiału dowodowego.

W wyroku z dnia **24 września 2009 r.** sygn. akt **I SA/Wr 823/08** Sąd poruszył kwestię odmowy odroczenia terminu do złożenia zgłoszenia o nabyciu majątku w drodze spadku, z powodu złożenia wniosku po upływie ustawowego (miesięcznego) terminu określonego w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r., Nr 142, poz. 1514 ze zm.). Zgadzając się z rozstrzygnięciem Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, Sąd podkreślił, że nie można było procedować w sprawie, w której upływ terminu prawa materialnego wywołał nieodwracalne skutki materialnoprawne. Sąd zwrócił też uwagę, że przywrócenie terminu prawa materialnego jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli taką możliwość przewiduje przepis określający dany termin, natomiast ustawa o podatku od spadków i darowizn nie przewiduje takiej możliwości dla terminu określonego w art. 4a ust. 1, to oznacza, że jest on terminem nieprzywracalnym. W związku z powyższym, uchybienia formalne stron postępowania, będące skutkiem zarówno niezachowania ustawowego terminu w dokonaniu czynności, jak i niedochowania przez podatników należytej staranności w spełnieniu innych

warunków określonych w przepisach materialnego prawa podatkowego - bez względu na ich istotę, stopień zawinienia, czy też przyczynę – powodują brak możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Taki też skutek wynika, zdaniem Sądu, z niezachowania terminu, warunkującego zwolnienie podatkowe przewidziane w art. 4a ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

### **Podatek od czynności cywilnoprawnych**

Spośród spraw z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych na uwagę zasługuje wyrok z dnia 4 lutego 2009 r. sygn. akt I SA/Wr 1084/08, w którym Sąd rozstrzygnął wątpliwość, czy sprzedaż praw majątkowych w postaci sprzedaży udziałów w spółce z o.o., opodatkowana jest podatkiem od towarów i usług (lub jest z niego zwolniona) i czy w związku z powyższym na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.) nie podlega podatkowi od czynności cywilnoprawnych. Uchylając zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, Sąd stwierdził, że z treści art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) wynika, że przeniesienie na inny podmiot prawa do rozporządzania jak właściciel, czy też jako podmiot prawa, innymi składnikami majątkowymi niż towary, będzie stanowiło usługę. W ocenie Sądu, także czynność odpłatnego przeniesienia przez podmiot trudniący się zawodowo obrotem prawami majątkowymi, własności udziałów w spółce z o. o., należy potraktować jako usługę, określoną w art. 8 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Odwołując się do treści art. 13 B (d) pkt 5 Szóstej Dyrektywy z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (77/388/EWG – Dz. U. WE L 145 z dnia 13 czerwca 1977 r. ze zm.), z którego wynika, że zwolnione od opodatkowania są wszelkie, poza wyraźnie wyłączonymi, transakcje związane z obrotem udziałami, gdyż ustawodawca unijny nie ograniczył zwolnienia do czynności pośrednictwa, w powszechnie przyjętym znaczeniu tego słowa oraz treści art. 135 ust. 1 lit. f) Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 06.347.1 z dnia 11 grudnia 2006 r. ze zm.), zgodnie z którym Państwa Członkowskie zwalniają transakcje, łącznie z pośrednictwem, z wyłączeniem

przechowywania i zarządzania, których przedmiotem są akcje, udziały w spółkach (...), Sąd wskazał, że transakcje związane z obrotem udziałami stanowią – objętą zakresem ustawy VAT – usługę, zwolnioną od opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 2 ust. 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, z którego wynika, że sprzedaż praw majątkowych nie będzie opodatkowana podatkiem od czynności cywilnoprawnych, gdy przynajmniej jedna ze stron czynności będzie zwolniona z opodatkowania podatkiem od towarów i usług, Sąd uznał, że czynność odpłatnego przeniesienia w ramach działalności gospodarczej własności udziałów w spółce z o. o. nie będzie podlegała podatkowi od czynności cywilnoprawnych.

## **Rozdział II Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II**

### **Sprawy z zakresu prawa budowlanego**

W sprawach z zakresu prawa budowlanego dużą grupę spraw stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w związku ze złym stanem technicznym obiektów budowlanych.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 149/09) uchylając zaskarżoną decyzję, WSA we Wrocławiu wskazał, że stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego jest wyłącznie uczestnik procesu budowlanego, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Zdaniem Sądu, naruszenie obowiązków wynikających z art. 61 w związku z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego skutkuje m.in. sankcją w postaci nakazu – określoną w art. 66 Prawa budowlanego. Przy czym Sąd podkreślił, że ów nakaz, powinien być skierowany do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, na którym zgodnie z art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, ciąży obowiązek utrzymywania obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym oraz niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. W obecnym stanie prawnym właściciele nieruchomości sąsiednich nie są stronami w postępowaniu z rozdziału 6 Prawa budowlanego. W ocenie Sądu w przepisie art. 66 w związku z art. 61 Prawa budowlanego, określono krąg podmiotów zobowiązanych do utrzymania obiektu budowlanego. Są nimi właściciel oraz zarządca nieruchomości. Nie budzi zatem wątpliwości, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym obiektu budowlanego powinien zawsze brać udział właściciel nieruchomości legitymujący się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Na tle art. 66 Prawa budowlanego wyrażano również pogląd, że w sytuacji, gdy osoba trzecia składa zawiadomienie informujące o złym stanie technicznym budynku, organ ma obowiązek wszcząć postępowanie administracyjne z urzędu, bowiem postępowanie takie wszczyna się z urzędu (**wyrok z dnia 25 czerwca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 149/09**).

Również w sprawie ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej, Sąd odniósł się do kwestii adresata obowiązków nałożonych na podstawie art. 66 Prawa budowlanego.

W wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 8/09) wskazał, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota powstaje ex lege, tzn. z mocy prawa z chwilą, gdy w określonej nieruchomości powstaną lokale zgodnie z regulacją ustawy o własności lokali. Zarząd Wspólnoty w myśl art. 21 ust. 1 cytowanej ustawy kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. Z tej właśnie przyczyny obowiązki wynikające z art. 61 i 66 Prawa budowlanego związane z utrzymaniem należytego stanu technicznego obiektu budowlanego, w którym funkcjonuje Wspólnota Mieszkaniowa, winny być nałożone właśnie na ten podmiot. Sąd zauważył także, że wskazane przepisy jednoznacznie określają przedmiot regulacji prawnej jako obiekt budowlany, a nie lokale. Przez obiekt budowlany zgodnie z art. 3 ust. 1 Prawa budowlanego należy rozumieć budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Słusznie zatem organ w skarżonej decyzji uznał, że kominy należą do części wspólnych budynku i żaden właściciel wyodrębnionego lokalu mieszkalnego nie ma indywidualnego tytułu prawnego do komina czy kanału kominowego. Sam fakt korzystania z takiego komina czy kanału kominowego przez właściciela wyodrębnionego lokalu nie przesądza o przynależności do tego lokalu w znaczeniu prawnym (**wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 8/09**).

Istota sporu w sprawie IISA/Wr 339/09 (wyrok z dnia 28 października 2009 r.) sprowadzała się do tego, czy wydane w trybie art. 81c Prawa budowlanego postanowienie może być zaadresowane do imiennie wymienionych współwłaścicieli danego budynku – jak uważają organy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie, czy też – jak uważa strona skarżąca – postanowienie takie może być skierowane wyłącznie do wspólnoty mieszkaniowej tego budynku. Jak wskazał Sąd, wspólnota mieszkaniowa może być adresatem takiego postanowienia, jak zapadłe w niniejszej sprawie, ale nie musi, dlatego skierowanie przedmiotowego postanowienia do wszystkich imiennie wymienionych współwłaścicieli nie jest błędem i nie pozbawia wspomnianego postanowienia wykonalności (**wyrok z dnia 28 października 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 339/09**).

Przymiot strony postępowania administracyjnego stał się również przedmiotem rozważań przez Sąd w sprawie o sygn. akt IISA/Wr 560/08, dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. W wyroku z dnia 30

marca 2009 r. Sąd podkreślił, że w świetle przepisu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego przesądzającym kryterium o byciu stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę oprócz inwestora jest bycie właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Innymi słowy, ustalenie, czy wnoszący odwołanie ma przymiot strony postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego ma ścisły związek z prawidłowo wyznaczonym obszarem oddziaływania obiektu (art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego). Sąd zwrócił również uwagę, że postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, nie ma miejsca na jednoczesne występowanie w charakterze strony w tym postępowaniu, właściciela nieruchomości i inwestora, który posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z tytułu użytkowania wieczystego. W sprawie wydania pozwolenia na budowę, nie ma interesu prawnego właściciel nieruchomości, który oddał ją w drodze umowy cywilnoprawnej w użytkowanie wieczyste inwestorowi po to, aby ten mógł przed właściwymi organami wylegitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (**wyrok z dnia 30 marca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 560/08**).

W sprawie o sygn. akt IISA/Wr 524/08 (wyrok z dnia 26 marca 2009 r.) Sąd rozważał, czy jest możliwe - na podstawie art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawa budowlanego (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) - przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę tylko w stosunku do części planowanej inwestycji. Rozpatrując skargę, Sąd uznał, że zgodnie z art. 33 Prawa budowlanego istnieje swoiste domniemanie, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Przywołany jednak przepis przewiduje wyjątek od powyższej zasady. Pozwolenie na budowę może bowiem dotyczyć także i wybranego obiektu lub obiektów albo zespołu obiektów, ale tylko wtedy gdy mogą one samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Przez pojęcie obiektu budowlanego, zgodnie z art. 3 ustawy należy rozumieć: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi; budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, czy też obiekt małej architektury. Z kolei definiując pojęcie budynku ustawodawca wskazał, że jest to obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś budynek mieszkalny jednorodzinny to budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący

zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Objęta wnioskiem o przeniesienie pozwolenia na budowę inwestycja polegająca na budowie budynku mieszkalnego wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi stanowi taki obiekt budowlany, który może samodzielnie funkcjonować zgodnie ze swym przeznaczeniem (w tym przypadku – zabudowa rzemieślnicza z funkcją mieszkalną), pomimo jego wyodrębnienia z całości. Mając zatem na uwadze uregulowania przedmiotowej ustawy, przede wszystkim normy wynikające przepisów z art. 33 i art. 40 Prawa budowlanego, a także zaistniały w sprawie stan faktyczny, Sąd stwierdził, że błędna była interpretacja prawa materialnego przez organ I instancji oraz organ odwoławczy, że postanowienia Prawa budowlanego wyłączają możliwość dokonania przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę w na rzecz innego podmiotu tylko w części.

Konkludując, stosowanie do interpretacji art. 33 i 40 ustawy - Prawo Budowlane, Sąd stwierdził, że nie zawsze przeniesienie pozwolenia na budowę musi wiązać się z przyjęciem wszystkich warunków zawartych w treści decyzji, o której mowa w art. 28 powyższej ustawy. Przeniesienie częściowe wszak jest dopuszczalne, ale tylko wtedy, gdy możliwym jest wyodrębnienie i samodzielne funkcjonowanie zgodnie z przeznaczeniem planowanej inwestycji. Warunki powyższe spełnia obiekt objęty zamierzeniem inwestycyjnym M. i K.K., z tego też względu zasadnym jest wydanie decyzji we w treści odpowiadającej wnioskowi skarżących. Sąd po rozpoznaniu tej sprawy uchylił decyzje I i II instancji, bowiem uchybiały prawu materialnemu, w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy (**wyrok z dnia 26 marca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 524/08**).

Przedmiotem sprawy o sygn. akt IISA/Wr 92/09 był nakaz rozbiórki samowolnie postawionego obiektu usługowego. W wyroku z dnia 18 czerwca 2009 r. Sąd stwierdził, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) zalicza tymczasowe obiekty budowlane do ogólnej kategorii obiektów budowlanych, zatem niewątpliwe roboty budowlane dotyczące tego rodzaju obiektów z zasady wynikającej z art. 28 ust. 1 ustawy wymagają pozwolenia na budowę. Jak wiadomo zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy - pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tej kategorii tymczasowych obiektów

budowlanych, która charakteryzuje się tym w szczególności, że zostaną rozebrane lub przeniesione w inne miejsce przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Skoro obiekt zostanie przez inwestora pozbawiony tej cechy, gdyż nie zostanie rozebrany bądź przeniesiony, to należy uznać, zdaniem składu orzekającego, że jej od początku w zamiarze inwestora nie posiadał i dlatego wymagał uzyskania pozwolenia na budowę. Oczywiście właściwy organ po otrzymaniu pierwszego zgłoszenia budowy takiego obiektu nie ma podstaw do wniesienia sprzeciwu (art. 30 ust. 6 pkt 1 lub 3 ustawy). Dlatego przypadek ten nie podpada pod przepis art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy, czyli nie stanowi przypadku innego niż określonego w art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1 ustawy.

Jak stwierdził Sąd, przedstawione dylematy wykładni o tyle nie mają w tej sprawie istotnego znaczenia, że jak ustalił organ, inwestor wykonał inny obiekt (w innych rozmiarach i w innym miejscu), niż zgłoszony. Inwestor dokonał zatem jedynie pozornie zgłoszenia, gdy w rzeczywistości jego zamiarem nie była budowa obiektu podlegającego zgłoszeniu, a ponadto nie wybudował w ogóle obiektu zgłoszonego, lecz inny. Sam fakt dokonania zgłoszenia wyłącza jednakże możliwości stosowania art. 49 lit.b ustawy, zaś czynnik upływu czasu (terminu 120 dni) prowadzi do przekształcenia charakteru prawnego obiektu, jako wymagającego pozwolenia na budowę. W tej sytuacji do takiego obiektu, jako istniejącego samowolnie, pozostaje stosować art. 48 ust. 1 ustawy. Niezależnie natomiast od konkretnej podstawy prawnej nakazania rozbiórki samowolnie wybudowanego czy też utrzymywanego nadal po okresie legalnego trwania obiektu, istotne powinno być spostrzeżenie, że w każdej z nich zawarty jest zakaz legalizacji w przypadku niezgodności budowy z planem miejscowym, co ma miejsce w nin. sprawie. Trudno zaś byłoby dowodzić, że w sytuacjach granicznych, gdy oceny prawne stanu faktycznego sprawy są niejednoznaczne, zaś nakaz rozbiórki jest uzasadniony zarówno przy stosowaniu art. 48, jak i art. 49b Prawa budowlanego, to wydanie tego nakazu na podstawie jednej z tych podstaw prawnych, chociaż przyjętej błędnie, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit.a p.p.s.a. (**wyrok z dnia 18 czerwca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 92/09**).

W sprawie o sygn. akt IISA/Wr 300/08 (wyrok z dnia 30 stycznia 2009 r.) Sąd wskazał, że przepis art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) umożliwia organom nadzoru budowlanego nakazanie rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli spełnione zostaną określone w niej



przesłanki, a więc, gdy obiekt jest nieużytkowany lub niewykończony, a jednocześnie niemożliwa jest jego odbudowa, remont lub wykończenie. Obok regulacji zawartej w art. 48 Prawa budowlanego jest kolejną podstawą prawną dla wydania decyzji decydującej o dalszym istnieniu obiektu budowlanego. Stąd też nakaz rozbiórki, o którym mowa, powinien być traktowany jako ostateczność i powinien mieć miejsce jedynie w przypadku braku obiektywnej możliwości przeprowadzenia remontu lub odbudowy danego obiektu budowlanego. Z tego też względu organy stosujące omawianą normę, zobligowane są do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy – zgodnie z wymogami art. 7 i art. 77 k.p.a. - oraz nie mogą poddawać jej interpretacji rozszerzającej, zwłaszcza jeżeli chodzi o sformułowanie „nie nadaje się”, a więc gdy chodzi o ocenę przydatności obiektu do remontu lub odbudowy. Przydatność obiektu budowlanego do remontu, odbudowy lub wykończenia powinna być przez organy oceniana w kategoriach technicznych i prawnych, a nie ekonomicznych. Może tu więc chodzić o brak możliwości doprowadzenia obiektu do właściwego stanu ze względów technicznych (choć przy dzisiejszych technologiach należałoby raczej taką sytuację uznać za rzadkość) lub też o stwarzanie przez obiekt zagrożenia bezpieczeństwa, którego nie można zlikwidować. Omawiana przesłanka odnosi się też do sytuacji, gdy obiekt albo nie spełnia wymagań umożliwiających doprowadzenie go do stanu zgodnego z prawem lub gdy właściciel (współwłaściciele) obiektu nie mają zamiaru lub możliwości przeprowadzenia działań związanych z jego odbudową albo remontem. Stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego braku przeszkód prawnych – (przeciwwskazań prawnych) i braku przeszkód technicznych do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem, umożliwia organowi wydanie decyzji z art. 66 Prawa budowlanego. Natomiast podstawą nakazania rozbiórki obiektu budowlanego na podstawie art. 67 ust. 1 nie może być uznanie organu, że jego remont czy też odbudowa są nieopłacalne i z tego względu niecelowe..

Sąd podzielił przy tym prezentowany w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 67 Prawa budowlanego istotne jest ustalenie zamiarów i możliwości właściciela lub zarządcy obiektu (podmiotu do którego kierowany jest nakaz rozbiórki). Koszt robót budowlanych jakie trzeba ponieść przy remoncie lub odbudowie może bowiem stanowić istotną przeszkodę w doprowadzeniu obiektu do stanu zgodnego z prawem. Organy nadzoru budowlanego, powołując się na tę okoliczność, nie mogą pomijać praw właścicieli i

współwłaścicieli obiektów, związanych z konstytucyjną ochroną ich własności. Zatem o tym – czy i jakie koszty ponosić w związku z odbudową lub remontem i czy jest to opłacalne i celowe z ekonomicznego punktu widzenia – powinien decydować właściciel (współwłaściciele) obiektu, a nie organ administracji. Zanim więc organ orzeknie o nakazie rozbiórki na podstawie art. 67 przywołanej ustawy, powinien zbadać i ustalić zamiary właściciela (współwłaścicieli) co do dalszego losu obiektu, wyjaśniając czy i w jaki sposób właściciel (współwłaściciel), chce usunąć stwierdzone nieprawidłowości. W przypadku współwłasności ważne jest zdanie wszystkich współwłaścicieli. Dlatego też organ powinien podjąć czynności wyjaśniające dla ustalenia czy któryś ze współwłaścicieli planuje poprzez odbudowę lub remont przywrócić obiekt do stanu zgodnego prawem. Uprawdopodobnienie możliwości przeprowadzenia remontu lub odbudowy stanowi podstawę do wydania decyzji z art. 66 Prawa budowlanego (**wyrok z dnia 30 stycznia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 300/08**).

W sprawie o sygn. akt IISA/Wr 609/08 kontroli Sądu poddana została decyzja zezwalająca na przystąpienie do użytkowania linii energetycznej, której materialnoprawną podstawę stanowił art. 42 ustawy z dnia 23 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.). W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. Sąd wskazał, że według ustępu 1 przywołanego przepisu inwestor, właściciel lub zarządca może przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego co do którego wydano przewidziany w art. 40 nakaz dokonania zmian lub przeróbek, dopiero po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie wydanego przez właściwy organ. Analiza uregulowań ustawy – Prawo budowlane z 1974 r., wśród których umiejscowiony został ten przepis, wskazuje, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, o której w nim mowa, stanowi końcowy etap legalizacji samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego. Konkluzja ta prowadzi również do wniosku, że w materialnoprawnym znaczeniu mamy obecnie do czynienia ze sprawą legalizacji obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę, a nie tylko ze sprawą wydania pozwolenia na użytkowanie. Istota tak rozumianej sprawy sprowadza się do usunięcia stanu samowoli budowlanej, doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wykonanych robót i legalnego użytkowania obiektu, który powstał w warunkach samowoli budowlanej.

Ustawodawca w obrębie tak rozumianej sprawy nakazał organom działać zasadniczo na trzech etapach. Pierwszy etap to ustalenie, czy zachodzą przesłanki

do przymusowej rozbiórki obiektu określone w art. 37 ust. 1 ustawy. Zaistnienie tych przesłanek powoduje konieczność - wydania przez organ nakazu rozbiórki - co wyklucza kolejne etapy legalizacji jako że rozbiórka obiektu przywraca w istocie stan zgody z prawem. Jeżeli jednak wykluczone zostaną przesłanki rozbiórki, otwarta zostaje droga do legalizacji i gdy zaistnieje taka konieczność do nakazania wykonania w określonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem (art. 40 ustawy). W tej decyzji wydawanej na podstawie art. 40 organ zobowiązany jest dokładnie rozważyć, wykazać i uzasadnić brak zaistnienia okoliczności określonych w art. 37 ustawy. Następnie, jeżeli nakazane zmiany i przeróbki zostaną wykonane i organ stwierdzi, że obiekt jest zdatny do użytku, wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie – co stanowi końcowy etap legalizacji samowoli.

Z powyższego, w ocenie Sądu, jednoznacznie wynika, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, o której mowa w art. 42, warunkowana jest wcześniejszą decyzją nakazującą wykonanie zmian i przeróbek przewidzianą w art. 40 ustawy. Między tymi decyzjami zachodzi zatem relacja właściwa dla relacji występującej między decyzją zależną i decyzją pierwotną. Gdyby nie wydano decyzji z art. 40 Prawa budowlanego nakazującej wykonanie zmian i przeróbek nie byłoby potrzeby wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W konsekwencji fakt zaskarżenia tej ostatniej decyzji otwiera drogę do kontroli w granicach tej samej sprawy również decyzji podjętej na podstawie art. 40 Prawa budowlanego nakładającej obowiązek wykonania określonych zmian i przeróbek, w której organ winien wykazać brak podstaw do orzeczenia nakazu rozbiórki (**wyrok z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 609/08**).

W sprawie sygn. akt II SA/Wr 139/09 (wyrok z dnia 9 lipca 2009 r.) Sąd zwrócił uwagę na kwestię nałożenia kary z tytułu stwierdzenia niezgodności obiektu z zatwierdzonym projektem architektoniczno-budowlanym. Sąd zakwestionował podjęcie przez organ pierwszej instancji postanowienia w oparciu o przepis art. 59 f ust. 1 w zw. z art. 59 a ust. 2 pkt lit. c) ustawy Prawo budowlane. Jak stwierdził Sąd, protokół kontroli jest podstawowym dokumentem stwierdzającym przeprowadzenie kontroli oraz dokonane ustalenia. Dlatego też do kwestii proceduralnych związanych z prowadzeniem protokołu zastosowanie będą miały także ogólne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 68 i n. k.p.a.. Zgodnie z art. 68 § 1 k.p.a. protokół należy tak sporządzić, aby z niego wynikało, kto, kiedy,

gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Cytowany przepis określa elementy formalne i materialne prawidłowego protokołu. Formuła „protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało”, w związku z wymogiem jego „zwięzłości” (art. 67 § 1), wskazuje w kontekście rozpoznawanej sprawy na konieczność wyraźnego wskazania lub określenia sposobu i rezultatu ustaleń w wyniku dokonanej czynności. Element ma wymiar merytoryczny. Stanowi odzwierciedlenie przeprowadzonej czynności (jej treści) ze wskazaniem jej wyników, wraz z wszelkimi ewentualnymi postaciami działań zmierzającymi do osiągnięcia tego celu („sposób ustaleń”).

Jak stwierdził skład orzekający, sporządzony przez organ nadzoru budowlanego, będący podstawą wydania postanowienia o nałożeniu kary, protokół kontroli obowiązkowej nie może stanowić podstawy do wydania przez organ postanowienia w trybie art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane, bowiem nie zawierał precyzyjnych opisów stwierdzonych nieprawidłowości. Krótkie stwierdzenia zawarte w protokole typu „tak” lub „nie” nie wyjaśniają wcale co dokładnie zostało ustalone w trakcie kontroli. Sąd wskazał przy tym, że pojęcie „nieprawidłowości” użyte w art. 59 f ust. 1 ustawy Prawo budowlane to niezgodność z ustalonymi normami. Zaś normy prawa budowlanego niewątpliwie różnicują występujące nieprawidłowości, wiążąc z tym określony skutek prawny. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają w zakresie nieprawidłowości rozróżnienie na istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia, jak i w konsekwencji nieistotne odstępstwa w tym zakresie, które są dopuszczalne. Katalog ten został sformułowany w formie negatywnej w art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane statuując, że nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy: zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu, charakterystycznych parametrów budynku, zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu lub jego części, ustaleń miejscowego planu zagospodarowania lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi.

Skład stwierdził także, że odstępnie od projektu budowlanego niepowodujące negatywnych skutków jest dopuszczalne (art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane). Tym samym nie każda niezgodność wybudowanego obiektu budowlanego jest nieprawidłowością, z którą należy bezwzględnie wiązać negatywne skutki dla inwestora. Dlatego też nie można karać na podstawie art. 59 f ust. 1 w związku z art. 59 a ust. 2 ustawy Prawo budowlane za działania, które mieszczą się w granicach prawa, stanowiąc zagwarantowane uprawnienie inwestora na podstawie art. 36 a ust. 5 Prawa budowlanego. W wyroku tym Sąd stwierdził także, że wykładnia celowościowa i systemowa przepisów art. 59 f ust. 1 w związku z art. 59 a ust. 2 oraz art. 36 a ust. 5 ustawy Prawo budowlane prowadzi do wniosku, że jedynie nieprawidłowości mające charakter istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę pozwalają w trybie wskazanego art. 59 f ust. 1 w związku z art. 59 a ust. 2 Prawa budowlanego nałożyć karę pieniężną. Przepis obligujący do stosowania kary pieniężnej, o charakterze represyjnym musi niewątpliwie uwzględniać rodzaj i zakres nieprawidłowości, o jakich mowa w art. 59 a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W przeciwnym wypadku każda nieprawidłowość w zakresie przepisem tym określona, niezależnie od jej rodzaju i zakresu, podlegałaby dyspozycji art. 59 f ust. 1 omawianej ustawy i stanowiłaby podstawę do nałożenia grzywny, a to prowadziłoby do zachwiania zasady proporcjonalności kary do popełnionego czynu. Innymi słowy powołane regulacje, zdaniem składu orzekającego, prowadzą do wniosku że wymierzenie kary za stwierdzone w trakcie kontroli budowy nieprawidłowości (art. 59 f ust. 1) jest możliwe jedynie w zakresie dotyczącym spraw, o których mowa w art. 59 a ust. 2 ustawy Prawo budowlane, przy czym charakter tych nieprawidłowości winien być oceniany z punktu widzenia regulacji zawartej w art. 36 a ust. 5 tej ustawy, wprowadzającej rozróżnienie na istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, jak i w konsekwencji na nieistotne odstępstwa w tym zakresie, które są dopuszczalne (**wyrok z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 139/09**).

W innej sprawie IISA/Wr 386/09 (wyrok z dnia 28 września 2009 r.) podstawę materialnoprawną zapadłych rozstrzygnięć stanowił przepis art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), który stanowi w ust. 1, że istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie

po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. W myśl ust. 2 tego artykułu, właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę, w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3.

Sąd stwierdził w rozpoznawanej sprawie, że wydanie decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego może mieć miejsce przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, zaś wydanie postanowienia na podstawie art. 50 ust. 1 może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy roboty te są wykonywane w dacie wydania postanowienia o ich wstrzymaniu. Natomiast kiedy roboty te zostały wykonane (zarówno w rozumieniu ich zakończenia, jak i przerwania na pewnym etapie, co nie musi oznaczać, że budowa została zakończona) i aktualnie nie są prowadzone, powinien mieć zastosowanie przepis art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, bowiem w takiej sytuacji wstrzymanie robót budowlanych byłoby bezprzedmiotowe. Zgodnie z art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48 albo w art. 49b, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1. Z przepisu art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego wynika zatem, że w przypadkach tam wskazanych przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 nie ma zastosowania – ani odpowiedniego, ani tym bardziej wprost – bowiem nie został on w przywołanym unormowaniu wymieniony.

W rozpoznawanej sprawie – zdaniem składu orzekającego - zachodził przypadek istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego (co jest w istocie bezsporne), a roboty budowlane związane z realizacją przedmiotowej inwestycji zostały zakończone we wrześniu 2002 r.. Fakt ich zakończenia został potwierdzony zaświadczeniem Starosty Ś. z dnia 21 października 2002 r. nr [...]. W tej sytuacji – stosownie do przytoczonych wyżej przepisów ustawy – Prawo budowlane – organy nadzoru budowlanego nie były upoważnione do wydania decyzji w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, a w konsekwencji powyższego nie były uprawnione do podjęcia decyzji na podstawie art. 51 ust. 4. W tym stanie rzeczy niezgodne z prawem było wydanie przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ś.Ś. decyzji z dnia [...] r. nr [...] nakładającej na inwestora – Gminę Ś.Ś. na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego obowiązek sporządzenia i przedstawienia w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji projektu zamiennego w zakresie projektu zagospodarowania, w części dotyczącej lokalizacji przepompowni kanalizacji sanitarnej – przepompownia P-2 w miejscowości B., gmina

Ś.Ś., bowiem w sytuacji, gdy w sprawie tej roboty budowlane były już zakończone, podjęcie decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego naruszało art. 51 ust. 7 tej ustawy (**wyrok z dnia 28 września 2009 r. IISA/Wr 386/09**).

### **Sprawy z zakresu gospodarki mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**

W sprawie o sygn. akt IISA/Wr 523/08 zajęto się kwestią przesłanek ustalania dodatkowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r. Sąd podkreślił, że wydawana na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami decyzja jest podejmowana w ramach uznania administracyjnego. Wydając w tym trybie decyzję organ administracyjny nie może podejmować jej dowolnie, ale musi kierować się ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, poprzedzić jej wydanie prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, a stanowisko swoje jest zobligowany należycie uzasadnić. Zgodnie z przepisami proceduralnymi organ administracji publicznej jest obowiązany przede wszystkim, stosując wszelkie reguły proceduralne, w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 k.p.a.).

Organ I instancji rozważając kwestię niedotrzymania przez skarżących terminu zagospodarowania przedmiotowej działki wziął pod uwagę wyłącznie okoliczności odnoszące się jedynie do możliwości zagospodarowania przedmiotowej działki zgodnie z umową, zupełnie jednak pominął wszelkie okoliczności leżące po stronie skarżących, a w szczególności nie dostrzegł, że są oni inwalidami i stan ich zdrowia uniemożliwia im normalną egzystencję. Zauważyć wypada, że organ ten w ogóle nie czynił żadnych ustaleń dotyczących sytuacji osobistej skarżących, ani też nie dociekał, czy po stronie skarżących nie zachodziły okoliczności obiektywnie utrudniające bądź uniemożliwiające im dochowanie umówionego terminu.

Nie negując faktu, że w chwili zawierania umowy w 1989 r. skarżący niewątpliwie mieli świadomość swojej niepełnosprawności, skoro istniała ona u nich od wielu lat, zauważyć trzeba, że okoliczność ta niewątpliwie musiała być dostrzeżona przez organ oddający im przedmiotową nieruchomość w użytkowanie wieczyste. Trudno bowiem przy bezpośrednim kontakcie z osobami o znacznym upośledzeniu sprawności ruchowych (w szczególności przy zawieraniu umowy przed notariuszem) nie dostrzec na przykład ich trudności w poruszaniu się. Niemniej

jednak stan zdrowia skarżących nie mógł uniemożliwić im nabycia użytkownika wieczystego działki budowlanej, bo stanowiłoby to dyskryminację osób niepełnosprawnych. Ponadto w chwili zawierania umowy skarżący mogli być przekonani, że będą w stanie sprostać podjętemu obowiązkowi zagospodarowania nieruchomości w wyznaczonym terminie. Późniejsze zaś trudności w wykonaniu tego obowiązku – pomimo wcześniejszego istnienia u skarżących niepełnosprawności – nie mogą być z góry uznane za bez znaczenia przy ocenie przyczyn niezagospodarowania działki. Nie można przy tym wykluczyć, że na przykład pogarszający się stan zdrowia, czy też utrata możliwości korzystania z dotychczasowej opieki lub pomocy innych osób, bądź też inne okoliczności, które sprawiły, że skarżący nie mogli zagospodarować działki w umówionym terminie, były też przyczyną nie tylko nie dochowania przedmiotowego terminu, ale także braku aktywności ze strony skarżących zarówno w kwestii ubiegania się o zmianę terminu do wykonania przedmiotowych robót, jak też w czasie postępowania poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie ustalenia dodatkowej opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego gruntu.

W ocenie Sądu nie można czynić zarzutu osobom niepełnosprawnym, że nie były aktywne podczas prowadzonego postępowania administracyjnego, skoro ich stan zdrowia utrudnia lub uniemożliwia im normalną egzystencję. Nie można bowiem wymagać od osób, którym zwykle czynności dnia codziennego sprawiają ogromną trudność, aby były w stanie aktywnie uczestniczyć w czynnościach przekraczających ich normalne funkcjonowanie. Jeżeli ktoś nie może z przyczyn od siebie niezależnych przezwyciężyć trudności dnia codziennego, związanych z czynnościami zwyczajnymi, to tym bardziej nie może on przezwyciężyć trudności związanych z czynnościami nadzwyczajnymi.

Mając na uwadze, że wydanie decyzji na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest dla organu obligatoryjne, Sąd podkreślił, że właściwy organ może taką decyzję podjąć, ale nie musi tego czynić. Od jego zatem uznania zależy, czy decyzja taka zostanie podjęta. Jeżeli jednak organ uprawniony do jej wydania zechce ją podjąć, to – jak już wyżej zaznaczono – musi to uczynić zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie może tego uczynić mechanicznie, gdy tylko stwierdzi, że określony w umowie termin do zagospodarowania gruntu został przekroczony. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy po stronie osób, które w umowie zobowiązały się do zagospodarowania gruntu nie zachodzą okoliczności



usprawiedliwiający nie wykonanie podjętego obowiązku. W szczególności okolicznościami takimi może być stan zdrowia zobowiązanych osób, przy czym wyjaśnić należy, czy stan ten nie tylko nie uniemożliwił terminowe zagospodarowanie działki, ale także, czy nie powodował bezczynności tych osób w kwestii ubiegania się o zmianę terminu do wykonania podjętego obowiązku, czy też braku aktywności w toczącym się w sprawie postępowaniu administracyjnym. Trudno co prawda wymagać, aby w każdym przypadku organ miał podejrzewać, że wszyscy bezczynni użytkownicy wieczystości to osoby niepełnosprawne, niemniej jednak mając jakikolwiek sygnał, że użytkownik wieczysty jest niepełnosprawny, bądź też aktualny stan jego zdrowia jest zły, w sytuacji, gdy chce wydać decyzję na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinien podjąć stosowne czynności w celu ustalenia przyczyn niezagospodarowania nieruchomości i dopiero po upewnieniu się, że stan zdrowia bądź inne obiektywne, niezależne od zobowiązanego okoliczności nie uniemożliwiają mu wykonanie obowiązku, może ustalić dodatkową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

Na konieczność otoczenia szczególną opieką i troską osób niepełnosprawnych przez władze publiczne wskazują unormowania konstytucyjne, w tym zwłaszcza przepisy art. 32, art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji RP. Niezbędne jest więc uwzględnienie przez organy administracyjne faktu niepełnosprawności osób, wobec których w drodze uznania administracyjnego mogą być podejmowane decyzje o poważnych finansowych skutkach. Skoro bowiem osoby niepełnosprawne powinny być pod szczególną opieką władz publicznych, to wobec nich nie mogą być stosowane takie same kryteria, jak w stosunku do osób pełnosprawnych (**wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 523/08**).

W wyroku z dnia 22 maja 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 657/08) stwierdzono nieważność orzeczenia SKO w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania w sprawie zmiany stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Rozstrzygając sprawę Sąd podkreślił przede wszystkim, że nie może budzić wątpliwości to, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a wypowiedzenie, poprzez które dokonywana jest aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest jednostronną czynnością prawną. Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i sprawowanym przez Sąd Najwyższy zaakceptowany został pogląd, że spór o aktualizację opłaty ma charakter cywilnoprawny, a postępowanie dotyczące tego sporu nie kończy się wydaniem

decyzji administracyjnej. Zasady postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości regulują przepisy art. 78-82 powoływanej ustawy o gospodarce nieruchomościami i wynika z nich, że procedura rozstrzygnięcia sporów o ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter dwustopniowy. Sprawy te zostały w pierwszej fazie przekazane przez ustawodawcę do rozstrzygnięcia samorządowym kolegiom odwoławczym, a dopiero po zakończeniu tego postępowania każda ze stron umowy może żądać rozstrzygnięcia sporu przez sąd powszechny, a swoje prawo realizuje przez zgłoszenie sprzeciwu od orzeczenia kolegium. Oznacza to, że oceną prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie aktualizacji opłaty rocznej ustawodawca powierzył sądom powszechnym, a orzeczenie Kolegium jest rozstrzygnięciem sprawy co do jej istoty, to jest zasadności dokonanego przez organ wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Zważyć jednak należy, że z przywoływanych przepisów wskazywanej powyżej ustawy i formuły postępowania dotyczącego rozstrzygnięcia sporu o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wynika, że kompetencja samorządowych kolegiów odwoławczych ograniczona została do rozpatrzenia - na rozprawie - wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości i załatwienia tej sprawy w sposób polubowny w drodze zgody, a jeśli do niej doszło do wydania orzeczenia w trybie art. 79 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tylko do czynności podejmowanych w takim zakresie odnosi się dyspozycja zawarta w przepisie art. 79 ust. 7 powołanej ustawy.

Sąd nie zaakceptował stanowiska Kolegium, że odesłanie uregulowane w tym przepisie uprawnia do stosowania odpowiednio wszystkich – poza wskazanymi w nim wyjątkami – przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu odnoszącym się do orzeczenia wydanego na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy. Uprawnienie Kolegium do władczego działania w sprawie zasadności wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu kończy się z chwilą zawarcia ugody przez strony umowy lub podjęcia orzeczenia w warunkach przepisu art. 78 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Od tego momentu kompetencje w kwestii oceny prawidłowości aktualizacji opłaty przejmuje sąd powszechny, o ile wniesiony zostanie w ustawowym terminie sprzeciw,

kwestionujący w całości lub w części orzeczenie Kolegium. Brak sprzeciwu oznacza niemożność poddania tego orzeczenia jakiegokolwiek weryfikacji.

Istotne przy tym jest – na co zwraca uwagę literatura i praktyka orzecznicza - że samorządowe kolegia odwoławcze, działając na podstawie art. 79 ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozstrzygają spór majątkowy, a zatem spór o charakterze cywilnym i postępowanie w takiej sprawie nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, a sama ograniczona możliwość stosowania w tym postępowaniu przepisów k.p.a. nie tworzy z tego sporu sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.. Z tych względów, a także z tego powodu, że w odniesieniu do orzeczenia Kolegium podjętego na podstawie art. 78 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wolą ustawodawcy było nawet wyłączenie możliwości weryfikowania go z wykorzystaniem zwykłego środka zaskarżenia (odwołania), w judykaturze w sposób kategoriyczny wykluczono dopuszczalność stosowania do takiego orzeczenia nadzwyczajnych trybów weryfikacyjnych tzn. instytucji wznowienia postępowania, czy stwierdzenia nieważności. Wobec opisanych powyżej uwarunkowań prawnych Sąd uznał, że zaskarżone orzeczenie podjęte zostało bez podstawy prawnej, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego orzeczenia Kolegium (**wyrok z dnia 22 maja 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 657/08**).

### **Sprawy z zakresu gospodarki wodnej, w tym ochrony wód, budownictwa wodnego, melioracji, zaopatrzenia w wodę**

Rozważając problemy orzecznictwa z zakresu gospodarki wodnej, w tym ochrony wód, budownictwa wodnego, melioracji, zaopatrzenia w wodę, zasadnym jest na wstępie wskazanie, celem swoistej systematyzacji, zagadnień poddanych rozstrzygnięciu w omawianym okresie. I tak orzecznictwo z tejże materii dotyczyło przede wszystkim udzielenia pozwoleń wodnoprawnych, odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, odmowy zobowiązania do przywrócenia stanu poprzedniego na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom na terenie działki, ustalenia linii brzegu potoku, uregulowania odpływu wód opadowych, ustalenia świadczenia pieniężnego z tytułu odnoszonych korzyści za korzystanie z urządzeń wodnych służących do odprowadzania wód opadowych i roztopowych, stwierdzenia przejścia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gruntów pokrytych

powierzchniowymi wodami, niedopuszczalność odwołania, a także bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Pośród rozpoznawanych spraw w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego zwrócić przede wszystkim należy uwagę na pogląd Sądu wyrażony w wyroku z dnia 11 lutego 2009r. (sygn. akt IISA/Wr 503/08) na gruncie regulacji prawnej art. 140 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), statuującego podmiot właściwy w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Jak bowiem podkreślono, zgodnie z art. 140 ust. 1 Prawa wodnego, organem właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest co do zasady starosta. Natomiast z normy kompetencyjnej art. 140 ust. 2 pkt. 1 Prawa wodnego wynika, że wojewoda wydaje pozwolenia wodnoprawne, jeżeli szczególne korzystanie z wód, wykonywanie urządzeń wodnych lub eksploatacja instalacji bądź urządzeń wodnych są związane z przedsięwzięciami lub instalacjami, o których mowa w art. 378 ust. 2 pkt. 1 a i pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. w sprawach przedsięwzięć na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która kwalifikowana jest jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko jest obowiązkowe. Na tle powyższych regulacji normatywnych wskazano, że nieuprawniona jest taka interpretacja przepisu art. 140 Prawa wodnego, która prowadzi do uznania przepisu art. 140 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego za przepis martwy i z tej racji nakazująca stosować przepis art. 140 ust. 1 Prawa wodnego.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę wskazał, że „powodem, dla którego ustawodawca odsyła do treści przepisu art. 378 Prawa ochrony środowiska, jest wyłącznie kwestia określenia rodzaju przedsięwzięć, dla których na etapie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko zawsze obowiązkowe jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko”. W ocenie Sądu „pomimo zatem braku zgodności jednostek redakcyjnych tekstu, które zostały wyeliminowane przez ustawodawcę w drodze nowelizacji zarówno przepisu art. 378 ust. 2 a Prawa ochrony środowiska jak i art. 140 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego, nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych cel, dla którego ustawodawca odsyła do tego przepisu. Odesłanie to pozwala, ze względu na rodzaj planowanego przedsięwzięcia, dokonać

wyznaczenia organu właściwego rzeczowo do wydania pozwolenia wodnoprawnego” **(wyrok z dnia 11 lutego 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 503/08)**.

W wyroku zaś z dnia 30 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 669/08), Sąd wskazał, że „ocena zmiany stosunków wodnych na gruncie wymaga wiadomości specjalnych i odpowiedniej wiedzy z zakresu choćby hydrologii, gospodarki wodnej, melioracji wodnych i postępowań wodnoprawnych oraz ewentualnie przeprowadzenia odpowiednich analiz, badań, pomiarów lub obliczeń”. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy wskazano nadto, że same oględziny wzrokowe nieruchomości nie poparte opinią biegłego, nie mogą być wystarczające dla ustalenia, czy doszło do zmiany stanu wód na gruntach otaczających teren inwestorów **(wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 669/08)**.

Rozważając w wyroku z dnia 2 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 540/08) kwestię ustalenia linii brzegu potoku, Sąd „wskazał, że w pierwszej kolejności należało zobowiązać wnioskodawcę do przedłożenia stosownych dokumentów świadczących o legalności wykonanych robót. Podstawowym bowiem obowiązkiem wnoszącego podanie o ustalenie linii brzegu jest udokumentowanie co do wskazań przyjętego kryterium rozgraniczenia z uwidocznieniem swojego stanowiska na stosownej mapie w odpowiedniej skali”. Sąd wskazał nadto, że „waloru dowodu nie mogą stanowić tylko poczynione ustalenia w terenie w trakcie oględzin przeprowadzonych przez organ przy udziale stron postępowania, z uwagi na brak uprzednich ustaleń co do legalności wykonanych robót związanych z regulacją koryta cieką naturalnego” **(wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 540/08)**.

W wyroku z dnia 26 lutego 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 450/08) Sąd uznał, że pismo Wójta informujące stronę skarżącą, że z uwagi na konieczność oszczędzania wody uzdatnionej i możliwość braku wody w okresie letnim nie wyraża zgody na zainstalowanie podlicznika do pomiaru wody przeznaczonej do podlewania – w myśl art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) – nie ma charakteru decyzji administracyjnej, jako że sporna sprawa ma charakter cywilnoprawny, regulowany umową cywilnoprawną zawartą między stronami. Do stosunków zaś cywilnoprawnych mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, a nie kodeksu postępowania administracyjnego. Zauważono przy tym, że „ustawa o

zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewiduje jedynie dwie sytuacje, w których organ administracyjny uprawniony jest do wydania decyzji administracyjnej. I tak art. 16 ust. 1, który stanowi, że na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji oraz art. 29 ust. 1 traktujący o karze pieniężnej” (**wyrok z dnia 26 lutego 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 450/08**).

Na uwagę zasługuje również stwierdzenie Sądu, zawarte w wyroku z dnia 30 września 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 303/09), według którego w świetle ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), „nie budzi wątpliwości, że organ administracyjny właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ma prawo w szczególności zbadać, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki określone w art. 16 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a przed podjęciem decyzji w tej sprawie może wezwać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do uzupełnienia brakującej dokumentacji oraz dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy konkretne przedsiębiorstwo spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Oceniając zaś, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki określone w art. 16 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, organ administracyjny winien uwzględnić brzmienie tego przepisu, a w szczególności powinien wziąć pod uwagę, że w pkt 2 i 3 art. 16 ust. 2 zawarto wymóg posiadania środków finansowych (pkt 2) i technicznych (pkt 3), a nie wymóg bycia ich właścicielem”. Sąd wskazał także, że „dokonując wspomnianej oceny organ winien mieć na względzie aktualną faktycznie zachodzącą sytuację przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a nie sytuację hipotetyczną, jaka w jego subiektywnym odczuciu może nastąpić, bowiem jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rzeczywiście przestanie spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu, stosownie do art. 18a ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w takim przypadku wójt (burmistrz, prezydent

miasta) cofa zezwolenie” (**wyrok z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 303/09**).

Zasadnym jest także zwrócenie uwagi na stanowisko Sądu w sprawie dotyczącej prawa własności wód. W wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 429/08) uznano, że ustawodawca w art. 14 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 - Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) zawarł domniemanie, według którego wszystkie grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi płynącymi są przedmiotem własności państwa. Zdaniem Sądu, „wolą ustawodawcy było, aby wody powierzchniowe płynące przesądzały o własności gruntu pod taką wodą, oczywiście wyłącznie w rozumieniu przepisów ustawy prawo wodne”. Podkreślono także, że „konieczne jest rozgraniczenie własności wód i gruntu w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne od własności w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks cywilny”, a „art. 14 ust. 1 prawa wodnego reguluje więź prawną, jaka zachodzi pomiędzy własnością wody a gruntem pokrytym wodami płynącymi. O więzi tej rozstrzygnął bowiem ustawodawca, wyrażając zasadę prawną, że własność wody płynącej rozciąga się na własność gruntu pod wodami. Granica ta nie przebiega na styku wody z gruntem, lecz jest ustalona decyzją administracyjną o ustaleniu linii brzegu (art. 15), na podstawie której wytycza się grunt pod wodą z pominięciem naturalnych linii brzegowych. Oznacza to, że granice własności gruntu pod wodą nie pokrywają się z lustrem wody” (**wyrok z dnia 25 lutego 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 429/08**).

### **Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody**

Analiza wydanych przez tut. Sąd w roku 2009 rozstrzygnięć w sprawach ze skarg dotyczących wskazanej wyżej materii opatrzonych symbolem podstawowym 613 wykazała, że podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym zdecydowanie dominowały w tej grupie sprawy dotyczące środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację określonych przedsięwzięć, którymi w większości spraw były także stacje bazowe telefonii komórkowej. W sprawach z tego zakresu przeważnie podstawą uwzględnienia skarg było naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik spraw.

W wyroku z dnia 19 marca 2009r. Sąd oddalając skargę na zarządzenie pokontrolne Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we W. w przedmiocie poboru i przeprowadzenia analiz ścieków odprowadzanych z oczyszczalni, dokonał analizy treści pojęcia „pomiar”, użytego w art. 147a ustawy -Prawo ochrony środowiska. Wskazano, że ustawa ta w art. 3 pkt 21 stanowi, iż przez pomiar rozumie się również obserwacje oraz analizy. Definicja ta nie precyzuje zatem, czy przez pojęcie „pomiar” należy rozumieć tylko ustalenie miary wielkości fizycznej oraz wynik takiego mierzenia konkretnej próbki, czy też również jej pobranie. Pobieranie próbek jest czynnikiem wpływającym istotnie na jakość wyników badań. Ostateczny wynik badania jest ściśle związany z analizowaną próbką, a zatem bezpośrednio zależy od prawidłowego jej pobrania.

Celem ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska jest zapewnienie ochrony środowiska. Sąd podkreślił, że przy rozumieniu jej przepisów należy kierować się w szczególności ich celem. Stosując wykładnię celowościową art. 147a Prawa ochrony środowiska stwierdzić trzeba, że pojęcie „pomiar” użyte w tym artykule należy rozumieć kompleksowo, jako obejmujące wszelkie czynności związane z jego przeprowadzaniem - od samego początku, to jest już od momentu pobierania próbek obiektu przeznaczonego do badań. Wskazano, że omawiany przepis ma zastosowanie nie tylko do tej konkretnej jednostki, lecz także do wielu innych podmiotów, z których liczne - nawet zakładając ich jak najlepszą wolę - nie potrafią prawidłowo pobrać próbek obiektów przeznaczonych do badań, tym bardziej, że pobieranie próbek niektórych obiektów może wymagać na przykład specjalistycznego sprzętu lub specjalnych umiejętności. Nie można też z góry wykluczyć sytuacji, że mogą być i takie podmioty, które będąc bezpośrednio zainteresowane wynikami wspomnianych pomiarów, mogą tendencyjnie próbki pobierać, by uzyskać korzystne dla siebie wyniki badań. Stosownie do przywoływanej wyżej definicji zawartej w art. 3 pkt 21 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przez pomiar rozumie się również obserwacje oraz analizy. Obserwacje w konkretnych sytuacjach muszą poprzedzać także pobranie stosownych próbek obiektu przeznaczonego do badań (np. w sytuacji, gdy na powierzchni wód znajdują się plamy zanieczyszczeń, bez ich obserwacji może dojść do pobrania wody bez zanieczyszczeń i w rezultacie przeprowadzony pomiar może świadczyć o braku zanieczyszczenia, pomimo jego istnienia w rzeczywistości). Dlatego też zgodzić się należy ze stanowiskiem Inspektora Ochrony Środowiska, że przez pojęcie „pomiar



wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska" użyte w art. 147a ustawy - Prawo ochrony środowiska, rozumieć należy nie tylko wykonywanie analiz pobranych próbek obiektu przeznaczonego do badań, ustalanie miary wielkości fizycznej oraz wynik takiego mierzenia konkretnej próbki, ale również pobieranie tych próbek. Tylko takie rozumienie analizowanego przepisu zapewni cel, który ma zostać osiągnięty w wyniku jego stosowania (**wyrok z dnia 19 marca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 441/08**).

W kolejnej sprawie o sygn. akt IISA/Wr 651/08 Sąd przy okazji rozpatrzenia skargi na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia pozytywnie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie pawilonu handlowego (w sprawie zapadł wyrok oddalający skargę), zwrócił uwagę na skutki procesowe uchylecia decyzji administracyjnej w administracyjnym toku instancji. Wskazał, że uchylenie zaskarżonej odwołaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji nie oznacza pozbawienia prawnej doniosłości wszelkich czynności procesowych, które zostały podjęte przed tym organem we wcześniejszym postępowaniu. Podkreślono, że uchylenie decyzji w administracyjnym toku instancji nie pociąga za sobą z mocy samego prawa uchylenia postanowień podjętych w ramach współdziałania pomiędzy organami. Wręcz odwrotnie takie postanowienie nadal pozostaje w obrocie prawnym i wiąże organ. Zasadnie więc, na gruncie rozpatrywanej sprawy, organ drugiej instancji rozpatrując zażalenie strony skarżącej podniósł, że wydanie przez Starostę postanowienia z dnia [...] r. rozstrzygającego ponownie tożsamą sprawę, wcześniej rozstrzygniętą postanowieniem ostatecznym, musi spotkać się ze skutecznym zarzutem nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.. Przy czym dopuszczalność tylko uchylenia wydanego przez organ współdziałający postanowienia, tak jak uczynił to organ odwoławczy, jest uzasadniona tym, że w postępowaniu odwoławczym /zażaleniowym/ nie stwierdza się nieważności decyzji /postanowienia/ nawet wówczas, gdy istnieje przyczyna, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (**wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 651/08**).

Na uwagę zasługuje również sprawa o sygn. akt IISA/Wr 464/08, w której Sąd w wyroku uchylającym wydane w sprawie postanowienia w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania administracyjnego w sprawie o usunięcie drzew, podkreślił, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje generalna zasada ponoszenia

kosztów postępowania przez organ administracji publicznej. Wyjątek od tej zasady wprowadza przepis art. 262 § 1 k.p.a., który określa jakie koszty postępowania obciążają stronę. Wyliczenie to ma charakter zamknięty, co oznacza, że stronę obciążają wyłącznie koszty wymienione w tym przepisie. Z treści tego przepisu można także wywieść wniosek, że inne koszty postępowania, niewymienione w tym przepisie, obciążają organ administracji. Zasada ta w szczególności odnosi się do postępowań wszczynanych z urzędu. Przepis art. 262 k.p.a. ustala zasadę rozdziału kosztów postępowania pomiędzy stroną a organ administracji /Skarb Państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego czy innego podmiotu/. Nie mniej jednak brak jest regulacji, przy pomocy jakich narzędzi rozgraniczyć te koszty, które zostały poniesione rzeczywiście w interesie strony, a które wyniknęły z realizacji zasady prawdy obiektywnej oraz zasady oficjalności, zobowiązujących organ prowadzący postępowanie do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Skoro bowiem obowiązkiem organu w myśl art. 7, 75 § 1, 77 § 1, 80 i art. 84 § 1 k.p.a. jest przeprowadzenie z urzędu wszelkich dowodów służących ustaleniu stanu faktycznego sprawy, to w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie zachodziła potrzeba zasięgnięcia opinii biegłego w celu ustalenia, czy wskazane przez skarżącą we wniosku drzewa są obumarłe, czy też zagrażają bezpieczeństwu, a co było niezbędne do wydania decyzji w oparciu o przepis art.83 ust.1 ustawy o ochronie przyrody, to brak było podstaw do obciążania strony kosztami sporządzenia tej opinii z powołaniem się na przepis art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a., z tej przede wszystkim przyczyny, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły określone tym przepisem przesłanki (**wyrok z dnia 5 marca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 464/08**).

### **Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego**

Podstawowym przepisem dla tych zagadnień jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p.), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.. Ustawa ta obowiązuje już kilka lat, w związku z tym odnośnie rozumienia jej przepisów jest już dość duży dorobek orzeczniczy. W zasadzie, w 2009 r. nie występowały już sprawy – poza jednym wyjątkiem dot. sprawy o sygn. II SA/Wr 538/08 - rozstrzygane pod rządami

poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

W zdecydowanej większości sprawy objęte symbolem podstawowym 615 dotyczyły ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia warunków zabudowy oraz ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 458/08 Sąd podkreślił, że integralne części decyzji o warunkach zabudowy stanowią załączniki: załącznik graficzny decyzji, analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy oraz załącznik graficzny do analizy. Analizując opisane załączniki Sąd stwierdził, że część graficzna analizy nie odpowiada warunkom § 3 ust. 2 i § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozpoznawanej sprawie część graficzna analizy w istocie jest tożsama z mapą stanowiącą załącznik graficzny do decyzji, a ponadto brak jest na niej wyznaczonego przez organ obszaru analizowanego wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Również z części opisowej analizy nie wynika jak został wyznaczony obszar analizowany i w jaki sposób – w konsekwencji – organ przeprowadził na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy. Przy wyznaczaniu obszaru analizowanego organ lokalizacyjny zobowiązany jest do bliższego uzasadnienia dokonanego w tym względzie wyboru. Kwestia ta ma niezmiernie istotne znaczenie dla wydania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż ewentualnie przyjęcie obszaru analizowanego w innych granicach może prowadzić do zupełnie odmiennych wyników co do spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy (**wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 458/08**).

W wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 663/08) WSA we Wrocławiu uchylił decyzję organu II instancji i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p.w przypadku uchwalenia planu w czasie, kiedy na danym obszarze nie obowiązywał dotychczasowy plan, dla obliczenia wysokości opłaty

bierze się pod uwagę wartość nieruchomości określoną przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystania. W rozpoznawanej sprawie, z uwagi na to że w gminie nie doszło do zmiany planu, lecz jego uchwalenia (w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 27 czerwca 2004 r. na terenie gminy nie obowiązywał plan), dla obliczania różnicy wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu planu, należy wziąć pod uwagę faktyczny sposób wykorzystania szacowanej nieruchomości, bezpośrednio przed uchwaleniem planu miejscowego. Za niewystarczające uznano oparcie się przez organ tylko na rejestrze z ewidencji gruntów i budynków. Ustalenie faktycznego sposobu wykorzystania, o jakim mowa w art. 37 ust. 1 ustawy, winno nastąpić w sposób wszechstronny, z uwzględnieniem przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim odnoszą się one do zagospodarowania nieruchomości położonych na terenach pozbawionych planu. Ponadto w operacie szacunkowym biegły błędnie przyjął, że „na jeden dzień przed zmianą planu podstawowa funkcja terenu figuruje jako grunty do zalesienia”, który to zapis zawarty był w poprzednim planie miejscowym z 1991 r. (nieobowiązującym po dniu 31 grudnia 2003 r.). Ten istotny błąd powielany był w całym operacie szacunkowym, co pozbawia go waloru prawidłowego dowodu w sprawie ustalenia wartości nieruchomości przyjętej jako podstawa do wydania decyzji. Jednocześnie, Sąd wskazał, że rzeczoznawca majątkowy nie może wyręczać organu w jego podstawowym zadaniu, tj. ustalaniu stanu faktycznego sprawy i przyporządkowaniu go właściwym przepisom. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy to organ I instancji obowiązany będzie ustalić faktyczny sposób wykorzystania działki nr (...) przed uchwaleniem planu miejscowego (**wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 663/08**).

W wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 76/09) Sąd oddalając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającą decyzję organu I instancji i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia w przedmiocie zmiany decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 155 k.p.a., podzielił w całości argumentację SKO zawartą w zaskarżonej decyzji. W rozpoznawanej sprawie, jak podkreślił Sąd, nie został bowiem spełniony warunek tożsamości stanu faktycznego, będącego podstawą rozstrzygnięcia w decyzji pierwotnej o ustaleniu warunków zabudowy. Jak to bowiem przyznał sam skarżący decyzja zmieniająca (wydana na podstawie art. 155 k.p.a.) objęła inne działki, aniżeli decyzja pierwotna (wydana w trybie zwykłym). To oznacza istotną zmianę stanu faktycznego i może rzutować na

krąg podmiotów, które posiadają atrybut strony. Wobec tego już ta okoliczność uniemożliwia dokonanie zmiany pierwotnej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w trybie art. 155 k.p.a.. Drugą istotną przesłanką warunkującą zmianę decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. jest zgoda stron. W rozpatrywanej sprawie, w świetle zgromadzonych materiałów sprawy, K.K. jako właścicielka nieruchomości sąsiedniej, posiada atrybut strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, dla planowanej przez skarżącego inwestycji. Dlatego też ewentualna zmiana decyzji lokalizacyjnej w trybie art. 155 k.p.a. wymagała jej zgody. Brak takiej zgody winien być kwalifikowany jako rażące naruszenie prawa (**wyrok z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 76/09**).

Wyrokiem z dnia 22 maja 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 694/08) Sąd uchylił postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. Sąd wskazał, że skarżąca dowiedziała się o postępowaniu po jego zakończeniu. Jak tylko powzięła wiadomość o istnieniu decyzji, złożyła pismo do SKO dopisując odręcznie jego tytuł „odwołanie”, będąc w błędnym przekonaniu (zgodnie z informacją zawartą w decyzji), że taka forma zaskarżenia wydanego aktu jej przysługuje. Organ odwoławczy, któremu przedstawiono pismo skarżącej, powinien zatem wyjaśnić rzeczywiste intencje wnoszącej pismo, jednocześnie przedstawiając informację prawną dotyczącą możliwych konsekwencji podejmowanych działań i dopiero wówczas w razie potwierdzenia, że wniesione przez nią pismo jest odwołaniem, powinien stwierdzić jego niedopuszczalność na podstawie art. 134 k.p.a., zaś w razie oświadczenia, że intencją odwołującej było wszczęcie postępowania nadzwyczajnego jakim jest wznowienie postępowania, winien zgodnie z treścią art. 150 § 2 k.p.a. nadać pismu odpowiedni bieg. Sąd przypomniał, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się zgodnie, że żądanie strony w postępowaniu administracyjnym należy oceniać na podstawie treści pisma przez nią wniesionego, a nie na podstawie jego tytułu. W razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, a nie do organu administracji. Jeśli charakter pisma budzi wątpliwości, to organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. Postępowaniu temu winno towarzyszyć należyte i wyczerpujące poinformowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W przeciwnym razie, tak jak w rozpoznawanej sprawie, rozstrzygnięcie zostaje podjęte z naruszeniem art. 7 i art. 9

k.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na istotę rozstrzygnięcia (**wyrok z dnia 22 maja 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 694/08**).

### **Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa**

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa rozstrzygane w tutejszym Sądzie w niniejszym okresie sprawozdawczym, dotyczyły problematyki: ustalenia należności z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji rolnej gruntów, odmowy stwierdzenia nieważności decyzji orzekającej o przejęciu za rentę na własność państwa gospodarstwa rolnego, wstrzymania wypłaty części ekwiwalentu z tytułu prowadzenia uprawy leśnej, stwierdzenia nieważności decyzji nadającej nieodpłatnie na własność działki, odmowy nieodpłatnego nadania, wznowienia postępowania w sprawie ustalenia opłaty rocznej za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, a także umorzenia postępowania.

Przyczynę uwzględnienia skarg stanowiło we wszystkich rozpoznawanych przez sąd sprawach z tegoż zakresu uchybienie przepisom proceduralnym przez organy w toku postępowania administracyjnego, w tym w trzech przypadkach przyczyną wyeliminowania z obrotu wadliwej decyzji stanowiło naruszenie prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

Co do zasady, wyroki zapadłe w sprawach o powyższym symbolu stanowiły utrwalenie i potwierdzenie dotychczasowej linii orzeczniczej.

Jednakże zasadnym jest zwrócenie uwagi na wyrok z dnia 13 lutego 2009r. (sygn. akt II SA/Wr 376/08), w którym Sąd podniósł, „że okolicznością mogącą wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika organu administracji publicznej jest niewątpliwie fakt udziału tego pracownika w wydaniu aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia) wyeliminowanego następnie z obrotu prawnego przez sąd administracyjny, bowiem osoba taka może identyfikować się z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem przy jego ponownej ocenie, co w sposób oczywisty może mieć wpływ na podejmowane rozstrzygnięcie” (**wyrok 13 lutego 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 376/08**).

Spośród spraw z zakresu rolnictwa i leśnictwa na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 30 marca 2009r. (sygn. akt II SA/Wr 604/08), w którym to orzeczeniu Sąd wyjaśnił, że Kolegium rozpatrując ponownie sprawę, nie wyjaśniło i nie oceniło w

dostateczny sposób, czy praca skarżącej w gospodarstwie rolnym przekazanym przez jej ojca na rzecz Państwa stanowiła dla niej główne źródło utrzymania, ponieważ kwestia ta z punktu widzenia przepisu art. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118) miała kluczowe znaczenie sprawie. Wskazano bowiem, że na mocy przepisu art. 8 pkt.1 cyt. wyżej ustawy, Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia zasad uznawania pracy w gospodarstwie rolnym za główne źródło utrzymania. Na podstawie tego przepisu zostało podjęte rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 125). I tak zgodnie z § 2 tegoż rozporządzenia – pracę w gospodarstwie rolnym uznaje się za główne źródło utrzymania, jeżeli obliczony według przepisów podatkowych przychód szacunkowy z tego gospodarstwa przekracza dochód z innych źródeł. Przychód szacunkowy i dochód z innych źródeł ustala się na podstawie danych z okresu trzech lat poprzedzających złożenie wniosku o przejęcie gospodarstwa. W tym stanie faktycznym i prawnym Sąd rozpoznający niniejszą sprawę „stwierdził, że podjęcie przez Kolegium zaskarżonych decyzji z pominięciem postanowień cyt. wyżej § 2 rozporządzenia, a w konsekwencji z zaniechaniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w tym względzie – było co najmniej przedwczesne. Fakt bowiem posiadania i prowadzenia przez skarżącą własnego gospodarstwa nie stanowi w świetle cyt. wyżej § 2 rozporządzenia wystarczającej podstawy do przyjęcia, że praca skarżącej w gospodarstwie przekazanym przez jej ojca na rzecz Państwa nie mogła stanowić dla niej głównego źródła utrzymania w rozumieniu tegoż przepisu” (**wyrok z dnia 30 marca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 604/08**).

Analizując orzecznictwo tutejszego Sądu z zakresu spraw objętych symbolem 616 nie sposób pominąć także wyroku z dnia 2 lipca 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 170/09), w którym wskazano, że w ocenie Sądu, niespełnienie przez określony podmiot ustawowych przesłanek do zwrotu działki nie czyni postępowania bezprzedmiotowym, lecz jedynie wskazuje na brak podstaw do wydania decyzji pozytywnej dla strony. Sąd wskazał bowiem, że od bezprzedmiotowości postępowania należy odróżnić przypadek bezzasadności żądania strony. W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę „bezzasadność żądania strony oznacza brak przesłanek do uwzględnienia jej wniosku. W przeciwieństwie do bezprzedmiotowości

postępowania, bezzasadność żądania strony musi być wykazana w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania” (**wyrok z dnia 2 lipca 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 170/09**).

### **Sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości**

W okresie sprawozdawczym obejmującym rok 2009 sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości, objęte symbolem podstawowym 618, dotyczyły przede wszystkim kwestii ustalenia odszkodowania za nabycie z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności gruntu zajętego pod drogę publiczną.

W grupie spraw, w których Sąd dopatrzył się uchybień skutkujących uchynieniem zaskarżonych orzeczeń lub zaskarżonych orzeczeń i orzeczeń je poprzedzających, znalazły się sprawy o sygn. akt II SA/Wr 43/09 i II SA/Wr 537/08. I tak w wyroku z dnia 7 kwietnia 2009r., w wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 537/08, rozważając problem ustalenia poprawnej wartości przejętej nieruchomości określonej w operatach szacunkowych Sąd podniósł, że obowiązkiem organu było wezwanie strony do jednoznacznego wypowiedzenia się, czy kwestionuje dowód w postaci operatu szacunkowego oraz do pouczenia o możliwości podważenia tego operatu bądź przez złożenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z alternatywnej opinii rzeczoznawcy majątkowego bądź w sposób przewidziany w art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kontrolując zaś trafność ustalenia stron postępowania odszkodowawczego Sąd uznał, że dla prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie miało jednoznaczne ustalenie właściciela nieruchomości w dniu poprzedzającym przejście jej własności na rzecz Skarbu Państwa, co umożliwiłoby jednocześnie poprawne określenia strony (lub stron) postępowania legitymowanej (legitymowanych) do zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego (**wyrok z dnia 7 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 537/08**).

W wyroku zaś z dnia 28 maja 2009 r., oceniając również czy wniosek pochodził od osoby legitymowanej do żądania wypłaty odszkodowania, Sąd wskazał, że istotnym uchybieniem organów było nierozważenie, czy nabycie działki gruntu w formie darowizny uprawnia do ubiegania się o ustalenie odszkodowania. Wskazano bowiem, że w rozpoznawanej sprawie organy nie badały, czy w akcie darowizny oprócz przeniesienia własności nieruchomości dokonano także na rzecz skarżącego



przeniesienia prawa do odszkodowania. Co więcej, w niniejszej sprawie za równie istotne uchybienie organów uznano zaniechanie rozważenia, jaki charakter ma przybicie, a dalej postanowienie Sądu o przysądzeniu prawa własności działki, dla ustalenia, czy zostało przeniesione prawo do przedmiotowego odszkodowania (**wyrok z dnia 7 kwietnia 2009 r. sygn. akt IISA/Wr 43/09**).

### **Skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej**

W wyroku z dnia 14 maja 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 668/08) Sąd zwrócił uwagę na istotę aktu prawa miejscowego, który nie reguluje jednostkowych kwestii odnoszących się do ściśle określonych osób i nie nadaje konkretnych uprawnień indywidualnie wskazanym podmiotom, lecz zawiera ogólne regulacje skierowane do nieokreślonego bliżej kręgu adresatów. Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd uznał, że w zaskarżonej uchwale dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego takiego charakteru nie ma fragment § 17 ust. 1 tego aktu stanowiący, że teren u zbiegu ulic [...] i [...] (KS) przeznaczają się pod parking „dla mieszkańców budynku [...] 111”. Sąd zaznaczył, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego nie może przesądzać o tym, jakie konkretnie osoby mogą korzystać z danego terenu i nie może takich osób jednoznacznie wskazywać. Tak daleko idąca konkretyzacja miejscowego planu nie jest dopuszczalna, gdyż nie mieści się w pojęciu aktu prawa miejscowego. Ponadto, Sąd zwrócił uwagę na to, że przeznaczając teren u zbiegu ulic [...] i [...], stanowiący własność skarżącej, pod parking „dla mieszkańców budynku [...] 111”, Rada Miejska nie tylko ograniczyła skarżącej sposób korzystania z jej nieruchomości, ale w sytuacji, gdyby skarżąca nie była mieszkańcem budynku przy ul. [...] 111, w istocie pozbawiłaby ją możliwości korzystania z gruntu będącego jej własnością. Jeżeli bowiem skarżąca nie mieszkałaby przy ul. [...] 111, to nie mogłaby zaparkować samochodu na swojej własnej działce. Tym samym, zdaniem Sądu przyjęte przez Radę Miasta brzmienie § 17 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości skarżącej w wyniku przeznaczenia tej nieruchomości do użytkowania

wyłącznie mieszkańcom budynku przy ul. [...] 111 w L. (**wyrok z dnia 14 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 668/08**).

Liczne orzeczenia WSA we Wrocławiu dotyczyły naruszeń procedury planistycznej. W wyroku z dnia 12 listopada 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 675/08) Sąd zwrócił uwagę na istotne naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przewidującego bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy), a następnie – w zakresie uwag nieuwzględnionych – przez organ stanowiący gminy. W rozpatrywanej sprawie powyższy wymóg nie został spełniony. Sąd wskazał, że z § 3 pkt 3 uchwały wynika, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu stanowi załącznik nr 3 do uchwały. Załącznik ten zatytułowany został „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu; Uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo – zachodniej części W. we W.”. Co istotne, z treści przywołanego załącznika nie wynika jednak - jakie jest stanowisko Rady Miejskiej W. odnośnie przedstawionej jej listy nieuwzględnionych przez Prezydenta W. uwag złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przywołanym załączniku stwierdzono „Do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części W. we W. w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu oraz w ustawowym okresie od dnia zakończenia okresu wyłożenia, osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej wniosły uwagi w 12 pismach. Uwagi zostały rozpatrzone zarządzeniem Prezydenta W. nr [...] z dnia [...] r., w którym nie uwzględniono następujących uwag...”. W dalszej części załącznika wymieniono uwagi nieuwzględnione przez Prezydenta wskazując przez kogo i kiedy zostały wniesione oraz czego dotyczyły. W pkt 3 wymieniono uwagę B.S. wniesioną przez Jego pełnomocnika, w której wyrażono niezadowolenie z przyjętych w planie rozwiązań projektowanych, w tym sprzeciw w stosunku do lokalizacji nowej ulicy oznaczonej symbolem [...], równocześnie wnosząc o utrzymanie w mocy uchwały Nr [...] Rady Miejskiej W. z dnia [...] r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ul. [...] we W.

Zdaniem Sądu opisany wyżej załącznik nr 3 podjętej uchwały, pomimo, że zatytułowany został „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu” nie zawiera rozstrzygnięcia Rady w tym zakresie, a jedynie informuje /stwierdza/ jakie było stanowisko Prezydenta W. odnośnie zgłoszonych uwag. Z treści tego załącznika nie wynika natomiast jakie jest merytoryczne stanowisko Rady odnośnie zgłoszonych uwag, tzn. czy Rada uwzględniła czy też nie, daną uwagę albo wszystkie wymienione w załączniku uwagi. Z nadesłanego na żądanie Sądu protokołu nr [...] sesji Rady Miejskiej W. z dnia [...] r. również nie wynika, aby Rada Miejska podjęła odrębną uchwałę w przedmiocie rozstrzygnięcia co do sposobu nieuwzględnionych przez Prezydenta uwag wniesionych do projektu planu. W protokole tym brak jest także zapisu potwierdzającego, aby przed głosowaniem nad projektem planu wraz z załącznikami odbyła się jakakolwiek dyskusja radnych. Powyższe oznacza zatem, że Rada Miejska W. głosowała nad uchwałą, która składała się z części tekstowej i graficznej planu oraz, między innymi, z załącznika nr 3 o przytoczonej wyżej treści. Załącznik ten jak wykazano nie zawiera zaś rozstrzygnięcia Rady co do zgłoszonych uwag, a jedynie informację o sposobie rozpatrzenia uwag przez Prezydenta. Przedstawione wyżej okoliczności doprowadziły Sąd do wniosku, że Rada Miejska W. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla południowo–zachodniej części W. we W., nie rozstrzygając w ogóle (ani w uchwale o uchwaleniu planu ani też w odrębnej uchwale, czy też w odrębnym głosowaniu) o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (**wyrok z dnia 12 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 675/08**).

Na niezbędność dyskusji i oceny wniosków indywidualnych dotyczących projektu planu zagospodarowania przestrzennego jako elementu procesu planowania zwrócono także uwagę w wyroku z dnia 12 listopada 2009 r. (sygn. akt IISAWr 676/08). W wyroku tym Sąd zanegował praktykę polegającą na tym, że protokół posiedzenia Rady Miejskiej wskazuje jedynie, że Rada została poinformowana, że „plan nie jest duży, natomiast powodował różne dyskusje. Jest zgodny ze studium, wpłynęło do niego 14 uwag”. Zdaniem Sądu uznać należało, że wbrew obowiązkowi ustawowemu, nieuwzględnione uwagi nie zostały Radzie przedstawione (ograniczono się jedynie do podania ilości zgłoszonych uwag), a co za tym idzie Rada nie rozstrzygała jednocześnie (wraz z uchwaleniem planu) o sposobie rozpatrzenia uwag do niego zgłoszonych, w tym w szczególności uwag strony. Sąd podkreślił, że rozpatrzenie uwag polega na poddaniu ich głosowaniu i w efekcie

część uwag może zostać przyjęta przez radę, co z kolei obliguje burmistrza do uwzględnienia ich w planie, oraz szereg uwag może zostać nieuwzględnionych (**wyrok z dnia 12 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 676/08**).

W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 29 maja 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 361/08) stwierdzającym niezgodność z prawem zaskarżonego aktu, Sąd zajął się zagadnieniem zasad normatywnych sporządzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w kontekście dopuszczalności odmowy ich zatwierdzenia przez organ uchwałodawczy gminy. W szczególności sam fakt niedołączenia do wniosku o zatwierdzenie taryf wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych nie może być traktowany jako naruszenie § 19 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosków, zatwierdzenia taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe odprowadzenie ścieków. Z przepisu tego wynika bowiem, że do wniosku o zatwierdzenie taryf dołącza się taryfę lub taryfy oraz uzasadnienie wniosku. Sąd przyjął, że taryfy stanowią odrębny od uzasadniania element wniosku. Omawiany plan stanowi natomiast załącznik do uzasadnienia wniosku. Nie stanowi ona zatem elementu samych taryf tylko element ich uzasadnienia, który ma wykazać prawidłowość i celowość sporządzonych taryf. Nie podzielając stanowiska rady gminy uznającego, że taryfy zostały sporządzone niezgodnie z przepisami tylko z tego względu (nie licząc aspektu społecznego), że naruszono § 19 ust. 3 pkt 2 powoływanego rozporządzenia, który nie dotyczy bezpośrednio procesu sporządzania taryf, lecz bardziej formalnej strony wniosku taryfowego, Sąd podkreślił, że Rada nie wskazała żadnego konkretnego przepisu ustawy, który byłby naruszony przy opracowywaniu taryf ani też nie wykazała, że w okolicznościach sprawy, niedołączenie do wniosku wieloletniego planu (który zresztą był w jej posiadaniu) uniemożliwił jej ocenę legalności sporządzenia taryf. Sporządzanie taryf zgodnie z przepisami ustawy, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy, nie mogło być zdaniem Sądu, utożsamiane wyłącznie z formalną stroną przygotowania wniosku taryfowego. Gdyby tak było, ustawodawca przyznałaby Radzie uprawnienie do odmowy zatwierdzenia taryf w przypadku sporządzenia wniosku taryfowego niezgodnie z przepisami. Natomiast przy zatwierdzeniu taryf podstawowe znaczenie ma przestrzeganie zasad opracowywania taryf wynikających z ustawy i rozporządzenia (**wyrok z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 361/08**).

W wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt IISAWr 545/08) jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach Sąd ocenił zamieszczenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nakazu składowania niesegregowalnych odpadów komunalnych, które nie mogą być poddane odzyskowi, na konkretnie przez radę wskazanym składowisku odpadów (tu: w K.-Ś.) i przekazywanie zużytego sprzętu elektrycznego do konkretnie wskazanego w regulaminie punktu – tj. przy ul. Obrońców Pokoju 2a (§ 14 ust. 1 i ust. 2) oraz zobowiązanie podmiotu uprawnionego do przekazywania nieczystości ciekłych oraz osadów ściekowych do konkretnie wskazanej oczyszczalni ścieków (§ 15 - Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w K.). Zdaniem Sądu w przywołanym przepisie brak umocowania dla Rady do wskazywania konkretnych wysypisk odpadów, z których powinny korzystać uprawnione podmioty oraz uprawnienia do określenia warunków na jakich prowadzona ma być działalności w zakresie zbierania odpadów komunalnych. Kwestie te normuje ustawa. Sąd podzielając stanowisko organu nadzoru stwierdził, że taka regulacja prowadzi to do pozbawienia aktu prawa miejscowego cechy generalności (**wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 545/08**).

W wyroku z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygn. akt IISAWr 565/09) Sąd nie zaaprobował stanowiska Wojewody, który w skardze na uchwałę Rady Gminy K. dotyczącą określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości zakwestionował między innymi przepis § 10 ust. 1 tego aktu stanowiący, że pierwszeństwo w nabywaniu lokali mieszkalnych, przeznaczonych do sprzedaży, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 przysługuje tym najemcom lokali, z którymi umowy najmu zawarte zostały na czas oznaczony pod warunkiem, że łączny czas najmu trwa, co najmniej 3 lata. Sąd odnosząc się do zarzutów skargi uznał, że Rada Gminy K. mogła ukształtować pierwszeństwo uznaniowe w odniesieniu do lokali mieszkalnych w sposób określony w kwestionowanym przez Wojewodę przepisie. Dokonując rozważań dotyczących sposobu ukształtowania pierwszeństwa uznaniowego Sąd wskazał na pojawiającą się wątpliwość związaną z tym, czy przesądzenie o kwestiach stosowania pierwszeństwa uznaniowego, powinno znaleźć się w uchwale o charakterze generalnym, wydawanej na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Skład orzekający zwrócił uwagę na wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że uchwały podejmowane na podstawie art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce

nieruchomościami nie mogą mieć charakteru generalnego. Przepis ten ma charakter uprawniający, właściwy organ może prawo pierwszeństwa przyznać. Skoro rozstrzygnięcie ma dotyczyć nadania uprawnień o charakterze podmiotowym, to adresaci takiego aktu winni być zindywidualizowani, daje to bowiem możliwość dokonania radzie, koniecznego przy przepisach uprawniających, wyważenia argumentów i oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia. W ocenie Sądu, kwestia ta jest kontrowersyjna i wobec tego trudno uznać, że postanowienie uchwały Rady Gminy w K. regulujące to zagadnienie istotnie narusza prawo. W omawianym wyroku Sąd podkreślił także, że ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera niekiedy kompetencje dla organów stanowiących (tu – dla rady gminy) do podejmowania uchwał odnoszących się nie do kwestii o charakterze generalnym, ale jednostkowym. Jak wskazał Sąd, taki charakter ma w rozpatrywanej sprawie kwestia wyrażenia zgody na zastosowanie bonifikat o charakterze fakultatywnym, w przypadku opłat z tytułu trwałego zarządu. Bonifikaty takiej może udzielić wójt – ale tylko za zgodą rady gminy. Istotne jest, że owa zgoda ma charakter zindywidualizowany i udzielona musi być w konkretnym przypadku i w odniesieniu do konkretnego „podmiotu” (gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), na rzecz którego ów trwały zarząd jest ustanawiany. Tak więc, w ocenie Sądu, uchwała rady gminy ma w tym przypadku charakter jednostkowy i zindywidualizowany, zbliżony do rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji administracyjnej), aczkolwiek niebędący orzeczeniem administracyjnym (**wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 565/09**).

W wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 96/09) Sąd zakwestionował natomiast podjęcie przez Radę Miasta uchwały o odrzuceniu taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, wskazując przy tym, że ani przepis art. 24 ust. 1 ani przepis art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w części dyspozytywnej nie przewidują możliwości odrzucenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (**wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 96/09**).

Problemowi naruszania zasady praworządności poprzez wprowadzenie do aktów prawa miejscowego dodatkowych, nienormatywnych kryteriów, nieprzewidzianych w ustawie poświęcony został wyrok z dnia 17 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 159/09). W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że – wbrew upoważnieniu

ustawowemu – prawodawca gminny wprowadził w uchwale w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku dodatkowe (poza przewidzianymi w art. 6 ust. 4 i ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie), kryterium różnicujące maksymalne stawki świadczonych usług za wywóz nieczystości stałych i płynnych. Sąd wskazał, że takich dodatkowych i uszczegóławianych przesłanek ustawodawca nie przewidział, nie upoważnił również rad gmin do wprowadzenia innych niż normatywne, dalszych kryteriów, różnicujących maksymalne stawki świadczonych usług za wywóz nieczystości stałych i płynnych. Sąd zwrócił także uwagę, że organ stanowiący gminy objął swoją uchwałą nie tylko górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości „za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżnianie zbiorników bezodpływowych, a także transport nieczystości ciekłych”, ale również za „opróżnianie koszy ulicznych, czyszczenie ulic, placów i chodników”, co wykracza przedmiotowo poza unormowanie objęte, uregulowaniem ustawowym z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (**wyrok z dnia 17 lipca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 159/09**).

Wśród skarg dotyczących aktów nadzoru należy wskazać wyrok zapadły w dniu 25 września 2009 r. w sprawie o sygn. akt IISA/Wr 325/09. W sprawie tej Sąd musiał rozważyć problem dotyczący skutków prawnych uchylenia aktu prawa miejscowego i stwierdzenia jego nieważności. Sąd zwrócił przede wszystkim uwagę, że uchylenie zarządzenia na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie go z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie zarządzenia derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Natomiast stwierdzenie nieważności zarządzenia wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. W tej ostatniej sytuacji zarządzenie należy potraktować tak jakby nigdy nie zostało podjęte. Mając powyższe na uwadze, Sąd rozpoznający sprawę podzielił stanowisko Wojewody, że brak wiedzy Burmistrza o stwierdzeniu nieważności wydanego przez niego zarządzenia, nie ma znaczenia dla oceny rozstrzygnięcia organu nadzoru. W ocenie Sądu zawarte w zarządzeniu Burmistrza z dnia [...] r. postanowienie derogujące inne zarządzenie tego organu, którego nieważność stwierdzona została rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] r. nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie jego w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Mając na względzie

fakt, że nieznanostwo prawa nie zwalnia jego adresatów z ponoszenia konsekwencji prawnych wynikających z obowiązujących norm, lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie jego skutków prawnych (**wyrok z dnia 25 września 2009 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 325/09**).

W innym wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IISA/Wr 35/09) Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków uznał, że objęty skargą akt nadzoru poprzez zamieszczenie w jego uzasadnieniu argumentacji sprowadzającej się jedynie do przedstawienia racji przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego sporządzającego taryfy przedstawione do zatwierdzenia Radzie Gminy K.Z., a nie do wykazania oczywistej i bezpośredniej sprzeczności z prawem uchwały odmawiającej ich zatwierdzenia nie spełnia wymogu zamieszczenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego, które jest obowiązkiem organu nadzoru, wynikającym z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W przywołanym orzeczeniu zwrócenia uwagi wymagają również inne kwestie poruszane przez Sąd. Pierwsza dotyczy interpretacji przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Sąd wydając analizowany wyrok nie podzielił stanowiska organu nadzoru opowiadającego się za tym, że termin o którym mowa powołanym przepisie w art. 24 ust. 5 miał być – z nakazu ustawodawcy – wykorzystywany na ewentualne dokonywanie z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym uzgodnień, czy prowadzenie negocjacji w kwestii korygowania taryf. W uznaniu Sądu zakres czynności do jakich uprawniony i zobligowany został wójt (burmistrz czy prezydent miasta) jest jednoznacznie określony w przepisie art. 24 ust. 4 powołanej powyżej ustawy i zgodnie z zawartym w tym przepisie wskazaniem ustawodawcy organ wykonawczy gminy sprawdza czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 (tzn. koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryf) pod względem celowości ich ponoszenia. Oznacza to, że



weryfikacja, która ma być dokonywana w okresie poprzedzającym podjęcie uchwały przez radę gminy, dotyczy tylko konkretnie określonych kosztów, a podstawę tych czynności może stanowić wyłącznie ewidencja (dokumentacja) księgowa. Inne czynności np. negocjacje z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym należą - zdaniem Sądu - tylko do sfery tzw. kultury urzędowania czy administrowania i należy je oceniać w kategoriach dobrowolności.

W końcowej części uzasadniana Sąd uznał za właściwe wyjaśnić, że akceptuje - co do zasady - przywołane w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego i odpowiedzi na skargę stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym odmowa zatwierdzenia taryf wymaga szczegółowego uzasadnienia i skonkretyzowania przepisów naruszonych przy sporządzaniu taryf. Zdaniem Sądu jednak spełnienie tego wymogu należy oceniać przy uwzględnieniu zarówno konieczność stopniowania jego rygoryzmu jak i okoliczności faktycznych występujących w konkretnej sprawie, a uchybienie w tym zakresie nie zawsze będzie mogło być traktowane jako istotne, a przez to skutkujące nieważnością aktu wadliwie uzasadnionego (**wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 35/09**).

## **Rozdział III Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III**

### **Sprawy celne**

Podobnie jak w latach poprzednich, przeważającą grupę skarg rozpoznanych w 2009 roku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawach z zakresu obowiązków celnych, stanowiły skargi na decyzje organów celnych, uznających zgłoszenia celne za nieprawidłowe w zakresie wartości i taryfikacji celnej.

Podobnie jak w latach poprzednich, wiele spraw z zakresu ustalania wartości celnej, dotyczyło wprowadzania na polski obszar celny używanych samochodów, spoza krajów Unii Europejskiej, głównie z terytorium Szwajcarii oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

W sprawach tych, Sąd podkreślał, że generalnie, stosownie do art. 29 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. U. UE L 302 z dnia 19 października 1992 r. ze zm.) – powoływanego w dalszych wywodach jako WKC – wartością celną przywożonych towarów jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, ustalana z ewentualnym uwzględnieniem regulacji art. 32 i 33 WKC. Jednak art. 78 WKC, w ramach kontroli postimportowej, przewiduje podejmowanie działań zmierzających do zweryfikowania przedłożonego przez stronę zgłoszenia celnego oraz dokumentów do niego załączonych. Ponadto przepis art. 181a rozporządzenia Komisji (EWG) Nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. U. UE L 253 z dnia 11 października 1993 r. ze zm.), przywoływanego dalej – skrótowo – jako rozporządzenie wykonawcze do WKC, przewiduje odstępstwo od zasady przyjmowania za wartość celną towaru wartość transakcyjną. Stosownie do art. 181a ust. 1 rozporządzenia, jeżeli organy celne – zgodnie z procedurą opisaną w ust. 2 – mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celną stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC – nie muszą ustalać wartości celnej importowanych

towarów z zastosowaniem wartości transakcyjnej. Według zaś ust. 2, w wypadku wątpliwości, o których mowa w ust. 1, organy celne mogą żądać – zgodnie z art. 178 ust. 4 przedstawienia uzupełniających informacji. Jeśli mimo to wątpliwości nie zostaną usunięte, organ powinien przedstawić je na piśmie osobie zainteresowanej – na jej żądanie – umożliwiając jej przedstawienie własnego stanowiska, przed podjęciem decyzji w sprawie. Słusznie zatem organy celne, po powzięciu wątpliwości co do zadeklarowanej wartości importowanego towaru (samochodu), uznały, że istnieją podstawy do odstąpienia od wartości transakcyjnej, jako wartości celnej i wykorzystania do jej ustalenia zastępczych metod, o których mowa w art. 30 i 31 WKC (**wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 595/08; z dnia 8 kwietnia 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 504/08, z dnia 29 września 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 71/09**).

W sprawach, w których uznano zgłoszenia celne za nieprawidłowe, podobnie jak w latach ubiegłych, wiele skarg dotyczyło sytuacji odmiennego zaklasyfikowania przez organy celnego importowanego towaru do kodu taryfy celnej.

I tak np. w sprawach dotyczących zgłoszonych do odprawy celnej broni palnej, strona w zgłoszeniu celnym linii zadeklarowała kod PCN 9303 30 00 0, obejmujący „Pozostała broń palna oraz podobny sprzęt działający na zasadzie odpalania ładunku prochowego (np. strzelby i karabinki sportowe i myśliwskie, broń palna ładowana przez lufę, rakiety oraz inny sprzęt przeznaczony do wystrzeliwania rakiet sygnalizacyjnych, pistolety i rewolwery do strzelania ślepymi nabojami, przyrządy do uboju zwierząt, wyrzutnie, linki np. ratunkowe). Organy celne zakwestionowały prawidłowość zgłoszenia celnego, wywodząc, że pomimo braku wyraźnego rozgraniczenia w taryfie celnej, koniecznym jest zaklasyfikowanie importowanej broni do broni myśliwskiej lub sportowej, ze względu na znaczenie dla celów poboru podatku akcyzowego (któremu nie podlega broń sportowa) i zaklasyfikowały zaimportowany produkt jako broń myśliwską, obciążony 25 % stawką akcyzy.

Sąd oddalając skargi na decyzje organów celnych, wskazał, że już sam prawodawca jednoznacznie przesądził – w stanie normatywnym obowiązującym w dacie weryfikowanego przez organy celne zgłoszenia celnego spółki – że „broń myśliwska” stanowi przedmiot opodatkowania podatkiem akcyzowym w imporcie. Wynika to z poz. 180 Załącznika Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie wykazu towarów do celów poboru podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w imporcie (Dz. U. Nr 241, poz. 2082 ze zm.).

Zdaniem składu orzekającego Sądu, organy celne dokonały prawidłowo ustalenia tej podstawowej w sprawie (a właściwie – przesądzającej) okoliczności faktycznej. W tym celu dopuścili dowód z czterech opinii (ekspertyz), a zgromadzony materiał dowodowy został zgromadzony i oceniony należycie oraz uzasadniał uznanie, że zaimportowana broń była bronią myśliwską, uzasadniało to zatem obciążenie strony podatkiem akcyzowym (**wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 177/08; wyrok z dnia 25 czerwca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 177/08**).

Również taryfikacji celnej dotyczyły wyroki uchylające zaskarżone decyzje w sprawach dotyczących importowanych części rowerowych. W sprawach tych, strona zaklasyfikowała towary określone jako:

- (CLAMP) łącznik stalowy, (COVER:YOKE) stalowa pokrywa jarzma, (YOKE) jarzmo stalowe-łącznik – kła według kodu TARIC 7326 90 91 90;

- (BKT MOUNTING:L) wspornik lewy stalowy, (BKT MOUNTING:R) wspornik prawy stalowy, (BKT:BRIDGE) wspornik stalowy; (CLIP) zaczepek do przewodów – według kodu TARIC 7326 90 98 90;

- (SHAFT W/W ASSY) koło zębate-ślimaczka, części przekładni zębatach, (WORM) koło zębate-ślimak, części przekładni zębatach – według kodu TARIC 8483 90 89 90;

- (H.ASSY: T. SENSOR) kontroler elektroniczny elektrycznego wspomaganie kierownicy (w częściach) – przewody łączące – według kodu TARIC 9032 89 00 30.

Organ celny dokonał odmiennej klasyfikacji, co spowodowało jednocześnie konieczność zastosowania odmiennych stawek celnych. Na etapie odpowiedzi na skargę, organ administracji zweryfikował jednak swoje stanowisko, przyznając częściowo rację stronie skarżącej, w zakresie zastosowanej przez nią klasyfikacji taryfowej.

Uchylając zaskarżone decyzje, Sąd podkreślił, że ponieważ wywód Dyrektora Izby Celnej został przeprowadzony dopiero w odpowiedzi na skargę, nie zaś w wiążącej organ i adresowanej do strony decyzji, przeto wypowiedzenie się przez sąd co do poprawności proponowanej przez Dyrektora kwalifikacji taryfowej byłoby nie tylko przedwczesne ale i pozbawione podstaw prawnych, jako że przedmiotem oceny przez sąd administracyjny jest zgodność z prawem decyzji administracyjnej i przedstawionego tam stanowiska organu, nie zaś kontrola legalności odpowiedzi na skargę, stanowiącej pismo procesowe organu administracji publicznej. Jeżeli więc organ celny zakwestionował w odpowiedzi na skargę swoją wcześniejszą taryfikację i

wskazał – jego zdaniem – właściwą, to przed wydaniem nowej decyzji przez organy celne sąd nie może ani narzucać organom ewentualnego rozstrzygnięcia, ani zastępować tychże organów w zakresie merytorycznego rozpatrzenia i załatwienia sprawy, gdyż byłaby to nieuprawniona ingerencja sądu w kompetencje organów administracji publicznej.

Sąd wskazał, że rozważając ponownie sprawę taryfikacji towarów, organy celne odniosą się nie tylko do zawartego w skardze stanowiska spółki i mających wesprzeć je argumentów, ale ustosunkują się także do wywodów strony skarżącej zawartych w pismach procesowych sporządzonych po zapoznaniu się spółki z odpowiedzią organów celnych na skargę. Jeżeli przy ponownym rozpatrywaniu sprawy i nowej taryfikacji spornego towaru pozostanie aktualny – powstały na etapie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i odpowiedzi na skargę – spór co do pozycji właściwej dla wspomnianego towaru, powinnością organów celnych będzie przede wszystkim wyjaśnienie, czy – w kontekście noty wyjaśniającej do pozycji 8708 – elementy objęte zgłoszeniem celnym są „możliwe do identyfikacji jako przystosowane do użycia wyłącznie lub zasadniczo wraz z wymienionymi wyżej pojazdami”, czy też, jak wywodzi strona skarżąca – towar ten ma charakter uniwersalny, ogólnego użytku, a więc może być stosowany przy innych maszynach klasyfikowanych w innych działach (**sygn. akt III SA/Wr 416-452/09; III SA/Wr 454-458/09, sygn. akt III SA/Wr 498-508/09**).

### **Geodezja i kartografia**

W wyrokach wydanych z zakresu geodezji i kartografii, Sąd podobnie jak w latach ubiegłych wyjaśniał charakter prawny prowadzonych operatów ewidencyjnych gruntów i budynków oraz zasady uzyskiwania danych z tych źródeł.

I tak, Sąd podkreślił między innymi, że organy ewidencyjne rejestrują w postępowaniu w swych zbiorach jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne właściwe organy orzekające. Ujawniony w ewidencji gruntów stan prawny musi być oparty na odpowiednich dokumentach i tym samym zgodny z tymi dokumentami, a to prawomocnymi orzeczeniami sądowymi, ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, jak i z treścią czynności prawnych dokonanych w formie aktów notarialnych, spisanyymi umowami i ugodami w postępowaniu sądowym i

administracyjnym lub innymi dokumentami posiadającymi moc dowodową dla ustalenia prawa własności. Postępowanie ewidencyjne nie służy kreowaniu stanu prawnego i organy ewidencyjne nie mogą we własnym zakresie rozstrzygać kwestii praw do gruntu, czy też budynku, lokalu, a zatem w postępowaniu dotyczącym wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów nie można dochodzić swych praw właścicielskich czy uprawnień do władania nieruchomością.

W postępowaniu w przedmiocie wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków organ ewidencyjny jest związany wymienionymi wyżej aktami, co oznacza, że kontrola legalności na przykład ostatecznej decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, nie jest możliwa w postępowaniu o wprowadzenie zmian do ewidencji gruntów i budynków. Podmioty zgłaszające zmiany w ewidencji gruntów są obowiązane dostarczyć dokumenty niezbędne do wprowadzenia żądanych zmian. Istniejący zapis w ewidencji gruntów może być zmieniony tylko na podstawie później wydanych dokumentów urzędowych, przedstawiających w sposób odmienny od istniejącego w ewidencji zapisu stan prawny danego gruntu (wyrok z dnia **24 czerwca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 82/09**).

Wprowadzeniem zmian do operatu zajął się Sąd również przy okazji rozpoznawania kolejnej sprawy, wyjaśniając, że na gruncie przepisów regulujących tę materię, ewidencja gruntów i budynków to jedynie zbiór informacji o gruntach, w tym także w zakresie rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, zbiór oparty na odpowiednich dokumentach, odzwierciedlających aktualny stan prawny dotyczący użytku gruntowego, jego klasy gleboznawczej (określonej nieruchomości). Zawierając dane wynikające z wskazanych w przepisach rozporządzenia dokumentów, ewidencja ta ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistniały wcześniej. Oznacza to, że organ ewidencyjny rejestruje jedynie stany prawne – w tym także w zakresie rodzaju użytku gruntowego, jego klasy gleboznawczej - ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające.

Niewątpliwie ewidencja gruntów powinna być utrzymywana w stałej aktualności. Winna być dla osiągnięcia tego celu aktualizowana także z urzędu nie tylko co do stanu faktycznego, ale i prawnego. Niemniej zmiany istniejącego stanu zapisane w ewidencji gruntów dokonywane być winny jedynie na podstawie dokumentów, wskazanych wyraźnie w przepisach prawa.

Istotne jest, czy z takiego odpowiedniego dokumentu - wynika, czy działka zmieniła rodzaj użytku gruntowego, klasę gleboznawczą. Skoro wniosku takiego nie można było wysnuć, prawidłowo organy ewidencyjne odmówiły wprowadzenia wnioskowanych zmian (**wyrok z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 118/09**)

### **Sprawy samorządowe**

Na tle problematyki dotyczącej samorządu terytorialnego część spraw w 2009 r. – tak jak w ubiegłym okresie sprawozdawczym - dotyczyła stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. W wyroku stwierdzającym nieważność uchwały Rady Powiatu w przedmiocie wstąpienia na miejsce radnej A. Ch. następnego kandydata z tej samej listy, istota sporu sprowadzała się do ustalenia, czy w świetle art. 194 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r., Nr 95, poz. 602 ze zm., dalej w skrócie: „ordynacja wyborcza”) Rada Powiatu, wobec stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego była zobligowana, do podjęcia uchwały o wstąpieniu następnego kandydata z tej samej listy, przy wskazaniu, że w dniu 19 marca 2009 r. zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu E. S. i określający, że uchwała ta nie podlega wykonaniu. Mając powyższe na uwadze wskazano, że stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny powoduje, że po wydaniu takiego orzeczenia uchwałę należy traktować tak, jakby w ogóle nie została podjęta. Z tego punktu widzenia wyrok sądu administracyjnego wywiera więc skutki *ex tunc*, co powoduje, że konsekwencją stwierdzenia nieważności określonej uchwały jest uznanie tej uchwały za bezskuteczną od samego jej początku i z tym momentem zakłada się też wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Wskazano również, że stwierdzenie przez Sąd w wyroku, iż zaskarżony akt nie podlega wykonaniu oznacza, iż akt ten nie wywołuje skutków prawnych, które wynikają z jego rozstrzygnięcia od chwili wydania wyroku, mimo braku jego prawomocności. (**sygn. akt III SA/Wr 553/09**).

W sprawie o **sygn. akt III SA/Wr 333/09** podkreślono natomiast, że skoro skarżąca jako radna Rady Miejskiej pełniła funkcję Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia to jako członek kolegialnego organu zarządzającego Stowarzyszenia

brała udział w czynnościach zarządzania i powinna zostać uznana za osobę zarządzającą jego działalnością. Z uwagi zaś na okoliczność, że zakresem zakazu z art. 24f ust.1 u.s.g. nie jest objęty każdy rodzaj działalności, ale działalność gospodarcza prowadzona z wykorzystaniem określonego rodzaju majątku, to przedmiotem dalszych rozważań w sprawie było zagadnienie, czy prowadzona przez Stowarzyszenie działalność jest działalnością gospodarczą. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. ustawy Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenia są zrzeszeniami o celach niezarobkowych, co oznacza, że statutowym celem stowarzyszenia nie może być prowadzenie działalności ukierunkowanej na osiągnięcie zysku. Jednak zgodnie z art. 34 powołanej ustawy stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału przez jego członków. Natomiast w myśl art. 50 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym ( tekst jednolity Dz.U. z 2007 Nr 168, poz.1186), jeżeli podmiot wpisany do rejestru, stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podejmuje działalność gospodarczą podlega obowiązkowi wpisu także do rejestru przedsiębiorców, z wyjątkiem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i kolumny transportu sanitarnego. Stowarzyszenia mogą zatem – jak podkreślono- prowadzić dwojakiego rodzaju działalność: statutową i gospodarczą. Gospodarczego celu działalności nie niweczy przy tym fakt, że dochód z jej prowadzenia jest przeznaczony na działalność statutową. Ograniczenie to bowiem wynika z regulacji ustawowej i jest jednym z warunków dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Mając powyższe na uwadze podniesiono, że działalność gospodarcza prowadzona przez Stowarzyszenie jest działalnością gospodarczą, o której mowa w treści art. 24f ust. 1 u.s.g. Sprawowanie zatem funkcji jednego z kilku członków kolegiального organu stowarzyszenia prowadzącego działalność gospodarczą w wykorzystaniem mienia komunalnego mieści się w zakresie ustawowego zakazu zarządzania taką działalnością przez radnego jako podmiotu sprawującego funkcję publiczną.

Stwierdzając nieważność § 2 ust. 2 pkt. 6 uchwały Rady Gminy K w sprawie podatków i opłat lokalnych na rok 2009 (**sygn. akt III SA/Wr 73/09**) podkreślono, że możliwość wprowadzenia przez radę gminy zwolnień przedmiotowych, wynikająca z art. 7 ust. 3 u.p.o.l., nie oznacza wcale dopuszczalności stanowienia przez ten organ



zwolnień o charakterze przedmiotowo-podmiotowym. Pogląd ten uwzględnia rozwiązania przyjęte w akcie prawnym najwyższej rangi – Konstytucji RP. Według bowiem art. 217 ustawy zasadniczej, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków stanowi – zasadniczo – domenę ustawową. Tylko wyjątkowo – stosownie do postanowienia art. 168 Konstytucji – jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać kompetencję do ustanawiania wysokości podatków i opłat lokalnych. Jednak i w takim przypadku granice ich uprawnienia wyznaczane są wyłącznie przez ustawy. Przepisem wyznaczającym zaś takie granice jest właśnie interpretowany art. 7 ust. 3 u.p.o.l. Jako wyjątek od zasady ustawowego normowania materii podatkowej, przepis ten musi być interpretowany ściśle. W każdym razie niedopuszczalna jest w tym wypadku wykładnia rozszerzająca. Dlatego też – jak podkreślono - w świetle obu przywołanych przepisów Konstytucji nawet ustanowienie przez radę gminy zwolnienia podatkowego o charakterze mieszanym (tzn. przedmiotowo-podmiotowego) trzeba bezwzględnie uznać za przekroczenie granic upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 3 u.p.o.l.

W sprawie o **sygn. akt III SA/Wr 476/09** wskazano, że Rada Miejska nie może nałożyć na Burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady (§ 24 ust. 2 uchwały), gdyż zapis ten w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 u.s.g. wskazujący, że do zadań Burmistrza należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Uczestniczenie zatem w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem Burmistrza jako organu przygotowującego projekty uchwał rad gminy, a nie jest jego obowiązkiem. Nadto stwierdzono, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi tylko wójt (Burmistrz) może wydać polecenie służbowe pracownikowi urzędu obsługi biurowej sesji.

W wyroku oddalającym skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w sprawie utworzenia i nadania statutu Powiatowej Biblioteki Publicznej, przy niebudzącym wątpliwości i niekwestionowanym charakterze uchwały jako aktu prawa miejscowego, zajęto się zagadnieniem jakie skutki co do aktu prawa miejscowego wywiera brak jego odpowiedniej promulgacji i jak daleko w związku z tym może

sięgać ingerencja nadzorcza. Podkreślono, że „obowiązywanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie - jest zapisany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88); w aktualnym stanie prawnym jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.). Analogicznie stanowi art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust.1). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zatem zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który zaś nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. (sygn. akt III SA/Wr 238/09).

### **Sprawy z zakresu pomocy finansowej związanej z członkostwem w Unii Europejskiej**

W sprawach dotyczących płatności do gruntów rolnych – tak jak w poprzednim okresie sprawozdawczym - podkreślano, że wysokość płatności uzależniona jest

m.in. od zadeklarowanej przez producenta rolnego powierzchni gruntów rolnych. Zawyżenie zgłoszonej powierzchni gruntów zagrożone jest sankcjami przewidzianymi w prawie wspólnotowym. Konsekwencją wystąpienia różnicy pomiędzy powierzchnią zadeklarowaną do jednolitej płatności obszarowej i uzupełniającej płatności obszarowej a powierzchnią stwierdzoną, jest zmniejszenie należnej płatności lub odmowa jej przyznania. **(sygn. akt III SA/Wr 528/09, III SA/Wr 274/09, III SA/Wr 110/09).**

W wyroku oddalającym skargę na decyzję Dyrektora ARiMR w przedmiocie wstrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w roku 4 i 5 wskazano, że brak realizacji zadeklarowanego we wniosku przedsięwzięcia obligował organ rozstrzygający sprawę do wstrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego skarżącej w czwartym i piątym roku jej wypłaty. Podkreślono także, że to wnioskodawczyni zobowiązana była ustalić, jakie przedsięwzięcia chce realizować i sprawdzić, czy kwalifikują się one do przyznania płatności. Wskazano również, że to przyszłego beneficjenta płatności obciąża obowiązek prawidłowego wypełnienia wniosku pod względem warunków formalnych, jak i merytorycznych. Zgodnie bowiem z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z dnia 31 grudnia 2004 r. Nr 286, poz. 2870 ze zm.) płatność dla gospodarstwa niskotowarowego podlega wstrzymaniu w czwartym i piątym roku jej wypłaty, jeżeli producent rolny nie dotrzymał warunków określonych w § 8 ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 2. W myśl § 8 ust. 1 płatność dla gospodarstwa niskotowarowego w czwartym i piątym roku wypłaty tej płatności wypłaca się, jeżeli producent rolny: 1) zrealizował przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wypłaty płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w trzecim roku realizacji planu, oraz, 2) złożył kierownikowi biura powiatowego Agencji, właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania producenta rolnego, oświadczenie o zrealizowaniu przedsięwzięć zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego. **(sygn. akt III SA/Wr 477/09).**

Na uwagę zasługuje także sprawa, w której podniesiono, że zasianie już po sierpniowej kontroli w 2007 r. żyta ozimego (zamiast zadeklarowanej we wniosku uprawy kukurydzy) nie może sanować niewywiązania się z deklaracji złożonej przy ubieganiu się o płatności. We wniosku o przyznanie płatności wnioskodawca

zobowiązał się bowiem do: a) niezwłocznego informowania na piśmie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o każdym fakcie, który może mieć wpływ na nienależne lub nadmierne przyznanie płatności oraz pomocy objętej wnioskiem o przyznanie płatności; 2) o każdej zmianie, która nastąpi w okresie od dnia złożenia wniosku do dnia przyznania płatności, w szczególności gdy zmiana dotyczy wykorzystania gruntów rolnych, wielkości powierzchni upraw, przeniesienia gospodarstwa. (**sygn. akt III SA/Wr 240/09**).

Spór w sprawie ze skargi Koła Łowieckiego w przedmiocie uchylenia pisemnego zawiadomienia o odmowie przyznania pomocy ze środków z budżetu Unii Europejskiej sprowadzał się do ustalenia, czy przeszkodą w uzyskaniu pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” jest brak odpisu z rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, w sytuacji gdy strona skarżąca takim odpisem nie dysponuje. Na tle tej sprawy ustalono, że Koło Łowieckie (a zatem podmiot ubiegający się o pomoc finansową) nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. (**sygn. akt 691/08**).

W wyroku uchylającym zaskarżoną decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich podkreślono, że na okoliczność ustalenia czy rolnicy spełniają warunki do przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego ustawodawca przewidział kontrole, stanowiąc jednocześnie, że z czynności kontrolnych osoba je przeprowadzająca sporządza protokół. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Agencja – z zastrzeżeniem art. 32, przeprowadza kontrole administracyjne i kontrole na miejscu określone w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 pkt 1. W myśl art. 31 ust. 4 powyższej ustawy, czynności kontrolne mogą być wykonywane podczas nieobecności rolnika, także wówczas, gdy rolnik został zawiadomiony o kontroli zgodnie z art. 25 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004. Wskazane przepisy ustawy zawierają w istocie odesłanie w zakresie w niej nieuregulowanym do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, nr 796/2004 i nr 1973 /2004, co do zasad przeprowadzenia kontroli. Zgodnie z art. 25 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796 /2004 (obowiązującym do 24 grudnia 2007 r.), kontrole na miejscu przeprowadzane są bez uprzedzenia. Jeżeli jednak nie zagrażałoby to celowi kontroli można zawiadomić o niej z wyprzedzeniem ściśle ograniczonym do koniecznego minimum. Okres wyprzedzenia nie może przekraczać 48 godzin z wyjątkiem uzasadnionych

przypadków. Stosownie zaś do przepisu art. 23a tegoż rozporządzenia kontrole na miejscu mogą być zapowiadane, jeżeli nie zagraża to celowi kontroli. W sytuacji, gdy niezapowiedziana kontrola ujawniła nieprawidłowości rolnik otrzymuje kopie raportu z takiej kontroli (art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004). Stosownie zaś do jego art. 48 ust. 2 rolnicy otrzymują informację o stwierdzonych nieprawidłowościach w terminie 3 miesięcy od dnia przeprowadzenia kontroli na miejscu. W rozpoznawanej sprawie skrzący otrzymał protokół z czynności kontrolnych w wymaganym terminie, w dniu 22 sierpnia 2007 r.

Na tle tej sprawy odniesiono się również do znaczenia dowodowego protokołu kontroli w sprawach dotyczących wniosku producenta o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Wskazano, że o wadze dowodu z protokołu kontroli świadczy fakt, że kontrole przeprowadzane mogą być tylko przez określone podmioty. Dowodom tym – co podkreślono - właśnie z racji przeprowadzania kontroli przez podmioty wyspecjalizowane (dysponujące odpowiednimi warunkami organizacyjnymi, kadrowymi i technicznymi (patrz. art. 34 ustawy o płatnościach)) i bezstronne, co do zasady przypisać należy przymiot wiarygodności. (**sygn. akt III SA/Wr 103/09**).

W wyroku o **sygn. akt III SA/Wr 274/09** – kontynuując problematykę kontroli podmiotów ubiegających się o przyznanie płatności - wskazano, że kontrola administracyjna nie jest tożsama z tak zwaną „kontrolą na miejscu”. W szczególności regulacje dotyczące przeprowadzania kontroli co do płatności rolnych, zostały zawarte w prawie wspólnotowym, tj. w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. U. UE. L z 2004 r. Nr 141, poz. 18). Według reguł ogólnych zawartych w art. 23 ust. 1 rozporządzenia, kontrole administracyjne i kontrole na miejscu przeprowadza się tak, aby skutecznie zweryfikować zgodność z warunkami, na jakich przyznawana jest pomoc oraz przestrzeganie wymogów i norm istotnych dla wzajemnej zgodności. Z kolei art. 24 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że kontrole administracyjne opisane w art. 23 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1782/2003 pozwalają na wykrycie nieprawidłowości, a w szczególności na ich automatyczne wykrycie za pomocą narzędzi informatycznych,

między innymi dzięki kontrolom krzyżowym. Kontrole te dotyczą odpowiednio zadeklarowanych uprawnień do dopłat i zadeklarowanych działek i pozwalają uniknąć nienależnego, wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tego samego roku kalendarzowego lub gospodarczego oraz nienależnej kumulacji pomocy w ramach programów pomocy wiążących się z zadeklarowaniem powierzchni. Weryfikują one istnienie uprawnień do dopłat i kwalifikacje do otrzymania pomocy, dotyczą zgodności między działkami zadeklarowanymi w jednym wniosku, a działkami odniesienia w systemie identyfikacji działek rolnych oraz weryfikują kwalifikacje do pomocy określonych terenów jako takich, etc. Po wskazaniu nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli krzyżowych uruchamia się odpowiednią procedurę administracyjną, a w razie konieczności także przeprowadza się kontrolę na miejscu (art. 24 ust. 2 rozporządzenia). Regulacja dotycząca wykonywania kontroli na miejscu zawarta została w art. 26 i nast. rozporządzenia oraz w punkcie 36 preambuły tego aktu. Z przytoczonych unormowań wynika, że celem kontroli przeprowadzonej na miejscu w gospodarstwie jest ustalenie, czy deklarowana powierzchnia upraw i ich rodzaj odpowiada stanowi faktycznemu.

### **Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych**

W sprawach odnoszących się do problematyki związanej z umarzeniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trybie decyzji należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, społeczne, Fundusz Pracy wielokrotnie wskazywano, że określona w art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych instytucja umorzenia należności z tytułu składek w trybie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w indywidualnej sprawie zbudowana jest przy zastosowaniu uznania administracyjnego. Sądowa kontrola legalności decyzji wydanych w ramach uznania administracyjnego sprowadza się zatem do zbadania, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych prawidłowo zebrał materiał dowodowy i rozważył wszystkie okoliczności, mogące mieć wpływ na wybór możliwości rozstrzygnięcia w zakresie udzielenia bądź odmowy udzielenia ulgi. Sąd nie ocenia natomiast wydanej decyzji z punktu widzenia jej słuszności. W konsekwencji powyższego podkreślono, że rozstrzygnięcie podjęte w ramach uznania wymaga więc

od organu poczynienia ustaleń dokonanych w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), tj. przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku wydania decyzji o przekonującej treści (art. 11 k.p.a.), a także załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Z kolei, ocena całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego - w kontekście mających zastosowanie w sprawie przesłanek prawa materialnego, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli - winna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji (art. 107 k.p.a.). **(sygn. akt 104/09, sygn. akt 301/09, sygn. akt 415/09).**

Na uwagę zasługują również te rozstrzygnięcia, w których podkreślono, że współuczestnictwo tych samych osób, zarówno przy wydawaniu decyzji pierwszoinstancyjnej, jak i rozstrzygnięcia odwoławczego, stanowi istotne naruszenie prawa, dające – w myśl art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. – podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną **(sygn. akt 233/09, sygn. akt 294/09, sygn. akt 295/09, sygn. akt 517/09, sygn. akt 535/09).**

### **Sprawy z zakresu chorób zawodowych**

W Wydziale III rozpoznano w 2009 r. 48 spraw z zakresu chorób zawodowych.

Większość z wydanych rozstrzygnięć odnosiła się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r. w którym stwierdzono, że przepisy art. 237 § 1 pkt. 2 i 3 Kodeksu pracy w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r., w sprawie wykazu chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec skorzystania przez Trybunał z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP możliwości określenia „innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego” niż wskazana w tym przepisie data ogłoszenia orzeczenia TK, powstało istotne zagadnienie, jak w okresie odroczenia mają postępować sądy względem uznanych za niekonstytucyjne, lecz jeszcze niewyeliminowanych z systemu prawa przepisów.

Wobec treści przywołanego wyroku, z którego wynika, że niekonstytucyjność badanych przepisów nie sprowadzała się jedynie do wadliwej konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, lecz polegała także na bezpodstawnej ingerencji rozporządzenia Rady Ministrów w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności człowieka i obywatela, zastrzeżoną do wyłącznej materii ustawowej bez możliwości przekazywania do regulacji w drodze rozporządzenia. Jeżeli więc skutek wadliwego prawodawstwa doszło do naruszenia norm kompetencyjnych, a w konsekwencji do uchybień w zakresie prawa materialnego, w wyrokach przeważało stanowisko, zgodnie z którym sprzecznym ze standardami Konstytucji RP byłoby rozstrzygnięcie w sprawach chorób zawodowych na podstawie niekonstytucyjnych unormowań.

W wyroku z dnia **16 września 2009 r. (sygn. akt III SA/Wr 329/09)** Sąd stwierdził, że wartością nadrzędną godną konstytucyjnej ochrony, nawet w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego, jest właśnie prawo pracownika do rozpoznania i załatwienia sprawy choroby zawodowej na podstawie legalnej procedury i nie-sprzecznych z Konstytucją norm prawa materialnego. Z tych też względów, nawet gdy TK postanowił o odroczeniu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego kolidującego z Konstytucją RP, przepis uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją nie powinien być stosowany ani do zdarzeń, które dokonały się po ogłoszeniu wyroku TK, ani do sytuacji zaistniałych jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez TK.

Podobnie w sprawie o sygn. akt **III SA/Wr 93/09**, w wyroku z dnia **9 października 2009 r.**, Sąd doszedł do przekonania, że w postępowaniu nie może więc mieć zastosowania zasada tempus regit actum (do czynności prawnej stosuje się przepisy obowiązujące w czasie jej dokonania), ze względu na pozbawienie domniemania konstytucyjności tych przepisów, które stanowiły podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Takie stanowisko Sąd przyjął również m. in. w sprawach **III SA/Wr 219/09**, **III SA/Wr 329/09** oraz **III SA/Wr 729/08** stwierdzając, iż uchylenie zaskarżonych decyzji umożliwi stronie skarżącej rozpoznanie jej sprawy na podstawie unormowań dostosowanych do standardów przewidzianych w ustawie zasadniczej, albowiem wartością nadrzędną, godną konstytucyjnej ochrony nawet w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego, jest prawo pracownika do rozpoznania i załatwienia sprawy choroby



zawodowej według legalnej procedury i niesprzecznych z Konstytucją norm prawa materialnego.

### **Transport drogowy**

W wyroku z dnia **21 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 626/08**, Sąd stwierdził, że brak aktualnego zaświadczenia na przewozy na potrzeby własne nie stanowi okoliczności, których wykonujący przewozy nie mógł przewidzieć, a tym samym być negatywna przesłanką zastosowania sankcji w postaci kary pieniężnej z art. 93 ustawy o transporcie drogowym. Przedsiębiorca winien bowiem dochować należytej staranności w każdym z aspektów prowadzonej działalności, winien zatem posiadać wiedzę o okresach i terminach ważności dokumentów niezbędnych do wykonywania pracy. Konieczność wyjaśnienia jednak przesłanek jakimi kierował się organ, który nie uwzględnił wskazanych przez stronę okoliczności wyłączających odpowiedzialność, stanowi obowiązek organu. Naruszenie tego obowiązku nadaje rozstrzygnięciu znamię arbitralności, gdyż nie spełnia ono wymogów art. 107 § 3 k.p.a. i nie realizuje zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Takie stanowisko zaprezentował Sąd w wyroku z dnia **23 września 2009 r. sygn. akt III SA/Wr223/09**.

Problematyką wyboru stanu prawnego będącego podstawą nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, w przypadku braku przepisów intertemporalnych, zajął się Sąd w wyroku z dnia **4 lutego 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 575/08**. Skład orzekający stanął na stanowisku, że naruszenie przy rozpatrywaniu sprawy zasady *lex retro non agit*, nie kwalifikuje niewłaściwego wyboru do kategorii „rażącego” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wskazanie właściwego reżimu normatywnego, który powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia jest bowiem teoretycznie i praktycznie skomplikowane. Przy tym zagadnienie wyboru między przepisami – obowiązującymi co prawda w okresie dokonanego zajęcia pasa drogowego – lecz które nie obowiązywały już jednak w dacie orzekania przez organy, a nowymi rozwiązaniami normatywnymi w dacie tej funkcjonującymi w obrocie, niejednolicie ujmowane jest w doktrynie i w judykaturze.

W wyroku z dnia **19 lutego 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 542/08**, Sąd zwrócił uwagę na fakt, że waloryzacja przez organ odwoławczy stawek opłat za zajęcia pasa

drogowego określonych w pierwszoinstancyjnym rozstrzygnięciu z pominięciem § 10 b rozporządzenia RM z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych, prowadzi do obiektywnego pogorszenia sytuacji odwołującej się strony, a tym samym naruszenia zakazu reformationis in peius. Jeżeli bowiem w decyzji organu pierwszej instancji niewadliwie określono podstawowe stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, co stanowi istotę tego typu decyzji, to pominięcie unormowania przewidującego jedynie swoisty sposób waloryzacji tychże opłat jest niewątpliwie uchybieniem organu administracji publicznej, jednakże takiego naruszenia prawa materialnego nie sposób opatrzyć przymiotnikiem „rażące” już choćby z tego względu, że posłużenie się wskaźnikiem cen towarów i usług w niewielkim tylko stopniu zmienia zasadnicze stawki opłat, nie burząc samej istoty instytucji opłat za zajęcie pasa drogowego. Takie naruszenie prawa przez organ pierwszej instancji nie mogło być zatem skorygowane w postępowaniu odwoławczym zainicjowanym przez adresata pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia.

Zagadnieniem, które Sąd często wyjaśniał w swych orzeczeniach jest regulacja zawarta w art. 92 a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym zgodnie z którym wszczęcie postępowania wobec kierowcy nie wyklucza wszczęcia postępowania administracyjnego także wobec przedsiębiorcy lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3, realizującego przewóz drogowy. Oznacza to, że nie stanowi przeszkody do wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy w postępowaniu administracyjnym, wszczęcie postępowania w sprawie popełnienia wykroczenia przez kierowcę, bądź też wymierzenie mu już grzywny. Tak sąd skonstatował m. in. w wyrokach z dnia **12 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 270/08**, z dnia **21 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 202/09** oraz z dnia **9 grudnia 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 358/09**.

Rozpoznając sprawę o **sygn. akt III SA/Wr 385/08**, Sąd w wyroku z dnia **5 marca 2009 r.** stwierdził, że brzmienie art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym nie pozostawia wątpliwości, iż starosta nie ma swobody w podejmowaniu decyzji w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnoście, w razie stwierdzenia wydania przez niego zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami prawa i nie może uzależniać jej od motywów, którymi się kierował diagnosta, czy dotychczasowego sposobu wykonywania obowiązków diagnosty. Diagnosta jest bowiem zobowiązany do stałego, zgodnego z prawem i stanem faktycznym wykonywania swych zadań.

## **Działalność gospodarcza**

W wyroku z dnia **13 stycznia 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 536/08** Sąd rozstrzygał prawidłowość decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Istotą sprawy było ustalenie, czy organy orzekające w przedmiocie cofnięcia zezwolenia stronie skarżącej na sprzedaż napojów alkoholowych mogły w tym zakresie oprzeć się na bezspornym fakcie, że strona skarżąca w pisemnym oświadczeniu o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim podała błędnie dane, które nie odzwierciedlały faktycznej wartości sprzedaży napojów tego rodzaju ujętej w stosownej dokumentacji.

Rozważania prowadzono w oparciu o art. 11<sup>1</sup> ust. 1, 4 i 5, art. 18 ust. 1, 3 i ust. 10 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Sąd wskazał przy tym, że art. 18 ust. 10 ustawy w sposób enumeratywny określa przypadki, w których zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży może zostać cofnięte przed upływem okresu, na jaki zostało udzielone.

Skład orzekający podkreślił, że wskazane przez stronę skarżącą okoliczności w jakich się znalazła w czasie, kiedy podała dane o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, niezgodnych z prawdziwym stanem faktycznym, a związane z trudną sytuacją życiową w jakiej się znalazła, mogą jedynie wpływać na stopień zawinienia rozumianego jako zarzucalność popełnienia czynu zabronionego, co pozostaje jednak bez znaczenia dla postępowania administracyjnego. Czym innym jest bowiem odpowiedzialność karna, którą strona skarżąca niewątpliwie by poniosła, gdyby postępowanie kontrolne wykazało umyślność działania przy składaniu nieprawdziwego oświadczenia, a organy kontrolujące zawiadomiłyby organy ścigania o popełnieniu przez stronę przestępstwa opisanego w art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny, zaś zupełnie czym innym jest konieczność wywiązywania się z obowiązków, które nakłada na beneficjenta zezwolenia wymaganego przy sprzedaży napojów alkoholowych ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

## **Nadzór sanitarny**

Godnym uwagi jest wyrok z **dnia 28 stycznia 2009 r.** w sprawie **sygn. akt III SA/Wr 499/08**. W zaskarżonej decyzji PPIS nakazał m. in. usunięcie symbolu z opakowania środka spożywczego, który zdaniem organu sugerowałby zawartość wyciągu zawierającej substancje odurzające. Sąd uznał, że nakazanie usunięcia spornego symbolu jest zbyt daleko idące formą ingerencji organu nadzoru sanitarnego. Zwrócił przy tym uwagę, że organ pominął fakt, iż strona skarżąca w postępowaniu przedłożyła dokumenty, z których wynika, że wykorzystane oznaczenie stanowi zarejestrowany znak towarowy, co stanowiło naruszenie art. 7 i 77 k.p.a.

Wskazano na definicję znaku towarowego z art. 120 ustawy - Prawo własności przemysłowej który podlega ochronie jako całe oznaczenie niezależnie od jego kompozycji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2005 r. II CK 156/05, LEX nr 176347, Biul. SN 2006/3/10). Tak więc zakwestionowanie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej znaku towarowego, przy przyjęciu, że część oznakowania spornego środka spożywczego jest zarejestrowanym znakiem towarowym, prowadziłyby do niedopuszczalnego wkroczenia w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla Urzędu Patentowego RP. Takie bowiem działanie tych organów stanowiłoby w istocie „zakazanie” używania znaku towarowego, natomiast organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie mogą wkraczać w uprawnienia zastrzeżone ustawowo dla innych organów.

## **Sprawy meldunkowe**

W roku 2009 r. podobnie jak w latach poprzednich materialnoprawną przesłankę orzeczeń stanowił art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.). Rozpoznano 142 sprawy obejmujące tą problematykę. Sąd wielokrotnie podkreślał w swych wyrokach, że opuszczenie lokalu, w którym osoba była zameldowana można uznać za dobrowolne i trwałe, jeżeli wynikało ono z nieskrępowanej woli przeniesienia swoich interesów życiowych w inne miejsce, a nie z powodu bezprawnych działań lub zachowań innych osób. (wyrok NSA z dnia 17

marca 2003 r. V SA 2323/02, LEX nr 159183). Podkreślano również, że zgodnie z art. 9 ust 2b ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w tym lokalu.

Głównymi przyczynami uchylecia decyzji są wciąż naruszenia zasad postępowania administracyjnego w zakresie dogłębnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W wyroku z dnia 2 kwietnia 2009 r. o sygn. akt **III SA/Wr 597/08**, podkreślono, że wydanie przez organ orzeczenia o wymeldowaniu danej osoby z pobytu stałego winno być tym samym poprzedzone postępowaniem dowodowym, którego rezultaty nie pozostawiałyby wątpliwości co do istnienia wymienionej wyżej przesłanki wymeldowania. Również w wyroku z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt **III SA/Wr 475/08**, Sąd stwierdza, że to na organach administracji publicznej ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 kpa) oraz dokonania jego pełnej oceny (art. 80 kpa). Należy temu dać wyraz w uzasadnieniu decyzji przez wskazanie faktów, które uznano za udowodnione, dowodów, na których się oparto oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 kpa).

Godną uwagi jest także teza zawarta w wyroku z dnia **2 września 2009 r.** , sygn. akt **III SA/Wr 9/09**, zgodnie z którą opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu przez osobę małoletnią, w następstwie orzeczenia sądu rodzinnego o umieszczeniu małoletniego w placówce opiekuńczo - wychowawczej lub rodzinie zastępczej należy uznać za równoważne z dobrowolnym opuszczeniem lokalu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy.

Warto zwrócić uwagę na wyroki z dnia **7 października 2009 r.** sygn. akt **III SA/Wr 54/09** oraz **III SA/Wr 55/09**, w których sąd nie podzielił stanowiska organów administracji publicznej co do bezprzedmiotowości postępowania w przypadku, gdy żądanie strony obejmuje wpisanie do dowodu osobistego konkretnego adresu miejsca pobytu. Jak stwierdzono w uzasadnieniach omawianych orzeczeń, żądanie tak sformułowane nie zostało zaspokojone poprzez wydanie nowego dowodu osobistego. Nowy dowód osobisty strona otrzymała w wyniku wszczęcia postępowania administracyjnego, po złożeniu wniosku, w sprawie wydania dowodu osobistego. Postępowanie to zostało zakończone spełnieniem żądania - wydaniem dokumentu. Ja stwierdził Sąd poza sferą rozważań zarówno organów jak i Sądu powinny pozostać przyczyny, dla których strona złożyła nowy wniosek. Wyraźnego

podkreślenia natomiast wymaga, że postępowanie będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie (wpisania konkretnego adresu do dowodu) nie zostało rozstrzygnięte co do istoty.

### **Zagadnienia proceduralne**

Wiele wydanych orzeczeń w Wydziale orzeczeń dotyczyło stosowanej przez organy procedury administracyjnej.

Odnosnie wniosku wszczynającego postępowanie, Sąd wyjaśnił, że organ dokonując oceny wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie związany jest zakresem żądania strony co do przedmiotu postępowania. Przy czym o ile charakter wniesionego pisma budzi wątpliwości organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. Ma przy tym na podstawie art. 9 k.p.a. obowiązek czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa i w tym celu powinien udzielić jej w razie potrzeby niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Oznacza to, że organ administracji nie jest sam uprawniony do precyzowania treści żądania, mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie. Podkreślenia wymaga, że konsekwencją zasady ogólnej przyjętej w art. 9 k.p.a. jest przepis art. 64 § 2 k.p.a., który nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia braków formalnych podania wszczynającego postępowanie administracyjne. Jest to forma ochrony jednostki przed negatywnymi skutkami nieznajomości prawa, bowiem rozstrzygnięcie sprawy co do istoty może nastąpić tylko po dokładnym wyjaśnieniu jej stanu faktycznego. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Podanie dotknięte brakami wymienionymi w art. 64 k.p.a. stanowi takie żądanie. W myśl art. 64 § 2 k.p.a. jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Powyższe oznacza, że podanie dotknięte tymi brakami nie jest zdolne do wywołania skutku prawnego jakim jest wszczęcie postępowania administracyjnego (**wyrok z dnia 18 lutego 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 457/08**).

W kolejnym orzeczeniu Sąd wyjaśnił, że specyfiką postępowania administracyjnego, odróżniającą je od każdego innego typu postępowania jest układ ról procesowych. Szczególne unormowania zawarte w przepisach k.p.a. mają mianowicie na celu zredukowanie dysproporcji pomiędzy częstokroć nieorientowaną w prawie stroną, a profesjonalnym i wykwalifikowanym organem. Realizację tych zamierzeń gwarantuje między innymi przepis art. 9 k.p.a., stanowiąc jednocześnie gwarancję ochrony praw strony i zabezpieczenia jej przed negatywnymi skutkami nieznamośności nierzadko zawiłych i skomplikowanych procedur prawnych. W omawianej sprawie strona – w treści złożonego odwołania - podjęła niedwuznaczną próbę usprawiedliwienia faktu niezachowania terminu do wniesienia odwołania, tłumacząc to chorobą. Zwróciła się w związku z tym do organu z prośbą o umożliwienie „odwołania się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego”.

Uchylając zaskarżone postanowienie, Sąd podkreślił, że takie sformułowania użyte przez stronę, nie mogły zostać pominięte przy załatwianiu odwołania, tym bardziej, że organ miał do czynienia – co podniosła sama strona – z osobą w zaawansowanym już wieku (71 lat). Gdyby organ wnikliwiej zapoznał się treścią analizowanego pisma strony, z pewnością dostrzegłby potrzebę dopytania skarżącego, czy odwołanie nie zawiera aby wniosku o przewrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Stwierdzenie uchybienia terminu, bez jednoznacznego wyjaśnienia treści żądania strony, przy rozbieżności między treścią pisma wniesionego przez stronę, a jego tytułem, stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 7, art. 8, art. 9 i art. 10 k.p.a. Jeśli charakter pisma budzi wątpliwości, to organ administracji ma obowiązek, stosownie do postanowień powołanych artykułów, wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. Skoro na podstawie pisma skarżącego nie można jednoznacznie określić treści żądania, a istnieją przesłanki by sądzić, że domaga się on również przywrócenia terminu do złożenia odwołania, to powinnością organu administracji jest wyjaśnienie rzeczywistej woli strony i treści jej żądania.

Stwierdzenie uchybienia terminu, bez wyjaśnienia, czy skarżący nie wnosił o przywrócenie terminu uznać należy zatem za przedwczesne. Wydane w takich warunkach postanowienie ewidentnie narusza obowiązki organu, wynikające z art. 9 k.p.a. **(wyrok z dnia 18 listopada 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 257/09).**

Sąd zajmował się także kwestią stosowania przez organy odwoławcze art. 138 § 2 k.p.a., a więc możliwością wydawania w postępowaniu decyzji kasacyjnych.

Podnoszono, że dla zastosowania dyspozycji omawianego przepisu, niezbędne jest przywołanie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia kasacyjnego wywodów, które dałyby ostateczną odpowiedź na pytanie o zakres niezbędnego postępowania wyjaśniającego, w szczególności zaś muszą one pozwolić ocenić, czy zaistniały w sprawie podstawy do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego „w znacznej części” w stosunku do postępowania dotychczasowego, czy też wystarczające do rozstrzygnięcia sprawy mogłoby się okazać postępowanie organu odwoławczego „w celu uzupełnienia dowodów i materiałów” (art. 136 k.p.a.). Organ odwoławczy musi dokonać kwalifikacji uchybień organu pierwszej instancji.

Sąd wskazał, że rzeczą organów odwoławczych, jest określenie czy zebrany w postępowaniu pierwszoinstancyjnym materiał dowodowy wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego „w znacznej części” (a jeśli tak, to w jakim zakresie i ze wskazaniem okoliczności wymagających ustalenia i środków dowodowych mających temu służyć), czy też możliwe jest sanowanie braku postępowania, poprzez „dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie” w trybie art. 136 k.p.a. Dokonując ustalenia zakresu postępowania wyjaśniającego niezbędnego do rozpatrzenia sprawy i wydania merytorycznej decyzji, należy mieć na uwadze i to, że postępowanie wyjaśniające nie ogranicza się wyłącznie do przeprowadzenia dowodów, obejmuje bowiem także ocenę materiału dowodowego w granicach zakreślonych w art. 80 k.p.a. oraz jego systematykę stosownie do dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a.

Stosując dyspozycję art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy może wskazać okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, przy czym wskazówki te mogą dotyczyć okoliczności faktycznych, mających znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy, nie mogą natomiast przesądzić treści rozstrzygnięcia przez nakaz załatwienia jej pozytywnie lub negatywnie dla odwołującej się strony. O treści rozstrzygnięcia – w razie zastosowania przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a. – decydować może wyłącznie organ pierwszej instancji, który jest zobowiązany ponownie sprawę rozpatrzyć i rozstrzygnąć stosownie do poczynionych ustaleń.

Ponieważ sądowa kontrola decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. ogranicza się do oceny, czy w badanym przypadku zaistniały przesłanki do uchylenia



zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (co stanowi kontrolę ograniczającą się do przesłanek proceduralnych, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a.), niedopuszczalnym, bo przedwczesnym, byłoby odnoszenie się w orzeczeniu sądowym do zarzutów strony skarżącej co do zastosowanych lub niezastosowanych (prawidłowo lub nieprawidłowo, właściwie lub niewłaściwie) w sprawie przez organ pierwszej instancji podstaw prawnych, bowiem, takie odniesienie mogłoby – zamiast oceny decyzji kasacyjnej – zawierać nieuprawnioną sugestię co do sposobu załatwienia sprawy, co jest niedopuszczalne na etapie postępowania, gdy sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta merytorycznie ostateczną decyzją (**wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 733/08**).

## **Rozdział IV Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV**

### **Pomoc społeczna**

W minionym roku w tej kategorii, wbrew dotychczasowej tendencji, przeważały sprawy opatrzone wspólnym symbolem 6329. Były to głównie sprawy dotyczące przyznania prawa do świadczeń rodzinnych tj. odnoszące się do zasiłku rodzinnego, dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczeń opiekuńczych, zasiłku pielęgnacyjnego i świadczenia pielęgnacyjnego, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka przyznawane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.). Do tej samej grupy spraw należy zaliczyć również sprawy, których przedmiotem były rozstrzygnięcia wydane w oparciu o regulacje dwóch ustaw - wcześniejszej z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.) oraz aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 1, poz. 7 ze zm.). Drugą grupę pod względem liczebności stanowiły sprawy, w których przedmiotem skargi były rozstrzygnięcia organów dotyczące zasiłków - zasiłku stałego oraz zasiłków celowych, celowych specjalnych i okresowych, wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.). Ostatnią grupę stanowiły sprawy, których przedmiotem były rozstrzygnięcia organów dotyczące przyznania usług opiekuńczych.

W sporządzonych przez WSA we Wrocławiu w 2009 r. uzasadnieniach orzeczeń, dotyczących powyższej materii, widoczne jest uwzględnianie dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej. Podobnie jak w poprzednich latach w większości tych spraw przyczyną uwzględnienia skarg były istotne uchybienia procesowe organów, najczęściej sprowadzające się do naruszenia przepisów art. 7, art. 77 oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. W przeważającym zakresie wyjaśnienia wymagały kwestie prawne wywołujące trudności interpretacyjne powstałe na tle stosowania ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o

postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz nowej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Na tle sprawy dotyczącej odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem Sąd w wyroku z dnia 10 września 2009 r. wskazał, że pojęcie dziecka, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy interpretować zgodnie z definicją dziecka zawartą w art. 3 pkt 4 tej ustawy, a zatem dziecko to, bez względu na wiek, dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną, legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności wraz ze wskazaniem wymienionymi w art. 17 ust. 1. Natomiast kryterium wieku odnosi się wyłącznie do pojęcia dziecka niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 3 pkt 9 wspomnianej ustawy, które znajduje zastosowanie do odrębnego świadczenia, jakim jest zasiłek pielęgnacyjny uregulowany w art. 16 ust. 2 ustawy. Za bezzasadne uznano zatem stanowisko organów orzekających w tej sprawie, według którego, w świetle art. 17 ust. 1 tej ustawy, dziecko pełnoletnie należy traktować jako osobę, o której mowa w tym przepisie, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (sygn. akt IV SA/Wr 229/09).

Na gruncie kolejnej sprawy, w stanie faktycznym sprawy, w którym skarżąca, mająca obywatelstwo rosyjskie, zamieszkująca czasowo na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i będąca żoną obywatela polskiego, wystąpiła o przyznanie zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego na utrzymanie syna mającego obywatelstwo polskie, Sąd wyraził pogląd, że odmowa przyznania wnioskowanych świadczeń tylko dlatego, że matka nie ma obywatelstwa polskiego, w oczywisty sposób nierówno traktuje małoletniego wśród innych podobnych mu osób. W takiej sytuacji – według Sądu- dochodzi do naruszenia art. 32 ust.1 i ust. 2 Konstytucji RP. Sąd zauważył, że w omawianej ustawie - oprócz przepisu art. 1 ust. 2 określającego, komu przysługują świadczenia - ustawodawca wskazał nadto, komu przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku (art. 4 ust. 2). Przy czym Sąd dostrzegł różnicę między zakresem przedmiotowym art. 1 ust. 2 ustawy i art. 4 ust. 2, uznając jednak, że zakresy te są z sobą niesprzeczne. Osoby wymienione w art. 4 ust. 2 realizują w istocie rzeczy to, co przysługuje na mocy ustawy osobom

wymienionym w art. 1 ust. 2. Inaczej bowiem doszłoby do sytuacji, w której prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku niejako „odrywałoby się” od tego, na co w świetle ustawy zostało przeznaczone. W szczególności od celu o jakim wcześniej była mowa, a cel ten realizuje skarżąca ( sygn. akt IV SA/Wr 464/08).

W kolejnym wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. Sąd, przy okazji badania kwestii zasadności odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wyraził pogląd, wedle którego o opiekuńczym charakterze placówki nie może przesądzać fakt, że zapewnia ona lub nie, pełne utrzymanie i pełną opiekę medyczną. W orzecznictwie przyjmuje się, że zapewnienie opieki jest pojęciem innym niż zapewnienie utrzymania. Umieszczenie dziecka w placówce zapewniającej opiekę nie zwalnia rodziców od opieki w jak najszerszym znaczeniu. Na rodzicach w dalszym ciągu spoczywa obowiązek zapewnienia dziecku ubrań, zakupu podręczników, w tym również, jeżeli istnieje taki obowiązek, zapłaty za pobyt dziecka w placówce (sygn. akt IV SA/Wr 537/08).

Z kolei w innej sprawie w motywach wyroku z dnia 6 maja 2009 r. oddalającego skargę na decyzję odmawiającą uchylecia w trybie wznowienia decyzji ostatecznej uchylającej decyzję przyznającą świadczenie rodzinne na dzieci, Sąd stwierdził, że brak wiedzy strony o obowiązujących przepisach w czasie jej przesłuchania w postępowaniu administracyjnym i niewłaściwa w związku z tym dokonana przez stronę ocena określonych faktów pod względem prawnym, nie może stanowić przesłanki do wznowienia postępowania na tej podstawie. Zdaniem Sądu wskazana przez stronę okoliczność, „że źle sprecyzowała zeznania, w których stwierdziła, że zamieszkiwała w Niemczech, a jednocześnie często przebywała w Polsce”, podczas gdy „z przepisów wynika, że zamieszkiwała na stałe w Polsce, a przebywała w Niemczech”, o czym mają świadczyć dokumenty potwierdzające dzierżawę gruntu i opłacenie składek chorobowych, macierzyńskich, rentowych, emerytalnych - nie może zostać uznana za okoliczność faktyczną, bądź środek dowodowy, stanowiący podstawę wznowienia postępowania administracyjnego. Nieznajomość przez stronę w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego obowiązujących przepisów prawa nie posiada znamion podstawy restytucyjnej wznowienia postępowania administracyjnego. W żadnym przypadku nie można tłumaczyć zachowania strony błędnym przekonaniem co do treści obowiązujących przepisów prawa zgodnie z zasadą ignorantia iuris (legis) non excusat (sygn. akt IV SA/Wr 574/08).

W innej sprawie (wyrok nieprawomocny), przedmiotem której była ocena decyzji dotyczącej odmowy przyznania prawa do zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków, Sąd podzielił stanowisko organów, według którego w świetle zawartej w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych definicji utraconego dochodu, bez wpływu na wynik sprawy pozostaje fakt utraty alimentów na rzecz małoletnich dzieci w związku ze zgonem ich matki, która była zobowiązana do ich alimentacji na podstawie prawomocnego wyroku sądu powszechnego. Przepis bowiem art. 3 pkt 23 ustawy nie wymienia utraconych alimentów jako dochodu utraconego w rozumieniu tej ustawy. Katalog okoliczności stanowiących przesłankę do stwierdzenia, że rodzina utraciła dochód, określa art. 3 pkt 23 ustawy. Katalog ten ma charakter zamknięty. Sąd nie zgodził się również z powołaną przez skarżącą tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 167/07, w którym Sąd ten stanął na stanowisku, że ustawa o świadczeniach rodzinnych nie zawiera definicji pojęcia "utrata dochodu", w związku z czym powinno ono być interpretowane w sposób uwzględniający językowe dyrektywy wykładni. Sąd zauważył, że przedmiotem oceny Sądu w tej sprawie była decyzja administracyjna wydana w innym stanie prawnym. Zawierający bowiem definicję dochodu utraconego przepis art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych został dodany przez art. 27 pkt 2 lit. j ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 723), z mocą od dnia 1 września 2005 r. Przepis art. 3 pkt 23 lit. e) stanowił, że przez utratę dochodu należy rozumieć m.in. utratę dochodu spowodowaną niedotrzymywaniem części lub całości zasądzonych świadczeń alimentacyjnych. Jednakże art. 3 pkt 23 lit. e) ustawy został uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. g) ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o podatku rolnym (Dz. U. Nr 109, poz. 747) z dniem 6 lipca 2007 r., w związku z czym w dacie orzekania w niniejszej sprawie nie obowiązywał. W uzasadnieniu projektu powyższej zmiany podano, że z uwagi na fakt, że często wysokość wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych zmienia się każdego miesiąca, co powoduje konieczność zmiany decyzji, w związku z czym proponuje się aby zmiany egzekucji świadczeń alimentacyjnych w trakcie okresu zasiłkowego nie wpływały na prawo do świadczeń rodzinnych do końca okresu zasiłkowego. Zmiany te będą natomiast miały wpływ na prawo do świadczeń alimentacyjnych w kolejnym okresie zasiłkowym ( IV SA/Wr 421/09).

W zakresie spraw odnoszących się do przyznania usług opiekuńczych na tle stanu faktycznego sprawy dotyczącej odpłatności za pobyt w domu opieki, Sąd wskazał, że sposób wyliczenia wysokości odpłatności za pobyt w Domu Pomocy Społecznej, obciążającej osobę zobowiązaną w świetle ustawy do jej ponoszenia, nie może sprowadzać się wyłącznie do mechanicznej, matematycznej operacji rachunkowej, polegającej z jednej strony na ustaleniu wysokości dochodów członków rodziny osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności, a z drugiej strony na ustaleniu wysokości przekroczenia przyjętego w ustawie kryterium dochodowego. Organy nie mogą pominąć w tej ocenie możliwości ponoszenia przez osobę zobowiązaną kosztów odpłatności w kontekście całokształtu jej sytuacji rodzinnej, materialnej, osobistej i zdrowotnej. Nie wyczerpuje natomiast tego obowiązku ograniczenie postępowania dowodowego do badania wysokości uzyskiwanego przez osobę zobowiązaną i jej rodzinę dochodu (sygn. akt IV SA/Wr 562/08).

### **Sprawy zatrudnienia i bezrobocia**

Najliczniejszą grupę spraw załatwianych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu z tej kategorii stanowiły sprawy dotyczące statusu bezrobotnego. Pojawiały się także sprawy zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków przedemerytalnych, dodatków szkoleniowych, stypendiów, nienależnie pobranych świadczeń.

W omawianym zakresie rozpatrywano sprawy wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm.).

W szeregu tych spraw Sąd dopatrywał się nieprawidłowości powodujących skasowanie zaskarżonej decyzji.

Podstawę uchylenia decyzji stanowiły w większości uchybienia proceduralne, polegające na naruszeniu przepisów art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3 kpa tj. naruszeniu przez organ administracyjny zasady prawdy obiektywnej poprzez niedopełnienie obowiązku należytego ustalenia podstawy faktycznej decyzji i jej oceny. Tytułem przykładu można tu wymienić wyroki: z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt 436/08, z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 218/09 oraz z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 221/09.

Sąd stwierdził także w paru sprawach naruszenie przepisów prawa materialnego. W jednym z orzeczeń, uchylającym decyzje obu instancji, przedmiot kontroli Sądu stanowiła decyzja Wojewody Dolnośląskiego w części dotyczącej odmowy przyznania skarżącej prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Organy orzekające odmówiły skarżącej prawa do zasiłku dla bezrobotnych z uwagi na niespełnienie przez nią warunków określonych w art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Istota sprawy sprowadzała się do oceny prawidłowości zastosowanej przez orzekające w sprawie organy administracji wykładni przepisu art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. „a” ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w szczególności wykładni użytego przez ustawodawcę w tymże przepisie sformułowania "osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy". Ustawodawca bowiem nie zamieścił definicji tego pojęcia w przepisach powołanej ustawy. Skoro zatem brak jest tej definicji w przepisach ustawy, a przy wykładni przepisów prawnych należy brać pod uwagę znaczenie użytych tam pojęć i zwrotów w kontekście ujednoczenia ich znaczenia, to zdefiniowanie pojęcia "minimalne wynagrodzenie" winno nastąpić przy zastosowaniu nie tylko i wyłącznie wykładni gramatycznej, ale przede wszystkim wykładni systemowej.

Sąd podzielił dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006r. sygn. akt I OSK 175/06, LEX nr 275469 wykładnię art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. „a” ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w związku z czym zastosowaną przez organy administracji orzekające w niniejszej sprawie odmienną wykładnię powyższego przepisu prawa uznał za nietrafną (wyrok z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 98/09).

Sąd uchylił decyzję I i II instancji stwierdzając naruszenie prawa materialnego poprzez wadliwą wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 48 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co miało, zdaniem Sądu, wpływ na wynik sprawy. Spór między stronami dotyczył kwestii prawnej, a mianowicie jakie przepisy prawa materialnego dotyczące wysokości dodatku aktywizacyjnego powinny mieć zastosowanie w sprawie. Meritum tego sporu w istocie rzeczy sprowadzało się do rozstrzygnięcia, czy prawo do dodatku aktywizacyjnego powstaje od dnia złożenia wniosku, czy od dnia wydania decyzji przyznającej dodatek, a co za tym idzie, do udzielenia odpowiedzi na pytanie,

na podstawie jakich przepisów art. 48 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - obowiązujących do dnia 26 października 2007 r., czy też obowiązujących po dniu 26 października 2007 r. - organy były zobligowane rozstrzygnąć sprawę przyznania skarżącej dodatku aktywizacyjnego.

W ocenie Sądu decyzja przyznająca dodatek aktywizacyjny oraz określająca jego wysokość ma charakter decyzji deklaratoryjnej tzn. jest decyzją potwierdzającą istnienie stosunku prawnego - prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisów prawa. Decyzja przyznająca dodatek nie tworzy bowiem nowego stosunku prawnego, lecz potwierdza istnienie dotychczasowego. Wobec tego organ administracji publicznej wydający decyzję o wysokości dodatku aktywizacyjnego stosuje przepisy prawa materialnego obowiązujące w dniu orzekania.

W przypadku kiedy mamy do czynienia z obowiązkiem bądź prawem wynikającym wprost z ustawy (z mocy prawa), skutek prawny następuje z datą ustaloną w tej ustawie, natomiast akt administracyjny konkretyzujący przedmiot i skierowany do indywidualnego adresata ma charakter deklaratoryjny.

Nie zaakceptowano tym samym stanowiska organu, według którego nabycie prawa do dodatku aktywizacyjnego w określonej wysokości następuje z chwilą złożenia wniosku i spełnienia warunków ustawowych.

Sąd wypowiedział się również odnośnie normy intertemporalnej zawartej w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniającej ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, stwierdzając, że ma ona zastosowanie wyłącznie do decyzji ostatecznych i prawomocnych przyznających dodatki aktywizacyjne w określonej wysokości, na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących. Ustawodawca w tym przepisie przejściowym, szanując prawa nabyte, zagwarantował wypłatę dodatków aktywizacyjnych w dotychczasowej wysokości, czyli 30% kwoty zasiłku dla bezrobotnych (z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 98/09).

## **Kombatanci**

W porównaniu do lat poprzednich, liczba „spraw kombatanckich” znacznie zmalała.

Materiał sprawozdawczy objął wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzeczenia w następujących przedmiotach: odmowa wznowienia



postępowania administracyjnego, umorzenie postępowania administracyjnego wznowionego w sprawie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich, odmowa przyznania uprawnień do świadczenia pieniężnego oraz przyznanie doraźnej pomocy pieniężnej.

W większości z tych spraw Sąd skargi oddalił, nie dopatrując się naruszeń prawa materialnego i procesowego, podzielając jednocześnie argumentację organów administracyjnych. I tak, np.:

- Sąd wskazał, że w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji został powołany przepis art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.), który stwarza możliwość przyznania kombatantowi stosownej pomocy pieniężnej, jednak nie wiąże organu orzekającego w sprawie. Na jego podstawie organ ten działa w ramach uznania administracyjnego. Stwierdził jednakże, że skarżący kwestionuje decyzję administracyjną wydaną w trybie samokontroli. Przepis art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.); dalej p.p.s.a., powołany w zaskarżonej decyzji stanowi bowiem, iż organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Zaskarżona decyzja natomiast uchyla decyzję wcześniejszą Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, którą skarżącemu przyznano taką pomoc w kwocie 500 zł i odnosząc się pozytywnie do argumentacji skargi pomoc tę określa w takiej kwocie jak ją wyliczył skarżący. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że orzeczenie to zapadło zgodnie z regułą art. 54 § 3 p.p.s.a., w której najistotniejszą przesłanką nowego orzeczenia jest uwzględnienie skargi w całości (wyrok z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/09);

- w kolejnej sprawie skarżący domagał się przyznania świadczenia określonego w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniach pieniężnych przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.).

Po zbadaniu akt sprawy Sąd stwierdził, że z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy wynika, iż wnioskowane świadczenie pieniężne może być przyznane, gdy zostały spełnione wszystkie przesłanki wymienione w tym przepisie. Bezspornym natomiast

jest, że skarżący tego warunku nie spełnił (wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 357/09);

- w innej sprawie podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy art. 105 § 1 w związku z art. 154 § 1 k.p.a. Według Sądu, w sprawie tej Kierownik Urzędu prawidłowo zakwalifikował wniosek skarżącej jako kolejny wniosek o uchylenie lub zmianę, w trybie określonym w art. 154 § 1 k.p.a., ostatecznej decyzji własnej i uznał, że bezprzedmiotowe jest prowadzenie postępowania w sprawie rozstrzygniętej już inną decyzją administracyjną w sytuacji, gdy w ponownym postępowaniu mogłaby zapaść identyczna decyzja, gdyż procedura rozpoznawania wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji w trybie art. 154 k.p.a. nie przewiduje rozstrzygnięcia w postaci odmowy wydania decyzji z tego powodu, iż sprawa została już rozstrzygnięta inną ostateczną decyzją. Za słuszne zatem Sąd uznał rozstrzygnięcie polegające na umorzeniu postępowania (wyrok z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 6/09).

Z kolei, eliminując w jednej ze spraw z obrotu prawnego wadliwe orzeczenia Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Sąd spostrzegł, że organ orzekający, przed wydaniem decyzji, nie rozpatrzył wniosku strony o przywrócenie terminu do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania. Z tego powodu całość postępowania obarczona została istotną wadą, a pod adresem organu skierowano zarzut naruszenia przepisów art. 7, art. 8 oraz art. 59 k.p.a. (wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 100/09).

### **Powszechny obowiązek obrony**

W 2009 roku Sąd kontynuował linię orzeczniczą wypracowaną w sprawach z tego zakresu w latach poprzednich.

I obecnie, większość rozstrzygniętych przez Sąd spraw objęła te z zakresu orzekania o zdolności do pełnienia czynnej lub zawodowej służby wojskowej. Jednakże, mimo znacznej przewagi liczebnej tego rodzaju spraw, pojawiły się też inne, dotyczące odmowy odroczenia zasadniczej służby wojskowej, powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, odmowy wydania zaświadczenia czy przyznania żołnierzowi zasiłku na utrzymanie członków rodziny.

Pośród orzeczeń eliminujących wadliwe decyzje organów administracyjnych z obrotu prawnego daje się zauważyć przewagę tych, w których podstawę uchylen

stanowiły uchybienia natury proceduralnej w postaci naruszenia art.art. 7, 9, 11, 75, 77, 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy te naruszano łącznie ale wystąpiły też przypadki naruszenia tylko poszczególnych z nich.

Istotą tych naruszeń był fakt, iż organy decyzyjne nie badały i nie oceniały całości zgromadzonej dokumentacji lekarskiej, także tej przedstawianej przez strony oraz kwestii przez nie podnoszonych. Nie wyjaśniały tym samym, w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, wszystkich istotnych dla spraw okoliczności. Wielokrotnie błędnie ustalały przesłanki warunkujące stopień zdolności do pełnienia służby wojskowej. Z kolei, uzasadniając swe orzeczenia, ograniczały się do wskazania jednostki chorobowej z przypisaniem jej stosownego paragrafu z załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. Nr 151, poz. 1595) albo z załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 133, poz. 1422) lub też do zbyt ogólnych stwierdzeń, nie wypełniając w ten sposób warunków sformułowanych w przepisach prawa. Tym samym, nie wyjaśniały dostatecznie zasadności podjętych rozstrzygnięć, w związku z czym uniemożliwiały stronom ich ocenę. Nie uzasadniły też powodów użycia znajdujących się w opisach niektórych schorzeń pojęć niedookreślonych, takich jak „nieznacznie” i „znacznie” upośledzających m.in. sprawność ustroju, których zastosowanie miało wpływ na proces decyzyjny.

Pośród spraw, w których Sąd dopatrzył się naruszeń prawa należy też wskazać na następujące:

- w rozstrzygnięciu w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia Sąd uznał, że organy wojskowe naruszyły przepis art. 218 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające; organy orzekające nie ustaliły, jakiej treści żądanie skarżący rzeczywiście sformułował we wniosku. Zatem, odmowa wydania stosownego zaświadczenia była, zdaniem Sądu, co najmniej przedwczesna (wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 557/08);
- w kolejnej sprawie Sąd stwierdził, że już po zakończeniu postępowania w sprawie decyzją ostateczną, skarżący przedstawił nowy dowód w postaci opinii lekarza

specjalisty, zawierający odmienną ocenę stanu jego zdrowia aniżeli zawarta w orzeczeniach, na których opierała się wojskowa komisja lekarska, zaś ocenę tę należy uznać za istotną dla sprawy. Jak wskazał Sąd, wprowadzie sam dowód nie może być podstawą wznowienia postępowania, gdyż nie istniał w dniu wydania decyzji, jednak za podstawę taką można uznać nowe okoliczności faktyczne (fakty) z opinii tej wynikające. Okoliczności te mogłyby mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy zakończonej zaskarżoną do Sądu decyzją ostateczną (wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 63/09);

- z kolei, załatwiając sprawę w przedmiocie odmowy udzielenia odroczenia zasadniczej służby wojskowej Sąd wskazał, że szczegółowe warunki udzielania odroczeń reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej (Dz. U. Nr 118, poz. 800). Z postanowień § 8 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że poborowy, który został powołany do odbycia zasadniczej służby wojskowej, może złożyć wniosek o udzielenie odroczenia zasadniczej służby wojskowej co najmniej na czternaście dni przed dniem stawienia się do odbycia zasadniczej służby wojskowej, określonym w karcie powołania. W sprawie tej Sąd stwierdził, że nie został zachowany termin określony w tym przepisie. Postępowanie administracyjne uruchomione wnioskiem w przedmiocie odroczenia zasadniczej służby wojskowej było zatem bezprzedmiotowe (wyrok z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 602/08).

### **Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych**

W sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych dominowały sprawy związane z pełnieniem służby w Policji. Sąd oddalał skargi w przedmiocie zwolnienia ze służby, a także przeniesienia na inne stanowisko nie dopatrując się naruszeń prawa materialnego i procesowego przez organy orzekające.

W jednej ze spraw, dotyczącej przyznania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby, Sąd natomiast uchylił decyzje obu instancji wobec naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności art. 10 kpa, nakładającego na organy obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, co dawało podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (wyrok z dnia 11 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 185/07).

W innej zaś, Sąd zobowiązał Komendanta Wojewódzkiego Policji do wydania opinii za okres służby. Zaakceptowano linię orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którą w obecnym stanie prawnym funkcjonariuszom Policji przysługuje prawo żądania poddania opinii służbowej kontroli sądowej, jako że przełożony właściwy do rozpatrzenia odwołania od tej opinii wydaje w tym zakresie ostateczną decyzję. Przedmiotem skargi było niedoręczenie skarżącej decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji utrzymującej w mocy wydaną opinię, co zdaniem Sądu było równoznaczne z niezłatwieniem sprawy administracyjnej (wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SAB 9/09).

Sąd orzekał również w sprawach związanych z pełnieniem służby przez żołnierzy zawodowych. W jednej z nich Sąd wyrokował w przedmiocie przyznania należności finansowej w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej i skargę oddalił nie dopatrując się naruszeń prawa materialnego i procesowego, dzieląc jednocześnie argumentację organów decyzyjnych (wyrok z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 15/08). W innej zaś wypowiedział się w przedmiocie ustalenia równowartości kosztów zakwaterowania, umundurowania, wyżywienia, świadczeń związanych z nauką, dojazdu do miejsca pobierania nauki poniesionych w czasie studiów żołnierza zawodowego. Sąd uchylił decyzje obu instancji z powodu wadliwie dokonanej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego, co miało wpływ na wynik sprawy. Zdaniem Sądu zakres pojęcia „czas trwania studiów” warunkujący ustalenie wysokości kosztów podlegających zwrotowi w związku z nauką i utrzymaniem, należy wyklądać systemowo mając na względzie nie tylko postanowienia ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.), lecz także odpowiednio ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym i ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, a także mając na względzie regułę, że treść przepisów wykonawczych nie może mieć znaczenia przy interpretacji przepisów ustawy. Skoro ustawodawca uzależnia skutki prawne od zaistnienia określonych okoliczności – faktów prawotwórczych, to należy dokonywać interpretacji tych faktów biorąc pod uwagę racjonalność prawodawcy i spójność systemu prawnego. Organ, ustalając okres naliczania kosztów kształcenia żołnierza poniesionych na utrzymanie i naukę w czasie studiów wyższych podlegających zwrotowi, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o służbie żołnierzy zawodowych, powinien interpretować pojęcie „czas studiów”, jako okres od dnia immatrykulacji i złożenia ślubowania przez studenta do

dnia złożenia przez studenta egzaminu dyplomowego. Norm prawnych określających obowiązki obywatela wobec organów Państwa nie można wyklądać w ten sposób, by wyprowadzać z nich wnioski, co do istnienia obowiązków dalej idących, niż wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Sąd podzielił zarzut strony skarżącej, że łączne rzeczywiste koszty poniesione na naukę i utrzymanie, powinny być oparte wyłącznie na dokumentach księgowych. Przepisy § 17 rozporządzenia z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką wyraźnie bowiem stanowią, że koszty utrzymania i nauki muszą być kosztami rzeczywistymi, a więc kosztami udokumentowanymi, faktycznie poniesionymi i opartymi na dokumentacji księgowej. Wykluczają natomiast określenie kosztów utrzymania i nauki w drodze oszacowania na podstawie określonych dokumentów. Zgodnie z rozporządzeniem rzeczywiste poniesione koszty to koszty, które zostały poniesione w związku z kształceniem określonej grupy żołnierzy, w określonym czasie i zostały ujęte w ewidencji księgowej. Przelicza się je w odniesieniu do jednego kandydata na żołnierza zawodowego i w ten sposób uzyskuje się rzeczywiście poniesiony koszt związany z nauką, który faktycznie stanowi średnią rzeczywistych kosztów przypadających na każdego żołnierza. Przy czym ustalenia kosztów w drodze decyzji dokonuje dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz zawodowy pełni służbę wojskową, co wynika z art. 54 ust. 4 ustawy (wyrok z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 250/09).

Pojawiła się też sprawa, w której Sąd uchylił decyzje organów obu instancji w przedmiocie przeniesienia funkcjonariusza służby celnej stwierdzając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641 ze zm.) oraz prawa procesowego, tj. art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 1 kpa w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd stanął na stanowisku, że odwołanie skarżącej ze stanowiska Kierownika Referatu nie powoduje zwolnienia ze służby celnej, co wynika z treści art. 25 ust. 4 i 5 ustawy. Odwołanie skarżącej ze stanowiska kierowniczego bezpośrednio przed wydaniem decyzji o przeniesieniu jej na nowe stanowisko służbowe nie pozwala zatem na ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości z jakiego stanowiska służbowego skarżąca została przeniesiona na stanowisko służbowe kontrolera celnego, a tym samym czy są to w istocie stanowiska równorzędne. Organy orzekające w sprawie nie wykazały na podstawie jakich przesłanek ustaliły, iż

skarżącą przeniesiono na równorzędne stanowisko służbowe. Stanowisko równorzędne oznacza, zdaniem Sądu, stanowisko spełniające cechy charakterystyczne dla dotychczasowego stanowiska takie jak np. samodzielność stanowiska, bezpośrednia podległość służbowa. Niezależnie od tego, że organy orzekające w sprawie nie wykazały z jakiego w istocie stanowiska skarżąca została przeniesiona na równorzędne stanowisko służbowe, Sąd zwrócił uwagę na to, że z całości regulacji zawartych w ustawie o służbie celnej, jak również z aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie nie wynika, aby stanowisko kierownika referatu oraz stanowisko kontrolera celnego, na które została przeniesiona skarżąca były stanowiskami równorzędnymi. Naruszenie art. 18 ust. 2 ustawy o służbie celnej polegało również na tym, że ważne względy służbowe, o których mowa w powyższym przepisie, zostały wykazane w obu decyzjach w sposób zbyt ogólny poprzez wskazanie braków kadrowych w urzędzie celnym wymagających uzupełnienia w celu zapewnienia terminowego i prawidłowego wykonywania zadań nałożonych na tę komórkę organizacyjną. Z decyzji tych nie wynika bowiem jakiego rodzaju zadania urzędu celnego uzasadniały przeniesienie skarżącej na równorzędne stanowisko służbowe. Ponadto naruszono art. 18 ust. 5 ustawy o służbie celnej, z którego wynika, że funkcjonariuszowi przeniesionemu na takie samo lub równorzędne stanowisko służbowe przysługuje uposażenie stosownie do wykonywanych obowiązków służbowych, lecz nie niższe od dotychczas otrzymywanego, gdyż skarżąca na rozprawie podała, że jej wynagrodzenie uległo obniżeniu (wyrok z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 603/08).

### **Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz działalności badawczo-rozwojowej**

W sprawach z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz działalności badawczo rozwojowej, Sąd rozstrzygał zwłaszcza o legalności decyzji Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w sprawie odmowy przyznania stypendium za wyniki w nauce, decyzji o skreśleniu z listy uczestników studium doktoranckiego, a także w sprawach skarg na decyzje Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. Generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu w przedmiocie odmowy

przyjęcia do studium oficerskiego oraz skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stypendium szkolnego.

W jednym z wyroków, Sąd podtrzymując dotychczasową linię orzecznictwa i uchylił decyzję Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w przedmiocie odmowy przyznania stypendium za wyniki w nauce. Sąd zauważył, że warunek do otrzymania stypendium naukowego w postaci złożenia indeksu do 30 września wykracza poza zakres spraw przekazanych art. 186 § 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym do regulacji regulaminowej. Zdaniem Sądu gdyby intencją ustawodawcy było czasowe ograniczenie składania wniosków o stypendium naukowe niewątpliwie stosowne postanowienie znalazłoby się w ustawie, w przepisach o charakterze materialnoprawnym. Tym samym założony w regulaminie termin do składania indeksów należałoby uznać za termin natury porządkowej. Brak bowiem powodów, aby uważać ten termin za termin o charakterze procesowym.

Stanowisko to dodatkowo wspiera treść przepisu art. 175 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, według którego stypendium za wyniki w nauce może być także przyznawane bez konieczności składania wniosku przez studentów. Skoro tak to wprowadzenie do regulaminu określonego rygoru (wniosek plus złożenie w terminie indeksu) jest z tym uregulowaniem sprzeczne. **(wyrok z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 109/09).**

Odrębną kategorię spraw z tego zakresu, którą warto wymienić, stanowiły sprawy skarg ze osób fizycznych na uchwały organów samorządu w sprawie odwołania ze stanowisk dyrektorów szkół.

Jednym z wyroków, wydanych w tych sprawach stwierdzono nieważność uchwały zarządu powiatu w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora liceum ogólnokształcącego.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podkreślił, że z przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 56, poz. 272 ze zm.), wynika wprost, że przewidziana tym przepisem instytucja ma charakter wyjątkowy, albowiem ustawodawca dopuszcza jej stosowanie (odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego, bez wypowiedzenia) tylko w przypadku wystąpienia "przypadku szczególnie uzasadnionego". W pojęciu tym, zdaniem Sądu, nie mieści się każde naruszenie prawa, a co za tym idzie nie każde naruszenie prawa powoduje obligatoryjne odwołanie z funkcji na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2, a tylko tak istotne (poważne)



naruszenie prawa, które można by zakwalifikować jako "przypadek szczególnie uzasadniony". Dokonanie oceny, czy w danym przypadku wystąpiły przesłanki do zastosowania przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty wymaga zapoznania się z argumentacją organu wskazującą jakie to "przypadki szczególnie uzasadnione" w danej sprawie przemawiały za skorzystaniem przez organ z wyjątkowej instytucji przewidzianej w tym przepisie prawa. Zaniedbania w zakresie gospodarki finansowej szkoły, polegające na uchybieniach w dziedzinie rachunkowości nie stanowią szczególnie uzasadnionych powodów odwołania osoby z funkcji dyrektora szkoły w trybie art. 38 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. W związku z tym nieprawidłowości dotyczące środków finansowych, mogą stanowić podstawę odwołania dyrektora ze stanowiska, tylko po uprzednim wydaniu negatywnej oceny zadań wymienionych w art. 34 a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca. **(wyrok z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt 49/09).**

### **Sprawy samorządowe**

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego rozpatrywanych w Wydziale IV dominowały skargi wojewody na uchwały jednostek samorządu terytorialnego (20). W pozostałym zakresie przedmiotem rozpoznania były skargi jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze (7).

### **Stosunki pracy i stosunki służbowe**

W szeregu spraw Sąd podtrzymał linię orzecznictwa ukształtowaną w latach ubiegłych, stwierdzając nieważność w całości lub w części postanowień regulaminów określających wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: w tym przede wszystkim dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia. Zdaniem Sądu do najczęstszych naruszeń prawa przez organy stanowiące samorządu terytorialnego dochodzi poprzez niestosowanie ścisłej wykładni norm kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Sąd uznał, że realizując przysługującą kompetencję, organ upoważniony musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w

upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie Sądu, regulamin, jako akt prawa miejscowego, ma charakter wykonawczy wobec ustawy i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 Kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie unormowań z zakresu prawa pracy - dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Zdaniem Sądu zasady przyznawania nauczycielom dodatków: w tym przede wszystkim dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia powinny być ustalane tylko na podstawie i w granicach ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

Sąd zwrócił także uwagę, że wypłata dodatków dla nauczycieli nie może być uzależniona od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, takich jak np. „współpraca z innymi jednostkami podległymi Radzie”, czy „złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska”. **(wyroki: z 25 lutego 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 494/08, z 16 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 187/09, z 3 czerwca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 94/09, z 5 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 300/09).**

Przedmiotem sporu była również kwestia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych. Sporne uchwały zostały podjęte na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej. Przepis ten stanowi, że członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.

Uchwały regulujące tę materię, zdaniem organów samorządu, nie miały cech generalności i abstrakcyjności i nie były aktami powszechnie obowiązującymi. Nie stanowiły, zatem podstawy do orzekania w szeroko pojmowanym zakresie o prawach obowiązkach mieszkańców gminy, nie kształtowały sytuacji prawnej jej adresatów. Posiadały natomiast cechy aktu wewnętrznego i dotyczyły wyłącznie relacji: organ gminy – członek ochotniczej straży pożarnej. Natomiast w ocenie organu nadzoru,

uchwała regulująca tę materię jest aktem prawa miejscowego, zatem warunkiem jej wejścia w życie jest ogłoszenie w ustawowo przewidzianym trybie. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru i uznał w obu sprawach, że unormowanie zakwestionowanej uchwały wykazuje cechy aktu normatywnego, generalnego (w odróżnieniu od aktu indywidualnego, jakim jest np. decyzja administracyjna), skierowanego do nieokreślonej liczby adresatów oraz stanowiącego o zakresie ich uprawnień i obowiązków w sferze oznaczonych stosunków prawnych. Zdaniem Sądu, organ nadzoru zasadnie stwierdził, że badane uchwały nie mogą zostać uznane za akty kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczą podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Świadczy o tym treść art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w myśl której ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży I pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, co oznacza, że samodzielnie określa swoje cele, struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

Skoro uchwały miały cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać je za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, przeto ich promulgacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), gdyż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w rozpoznawanej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez radę gminy (art. 3 ustawy). **(wyroki: z dnia 16 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 93/09 oraz 4 marca 2009, sygn. akt IV SA/Wr 33/09).**

W jednej ze spraw Sąd oddalił skargę prezydenta miasta na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia prezydenta miasta w sprawie powierzenia obowiązków dyrektora Centrum Kształcenia Ustawicznego. W ocenie Sądu, dla oceny legalności zakwestionowanego przez organ nadzoru zarządzenia istotny jest fakt, że osoba, której powierzono obowiązki dyrektora Centrum Kształcenia Ustawicznego w istocie rzeczy nie miała statusu nauczyciela tego Centrum, gdyż nie została zatrudniona przez dyrektora Zespołu Placówek Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego, w skład którego wchodziło Centrum Kształcenia Ustawicznego. Wobec tego powierzenie przez prezydenta miasta obowiązków dyrektora Centrum mogło

nastąpić dopiero po uprzednim zatrudnieniu w okresie, w którym szkołą nie kierował już jej dotychczasowy dyrektor. **(wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 93/09).**

Stanowisko WSA podtrzymał NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną z **dnia 7 grudnia 2009 r. I OSK 695/09.** NSA wskazał, że zgodnie z art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zasadą jest wyłanianie dyrektorów szkoły w drodze konkursu. Natomiast m.in. do czasu wyłonienia dyrektora w tym trybie, można powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora określonym w ust. 5 tego artykułu osobom. Wbrew twierdzeniu skargi kasacyjnej w tym trybie można było powierzyć pełnienie tych obowiązków jedynie wicedyrektorowi szkoły, a w szkołach w których nie ma wicedyrektorów, nauczycielowi tej szkoły. W związku z tym, zdaniem NSA, „słusznie Sąd pierwszej instancji uznał, że powierzenie obowiązków dyrektora osobie, która nie była nauczycielem danej szkoły było sprzeczne z prawem”.

### **Pomoc społeczna**

W tej grupie spraw warto odnotować, że Sąd oddalił skargę prokuratora rejonowego na uchwałę rady miejskiej w przedmiocie określenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała podjęta w oparciu o art. 90f ustawy o systemie oświaty, określając zarówno sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego (art. 90f pkt 1), formę, w jakiej udzielane będą stypendia szkolne (art. 90f pkt 2), a także regulacje odnoszące się do trybu i sposobu udzielania stypendium szkolnego (art. 90f pkt 3 i 4) zawiera wszystkie elementy obligatoryjne i realizuje tym samym w pełni upoważnienie ustawowe. **(wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 568/08).**

Innym wyrokiem Sąd oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały rady miejskiej w sprawie przekazania do gminnego ośrodka pomocy społecznej zadania polegającego na podejmowaniu działań wobec dłużników alimentacyjnych uregulowanych w przepisach rozdziału 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378 ze zm.). Zdaniem Sądu, organ gminy będąc obiektywnie właściwy do podjęcia uchwały, w sposób ustawowo określony zrealizował swoje

obowiązki. Wbrew twierdzeniom skargi w rozpatrywanej sprawie nie doszło wyłącznie do wskazania błędnej podstawy prawnej – co istotnie w pewnych okolicznościach nie musiałyby skutkować sankcją nieważności – ale doszło do faktycznego „przemieszczenia podstaw prawnych”, co w odniesieniu do zakresu upoważnień unormowanych w przepisach ustrojowych samorządu gminy może zostać z jednej strony poczytane, jako podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, bądź jako podjęcie uchwały z naruszeniem zakresu upoważnienia ustawowego do regulowania przez organ gminy spraw zleconych, z uwagi na niekompletność regulacji zawartych w kwestionowanej uchwale. Brzmienie postanowień Statutu, a w szczególności jego § 8 pkt 3, w myśl którego burmistrz udziela kierownikowi ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych oraz własnych gminy, potwierdza zbędność sięgania przez organy stanowiące gminy do wskazanego przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przy założeniu zachowania przez nie właściwego trybu implementowania zadań zleconych z zakresu administracji publicznej jednostkom organizacyjnym gminy. Jednocześnie § 13 tego statutu przewiduje, że zmiana postanowień statutu odbywa się w trybie właściwym do jego nadania. Rozszerzenie więc zadań ośrodka pomocy społecznej ponad te wymienione w § 4 jego Statutu, winno również przybrać formę uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutu ośrodka pomocy społecznej. **(wyrok z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 36/09).**

### **Gospodarka komunalna, gospodarowanie mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy**

W zakresie spraw związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a w szczególności zarządzaniem lokalowym zasobem gminy, podobnie jak w poprzednich latach najwięcej problemów stwarzała organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego interpretacja przepisów art. 4, art. 21 i art. 36 ustawy z dnia 21 maja 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.). Dochodziło do naruszenia norm kompetencyjnych uprawniających organy stanowiące gminy do ustalenia zasad gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

Sąd stwierdził częściową nieważność uchwały rady miejskiej w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych, jako odrębnych nieruchomości w budynkach mieszkalnych stanowiących własność miasta. W ocenie Sądu przepisy uchwały, w zaskarżonym zakresie, w sposób istotny naruszają art. 36 ustawy z dnia 21 maja 2001 r. o ochronie praw lokatorów, gdyż zawierają niedopuszczalny zapis dotyczący rezygnacji z dochodzenia roszczeń na drodze administracyjnej lub sądowej. O zasadności żądania decydują sądy, ale każdy obywatel ma prawo do wystąpienia z roszczeniem nawet, jeżeli nie uzyska lub nawet nie może uzyskać ochrony prawnej. Ponadto Sąd także stwierdził, że zaskarżone postanowienia uchwały naruszały bezwzględnie obowiązującą normę art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w której ustawodawca nie tylko określił termin zwrotu kaucji (miesiąc od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę), ale również wprowadza obowiązek zwrotu kaucji – niezależnie od daty jej wpłacenia. Z przepisów powoływanych wynika, że istotny jest fakt wpłacenia kaucji przez najemcę – bo ten fakt powoduje obowiązek zwrotu niezależnie, czy gmina lub miasto przejęły ją od innych podmiotów. **(wyrok z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 32/09).**

W innym wyroku, Sąd stwierdził, że rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych w zakresie ustalania sztywnej wysokości kaucji zabezpieczającej. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy - jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Natomiast wprowadzenie przedmiotowej regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego. **(wyrok z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 77/09).**

Sąd stwierdził również nieważność w części uchwały rady miejskiej w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zasadność tego stanowiska potwierdza treść uregulowania zawartego w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z

osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to dotyczy tylko osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu tychże konkretnych lokali tj. lokali socjalnych. Nie może natomiast zostać rozciągnięte, w drodze uchwały rady gminy, na wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Pomimo określenia tych umów, jako „przystąpienie do długu” rzeczywistym celem umów zawieranych na podstawie tej regulacji była spłata zadłużenia obciążającego dany lokal, zadłużenia pozostałego po poprzednim najemcy tego lokalu, co też może wskazywać na umowę o przejęciu długu, a nie umowę o przystąpieniu do długu. Sąd uznał, że zaskarżone regulacje naruszają szeroko rozumianą swobodę umów, jako uprawnienie do kształtowania przez podmioty wiążących je stosunków prawnych. Decyzja o zawarciu umowy opierać się musi na woli stron. Stąd uzależnienie przez organ gminy zawarcia umowy najmu od spłaty długu uznane być powinno za istotne naruszenie przepisu art. 519 § 2 k.c. przez to, że tę wolę stron istotnie ogranicza. **(wyrok z dnia 17 czerwca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 597/08).**

Innym problemem, na jaki zwrócił uwagę Sąd była interpretacja postanowień art. 22 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. nr 31, poz. 266 ze zm.). Sąd uznał, że do dokonania czynności, o której mowa w art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), właściwy jest organ wykonawczy gminy. Przepis ten stanowi, że z mieszkaniowego zasobu gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne. Z treści tego przepisu nie wynika, by czynność wydzielenia takiej części lokali wymagała uchwały rady gminy, albowiem, gdy taka forma działania organu gminy jest wymagana ustawa wyraźnie o tym stanowi. W zadaniu odrębnym do tego wyroku uznano, że rada miejska uchwałą w sprawie wydzielenia z zasobu miasta lokali, które przeznaczy się na wynajem jako lokale socjalne nie naruszyła w sposób istotny (oczywisty) przepisów prawa. Podniesiono, że skoro ustawa o ochronie praw lokatorów nie zawiera przepisu, który ogólnie wskazywałby właściwość określonego organu mającego realizować zadania w niej określone należące do gminy to oznacza konieczność przeniesienia rozważań na grunt przepisów ustrojowych, które wprawdzie nie regulują wprost rozpatrywanej problematyki, ale tworzą pewne zasady funkcjonowania organów samorządu terytorialnego. Rada gminy i wójt, jako jej organ wykonawczy wyrażają wolę tej samej wspólnoty samorządowej, zaś na podstawie art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie można *expressis verbis* wykluczyć uprawnienia żadnego z tych

podmiotów do wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że norma zawarta w przepisie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawiera domniemanie właściwości rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy.

Jednakże i w kolejnej tego rodzaju sprawie Sąd wskazał, że przepis art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały w zakresie wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych przeznaczonych na wynajem, co oznacza iż zaskarżona uchwała podjęta została bez podstawy prawnej i skutkuje stwierdzeniem jej nieważności. **(wyrok z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 7/09).**

### **Szkoły i placówki oświatowe**

W jednym z wyroków Sąd stwierdził, że zgodnie z przepisem art. 90m ustawy o systemie oświaty organem właściwym do wydawania decyzji z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów jest burmistrz i to do niego, jako organu właściwego powinny być składane wnioski. Wniosek powinien zatem zostać złożony w siedzibie burmistrza – urządzie miasta i gminy. Sąd podzielił stanowisko wojewody, odnośnie możliwości składania wniosków o pomoc materialną o charakterze socjalnym we wszystkich dopuszczalnych formach na podstawie art. 63 § 1 k.p.a.

Ponadto, zdaniem Sądu na podstawie art. 90f ustawy o systemie oświaty, rada nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być wyraźne wskazanie w przepisie upoważniającym, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Przepis art. 90f ustawy o systemie oświaty takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób wypłacania zasiłku i stypendium to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium. Chodzi tu jedynie o techniczne uwarunkowania przyznania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej).

Elementy decyzji administracyjnej określa przepis art. 107 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a. decyzje administracyjne mogą zawierać również inne składniki, o ile wynika to z przepisów szczególnych. Mogą to być terminy, warunki (zawieszające,



rozwiązujące), zlecenia oraz klauzule odwołałości, a także inne składniki, pod warunkiem, że wynikają z przepisów szczególnych. Kiedy ustawodawca w art. 107 § 2 k.p.a. mówi o przepisach szczególnych to ma na myśli przepisy ustaw lub wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Organ stanowiący gminy nie może w akcie prawa miejscowego, rozumianym jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a., określać dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu zaskarżonej uchwały. Prawo do stanowienia takich klauzul powinno wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej, albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencję, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować.

Tym samym należy zauważyć, że żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do określania dodatkowych elementów decyzji administracyjnej. W szczególności nie można za taki przepis uznać art. 107 § 2 k.p.a. Nie daje takiego upoważnienia również żaden przepis ustawy o systemie oświaty. Sąd podziela zatem stanowisko organu nadzoru, że kwestionowane postanowienia we wskazanych fragmentach podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. **(wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 173/09).**

W podobnym wyroku, Sąd podkreślił, że art. 90d ust. 5 nie daje radzie gminy upoważnienia do dysponowania, jaka forma pomocy materialnej może być zamieniona poszczególnym uczniom na świadczenie pieniężne. Zdaniem Sądu zmianę treści powszechnie obowiązującego prawa należy ocenić, jako istotne naruszenie prawa, a co za tym idzie stwierdzić jego nieważność. Jak w poprzednich latach problemem w stanowieniu prawa miejscowego było podejmowanie uchwał z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stoi w sprzeczności z ustawą i zasadami legislacji. **(wyrok z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 3/09).** Takie działanie zostało też zasygnalizowane w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 28/09.

Sąd rozważał także kwestię obowiązku publikacji uchwały rady gminy ustalającej sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Zdaniem Sądu uchwała rady gminy ustalająca sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych nie wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż nie jest aktem prawa

miejscowego, ani obowiązek publikacji takiej uchwały nie wynika z przepisów szczególnych. Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawne (uchwały) o ile obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (pkt 10), albo uchwała stanowi akt prawa miejscowego (pkt 2). **(wyroki z dnia 18 lutego 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 579/08 oraz 18 lutego 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 442/08).**

### **Sprawy dostępu do informacji publicznej**

W sprawach dostępu do informacji publicznej, opartych o przepisy ustawy z dnia 6 stycznia 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)(zwanej dalej ustawą o dostępie do informacji publicznej) doszło do znaczącego zwiększenia wpływu spraw, bowiem na przestrzeni 2009 r. do tegoż Sądu wpłynęło 35 skarg w przedmiocie informacji publicznej. Znacząca większość spraw doczekała się merytorycznego rozpatrzenia.

W szeregu spraw sąd wypowiadał się w kwestii zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym względzie na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w sprawie, w której przedmiot dotyczył udostępnienia wniosków złożonych do projektu planu miejscowego zagospodarowania. W ocenie sądu wnioski składane do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) nie mają charakteru informacji publicznej, gdyż nie spełniają przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 i 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie są bowiem dokumentami urzędowymi wytworzonymi przez organy władzy publicznej i odnoszącymi się do władzy publicznej, jak również nie są dokumentami używanymi przy realizacji przewidzianych prawem zadań przez organy władzy publicznej. Wnioski dotyczące projektu planu, do czasu ich rozpatrzenia przez organ wykonawczy gminy, nie wywierają żadnych skutków prawnych, ani żadnych innych w życiu publicznym. Nie można zatem przyjąć, że stanowią informację publiczną istniejącą i będącą w posiadaniu organu **(wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SAB/Wr 62/09).**

W ramach wspomnianego zagadnienia na uwagę zasługuje stanowisko sądu w zakresie charakteru nagrań z przebiegu obrad organu kolegialnego samorządu terytorialnego w świetle przepisu art. 19 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz uregulowań statutowych tego organu, które nieprzewidują takiej formy utrwalania obrad. Według sądu tego rodzaju nagranie sporządzone przez pracownika organu w celu usprawnienia i ułatwienia pracy przy sporządzaniu pisemnego protokołu – a więc nie sporządzone formalnie przez organ – nie posiada waloru nośnika informacji publicznej. Podobnie jak waloru takiego nie można przypisać zapiskom czy notatkom pracowników (tzw. brudnopisowi) dotyczącym przebiegu sesji w celu sporządzenia protokołu obrad (**wyrok z dnia 16 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 257/09**).

W zakresie omawianego zagadnienia wymaga także przytoczenia stanowisko – zbieżne z poglądem wyrażonym w wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r. sygn. akt SAB/Wa 175/06 - zgodnie z którym opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny, służący załatwieniu spraw i realizacji zadań organu posiada walor informacji publicznej (**wyrok z dnia 16 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 322/09**).

Interesujący pogląd wyrażony został na gruncie sprawy, której przedmiotem było udostępnienie protokołów z posiedzenia społecznej rady do spraw osób niepełnosprawnych, która zgodnie z art. 44 b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1999 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) działa jako organ opiniodawczo – doradczy przy staroście. W tej sprawie Sąd stwierdził, że w świetle obowiązującego prawa nie ulega zatem wątpliwości, że protokół z posiedzenia organu opiniodawczo-doradczego starosty, realizującego przypisane ustawowo zadania na rzecz urzeczywistniania praw osób niepełnosprawnych poprzez m.in. opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, czy opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych, jest informacją publiczną, podlegającą niezwłocznemu udostępnieniu wnioskodawcy (**wyrok z dnia 4 sierpnia 2009 r. sygn. akt IV SAB/Wr 41/09**).

Z kolei w odniesieniu do kwestii, ograniczenia dostępu do informacji publicznej należy zwrócić uwagę na pogląd, według którego przepisem, który ogranicza dostęp

do informacji publicznej m.in. ze względu na prywatność osoby jest art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008r., nr 115, poz. 728 ze zm.). W myśl zawartej w nim dyrektywy w postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Swoistym uzupełnieniem analizowanego unormowania jest dyrektywa zawarta w art. 119 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o pomocy społecznej, nakazująca pracownikom socjalnym kierować się zasadą poszanowania godności osób korzystających z pomocy społecznej oraz zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, także po ustaniu zatrudnienia (...) **(wyrok z dnia 4 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 249/09)**.

W tym zakresie na uwagę zasługuje pogląd wyrażony na tle sprawy dotyczącej bezczynności organu, w której wnioskodawca żądał udostępnienia dokumentów postępowania dyscyplinarnego toczącego się przed organami wyższej uczelni w stosunku do nauczyciela akademickiego. W ocenie sądu orzekającego w tej sprawie, pisemna informacja organu o możliwości zapoznania się z przedmiotowymi dokumentami w jego siedzibie, nieskutecznym czyni zarzut bezczynności w zakresie udzielenia informacji publicznej, w sytuacji, kiedy wniosek dotyczył udostępnienia kopii tych dokumentów **(wyrok z dnia 22 października 2009 r. sygn. akt IV SAB/Wr 53/09)**.

Również kwestia procedowania na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej również znalazła swoje odbicie w wyrokach tutejszego Sądu.

W szczególności odnosząc się do wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej wyrażono pogląd, w myśl którego złożenie wniosku w formie elektronicznej dla swej skuteczności nie wymaga opatrzenia go bezpiecznym podpisem elektronicznym, o jakim mowa w art. 63 § 3a k.p.a. albowiem przepis ten nie ma zastosowania do wniosku składanego w trybie normowanym ustawą o dostępie do informacji publicznej. W tym zakresie wpływ wniosku we wskazanej formie na adres skrzynki pocztowej poczty elektronicznej organu i nie załatwienie go w terminach określonych w art. 13 tej ustawy może powodować stan bezczynności po stronie organu **(wyrok z dnia 10 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SAB/Wr 55/09)**.

## **Sprawy z zakresu inspekcji pracy**

W tej kategorii spraw dominowały sprawy ze skarg na decyzje organów inspekcji pracy nakładające na pracodawców obowiązek usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli prowadzonych przez tę inspekcję.

Tytułem przykładu można przywołać dwa wyroki, którymi Sąd oddalił wniesione skargi. W pierwszym przypadku na decyzje Okręgowego Inspektora Pracy w przedmiocie zobowiązania do usunięcia stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości. W motywach rozstrzygnięcia uznano, że decyzja organu I instancji opiera się na ustaleniach, co do których wniesiono zastrzeżenia i została wydana zanim się do nich odniesiono, organ odwoławczy był w pełni uprawniony do jej skasowania na podstawie przepisu art. 138 § 2 kpa (wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 501/08).

W drugim, którego przedmiotem było postanowienie Okręgowego Inspektora Pracy w przedmiocie odmowy zachowania tajemnicy imion i nazwisk osób zlecających pełnomocnictwo, w uzasadnieniu Sąd przedstawił interpretację przepisu art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589). W świetle dokonanej interpretacji oraz niespornego faktu braku żądania przez organ odwoławczy od pracowników i jednocześnie związkowców, jakichkolwiek informacji i dokumentów, została wyłączona możliwość objęcia ochroną na podstawie wskazanego przepisu osób podpisujących pełnomocnictwo dla radcy prawnego upoważnionego do działania w imieniu związku (wyrok z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 569/08).

Omawiając sprawy z tego zakresu przedstawić też należy sprawy, w której Sąd, wypowiadając się w przedmiocie zobowiązania pracodawcy do usunięcia stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości, uchylił decyzje obu instancji w części dotyczącej nakazu 1, 2, 3, zaś w części dotyczącej nakazu nr 3 skargę oddalił. Sąd wskazał na naruszenia prawa procesowego, a w szczególności pominięcie przez organ pełnomocnika strony w niektórych czynnościach postępowania przed inspektorem Państwowej Inspekcji Pracy, co oznaczało naruszenie ogólnej zasady udziału strony w postępowaniu i skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji w części. Oddalając skargę w części Sąd podzielił stanowisko organu odwoławczego, który uchylił zaskarżony nakaz nr 3 i umorzył postępowanie I instancji z powodu

stwierdzenia istniejącego w obrocie aktu wadliwego procesowo (wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 431/08).

## Pozaorzecznicza działalność sędziów

**A. Sędzia NSA Ryszard Pęk** – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – **od 27 marca 2006 r. – nadal** – Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa.

### **B. Konferencje i szkolenia**

1. Od dnia **14 stycznia 2009 r.** kontynuowano w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu szkolenie asystentów sędziego zakończone egzaminem, który przeprowadzono w dniach **17 - 18 czerwca 2009 r.** w siedzibie tegoż Sądu;
2. Dnia **20 lutego 2009 r.** – Sędzia NSA Lidia Błystak oraz Asesor Dagmara Dominik wzięły udział w zorganizowanym przez Sekcję Polską Międzynarodowej Komisji Prawników spotkaniu noworocznym w związku z uczestnictwem w konkursie o Tytuł Honorowy „Sędzia Europejski”;
3. Dnia **14 marca 2009 r., 18 kwietnia 2009 r., 16 maja 2009 r., 27 czerwca 2009 r., 17 października 2009 r., 21 listopada 2009 r., 12 grudnia 2009 r.** – Warszawa – organizowany przez Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego i Biuro Informacji Rady Europy cykl seminariów na temat „Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim porządku prawnym”, w którym uczestniczyli: Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes, Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska – Przewodniczący WIS, Rzecznik Prasowy Sądu, Sędzia WSA Katarzyna Radom – Zastępca Przewodniczącego Wydziału I, Sędzia WSA Ludmiła Jajkiewicz, Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz, Sędzia WSA Dagmara Dominik;
4. Od dnia **29 marca 2009 r.** do dnia **2 kwietnia 2009 r.** – Londyn – organizowana przez Zarząd Oddziału w Katowicach Zrzeszenia Prawników Polskich konferencja szkoleniowa sędziów sądów administracyjnych, w której udział wzięli: Sędzia WSA Anetta Chołuj, Sędzia WSA Maria Tkacz-Rutkowska oraz Sędzia WSA Ewa Kamieniecka;

5. **5 maja 2009 r.** – udział Sędziego WSA Dagmary Dominik w organizowanym przez Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi seminarium naukowym poświęconym wyrokowi ETS z dnia 12 lutego 2009 r. (C-475/07) w sprawie opodatkowania energii elektrycznej w Polsce;
6. **7 maja 2009 r.** – wykład szkoleniowy wygłoszony przez Sędziego NSA prof. dra hab. Antoniego Hanusza dla sędziów, referendarzy oraz asystentów sędziego na temat: „Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądem administracyjnym”;
7. **11 – 12 maja 2009 r.** – WSA w Poznaniu – narada prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, w której udział wziął Sędziog NSA Ryszard Pęk – Prezes WSA we Wrocławiu;
8. **13 - 15 maja 2009 r.** – Chlewiska – udział Sędziego WSA Jadwigi Danuty Mróz, Asesor Magdaleny Jankowskiej – Szostak oraz Asesora Tomasza Świetlikowskiego w organizowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi konferencji poświęconej zagadnieniom finansowym i gospodarczym;
9. **25 - 27 maja 2009 r.** – Wrocław – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu Konferencja szkoleniowa sędziów orzekających w sprawach ogólnoadministracyjnych, w której udział wzięli sędziowie z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Łodzi, Gliwicach, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie oraz we Wrocławiu. Wygłoszenie wykładu:
  - Prof. Janusza Trzcńskiego – Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – na temat: „Zagadnienie obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie tzw. przywileju korzyści”;
  - Prof. dra hab. Andrzeja Gomułowicza na temat: „Sędziowski autorytet a prawotwórstwo sądowe”;
  - Prof. Jana Miodka na temat: „Językoznawcze impresje na temat języka prawa”;
  - Sędziego WSA prof. dr hab. Małgorzaty Masternak-Kubiak na temat: „Koordynacja systemu zabezpieczenia społecznego”;
  - Sędziego WSA dra Andrzeja Ciska na temat: Gospodarka nieruchomościami – wybrane zagadnienia”;
  - Sędziego WSA dr Doroty Dąbek na temat: „Zasady tworzenia prawa miejscowego”;



- Sędziego NSA Marii Wiśniewskiej na temat: „Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane”.

**10.3 - 4 czerwca 2009 r.** – Warka nad Pilicą – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie konferencja poświęcona zagadnieniom prawa podatkowego, w której udział wziął Sędzia WSA Marek Olejnik;

**11.23 - 25 czerwca 2009 r.** – Sterdynia – organizowana przez Izbę Gospodarczą Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie konferencja dotycząca problematyki rolnych funduszy unijnych, w której udział wzięły: Sędzia NSA Anna Moskała – Przewodniczący Wydziału III oraz Asesor Magdalena Jankowska – Szostak;

**12.7 - 9 września 2009 r.** – Pluski koło Olsztyna – organizowana przez Naczelnego Sąd Administracyjny oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie konferencja dot. przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w której udział wzięli: Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes, Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis, Sędzia WSA Anna Siedlecka, Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz, Sędzia WSA Andrzej Cisek;

**13.28 - 30 września 2009 r.** – Wrocław – organizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu międzynarodowe seminarium sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach finansowych, w którym udział wzięli sędziowie z Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz z wojewódzkich sądów administracyjnych w Warszawie, Opolu, Gliwicach, Wrocławiu oraz sędziowie Sądu Finansowego dla Berlina – Brandenburgii z siedzibą w Cottbus. Wygłoszenie wykładu:

- Konsula w Konsulacie Generalnym Republiki Federalnej Niemiec we Wrocławiu dr Annette Bußmann na temat: „Cechy wspólne dla nieograniczonego obowiązku podatkowego w polskim i niemieckim prawie podatkowym – analiza porównawcza”;
- Wiceprezesa Sądu Finansowego dla Berlina – Brandenburgii z siedzibą w Cottbus Martina Taegera: „Konkurencja w roszczeniach o zasiłek na dzieci według niemieckiej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i polskiej ustawy o świadczeniach rodzinnych”;
- Sędziego NSA Stefana Babiara na temat: „Odpowiedzialność spadkobierców podatnika za zobowiązania podatkowe w polskim prawie podatkowym”;

- Sędziego WSA Jadwigi Danuty Mróz na temat: „Prawo wspólnotowe Unii Europejskiej a ograniczenie prawa podatnika (rezydenta) do odliczenia od podatku dochodowego składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych w innych państwach członkowskich na przykładzie orzeczenia ETS-u w sprawie C-544/07 Rüffler (dot. obywatela Niemiec mieszkającego w Polsce);
- Sędziego Sądu Finansowego dla Berlina – Brandenburgii z siedzibą w Cottbus dra Thomasa Beckmanna: „Wykładnia norm prawno-podatkowych”;
- Sędziego Przewodniczącego Sądu Finansowego dla Berlina-Brandenburgii z siedzibą w Cottbus Karin Keil-Schelenz: „Sposoby postępowania sądu powodów mających miejsce zamieszkania zagranicą”;
- Sędziego Sądu Finansowego dla Berlina – Brandenburgii z siedzibą w Cottbus Rüdigera Schmittberga na temat: „Uwzględnianie przepisów administracyjnych w postępowaniu sądowo-finansowym”;
- Sędziego WSA Marka Olejnika na temat: „Definicja podatnika podatku od towarów i usług – wybrane zagadnienia dotyczące statusu rolnika”.

**14.3 - 10 października 2009 r.** – Strasburg – organizowany przez Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego i Biuro Informacji Rady Europy w ramach cyklu seminariów na temat: „Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim porządku prawnym”, wyjazd studyjny, w którym udział wzięła Sędzia WSA Dagmara Dominik;

**15.7 - 9 października 2009 r.** – Kamień Śląski – organizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu spotkanie konferencyjno-szkoleniowe dla sędziów orzekających w sprawach podatkowych, w którym udział wzięli sędziowie z Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes, Przewodniczący Wydziału I, Sędzia WSA Katarzyna Radom – Zastępca Przewodniczącego Wydziału I, Sędzia WSA Ludmiła Jajkiewicz, Sędzia WSA Katarzyna Borońska, Sędzia WSA Anetta Chołuj, Sędzia WSA Ireneusz Dukiel, Sędzia WSA Ewa Kamieniecka, Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz, Sędzia WSA Marek Olejnik, Sędzia WSA Marta Semiczek. Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski, Sędzia WSA Maria Tkacz-Rutkowska, Sędzia WSA Alojzy Wyszowski;

**16.13 - 14 października 2009 r.** – Łochów – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z udziałem sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej

NSA konferencja poświęcona zagadnieniom prawa budowlanego, w której udział wzięli: Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes oraz Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz;

**17.19 - 22 października 2009 r.** – Mierzęcin – organizowane przez Izbę Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim spotkanie konferencyjno-szkoleniowe poświęcone ocenie orzecznictwa podatkowego oraz problemom postępowania międzyinstancyjnego, w której udział wzięli: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Sędzia WSA Katarzyna Radom – Zastępca Przewodniczącego Wydziału I, Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz, Sędzia WSA Zbigniew Łoboda, Sędzia WSA Marek Olejnik;

**18.18 - 19 listopada 2009 r.** – Kliczków koło Wrocławia – organizowana przez Stowarzyszenie na rzecz Dolnego Śląska konferencja nt.: „20 lat Finansów Samorządowych w Polsce”, w której udział wzięła Pani Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes WSA we Wrocławiu, Przewodniczący Wydziału I;

**19.21 - 22 listopada 2009 r.** – Wrocław – organizowana przez Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa „ELSA” Polska Wrocław X Ogólnopolska Konferencja Podatkowa na temat: „Tworzenie i stosowanie prawa podatkowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej”, w której udział wzięli: Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes WSA we Wrocławiu, Przewodniczący Wydziału I oraz Sędzia WSA Dagmara Dominik, a także referendarz sądowy Barbara Koźlik, asystenci sędziego: Marta Pająkiewicz-Kremis oraz Dagmara Stankiewicz-Rajchman;

**20.27 - 28 listopada 2009 r.** – Wrocław – współorganizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z Konsulatem Republiki Federalnej Niemiec we Wrocławiu oraz z Dolnośląskim Oddziałem Krajowej Izby Doradców Podatkowych konferencja pod hasłem: „Podatki bez granic. Polsko-Niemiecka Konferencja wymiany wiedzy i doświadczeń”, w której udział wzięli sędziowie Wydziału I w WSA we Wrocławiu: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes WSA we Wrocławiu, Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes WSA we Wrocławiu, Przewodniczący Wydziału I, Sędzia WSA Dagmara Dominik, Sędzia WSA Marta Semiczek, Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski, Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz;

21. **4 grudnia 2009 r.** – Wrocław – organizowana przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu konferencja naukowa pod tytułem: „Adwokatura w systemie organów ochrony prawnej”, w której udział wzięli: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes WSA we Wrocławiu oraz Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes WSA we Wrocławiu, Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes WSA we Wrocławiu, Przewodniczący Wydziału I;
22. **10 - 11 grudnia 2009 r.** – Wrocław – współorganizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z Katedrą Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego kolokwium polsko-francuskie na temat: „Défis et chances pour l'Europe: l'avenir institutionnel et les perspectives d'évolutions des politiques”, w którym udział wzięli: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes WSA we Wrocławiu oraz referendarz sądowy Michał Kazek;
23. W **roku 2009 r.** w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu odbywały się szkolenia aplikantów radcowskich, nad którymi sprawowali patronat sędziowie orzekający w WSA we Wrocławiu:
- **styczeń – luty** – aplikanci OIRP we Wrocławiu – 53 osoby;
  - **maj** – aplikanci OIRP we Wrocławiu – 53 osoby;
  - **czerwiec** – aplikanci OIRP we Wrocławiu – 25 osób;
  - **czerwiec** – aplikanci OIRP w Opolu – 2 osoby;
  - **grudzień** – aplikanci OIRP we Wrocławiu – 32 osoby.
24. **Przez cały miesiąc luty, marzec, kwiecień, maj, wrzesień oraz listopad 2009 r.** w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu odbywały się praktyki aplikantów prokuratorskich z Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu oraz z Prokuratury Okręgowej w Legnicy, nad którymi sprawowali patronat sędziowie orzekający w WSA we Wrocławiu;
25. W okresie od **stycznia 2009 r.** do **maja 2009 r.** oraz od **listopada 2009 r.** w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu przeprowadzane były zajęcia z języka angielskiego dla sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziego.

### C. Zajęcia dydaktyczne sędziów i asesorów w szkołach wyższych

1. Sędzia NSA Henryka **Łysikowska** – Wiceprezes – prowadzi wykłady na Podyplomowym Studium Prawa Podatkowego na Uniwersytecie Wrocławskim;
2. Sędzia NSA Jolanta **Sikorska** – Wiceprezes – prowadzi zajęcia z aplikantami sądowymi z okręgu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oraz z aplikantami adwokackimi z okręgu Okręgowej Rady Adwokackiej we Wrocławiu;
3. Sędzia NSA dr Zygmunt **Wiśniewski** – jest zatrudniony na stanowisku adiunkta na Politechnice Wrocławskiej w Studium Nauk Humanistycznych;
4. Sędzia NSA Mirosława **Rozbicka – Ostrowska** – wyklada w Dolnośląskiej Wyższej Szkole Służb Publicznych „Asesor” we Wrocławiu oraz na Uniwersytecie Wrocławskim – Studia Podyplomowe Legislacji – jako wykładowca przedmiotu „Postępowanie w sprawach zaskarżania aktów prawa miejscowego”;
5. Sędzia WSA Anna **Siedlecka** – wyklada w Państwowej Szkole Zawodowej im. Witelona w Legnicy, zajęcia z przedmiotu postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne;
6. Sędzia WSA Dagmara **Dominik** Szkolenie z zakresu: „Podatek od towarów i usług”; „Kontrola sądowa decyzji podatkowych” – Podyplomowe Studia Podatkowe na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu.
7. Prowadzą zajęcia dydaktyczne na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego:
  - Sędzia WSA dr Andrzej **Cisek**,
  - Sędzia WSA dr Maciej **Guziński**,
  - Sędzia NSA dr Józef **Kremis**,
  - Sędzia NSA prof. Tadeusz **Kuczyński**,
  - Sędzia WSA prof. UW r dr hab. Małgorzata **Masternak – Kubiak**,
  - Sędzia WSA dr hab. Marcin **Miemieć**,
  - Sędzia WSA dr Jerzy **Strzebinczyk**.

## **D. Publikacje fachowe sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziego WSA we Wrocławiu**

### **1. Sędzia NSA Ryszard Pęk**

- Podatek dochodowy od osób prawnych - Komentarz 2009 r., Sędzia Babiarez, L. Błystak, B. Dauter, A. Gomułowicz, R. Pęk, K. Winiarski, Unimex 2009 r.

### **2. Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski**

- Opłaty podwyższone za składowanie odpadów w prawie ochrony środowiska – problemy interpretacyjne, Zeszyty Naukowe sądownictwa Administracyjnego 2009 r. Nr 3.

### **3. Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński** - Przywrócenie do służby, [w:] Z aktualnych problemów prawa pracy i prawa socjalnego, Warszawa 2009 r.;

- Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz. Wolters Kluwer Warszawa 2009 r., Sędzia 311 (współautor M. Masternak- Kubiak);

- Zawieszenie w obowiązkach służbowych, [w:] Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej, Liber Archiwum Prof. Dr hab. Andrzej M. Świątkowski, Kraków, Rocznik 2009.

### **4. Sędzia NSA Lidia Błystak**

- Podatek dochodowy od osób prawnych - Komentarz 2009 r., Sędzia Babiarez, L. Błystak, B. Dauter, A. Gomułowicz, R. Pęk, K. Winiarski, Unimex 2009 r.

### **5. Sędzia WSA Andrzej Cisek**

- Wygaśnięcie użytkowania wieczystego, a obciążenia tegoż prawa, [w:] Rejent Nr 7-8 z 2009 r. str. 26-36;

- Ochrona dóbr osobistych osób sprawujących funkcje publiczne, [w:] Prace z prawa cywilnego dla uczczenia pamięci prof. Jana Kosika, Prawo CVIII, Wrocław 2009 r., str. 31-50.

### **6. Sędzia WSA Józef Kremis**

- Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2008 r., III CSK 255/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2009, nr 5, poz. 54c, s. 364-366.

- Dział spadku, [w:] System prawa prywatnego, Prawo spadkowe, tom 10, pod redakcją Bogudara Kordasiewicza, Wydawnictwo C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2009, s. 639-825.
- Kształtowanie się zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w sferze imperium, [w:] Prace z prawa cywilnego dla uczczenia pamięci Profesora Jana Kosika, Prawo CCCVIII, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3161, Wrocław 2009, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 243-268.

#### **7. Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak**

- Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz. Wolters Kluwer Warszawa 2009 r., Sędzia 311 (współautor T. Kuczyński);
- Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność państwa za prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych, [w:] Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego, pod red. Z. Kędzi i A. Rosta, Wydawnictwo UAM Poznań 2009 r., Sędzia 223-240;
- Glosa do wyroku NSA z 31 stycznia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1599/07), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5 z 2009 r., Sędzia 167-173.

#### **8. Sędzia WSA Dagmara Dominik**

- Orzecznictwo ETS a polska ustawa o VAT wydawnictwo Unimex we współautorstwie z A. Bącalem, M. Bącalem i M. Militz 2009;
- Uzależnienie prawa do odliczenia VAT od posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej jest niezgodne z prawem unijnym – Jurysdykcja podatkowa Nr 1/2009;
- „Prawo unijne ważniejsze od klasyfikacji konkretnej transakcji w prawie krajowym” – Jurysdykcja podatkowa Nr 4/2009;
- A. Bacal, M. Bącał, D. Dominik, M. Militz, K. Lasiński-Sulecki Orzecznictwo ETS w zakresie VAT i akcyzy – sprawy polskie, Przegląd Podatkowy 5/2009 (dodatek);
- D. Dominik, M. Militz Wpływ orzecznictwa TSWE na wykładnię polskich przepisów zakresie podatków pośrednich Przegląd Podatkowy Nr 10/2009;
- A. Bącał, M. Militz, D. Dominik, P. Ogiński Zasady VAT dodatek do Przegląd podatkowy nr 11/2009;
- Magoora. Deduction of VAT on the purchase of fuel for certain vehicles - Highlights Insights on European Taxation Nr 2/2009;

- K-1. National legislation imposing an additional tax liability where irregularities are established in the taxable person's VAT declaration - Highlights Insights on European Taxation Nr 3/2009;

#### **9. Sędzia WSA Maciej Guziński**

- Regulacja wykonywania zadań komunalnych w świetle ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi [w:] Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009 r., Sędzia 171-187;

- Organy administracji publicznej jako podmioty zamówień publicznych [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009 r., Sędzia 200-209;

- Działania terenowej administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego w świetle ustawy Prawo zamówień publicznych, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej, pod red. A. Chajbowicza i T. Kocowskiego, Wrocław 2009 r., Sędzia 293-303;

- Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym, [w:] Administracyjne prawo gospodarcze, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2009 r., Sędzia 255-312, wyd. II;

- Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym, [w:] Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 2008 r. (współautor), Sędzia 293-315;

- Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymogami, [w:] Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, pod red. B. Popowskiej, K. Kokocińskiej, Poznań 2009 r., Sędzia 227-269 (współautor).

#### **10. referendarz sądowy Barbara Koźlik**

- Grillowanie podczas szkolenia kontrahentów to reprezentacja firmy – Rzeczpospolita. Dobra Firma z 6 lipca 2009 r. str. 2;



### **11. referendarz sądowy Michał Kazek**

- Wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w świetle konstytucyjnego prawa do sądu – głos w dyskusji. – Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka nr 1 (14) z 2009 r.;
- Dopuszczalność składania przez organy administracji publicznej wniosku o przyznanie prawa pomocy (Prawo ubogich dla administracji publicznej?) – Przegląd Prawa Publicznego nr 1 (14) z 2009 r.

### **12. asystent sędziego Wojciech Śnieżyński**

- Decyzje Środowiskowe. Wzory aktów administracyjnych oraz innych pism wraz z komentarzem i orzecnictwem administracyjno-sądowym, Warszawa 2010;
- Ustalenie obszaru oddziaływania przedsięwzięcia, Zielona Planeta, nr 5/2009;
- Prawne podstawy tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego przedsiębiorstw społecznych. Wybrane zagadnienia. [w:] Ekonomia społeczna. Wybrane aspekty prawne i porównawcze modelu lokalnego, Warszawa 2009.

Wprowadzenie .....	2
Ruch kadrowy w 2009 roku .....	4
Delegacje Sędziów do orzekania w NSA .....	5
Wpływ spraw .....	6
Postępowanie sądowe .....	7
Wydział I .....	7
Wydział II .....	7
Wydział III .....	7
Wydział IV .....	7
Wydział V .....	8
Rozdział I Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	10
Wybrane problemy proceduralne .....	10
Zagadnienia związane z prawem pomocy .....	12
Postępowanie mediacyjne i uproszczone .....	16
Rozdział II Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I .....	17
Zagadnienia proceduralne (Ordynacja podatkowa) .....	17
Postępowanie egzekucyjne w administracji .....	21
Podatek dochodowy od osób fizycznych .....	23
Podatek dochodowy od osób prawnych .....	27
Podatek od towarów i usług .....	33
Podatek akcyzowy .....	42
Podatek od spadków i darowizn .....	48
Podatek od czynności cywilnoprawnych .....	50
Rozdział II Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II .....	52
Sprawy z zakresu prawa budowlanego .....	52
Sprawy z zakresu gospodarki mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi .....	63
Sprawy z zakresu gospodarki wodnej, w tym ochrony wód, budownictwa wodnego, melioracji, zaopatrzenia w wodę .....	67
Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody .....	71
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego .....	74
Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa .....	78
Sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości .....	80
Skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej .....	81
Rozdział III Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III .....	90
Sprawy celne .....	90
Geodezja i kartografia .....	93
Sprawy samorządowe .....	95
Sprawy z zakresu pomocy finansowej związanej z członkostwem w Unii Europejskiej .....	98
Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych .....	102
Sprawy z zakresu chorób zawodowych .....	103
Transport drogowy .....	105
Działalność gospodarcza .....	107
Nadzór sanitarny .....	108
Sprawy meldunkowe .....	108
Zagadnienia proceduralne .....	110
Rozdział IV Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV .....	114
Pomoc społeczna .....	114

Sprawy zatrudnienia i bezrobocia .....	118
Kombatanci .....	120
Powszechny obowiązek obrony .....	122
Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych.....	124
Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz działalności badawczo-rozwojowej .....	127
Sprawy samorządowe .....	129
Stosunki pracy i stosunki służbowe .....	129
Pomoc społeczna .....	132
Gospodarka komunalna, gospodarowanie mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy .....	133
Szkoły i placówki oświatowe .....	136
Sprawy dostępu do informacji publicznej .....	138
Sprawy z zakresu inspekcji pracy .....	141
Pozaorzecznicza działalność sędziów .....	143