

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu**

**INFORMACJA
o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu
w 2007 r.**

Wrocław styczeń 2008

Wprowadzenie

Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2007 r. jest kolejną, trzecią informacją o funkcjonowaniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Przedstawione w niej dane statyczne i część dotycząca występujących w 2007 r. problemów orzeczniczych wskazuje na to, że zakładane cele reformy – usprawnienie działalności sądownictwa administracyjnego i skrócenie okresu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez sąd zostały osiągnięte.

W 2007 r. w dalszym ciągu Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działał w strukturze czterowydziałowej, przy czym do właściwości Wydziału III dodane zostały sprawy z zakresu subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych oznaczone symbolem 655, natomiast do właściwości Wydziału IV dodano sprawy z zakresu ujawniania przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oznaczone symbolem 654.

Ostatni kwartał minionego roku wypełniony był wyteżoną pracą wszystkich pracowników sądu wynikającą z modyfikacji systemu Obsługi Spraw Orzekanych, niezbędnej z uwagi na wdrożenie Centralnej Bazy Orzeczeń, której jednym z celów jest udostępnienie wszystkim obywatelom dorobku orzecznictwa sądowo - administracyjnego.

Wysiłek sędziów, asesorów i referendarzy sądowych oraz urzędników sądowych i pracowników administracyjnych pozwolił zamknąć rok z dobrymi wynikami o czym między innymi świadczy spadek – jakże niewielkiego w odniesieniu do poprzednich lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego – wskaźnika zaległości do poziomu 4,5 punktu.

Za ten wysiłek bardzo dziękuję wszystkim sędziom, asesorom, referendarzom sądowym, urzędnikom sądowym i innym pracownikom.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na działalności orzeczniczej Sądu, wobec czego zostały w nim przywołane ważniejsze rozstrzygnięcia zapadłe w poszczególnych wydziałach w 2007 r. Natomiast ostatni rozdział zawiera syntetyczne informacje dotyczące pozaorzeczniczej działalności sędziów tutejszego Sądu.

Ryszard Pęk
Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu

Ruch kadrowy w 2007 roku

Na dzień 1 stycznia 2007 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu orzekało 34 sędziów, 8 asesorów i 4 referendarzy, co daje łączną liczbę 46 osób. Wśród tej liczby 17 osób to sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a 17 to sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

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

Funkcje Przewodniczących Wydziałów pełnili:

- Sędzia NSA Henryka Łysikowska - Wiceprezes i Przewodniczący Wydziału I,
- Sędzia WSA Katarzyna Radom – Zastępca Przewodniczącego Wydziału I,
- Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski - Przewodniczący Wydziału II,
- Sędzia NSA Anna Moskała - Przewodniczący Wydziału III,
- Sędzia NSA Henryk Ożóg - Przewodniczący Wydziału IV,
- Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska – Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej.

Z dniem 30 czerwca 2007 r. przeszedł w stan spoczynku Sędzia NSA Andrzej Szczerbiński.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesieni zostali: z dniem 2 kwietnia 2007 r. Sędzia NSA Krystyna Anna Stec, a także z dniem 1 lipca 2007 r. Sędzia NSA Andrzej Grzelak.

Na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu mianowane zostały: asesor Alicja Palus i asesor Ewa Kamieniecka, które przystąpiły do pełnienia urzędu z dniem 28 czerwca 2007 r., natomiast asesor Marek Olejnik z dniem 16 października 2007 r.

Na stanowisko asesora sądowego z dniem 15 grudnia 2007 r. mianowany został Tomasz Świetlikowski – referendarz sądowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Na dzień 31 grudnia 2007 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu orzekało 34 sędziów, 6 asesorów i 3 referendarzy, co daje łączną liczbę 43 osób. Wśród tej liczby 14 osób to sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a 20 to sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W dniu 1 stycznia 2007 roku w WSA we Wrocławiu zatrudnionych było 93 pracowników, w tym 19 osób na stanowisku asystenta sędziego.

Na stanowisku Dyrektora Sądu do 31 marca 2007 r. zatrudniony był Mieczysław Prajsner. Po jego przejściu na emeryturę, na stanowisko Dyrektora Sądu z dniem 21 maja 2007 r. powołana została 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 Alina Glibowska – Główny księgowy, Kierownik Oddziału Finansowo – Budżetowego do 20 maja 2007 r.

Pani Agnieszka Gerej – Hnat – Główny księgowy, Kierownik Oddziału Finansowo – Budżetowego od 1 lipca 2007 r.

Pani Krystyna Firkowicz – Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych,
Pan Stefan Mikołajczyk – Kierownik Oddziału Administracyjno – Gospodarczego do 30.09.2007 r.

Pan Piotr Kulik – p.o. Kierownika Oddziału Administracyjno – Gospodarczego od 01.10.2007 r. do 31.12.2007 r.

Na dzień 31 grudnia 2007 roku w WSA we Wrocławiu zatrudnionych było 96 pracowników, w tym 19 osób na stanowisku asystenta sędziego.

Postępowanie sądowe

Wydział I

W 2007 r. w Wydziale I orzekało łącznie 18 sędziów i asesorów.

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2007 r. wynosił 960 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 741 spraw. W ciągu roku wpłynęło 1910 spraw, załatwiono zaś ogółem 2129 spraw, w tym 1615 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 160 spraw i średnią miesięczną załatwień – 177 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 6,0 na koniec 2006 r. do 4,7 na koniec 2007 r. Łącznie w 2007 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 1758 uzasadnień od orzeczeń kończących postępowanie.

Wydział II

W Wydziale tym, na przestrzeni 2007 r., orzekało łącznie 9 sędziów i asesorów.

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2007 r. wynosił 382 sprawy, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 334 sprawy. W ciągu roku wpłynęło 796 spraw, załatwiono zaś ogółem 844 sprawy, w tym 503 sprawy na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 66 spraw i średnią miesięczną załatwień – 70 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 5,2 na koniec 2006 r. do 5,1 na koniec 2007 r. Łącznie, w 2007 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 729 uzasadnień od orzeczeń kończących postępowanie.

Wydział III

W 2007 r. w Wydziale III orzekało łącznie 6 sędziów.

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 323 sprawy, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 325 spraw. W ciągu roku wpłynęło 726 spraw, załatwiono zaś ogółem 724 sprawy, w tym 473 sprawy na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 60 spraw i średnią miesięczną załatwień – 60 spraw. Wskaźnik zaległości w odniesieniu do roku 2006 pozostał na niezmiennym poziomie w wyniósł na koniec 2007 r. 5,4. Łącznie, w 2007 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 521 uzasadnień.

Wydział IV

W Wydziale IV, na przestrzeni 2007 r., orzekało łącznie 7 sędziów i asesorów.

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2007 r. wynosił 185 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 161 spraw. W ciągu roku wpłynęło 726 spraw, załatwiono zaś ogółem 750 spraw, w tym 520 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 60 spraw i średnią miesięczną załatwień – 62 sprawy. Wskaźnik zaległości wzrósł z 2,4 na koniec 2006 r. do 2,7 na koniec 2007 r. Łącznie, w 2007 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 567 uzasadnień od orzeczeń kończących postępowanie.

Wydział V

W Wydziale Informacji Sądowej na przestrzeni 2007 r. w zakresie udzielania informacji o stanie spraw i kognicji sądu oraz informacji publicznej, ponownie odnotowano wzrost załatwianych spraw, o czym świadczy dziennik korespondencji

ogólnej, w którym odnotowano 1044 pozycji, przy czym prowadzone urządzenia ewidencyjne nie obejmują informacji udzielanych ustnie i telefonicznie.

Liczba zastawników akt sądowych wypożyczonych z wydziałów orzecznich Sądu wyniosła 2209, z czego w 1218 sprawach udostępniono akta sądowoadministracyjne uczestnikom postępowania i ich pełnomocnikom, w 100 sprawach udzielono pisemnych informacji o stanie spraw zawisłych oraz w 343 załatwiono wnioski o sporządzenie kserokopii z akt sądowoadministracyjnych. Ponad dwukrotnie w odniesieniu do roku 2006 wzrósł wpływ spraw z zakresu informacji publicznej bowiem w ciągu roku wpłynęło 225 wniosków. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 3 wnioski, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł również 3 wnioski. Załatwiono ogółem 220 wniosków o udzielenie informacji publicznej. Ponadto w przeciągu 2007 r. załatwiono w trybie dział u VIII Kodeksu postępowania administracyjnego 29 skarg obywateli kierowanych do Prezesa Sądu oraz 40 wniosków. Wielokrotnie dochodziło do kontaktów rzecznika prasowego z przedstawicielami mediów.

Rozdział I Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Wybrane problemy proceduralne

Zagadnienia odnoszące się do przepisów prawa procesowego i materialnego obrazują załączone materiały opracowane na tle poszczególnych kategorii spraw. W tym miejscu warto zasygnalizować kilka kwestii, jakie pojawiły się w toku załatwiania spraw sądownoadministracyjnych.

Wątpliwości wzbudziła dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na niedoręczenie przez organ administracyjny decyzji administracyjnej. Uczestniczący w jednej z porad sędziowie Wydziału IV wypowiedzieli się za niedopuszczalnością takiej skargi, gdyż doręczenie decyzji nie jest czynnością materialno-techniczną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270ze zm.) (zwanej dalej p.p.s.a.) (stosunkiem głosów 6:1, przeciwne temu stanowisko argumentowano podobieństwem do zaniechania przekazania odwołania organowi odwoławczemu, co w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i doktrynie uznano za możliwe do kwestionowania w drodze skargi do sądu administracyjnego).

Powstał też problem w przypadku wniosku uprawnionej osoby, wniesionego przed rozprawą i wydaniem przez Sąd wyroku oddalającego skargę – o jego uzasadnienie. Zdarzyło się, że w sprawach tego samego skarżącego dochodzącego świadczeń z zakresu pomocy społecznej Sąd odmówił w takiej sytuacji sporządzenia uzasadnienia wyroku oddalającego skargę. W jednej z tych spraw Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie (sygn. akt I OZ 803/07), w drugiej natomiast zażalenie oddalił (sygn. akt I OZ 804/07). W sprawie, w której zaskarżone postanowienie zostało uchylone Naczelny Sąd Administracyjny aprobował stanowisko wyrażone w Komentarzu do p.p.s.a. Jana Pawła Tarno (str. 305 wydanie 2, Warszawa 2006). Praktyka orzecznicza dopiero pokaże, które z tych rozstrzygnięć zostanie przez nią zaakceptowane.

W kilku sprawach pojawiły się kontrowersje w zastosowaniu przepisów procedury sądownoadministracyjnej m.in. art. 37 § 1, art. 47 § 1 p.p.s.a.

W trakcie porad sędziowskich przedyskutowano problemy proceduralne wymagające ujednoclenia, m.in. kwestię trybu postępowania w sytuacji nadesłania przez stronę jednej skargi dotyczącej kilku spraw i utworzenia przez Sąd odpowiedniej ilości odpisów celem założenia odrębnych spraw (art. 37 § 1 oraz art. 47 § 1 p.p.s.a.). Kontrowersje wzbudziło, czy w tej sytuacji należy wzywać stronę o doręczenie odrębnych pełnomocnictw i odpisów z KRS, czy też sporządzać odpisy wszystkich pism, w tym także pełnomocnictw i wypisów z KRS, we własnym zakresie. Wątpliwości w tym zakresie pojawiły się w związku z orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego - m. in. postanowienia z dnia 5 stycznia 2006r. sygn. akt II FSK 128/05, czy z dnia 28 stycznia 2005 r. sygn. akt FZ 639/04 - w których wskazano, iż „wobec wyraźnego stwierdzenia w przepisie art. 47 § 1, że do pisma strony należy dołączyć odpisy pisma dla doręczenia ich stronom (a nie w celu złożenia w aktach sądowych), sąd w celu włączenia tego pisma do akt sądowych wszystkich rozdzielonych spraw powinien sporządzać odpisy pisma we własnym zakresie”. W związku z różnorodnością rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienia z dnia 4 stycznia 2006 r. sygn. akt I FSK 334/05, z dnia 29 lipca 2005 r. sygn. akt II FZ 405/05, czy z dnia 19 lipca 2005 r. sygn. akt I FZ 286/05), pojawiło się również zagadnienie: czy wystarczającym jest przedłożenie przez pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym jednego egzemplarza pełnomocnictwa obejmującego swym zakresem umocowanie do

działania również w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy też pełnomocnika, który przedłożył takie umocowanie Sąd powinien wezwać pod rygorem odrzucenia skargi do uzupełnienia jej braków formalnych poprzez przedłożenie oryginału, bądź uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa procesowego celem dołączenia go do akt sprawy sądowoadministracyjnej.

Powyższa problematyka poruszona została m.in. w prawomocnych postanowieniach z dnia 23 lipca 2007 r. o sygn. akt I SA/Wr 1070/07 – 1073/07 oraz w postanowieniach z dnia 6 sierpnia 2007 r. o sygn. akt I SA/Wr 1074/07 – 1078/07. W sprawach tych Sąd odrzucił skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż pełnomocnik będący doradcą podatkowym - pomimo wezwania go do uzupełnienia braków formalnych skarg o sygn. akt I SA/Wr 1069/07 - I SA/Wr 1078/07 poprzez złożenie pełnomocnictw procesowych do działania w imieniu skarżącej przed sądami administracyjnymi – przedłożył jedynie jeden egzemplarz uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa do wszystkich wyżej wymienionych spraw. W uzasadnieniu wskazanych powyżej postanowień z dnia 6 sierpnia 2007 r. Sąd, powołując się na przepis art. 37 § 1 p.p.s.a., wskazał, że niedołączenie pisemnego pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, w tym wnoszeniu skargi, stosownie do obowiązku przewidzianego w art. 37 § 1 p.p.s.a., jest usuwalnym brakiem formalnym i wymóg zawarty w tym uregulowaniu spełnia pisemne potwierdzenie udzielonego pełnomocnictwa również wówczas, gdy zostanie sporządzone po wniesieniu skargi. Sąd, powołując się na wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., sygn. akt V SA 2663/00, podkreślił, że od obowiązku przedłożenia pełnomocnictwa, zgodnie z wymogiem art. 37 § 1 p.p.s.a., nie zwalnia w żadnym razie fakt, iż pełnomocnictwo to zostało złożone – w odrębnym od sądowego – administracyjnym postępowaniu i pełnomocnik drugim egzemplarzem pełnomocnictwa nie dysponuje. W takiej bowiem sytuacji rzeczą pełnomocnika jest sporządzenie uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa z dokumentu znajdującego się w aktach administracyjnych. Zgodnie z powyższym Sąd stwierdził, że przedłożenie jednego egzemplarza pełnomocnictwa, złożonego do wszystkich spraw strony skarżącej, nie może spełniać wymogu, o jakim mowa w treści art. 37 § 1 p.p.s.a., złożenie bowiem pełnomocnictwa do innej sprawy sądowej nie czyni zadość wymaganiom procesowym przewidzianym w dyspozycji art. 37 § 1 i art. 46 § 3 p.p.s.a.

W trakcie rozpatrywania spraw o sygn. akt I SA/Wr 720/07 oraz I SA/Wr 721/07, na etapie postępowania mediacyjnego, kontrowersję wzbudziła kwestia sposobu doręczania stronie skarżącej decyzji wydanej w wyniku mediacji. Chodzi tu o sytuację, gdy strona w postępowaniu podatkowym nie była reprezentowana przez pełnomocnika, a pełnomocnik zgłosił swój udział dopiero w postępowaniu mediacyjnym, przedkładając pełnomocnictwo obejmujące ogólnie reprezentację strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W związku z powyższym zrodziło się pytanie, komu organ powinien doręczyć decyzję wydaną w wyniku mediacji, czy bezpośrednio stronie, czy też do rąk pełnomocnika ustanowionego przed sądem administracyjnym? Wątpliwość ta pozostaje aktualna także wówczas, gdy strona była reprezentowana w postępowaniu administracyjnym przez innego pełnomocnika niż występujący przed sądem administracyjnym. We wskazanych wyżej sprawach Sąd przyjął, że decyzja wydana w wyniku mediacji powinna być – wbrew twierdzeniom organów podatkowych – doręczona pełnomocnikowi strony ustanowionemu w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Sąd nie podzielił argumentacji organów podatkowych, że decyzję należy doręczyć stronie skarżącej, gdyż na etapie postępowania przed organem podatkowym nie zostało zgłoszone (ani dołączone do akt sprawy) żadne pełnomocnictwo procesowe. We wskazanych sprawach Sąd zobowiązał zatem organy do ponownego doręczenia przedmiotowej decyzji na adres pełnomocnika strony skarżącej, tylko bowiem w takiej sytuacji Sąd uzna doręczenie decyzji za skuteczne.

W praktyce stosowania procedury sądowoadministracyjnej ugruntował się - niejednolity w latach ubiegłych - pogląd o niedopuszczalności wniesienia skargi przez gminę, jako podmiot nieposiadający legitymacji procesowej do dokonania tej czynności. W postanowieniach z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 930/07 oraz z dnia 20 sierpnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1160/07 Sąd odrzucił skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., uznając, że gmina (reprezentowana przez wójta/burmistrza) nie jest stroną postępowania w indywidualnej sprawie, w której decyzję w pierwszej instancji wydał wójt/burmistrz tejże gminy. Powołując się na liczne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie, Sąd stwierdził, że nie może być stroną w sprawie organ, który w rozpatrywanej przez Sąd sprawie powołany był do wydania decyzji administracyjnej, bowiem inna jest rola procesowa organu, a inna strony. Nie jest zatem możliwe jednoczesne występowanie w postępowaniu gminy, jako strony kierującej się własnym interesem prawnym i jako organu prowadzącego postępowanie.

Warto wskazać również, że w praktyce stosowania ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjęto, że w przypadku złożenia przez sędziego oświadczenia o wystąpieniu w stosunku do niego okoliczności wskazanej w art. 19 p.p.s.a., należy wydać odrębne orzeczenie w przedmiocie jego wyłączenia od orzekania w sprawie. W takim wypadku Sąd w składzie (trzyosobowym) orzekającym w sprawie, wydaje postanowienie wyłączające wnioskującego sędziego z orzekania w rozpatrywanej sprawie (tak m.in. w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1058/07).

Podjęto dwa postanowienia sygnalizacyjne na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. Skierowano je do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świebodzicach oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Wytknięto w nich, że organ I instancji rozpatrywał wnioski o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku do zasiłku rodzinnego, opierając się na orzeczeniu o niepełnosprawności, które nie miało waloru ostateczności. Organ orzekający wydał decyzję negatywną a wojewódzki zespół oceniający czy dziecko jest zdrowe, zmienił na jego korzyść orzeczenie powiatowego zespołu orzekania o niepełnosprawności. Sąd wskazał organom pomocy społecznej, że wartość dokumentu mają jedynie orzeczenia ostateczne.

W 2007 r. zarejestrowano 30 skarg na niewykonanie orzeczeń Sądu wraz z żądaniami wymierzenia organowi grzywny, z czego w żadnej ze spraw nie doszło do wymierzenia grzywny. Natomiast w trzech sprawach (m.in. w sprawie o sygn. akt IV SO/Wr 10/06) orzeczono grzywnę w trybie art. 55 p.p.s.a.

Postępowanie mediacyjne i uproszczone

Od dnia 1 stycznia 2007 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło 55 wniosków o przeprowadzenie mediacji. Z przeprowadzonych postępowań mediacyjnych czternaście zakończyło się przyjęciem przez strony wspólnych ustaleń. Natomiast w trybie uproszczonym rozpoznano 6 spraw.

Zagadnienia związane z prawem pomocy

W 2007 r. strony w szerokim zakresie korzystały z prawa pomocy zarówno w zakresie zwolnienia od kosztów (w całości/części), jak i ustanowienia pełnomocnika. Spośród 611 wniosków o przyznanie prawa pomocy w różnym zakresie merytorycznie załatwiono 432 wnioski, w tym w 132 sprawach uwzględniono żądanie w całości, w 110 - częściowo, natomiast w 190 sprawach odmówiono przyznania prawa pomocy.

Nadal obserwuje się, że wnioski o ustanowienie pełnomocnika wnoszone są w większości przypadków po wydaniu orzeczenia przez Sąd. Problematyczna w

dalszym ciągu pozostaje kwestia pełnomocnictw, gdyż skarżący nie udzielają ich wyznaczonym pełnomocnikom, mimo wezwań z ich strony.

Wielokrotnie Sąd, celem ustalenia, czy w sprawie istnieją przesłanki do przyznania prawa pomocy, korzystał z możliwości zawartej w art. 255 p.p.s.a, wzywając strony do przedłożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących stanu majątkowego i uzyskiwanych dochodów, gdyż oświadczenia zawarte we wniosku okazywały się niewystarczające, bądź budziły wątpliwości. Niejednokrotnie też na podstawie zebranego w ten sposób materiału dowodowego ustalono, że możliwości płatnicze wnioskodawcy są odmienne od wskazanych w formularzu wniosku inicjującego postępowanie w przedmiocie prawa pomocy.

Sporadycznie strony wносиły o przedłużenie terminu do dostarczenia dodatkowych dokumentów. W sprawach tych zazwyczaj określano termin, w którym strony mogły dostarczyć brakujące dokumenty, a 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. Zdarzały się również wnioski stron o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku o przyznanie prawa pomocy. W tym zakresie warto wskazać na postanowienia z dnia 9 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 131/07 oraz I SA/Wr 132/07, w których Sąd – powołując się na przepis art. 88 p.p.s.a. - odrzucił wnioski skarżących o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków wniosku o przyznanie prawa pomocy, jako niedopuszczalne. W uzasadnieniach obu postanowień Sąd wskazał, że o niedopuszczalności wniosków świadczy okoliczność, iż uchybienie terminowi, o którego przywrócenie wniosła strona, nie powoduje dla niej ujemnych skutków w zakresie postępowania sądowego, ponieważ wniosek o przywrócenie terminu skarżący wnieśli po wydaniu przez referendarza, na podstawie dokumentów zawartych w aktach sprawy, postanowień odmawiających przyznania im prawa pomocy, ale przed rozpoznaniem wniesionego przez stronę sprzeciwu. W związku z powyższym Sąd podkreślił, że rozpatrując sprzeciw skarżących, weźmie pod uwagę cały zebrany materiał dowodowy (wszystkie złożone przez stronę dokumenty dotyczące wniosku strony o przyznanie prawa pomocy, bez względu na termin ich wniesienia). Niedostarczenie natomiast przez stronę dokumentów, w chwili gdy wzywał o nie referendarz sądowy, nie spowoduje dla strony ujemnych skutków, jeśli strona dołączy je na ponowne wezwanie; Sąd rozpozna bowiem wniosek strony o przyznanie prawa pomocy na podstawie wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy w chwili orzekania.

W bieżącym roku strony niejednokrotnie wnioskowały o zmianę pełnomocnika wyznaczonego przez właściwą radę, głównie w sytuacji, gdy wyznaczony z urzędu pełnomocnik wydał opinię o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej.

Kilkakrotnie umarzano też postępowania wywołane wnioskiem o przyznanie prawa pomocy z uwagi na bezprzedmiotowość. Między innymi w prawomocnych postanowieniach z dnia 7 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 152/06 oraz I SA/Wr 153/06 umorzono postępowanie wszczęte wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym zwolnienie z kosztów sądowych, z uwagi na fakt, że wcześniej, w tej samej sprawie Sąd postanowieniem z dnia 16 października 2006 r. rozstrzygnął wniosek strony we wskazanym powyżej zakresie, zwalniając ją od kosztów sądowych.

Zdarzały się również przypadki cofnięcia przyznanego uprzednio stronie skarżącej prawa pomocy. W prawomocnym postanowieniu z dnia 10 września 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1621/06 cofnięto skarżącemu - na podstawie art. 249 p.p.s.a. - prawo pomocy w zakresie ustanowienia doradcy podatkowego, z uwagi na ustanowienie przez stronę w tej sprawie we własnym zakresie innego pełnomocnika,

który w imieniu strony złożył skargę kasacyjną. Tym samym, w ocenie Sądu, przestały istnieć okoliczności, na podstawie których uprzednio przyznano stronie prawo pomocy. Takie rozstrzygnięcia w postępowaniach incydentalnych zdarzały się jednak sporadycznie.

Rozdział II Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I

W roku 2007 w Wydziale I Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu zarejestrowano 1.910 skarg w tej liczbie 308 dotyczyło podatku od towarów i usług, 462 podatku akcyzowego, 319 podatku dochodowego od osób fizycznych, 66 podatku dochodowego od osób prawnych, 20 podatku od spadków i darowizn, 133 podatków lokalnych, 35 podatku od czynności cywilnoprawnych i opłaty skarbowej, 59 ulg płatniczych, 76 egzekucji pieniężnej, 420 pozostałych należności (w grupie tej mieszczą się m.in. interpretacje podatkowe oraz orzeczenie o odpowiedzialności osób trzecich), 4 skargi dotyczyły rozstrzygnięć w zakresie dotacji.

W sprawie dotyczącej interpretacji przepisów prawa podatkowego (sygn. akt I SA/Wr 971/07) Sąd skierował na podstawie art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską pytanie prawne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (szerzej na ten temat w części „Informacji” dotyczącej podatku dochodowego od osób fizycznych).

Zagadnienia proceduralne (Ordynacja podatkowa)

Dorobek orzecznictwa Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawach z zakresu ustawy - Ordynacja podatkowa wzbogaciły liczne orzeczenia dotyczące interpretacji podatkowych oraz pojawiające się na tym tle problemy związane z właściwym zastosowaniem przepisów dotyczących zasad udzielania – przez organy podatkowe – interpretacji w indywidualnych sprawach. Na uwagę w tym przedmiocie zasługiwały w szczególności kwestie związane z biegiem terminu w jakim organy podatkowe zobowiązane są do udzielania pisemnych interpretacji na wnioski podatnika, a także, dokonywana na gruncie tych przepisów wykładnia pojęcia „rażącego naruszenia prawa.”

Na uwagę zasługują również wyroki poruszające – wciąż aktualne – problemy związane z zapewnieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu podatkowym, jak również, problematyka związana z gromadzeniem i należytą oceną materiału dowodowego sprawy.

W prawomocnym wyroku z dnia 28 lutego 2007 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 889/06 Sąd stwierdził, że użyte w art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej pojęcie „niewydania” przez organ postanowienia w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku o udzielenie interpretacji w indywidualnej sprawie, która to okoliczność skutkuje związaniem organu podatkowego stanowiskiem podatnika przedstawionym we wniosku, nie może być utożsamiane z faktem „niedoręczenia” podatnikowi postanowienia wydanego w trybie art. 14 Ordynacji podatkowej. Przeprowadzona przez Sąd wykładnia przepisu art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej zapadła na tle sporu, jaki powstał między stronami w odniesieniu do momentu od jakiego należało uznać, że organ podatkowy jest związany stanowiskiem podatnika wyrażonym we wniosku o udzielenie interpretacji. Zdaniem strony, wspomniany skutek następuje w sytuacji, gdy w ciągu 3 miesięcy od daty wpływu wniosku o udzielenie interpretacji organ nie doręczy wnioskodawcy postanowienia wydanego w indywidualnej sprawie. W ocenie organów podatkowych 3-miesięczny termin, o jakim mowa w art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej, należy przyjąć jako zachowany, jeżeli przed jego upływem zostanie wydane postanowienie w przedmiocie interpretacji podatkowej. Tym samym termin doręczenia tego postanowienia stronie pozostaje bez wpływu na kwestię związania organu podatkowego stanowiskiem podatnika przedstawionym we wniosku i nie rodzi skutków, o jakich mowa w art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej, choćby strona otrzymała w/w postanowienie po upływie terminu wskazanego w tym przepisie. Wojewódzki Sąd Administracyjny,

podzielając stanowisko przyjęte przez organy podatkowe w swoich rozważaniach odniósł się do regulacji traktujących o wydaniu oraz doręczeniu decyzji podatkowej. Sąd wskazał, iż zasadę związania organu decyzją Ordynacja podatkowa przyjmuje w art. 212 zd. 1 Ordynacji podatkowej stanowiąc, że organ podatkowy jest związany wydaną decyzją od chwili jej doręczenia. Jednocześnie, zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego jako że w przypadku decyzji o przyznaniu z urzędu ulg podatkowych (art. 67 d Ordynacji podatkowej) skutek związania organu własną decyzją następuje z momentem jej wydania (art. 212 zd. 2 Ordynacji podatkowej). W nawiązaniu do powyższego Sąd podniósł, iż skutki prawne wydania oraz doręczenia decyzji różnicuje sama Ordynacja podatkowa przyjmując odmiennie, dla różnych przypadków moment, z którym dochodzi do związania organu wydanym przez ten organ rozstrzygnięciem. Rozróżnienie to następuje poprzez posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „doręczenia” lub „wydania” decyzji. W ocenie Sądu, za trafnością przyjętej przez organy podatkowe literalnej wykładni przepisu art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej przemawiały nie tylko założenia wykładni językowej, ale i wzgląd na specyficzne ukształtowanie pozycji podatnika i organu na gruncie spraw wydawanych w trybie wiążących interpretacji podatkowych. W kontekście tym Sąd podkreślił, że przyjęcie literalnego rozumienia użytego w art. 14 b § 3 Ordynacji podatkowej sformułowania „wydanie” służy ochronie praw podatnika, a jednocześnie zabezpiecza organ przed możliwością świadomego unikania przez wnioskodawcę – dążącego do związania organu własnym stanowiskiem – odbioru postanowienia, co byłoby – w ocenie Sądu – wypaczeniem celu interpretacji prawa podatkowego, udzielanych przez organy podatkowe.

Kwestią wiążących interpretacji podatkowych zajmował się również Sąd w prawomocnym wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1436/06), gdzie rozważał, czy specyfika rozstrzygnięć wydawanych w trybie art. 14 a Ordynacji podatkowej uzasadnia rozumienie pojęcia „rażące naruszenie prawa”, o jakim mowa w art. 14 b § 5 pkt 2 Ordynacji podatkowej w sposób odbiegający od ukształtowanego przez orzecznictwo na gruncie art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. W ocenie Sądu, ścisłe pojmowanie „rażącego naruszenia prawa” wypracowane na gruncie decyzji określających (ustalających) zobowiązanie podatkowe nie znajduje uzasadnienia na gruncie rozstrzygnięć wydawanych w trybie wiążących interpretacji podatkowych. U podstaw wyrażonego poglądu legło przekonanie Sądu o odmiennie ukształtowanej przez ustawodawcę pozycji – osoby występującej o udzielenie interpretacji podatkowej w trybie art. 14 a Ordynacji podatkowej oraz pozycji podatnika, w stosunku do którego wydana została decyzja określająca (ustalająca) zobowiązanie podatkowe. O ile w pierwszym przypadku wnioskujący o udzielenie interpretacji podatkowej nie jest związany stanowiskiem organów podatkowych (wiąże ona organ), o tyle podatnik, w stosunku do którego wydana została decyzja określająca (ustalająca) zobowiązanie podatkowe, zobowiązany jest do zapłaty podatku wraz z odsetkami za zwłokę, naliczanymi od dnia powstania zobowiązania. Dostrzeżone odrębności w pozycji podatnika w postępowaniu podatkowym i wnioskodawcy w postępowaniu o udzielenie interpretacji, zdaniem Sądu, pozwalały przyjąć, że rażące naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 14 b § 5 pkt 2 Ordynacji podatkowej, należy rozumieć jako naruszenie przepisu prawa poprzez niezastosowanie lub niewłaściwe zastosowanie wykładni językowej a także wykładni innej niż językowa, jeśli doprowadziło to do sprzecznego z tą wykładnią rozumienia przepisu, jak również interpretowanie przepisu w sposób spreczny z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego lub orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Tak rozumiane pojęcie naruszenia prawa różni się od jego wykładni wypracowanej na gruncie art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z tą wykładnią, błędy w wykładni prawa nie stanowią o rażącym naruszeniu prawa. Pojęcie to należy natomiast odnieść do naruszeń prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Jak podkreślił Sąd, wybór jednej z możliwych

interpretacji nie może być oceniany – na gruncie art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej – jako rażące naruszenie prawa nawet wtedy, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową.

W prawomocnym wyroku z dnia 21 sierpnia 2007 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 590/07, Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wyrażając pogląd, że utrudnienie podatnikowi dostępu do jego dokumentów źródłowych, poprzez ich zatrzymanie na czas całego postępowania podatkowego, ograniczyło stronie możliwość rzeczowego i wszechstronnego wyjaśnienia stawianych jej zarzutów, a w konsekwencji – mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd nie podzielił stanowiska organów podatkowych, które uznały jako wystarczające dla poszanowania praw strony zapoznanie jej ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym (art. 200 Ordynacji podatkowej). W ocenie Sądu, z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym koresponduje nie tylko art. 200 Ordynacji podatkowej, ale także przepis art. 191 i art. 192 Ordynacji podatkowej. W myśl pierwszego z nich, organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, z tym, że – jak podniósł Sąd – okoliczność ta może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 192 Ordynacji podatkowej). Zgodnie ze stanowiskiem Sądu, wykładnia celowościowa art. 286 § 2 Ordynacji podatkowej nakazuje moment wydania dokumentów powiązać – najpóźniej – z chwilą zakończenia postępowania kontrolnego. Prowadzący postępowanie może zatem żądać wydania niezbędnej dokumentacji jedynie na czas trwania kontroli. A contrario, z chwilą jej zakończenia organ obowiązany jest zwrócić tę dokumentację podatnikowi. Przy czym, powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki, albowiem od chwili doręczenia podatnikowi protokołu kontroli rozpoczyna bieg terminu do zgłoszenia zastrzeżeń w odniesieniu do zawartych tam ustaleń. Konkludując Sąd podkreślił, że okoliczności faktyczne i dowody, jakie z urzędu ustala organ podatkowy, nie mają wartości procesowej, gdy strona nie miała możliwości odniesienia się do nich merytorycznie.

Kwestie naruszeń - przez organy podatkowe - naczelnych zasad procesowych Ordynacji podatkowej były przedmiotem analizy Sądu także w prawomocnym wyroku z dnia 10 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 712/06). W orzeczeniu tym Sąd zakwestionował stanowisko organów podatkowych, które odmówiły skarżącemu wszczęcia postępowania podatkowego w trybie art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej wskazując jako przyczynę odmowy, brak podstawy prawnej do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego. W stanie faktycznym sprawy, podatnik zwrócił się do Naczelnika Urzędu Celnego w L. z wnioskiem o zwrot podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego. W uzasadnieniu postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego wyjaśnił, że przepisy ustawy o podatku akcyzowym nie przewidują możliwości zwrotu akcyzy zapłaconej w związku z wewnątrzwspólnotowym nabyciem wyrobów akcyzowych. Natomiast, stosownie do art. 75 § 2 Ordynacji podatkowej, podatnicy mogą występować z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty m.in. podatku akcyzowego, jeśli w deklaracjach dotyczących podatku akcyzowego wykazali zobowiązanie podatkowe nienależnie lub w wysokości wyższej od należnej i wpłacili zadeklarowany podatek. W tym przypadku, podatnik równocześnie z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty obowiązany jest złożyć skorygowaną deklarację. Dyrektor Izby Celnej, podzielając stanowisko organu I instancji wskazał, że regulacje dotyczące zasad opodatkowania akcyzą samochodów osobowych zawarte w ustawie o podatku akcyzowym, poza przypadkiem wewnątrzwspólnotowej dostawy, nie przewidują możliwości zwrotu – na wniosek – akcyzy zapłaconej przez podatnika. Podatnik zaś - jak podkreślił organ odwoławczy - dokonał wewnątrzwspólnotowego nabycia, a nie wewnątrzwspólnotowej dostawy.

W ocenie Sądu, organy podatkowe, odmawiając wszczęcia postępowania w sprawie, naruszyły dyspozycje art. 122 § 1 oraz art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, albowiem nie dołożyły starań w dbałości o należyte ustalenie stanu faktycznego sprawy, przez co doszło do pominięcia rzeczywistej treści żądania strony. W motywach wyroku Sąd podkreślił, że spoczywający na organach podatkowych - na mocy art. 122 Ordynacji podatkowej - obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy obejmuje również ustalenie przez te organy treści rzeczywistego żądania strony. Zwłaszcza w sytuacji, gdy zachodzi rozbieżność pomiędzy nazwą pisma a jego uzasadnieniem. W sprawie, podatnik w złożonym wniosku zgłosił żądanie „zwrotu pobranej akcyzy”. Wezwany do sprecyzowania tego wniosku wyjaśnił, że jego podanie należy traktować jako wniosek o zwrot podatku akcyzowego pobranego bezprawnie z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego. Dodatkowo, w zażaleniu na postanowienie organu podatkowego I instancji podatnik zarzucił, że „pozbawienie go podatku akcyzowego jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej”. Wskazując na powyższe Sąd stwierdził, że jeżeli treść pisma strony nie jest jasna, obowiązkiem organu podatkowego jest podjęcie starań celem wyjaśnienia, jaka była rzeczywista wola strony. Zakres żądania podatnika winien być bowiem oceniany i rozpatrywany przez organy podatkowe zgodnie z sensem i zasadnością wniosku. W szczególności, organy podatkowe nie powinny kierować się tylko użytymi przez podatnika sformułowaniami, ale winny brać pod uwagę całą treść podania i okoliczności przedstawione we wniosku. Podatnik nie ma obowiązku operowania fachową terminologią podatkową, tym bardziej jeżeli działa bez pomocy fachowego pełnomocnika. W ocenie Sądu, skarżący kwestionując istnienie obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym, niewątpliwie, uiszczoną z tego tytułu kwotę traktował jako nadpłatę. W kontekście tym Sąd wskazał, że art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, nadpłatę definiuje zarówno jako kwotę nadpłaconego, jak i nienależnie zapłaconego podatku. Bezpodstawnie zatem organy podatkowe potraktowały wniosek strony jako zmierzający do zwrotu podatku akcyzowego w ramach odrębnej instytucji prawa podatkowego.

Odnutowania wymaga również stanowisko Sądu wyrażone w prawomocnym wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1707/06), gdzie Sąd rozważał przesłanki wznowienia postępowania podatkowego. Sąd podkreślił, że wyjątkowy charakter instytucji wznowienia postępowania wyklucza możliwość rozszerzającej interpretacji przepisów określających warunki jej zastosowania. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu, przez pojęcie dowodów lub okoliczności nieznanymi organowi, który wydał decyzję, o jakich mowa w art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, należy rozumieć tylko takie dowody lub okoliczności, z których strona, bądź organ podatkowy nie mogli skorzystać w poprzednim postępowaniu, nie zaś te, które – pomimo tego, że istniały – zostały pominięte przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. W nawiązaniu do powyższego Sąd wskazał, że przepis regulujący wznowienie postępowania nie daje podstaw do uchylenia w tym trybie decyzji z powodu błędnie ustalonego stanu faktycznego, czy też błędnej oceny tego stanu dokonanej przez organy podatkowe. Z tego względu, jak wywiódł Sąd, błędna ocena stanu faktycznego nie stanowi nowej okoliczności w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej i nie daje podstawy do wznowienia postępowania. W sprawie bezspornym był fakt, że organy podatkowe posiadając wiedzę o istnieniu ksiąg rachunkowych podatnika nie zapoznały się z tymi księgami, nie zbadały ich, a jedynie przyjęły, że wykazane przez stronę w zeznaniu podatkowym wielkości przychodów, kosztów i dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej są zgodne z danymi wynikającymi z prowadzonych za ten rok ksiąg podatkowych. W ocenie Sądu, skoro w/w dowody były znane organom podatkowym, a organy podatkowe ich nie zbadały, to nie można takich dowodów uznać za nowe w postępowaniu wznowieniowym, choćby organy prowadzące postępowanie z dowodami tymi się nie zapoznały.

Na koniec wymaga odnotowania nieprawomocny wyrok z dnia 13 lutego 2007r. (sygn. akt I SA/Wr 1675/06), gdzie Sąd rozważał czy umocowanie udzielone przez stronę pełnomocnikowi w toku czynności kontrolnych skutkuje uznaniem tego pełnomocnictwa za wiążące dla organów podatkowych także na gruncie prowadzonego – w następstwie tych czynności – wymiarowego postępowania podatkowego. Rozważania Sądu koncentrowały się na procesowym zarzucie pominięcia udziału pełnomocnika w postępowaniu prowadzonym przez organ podatkowy I instancji w sytuacji, gdy pełnomocnik ten reprezentował podatnika na etapie – prowadzonego wcześniej – postępowania kontrolnego, pełnomocnictwo to nie zostało odwołane, a jego zakres obejmował umocowanie do reprezentowania strony „przed organami podatkowymi wszystkich instancji, we wszystkich sprawach należących do właściwości organów podatkowych, w szczególności w zakresie wszelkich postępowań podatkowych, kontrolnych i czynności sprawdzających dotyczących podatku od towarów i usług za okres od maja do grudnia 2005 r. [...]”. W ocenie wnoszącego skargę, zakres udzielonego pełnomocnictwa przesądzał o jego skuteczności także w chwili wszczęcia wymiarowego postępowania podatkowego wobec mocodawcy, co obligowało organ podatkowy I instancji do doręczenia temu pełnomocnikowi postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego wobec skarżącego, jak i zapewnienia mu prawa do czynnego udziału w tym postępowaniu. W ocenie Sądu, organ podatkowy I instancji, doręczając postanowienie o wszczęciu postępowania podatkowego bezpośrednio stronie, nie naruszył przepisów procedury. Sąd, podzielając pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 maja 1996 r. (sygn. akt SA/Sz 1757/95) w pierwszej kolejności podniósł, że organ podatkowy nie ma obowiązku zawiadomiania pełnomocnika strony, ustanowionego w toku czynności sprawdzających o wszczęciu postępowania wymiarowego. Zawiadomienie o tej czynności powinno być kierowane wprost do strony. Jak podkreślił Sąd, obowiązek taki należy wyprowadzić z istoty stosunku prawnoprosesowego, który zawiązuje się przez czynność organu podatkowego skierowaną bezpośrednio do strony – adresata danego postępowania. Dopiero po jego „zawiązaniu” należy ustalić, czy strona działa samodzielnie, czy też ustanowiła w sprawie pełnomocnika. Nawiazując do – powstałego na tle sporu – zagadnienia skuteczności umocowania pełnomocnika do działania w toku postępowania wymiarowego na podstawie dokumentu pełnomocnictwa złożonego do akt postępowania kontrolnego Sąd wskazał, że jakkolwiek postępowanie kontrolne poprzedza postępowanie podatkowe, nie stanowi jego kontynuacji. Są to postępowania odrębne, co potwierdza min. fakt formalnego zakończenia postępowania kontrolnego i formalnego wszczęcia postępowania podatkowego. Z tych względów, jak podniósł Sąd, pełnomocnictwo złożone do akt postępowania kontrolnego nie może rodzić skutków procesowych na gruncie postępowania wymiarowego. Wskazując na powyższe Sąd przyjął, że w stanie faktycznym sprawy nie doszło do naruszenia praw strony poprzez pominięcie udziału jej pełnomocnika w postępowaniu, albowiem, mocodawca nie potwierdził umocowania pełnomocnika do działania w toku czynności postępowania wymiarowego. Uzasadniając swój pogląd Sąd podniósł, iż organy podatkowe czyniąc zadość ustawowym obowiązkom procesowym, w postanowieniu o wszczęciu postępowania podatkowego, zawarły pouczenie o możliwości ustanowienia pełnomocnika, co jednak pozostało bez jakiegokolwiek reakcji ze strony skarżącego, a mogącej wskazywać na to, że podatnik nadal wyraża wolę działania przez pełnomocnika. Także pełnomocnik, wzywany celem złożenia do akt sprawy umocowania do działania w imieniu strony na etapie postępowania podatkowego czynności tej nie dopełnił. Stosowny dokument pełnomocnictwa pełnomocnik ten złożył dopiero na etapie postępowania odwoławczego.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Wśród spraw rozpoznanych w 2007 r. z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych, na uwagę zasługują:

- wyroki dotyczące przychodów pochodzących z działalności wykonywanej osobiście,
- orzeczenie rozstrzygające problem opodatkowania dyskonta od nabytych w drodze spadku państwowych obligacji skarbowych,
- jak również rozstrzygnięcie odnoszące się do zwolnienia od tego podatku przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych.

W prawomocnym wyroku z dnia 29 marca 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 70/07) Sąd stwierdził, że regulacje zawarte w ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze dają pełną podstawę do przyjęcia, iż wypłacone syndykowi należności z tytułu wykonywanych przez niego czynności, stanowią, na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (u. p. d. o. f.), przychody z działalności wykonywanej osobiście, a to z uwagi na okoliczność, że sposób powoływania syndyka oraz będąca następstwem tego powołania działalność całkowicie wypełniają hipotezę przepisu art. 13 pkt 6 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy podatkowej. Sąd zwrócił również uwagę, że masa upadłości w tej sytuacji nie jest płatnikiem, lecz jedynie „finansującym” wynagrodzenie syndyka.

Wskazać należy również na prawomocny wyrok z dnia 19 czerwca 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 200/07), dotyczący interpretacji przepisów prawa podatkowego. W sprawie, zdaniem podatnika będącego zawodowym sportowcem i prowadzącym jednocześnie działalność gospodarczą w zakresie wykonywania usług sportowych, przychody uzyskiwane na podstawie umowy o świadczenie usług sportowych należy zakwalifikować jako przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej i zastosować do co do nich 19-procentowy podatek liniowy. Sąd jednak wyraził pogląd, że nie przez przypadek ustawodawca zaliczył przychody z uprawiania sportu (podobnie jak przychody z działalności artystycznej, literackiej, naukowej,...) do przychodów z działalności wykonywanej osobiście (art. 13 pkt 2 u.p.d.o.f.), a konsekwentnie odróżniając je od innych określonych w art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f. źródeł przychodów (w tym z pozarolniczej działalności gospodarczej), odpowiednio w dalszych przepisach ustawy uregulował związane z tym źródłem skutki podatkowe, między innymi wyłączając możliwość ich opodatkowania w formie podatku liniowego na podstawie art. 30 c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W sprawie rozpoznanej pod sygn. akt I SA/Wr 1271/06, w której wyrok (prawomocny) zapadł w dniu 28 marca 2007 r., Sąd zwrócił uwagę, że wejście w posiadanie państwowych obligacji skarbowych w drodze dziedziczenia nie ma charakteru nabycia pierwotnego ani wtórnego, gdyż jest to wstąpienie ex lege w prawa i obowiązki tworzące spadek, przy czym nabycie to nie jest zależne ani od woli spadkobiercy, ani od jego wiedzy o tytule powołania. Takiego nabycia nie można zatem utożsamiać z czynnościami dwustronnymi, które stanowią operacje na rynku pierwotnym i wtórnym papierów wartościowych. W związku z tym oraz w oparciu o definicję dyskonta zawartą w art. 5a pkt 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., nie ma w tej sytuacji zastosowania art. 30a ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy, który nakłada na uzyskane dochody (przychody) z odsetek i dyskonta od papierów wartościowych zryczałtowany podatek według stawki 19 %.

Natomiast w prawomocnym wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1246/06) Sąd podtrzymał stanowisko zajęte w orzecznictwie odnośnie zwolnienia z podatku dochodowego przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u. p. d. o. f., w części wydatkowanej na budowę, rozbudowę albo remont lub modernizację własnego

budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. Podkreślił, że użyte w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) powołanej ustawy słowo „własnego” oznacza, że zwolnienie przedmiotowe, o którym mowa w tym przepisie, odnosi się tylko do tych podatników, którzy dokonali remontu lub modernizacji własnego budynku mieszkalnego lub własnego lokalu mieszkalnego, a zatem nie obejmuje przypadków posiadania lokalu między innymi na podstawie stosunku najmu lub użyczenia.

Szczególną uwagę należy zwrócić na postanowienie z dnia 3 października 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 971/07, którym Sąd skierował pytanie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o treści: czy unormowania wynikające z art. 12 tiret 1 oraz art. 39 ust. 1 i 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisowi krajowemu przyjętemu w art. 27b u. p. d. o. f., ograniczającemu prawo do obniżenia podatku dochodowego o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenia zdrowotne, zapłaconej wyłącznie na podstawie przepisów prawa krajowego w sytuacji, gdy rezydent od dochodów opodatkowanych w Polsce odprowadza składkę na obowiązkowe ubezpieczenia zdrowotne w innym państwie członkowskim. Powyższe pytanie powstało na gruncie wniosku do organu podatkowego o interpretację przepisu art. 27b u. p. d. o. f., wniesionego przez obywatela Niemiec, będącego rezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem podlegającego nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, który pobiera świadczenia rentowe wypłacane w Republice Federalnej Niemiec. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę powziął wątpliwość, czy w sytuacji, gdy od renty uzyskiwanej w Republice Federalnej Niemiec, od której rezydent ma obowiązek uiszczać podatek dochodowy w Rzeczypospolitej Polskiej – istnieje uzasadniona podstawa do obniżenia podatku dochodowego od osób fizycznych o taką składkę zapłaconą w Republice Federalnej Niemiec jedynie z tego powodu, że składka ta została zapłacona na podstawie przepisów prawa krajowego (polskiego) i zasila system ubezpieczeniowy Republiki Federalnej Niemiec. Przedmiotem rozważań Sądu było, czy bezpośrednim skutkiem takiej wykładni art. 27 b u. p. d. o. f. nie jest dyskryminacja tych podatników, którzy korzystając ze swobody przemieszczania się, pozbawieni są w kraju opodatkowania (rezydencji), możliwości odliczenia od podatku - składki na ubezpieczenie zdrowotne, zapłaconej w Republice Federalnej Niemiec (pod warunkiem, że nie została ona odliczona od dochodu kraju źródła). Sąd podkreślił przy tym, iż chodzi o możliwość jej odliczenia od podatku jedynie do wysokości, w jakiej przysługuje odliczenie w Polsce tj. 7, 75 % podstawy wymiaru składki, bez względu na wysokość składki zapłaconej w kraju źródła.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Podobnie jak w latach ubiegłych w tej grupie spraw aktualna nadal była wpływająca bezpośrednio na podstawę opodatkowania problematyka kosztów uzyskania przychodów. Ponadto wątpliwości budziły również regulacje dotyczące skutków powiązań gospodarczych na obniżenie zobowiązań podatkowych.

Spośród wielu spraw dotyczących tych zagadnień do ciekawszych zaliczyć należy - sporny pomiędzy organem podatkowym a podmiotem gospodarczym - problem uznania za koszty uzyskania przychodu wydatków poniesionych na zakup usług mających charakter analityczny wobec ostatecznej decyzji strony o zakupie gruntu i realizowanej na nim inwestycji, w sytuacji odstąpienia od zakupu tejże nieruchomości. Sąd uznał, że inwestycjami w rozumieniu podatkowym będą takie zasoby majątkowe jednostki, które są przez tę jednostkę kontrolowane, mają wiarygodnie określoną wartość, powstały w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych, jednakże nie mogą być zaliczone do środków trwałych, gdyż nie są kompletne i zdatne do użytku z uwagi na toczący się proces ich budowy, montażu czy ulepszenia. Dlatego też -

zdaniem Sądu - przedwczesne jest odnoszenie przez organy podatkowe kategorii zaniechanej inwestycji do wydatków podatnika, które doprowadziły do transakcji polegającej na nabyciu takiego gruntu. Wydatki te bowiem zostały poniesione nie w fazie prowadzenia inwestycji, lecz w fazie analizy ryzyka związanego z potencjalną inwestycją. Innymi słowy nie można zaniechać inwestycji, co do której nie podjęto jeszcze decyzji o jej rozpoczęciu. Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził, że sporne wydatki stanowią koszt uzyskania przychodów stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z dnia 15 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1035/06 prawomocny).

W jednej ze spraw organy podatkowe kwestionując zasadność zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu wynagrodzenia wypłaconego prezesowi zarządu będącego jej jedynym udziałowcem – uznały, że czynność polegająca na zawarciu umowy między spółką reprezentowaną przez pełnomocnika, a jej jedynym wspólnikiem i członkiem jednoosobowego zarządu jest nieważna, gdyż została zawarta „z samym sobą”. Sąd dokonując analizy przepisów prawnych nie podzielił stanowiska organów podatkowych. Wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym w dniu zawarcia umowy (1999 r.) dopuszczalne było tworzenie spółek z o. o. przez jedną osobę. Wyjaśnił, że ustanowiony przez wspólnika działającego jako zgromadzenie wspólników, pełnomocnik nie reprezentuje tego wspólnika a spółkę. Jeśli zatem doszło do zgodnego z obowiązującymi wówczas przepisami Kodeksu handlowego ustanowienia pełnomocnika w jednoosobowej spółce, w tym do zawierania umów w imieniu spółki z członkami zarządu, to zawarcie takiej umowy nie może być traktowane jako zawarcie umowy „z samym sobą”. Skoro przepisy Kodeksu Handlowego dopuszczają istnienie spółek z o.o., które mają jednego udziałowca, a jednocześnie żaden przepis nie zabrania bezpośredniego stosowania art. 203 K.h. do umów z jednym udziałowcem, to takie umowy są dopuszczalne. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziło do wniosku, że przepis ten nie mógłby mieć zastosowania do spółek jednoosobowych, a wspólnik nie mógłby pozostawać ze spółką w jakimkolwiek stosunku prawnym poza stosunkiem wynikającym z aktu założycielskiego. Dlatego też organy podatkowe dokonały nieprawidłowych ustaleń a w konsekwencji bezpodstawnego pominięcia jako kosztu uzyskania przychodu wydatków związanych z wynagrodzeniem jedynego udziałowca spółki a tym samym nieprawidłowego zastosowania art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z dnia 9 lutego 2007 sygn. akt I SA/Wr 1783/06 prawomocny).

Istotnym także zagadnieniem związanym ze stosowaniem przepisów omawianej ustawy była kwestia obejścia przepisów prawa, powiązań gospodarczych i oszacowania dochodów. W sprawie I SA/Wr 827/07 (wyrok prawomocny) istota sporu sprowadzała się do oceny zasadności pominięcia przez organy podatkowe, jako kosztu uzyskania przychodu, części wydatków poniesionych na podstawie umowy cywilnoprawnej tytułem wynagrodzenia wypłaconego na rzecz twórcy wynalazku w oparciu, o który prowadzona była produkcja. Pomijając część wydatków, organ podatkowy, wskazał, że celem zawarcia ww. umowy było obejście przepisów prawa podatkowego – art. 19 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. W konsekwencji powyższych ustaleń, organ podatkowy wyłączył z kosztów uzyskania przychodów część określonych umową wydatków, w wysokości przekraczającej najwyższy wskaźnik ustalonych cen rynkowych. Sąd wskazał, że organy podatkowe kwestionując wartość rynkową wynagrodzenia wypłaconego twórcy, na mocy umowy, dokonały oszacowania uzyskanego przez twórcę wynagrodzenia – stanowiącego koszty spółki, poprzez odniesienie do cen rynkowych, nie podważając jednak wiarygodności samej umowy, jak również uznając za bezsporne, że rezultat pracy twórcy w sposób istotny wpływał na osiągnięte przez spółkę przychody, zaś on sam aktywnie uczestniczył we wdrażaniu przez spółkę projektu oraz sprawował nadzór autorski w toku realizacji projektów w procesie produkcyjnym. W ocenie Sądu dopuszczalność ingerencji organów podatkowych w sferę umów cywilnoprawnych poprzez podważenie przyjętego w nich wynagrodzenia

dopuszczalne jest jedynie z mocy wyraźnego przepisu ustawy, przewiduje to norma zawarta w przepisie art. 11 u.p.d.o.p. czy też art. 14 ww. ustawy, określając jednak szczególne warunki, które, jak wynika z akt sprawy w sprawie nie wstąpiły. W świetle tych stwierdzeń, Sąd przyjął, że podjęte przez organ podatkowy działania nie znajdują umocowania w żadnej z obowiązujących norm prawnych i mają wręcz charakter prawotwórczy, a to narusza powołane przepisy art. 2, art. 7 i art. 217 Konstytucji RP oraz przepisy art. 120, art. 121 Ordynacji podatkowej, i uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji (prawomocny wyrok z dnia 27 września 2007 sygn. akt I SA/Wr 825/07).

Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy

W tej kategorii spraw większość orzeczeń zapadło w przedmiocie interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów prawa podatkowego.

Kwestie sporne dotyczyły przede wszystkim podmiotowo - przedmiotowego zakresu opodatkowania podatkiem od towarów i usług (dalej: podatek VAT), stosowania właściwych stawek podatkowych jak i samego prawa do odliczenia podatku naliczonego. Podejmując rozstrzygnięcia w sprawach Sąd dokonywał analizy zgodności polskich przepisów traktujących o podatku VAT z regulacjami wspólnotowymi.

W sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem z 21 sierpnia 2007 r. (sygn. akt. I SA/Wr 204/07), spór dotyczył opodatkowania podatkiem VAT aktywności podmiotu, który w latach 1999 - 2004 zawarł 18 umów dzierżawy samochodów osobowych. Sąd oddalając skargę wskazał, że z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50 ze zm. - dalej: ustawa VAT) wynika, iż podatek VAT dotyczy wykonywania poszczególnych czynności wymienionych w art. 2 tej ustawy nie zaś wykonywania działalności gospodarczej. W opinii Sądu kryterium przesadzającym o tym, czy ktoś jest czy też nie jest podatnikiem VAT nie jest okoliczność prowadzenia czy nie prowadzenia działalności gospodarczej lecz wykonywanie czynności opodatkowanych podatkiem VAT (por. J. Zubrzycki „Leksykon VAT. 2000”, Unimex, Wrocław 2000 r., s. 188). Sąd zauważył, że wśród czynności wymienionych w art. 2 ustawy VAT znajduje się m. in. świadczenie usług. Zdaniem Sądu, istotne znaczenie dla zastosowania art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy VAT ma również dokonanie wykładni użytego w tym przepisie zwrotu „w okolicznościach wskazujących na zamiar ich wykonywania w sposób częstotliwy”. Sąd podniósł, że w związku z tym, iż prawo podatkowe - w tym również przepisy ustawy VAT - nie definiuje pojęcia „zamiar” to zasadne jest przyjęcie tego terminu w takim znaczeniu, w jakim funkcjonuje ono w języku polskim. Wskazał, iż słownik języka polskiego (pod red. naukową prof. dr. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 927, podobnie pod. red. B. Dunaj, PWN Warszawa 2005, s. 844) przez zamiar określa „to, co ktoś zamierza; projekt, plan, intencja zrealizowania czegoś”. Sąd zwrócił również uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2001 r. (K 32/99), w którym TK stanął na stanowisku, że „zamiar wykonywania usługi w sposób częstotliwy”, w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy VAT, wynika już z samego charakteru stosunku prawnego jaki kształtuje umowa najmu (dzierżawy), kreująca długotrwały stan odpłatnego udostępnienia innemu podmiotowi własnej rzeczy, który uznać należy za usługę nawet w przypadku zawarcia jednej takiej umowy. Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, że zawarcie 18 długookresowych umów dzierżawy niewątpliwie wypełnia definicję zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust.1 ustawy VAT.

W wydanym pod sygn. akt I SA/Wr 129/07 wyroku z 20 lipca 2007 r. (prawomocnym) Sąd odniósł się do zagadnienia podmiotowości prawno-podatkowej syndyka na gruncie ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm. - dalej: ustawa o VAT). W sprawie, skarżący (syndyk)

zakwestionował stanowisko organów podatkowych uznające syndyka za podatnika podatku VAT. Przywołując treść art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT Sąd zaznaczył, że ustawa o VAT definiując pojęcie „działalność gospodarcza” na własny użytek wyznaczyła szeroki zakres jego znaczenia, co wyraża się w stwierdzeniu, iż chodzi o samodzielną, wszelką działalność producentów, handlowców i usługodawców (oraz innych podmiotów wskazanych w art. 15 ust. 2). Sąd orzekł, iż organy podatkowe trafnie przyjęły, że syndyk prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT. Zdaniem Sądu działalność syndyka - powołanego na podstawie ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 217, poz. 2125 ze zm. - dalej: p.u.n.) - mieści się w pojęciu usług, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o VAT. Sąd zaznaczył, że świadczenie usług według ustawy podatkowej to także ich wykonywanie z nakazu władzy publicznej - art. 8 ust. 1 pkt 3. Dodał, iż w świetle tej regulacji nie jest istotne, jakie jest źródło świadczenia usługi, a zatem, czy jest nim umowa, czy też „nakaz” organu władzy, obejmujący - jak należy przyjąć - wyznaczenie syndyka stosownym postanowieniem sądu upadłościowego. Sąd argumentował, że w odniesieniu do syndyka spełniony jest także wymóg samodzielności wykonywania działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o VAT, gdyż pomiędzy syndykiem a sądem, który go wyznaczył, nie istnieje stosunek podobny do pracowniczego. Wskazał, że czynności dotyczące masy upadłości syndyk dokonuje wprawdzie na rachunek upadłego lecz w imieniu własnym (art. 160 ust. 1 p.u.n.). Stwierdził, iż syndyk ponosi też odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków (art. 160 ust. 3 p.u.n.).

Sąd zaznaczył, że do syndyka nie ma zastosowania regulacja art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT, według której za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą nie uznaje się czynności z tytułu których przychody zostały wymienione w art. 13 pkt 2-9 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Na uwagę zasługuje oddalający skargę wyrok z 9 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 91/07 (nieprawomocny) dotyczący opodatkowania podatkiem VAT wkładu budowlanego oraz ustanowienia i przeniesienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego. Przywołując brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1 pkt 5, art. 19 ust. 13 pkt 10, art. 43 ust. 1 pkt 10, art. 153 ust. 1, art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. b/, art. 146 ust. 3 lit. c/, art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawa o VAT) Sąd rozstrzygnął, że organy podatkowe prawidłowo przyjęły, iż w okresie do 31 grudnia 2007 r. w odniesieniu do dostaw obiektów budownictwa mieszkaniowego lub ich części (ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowienia własnościowego prawa do lokalu, a także ustanowienia na rzecz członka spółdzielni mieszkaniowej odrębnej własności lokalu mieszkalnego), z wyłączeniem lokali użytkowych, zasiedlanych po raz pierwszy, ma zastosowanie stawka podatku o VAT w wysokości 7%. Sąd wskazał, iż stawkę podatku VAT w wysokości 0% stosuje się jedynie do dostawy towaru polegającej na przekształceniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo odrębnej własności lokalu, przekształceniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz przeniesieniu na rzecz członka spółdzielni własności lokalu mieszkalnego lub własności domu jednorodzinnego.

W wyroku z 12 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1237/06 (prawomocnym) Sąd odniósł się do podmiotowości podatkowej gminy oraz obsługującego ją urzędu w zakresie podatku VAT. Sąd wskazał, że podmiotowość podatkową należy wywodzić wyłącznie z ustaw podatkowych. Zdaniem Sądu podatnikiem VAT w zakresie czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (art. 15 ust. 6 ustawy VAT z 2004 r.) jest z racji posiadanych cech podatnika (art. 15 ust. 1 ustawy) - gmina, i to niezależnie od tego, czy ze względów organizacyjnych

i technicznych czynności opodatkowanych VAT dokonuje ustawowo reprezentujący gminę organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), czy upoważnieni do tego pracownicy urzędu gminy. Sąd skonstatował, że na gruncie podatku VAT nie wystąpią sytuacje, w których podatnikiem będzie urząd gminy. W opinii Sądu, pomimo literalnego brzmienia art. 15 ust. 6 ustawy o VAT, w którym obok organów władzy publicznej wymieniono też urzędy obsługujące te organy - co sugerować by mogło, że oba te podmioty mogą być podatnikami VAT, o statusie podatnika VAT decydują w tym przypadku łącznie kryteria określone w art. 15 ust 1 i ust. 6 ustawy o VAT. Ich zestawienie natomiast eliminuje z grona podatników VAT urzędy obsługujące jednostki samorządu terytorialnego, w tym urzędy gmin. Reasumując Sąd podzielił stanowisko, iż podatnikiem podatku VAT w stosunku do całej opodatkowanej VAT działalności gminy (również tej realizowanej przez urząd) powinna być wyłącznie gmina, w żadnym zaś przypadku urząd gminy.

Odnotowania wymaga wyrok z dnia 24 kwietnia 2007 r. oznaczony sygn. akt I SA/Wr 68/07 (nieprawomocny). W sprawie kwestia sporna obejmowała swym zakresem wysokość opodatkowania podatkiem VAT usługi przyłączeniowej do sieci gazowej. Sąd rozstrzygnął, że zgodnie z ustawą - Prawo energetyczne tzw. opłata za przyłączenie stanowi w istocie wynagrodzenie należne przedsiębiorstwu energetycznemu za wykonanie określonego odcinka sieci gazowej w celu przyłączenia do sieci instalacji gazowej znajdującej się w obiekcie odbiorcy. Zdaniem Sądu, w związku z tym, że wskazane powyżej prace zaliczane są do robót ogólnobudowlanych związanych z budową rurociągów przesyłowych (PKWiU 45.21.31-00.00) w zaistniałym stanie faktycznym usługa wykonania przyłącza gazowego do obiektów budownictwa mieszkaniowego, zgodnie z art.146 ust.1 pkt 2 lit. a/ ustawy o VAT do 31.12.2007 r. opodatkowana jest 7% stawką podatku VAT. Powyższa konstatacja - w opinii Sądu - znajduje również uzasadnienie w wykładni funkcjonalnej, odwołującej się do celów regulacji. Niewątpliwym celem wprowadzenia obniżonej stawki podatku na roboty związane z infrastrukturą jest bowiem maksymalne obniżenie kosztów modernizacji i budowy takich obiektów oraz pobudzenie rozwoju nowoczesnego i w pełni wyposażonego budownictwa mieszkaniowego (Paweł Kuźniak, Pojęcie infrastruktury towarzyszącej w ustawie o VAT, . Monitor Podatkowy 1/2005).

W nieprawomocnym wyroku z 4 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1852/06) Sąd odniósł się do niezgodności przepisu art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT (traktującego o braku możliwości obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego przy nabywaniu przez podatnika paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu, wykorzystywanych do napędu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych, o których mowa w art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT) z art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy. Sąd uznał, że przepis art. 88 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT sprzeciwia się celowi jak i treści VI Dyrektywy, a zwłaszcza jej art. 17 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 2. W opinii Sądu owa niezgodność będzie dotyczyć tych sytuacji, w jakich rozszerzono zakres ograniczenia rzeczywiście stosowanego przed wejściem w życie VI Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 3a ustawy o VAT w zakresie podatku naliczonego przy zakupie paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu, wykorzystywanych do napędu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych. Takie działanie, według Sądu, naruszyło cel Dyrektywy, jakim jest niewątpliwie implementacja zharmonizowanego systemu podatku obrotowego poprzez wprowadzenie podatku od wartości dodanej oraz m. in. zharmonizowanie systemów odliczeń w takim zakresie, w jakim wpływają one na rzeczywisty poziom opodatkowania. Ponadto naruszyło zasadę wyrażoną w przepisie art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy, jakim jest ochrona istniejącego stopnia harmonizacji wyrażająca się w utrzymaniu przez Polskę jedynie derogacji już istniejących i rzeczywiście stosowanych w momencie wejścia w życie przepisów wspólnotowych, w

związku z art. 17 ust. 2 dającym, co do zasady, prawo do odliczenia VAT od towarów i usług wykorzystywanych do celów transakcji opodatkowanych.

W sprawie zakończonej nieprawomocnym wyrokiem z 24 października 2007r. (sygn. akt I SA/Wr 816/07) przedmiot sporu koncentrował się wokół kwestii wysokości stawki podatku VAT w odniesieniu do tzw. usług własnych (głównie transportowych) świadczonych przez biuro turystyczne w ramach organizowanej dla klientów wycieczki. Strona skarżąca stoi na stanowisku, że skoro usługi te podlegają rozliczeniu na zasadach ogólnych to powinna mieć do nich zastosowanie preferencyjna stawka VAT w wysokości 7% przewidziana dla usług pasażerskiego transportu lądowego. Ze stanowiskiem tym nie zgadza się Dyrektor Izby Skarbowej przyporządkowując takim usługom stawkę VAT właściwą dla całościowej usługi turystycznej, tj. 22%. Sąd stwierdził, że w przypadku, gdy przy świadczeniu usługi turystyki podatnik oprócz usług nabywanych od innych podatników dla bezpośredniej korzyści turysty część świadczeń w ramach tej usługi wykonuje we własnym zakresie (usługi własne), odrębnie ustala się podstawę opodatkowania dla usług własnych i odrębnie w odniesieniu do usług nabytych. Sąd doszedł do przekonania, że usługa turystyki, o której mowa w art. 119 ustawy o VAT, to świadczenie złożone, na które składa się szereg usług (obcych i własnych) takich jak np. hotelarstwo, gastronomia, transport mających na celu zorganizowanie pobytu klientowi poza miejscem jego zamieszkania (stałego pobytu). Usługi te są tak ściśle powiązane, że obiektywnie tworzą one w aspekcie gospodarczym jedną całość (jedną usługę, jeden produkt). Fakt, że ustawodawca przewidział w drodze wyjątku dla jednej usługi możliwość odrębnego ustalania podstawy opodatkowania co do usług własnych oraz usług nabywanych dla bezpośredniej korzyści turysty - co wyraźnie wynika z brzmienia art. 119 ustawy o VAT - nie pozwala przyjąć tezy, że zamiarem ustawodawcy było rozbicie jednej usługi na odrębne usługi celem odmiennego zastosowania stawek VAT. Konsekwencje podatkowe powinny więc być przyporządkowane świadczeniu wiodącemu. Według Sądu, w sprawie, należy przyjąć (za orzecznictwem TSWE) fikcję polegającą na tym, że świadczenie główne (usługa turystyczna) niejako „konsumuje” wartość usługi dodatkowej (transport), która służy jedynie lepszemu wykonaniu świadczenia zasadniczego.

W sprawie zakończonej wyrokiem z 26 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1688/06 (nieprawomocny) istota sporu sprowadzała się do zakwalifikowania przez organy podatkowe czynności sprzedaży działki rolnej - nabytej przez stronę skarżącą w drodze darowizny - w formie kilku pomniejszych działek jako działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o VAT, z racji dokonywania czynności dostawy towarów w sposób częstotliwy. Z takim stanowiskiem nie zgodziła się strona skarżąca podnosząc, że nie powinna być podatnikiem VAT z uwagi na fakt braku zamiaru prowadzenia działalności gospodarczej. Sąd orzekł, iż podatnikiem VAT jest ten, kto dokonuje czynności handlu, produkcji, świadczenia usługi także wtedy, gdy czynność taka dokonywana jest przez niego jednorazowo lecz w taki sposób, że wyraźnie wynika z niej zamiar handlu, produkcji, świadczenia usługi tj. obiektywny zamiar prowadzenia takiej działalności. Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, że organy podatkowe upatrując pojęcia działalności gospodarczej w intencji osoby fizycznej dokonywania określonej czynności wielokrotnie, dokonały błędnej wykładni przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT. Nie jest bowiem działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT sprzedaż majątku osobistego, który nie został nabyty w celu jego odsprzedaży, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Sąd podzielił wyrażone w orzecznictwie jak i doktrynie stanowisko, że sprzedaż - nawet kilkukrotna - przedmiotów majątku prywatnego osoby fizycznej, które nie są związane z działalnością gospodarczą oraz nie były nabyte w celu ich odsprzedaży nie ma charakteru handlowego podlegającego opodatkowaniu VAT. Sąd zauważył, iż organy podatkowe dokonując wykładni wspomnianego przepisu i udzielając interpretacji wskazującej na

konieczność opodatkowania czynności sprzedaży działek budowlanych nie zastanowiły się nad kwestią możliwości zwrotu podatku naliczonego na rzecz takiej osoby, co jest nieodłączną konsekwencją posiadania statusu podatnika podatku od towarów i usług.

W prawomocnym wyroku z dnia 28 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 889/06) Sąd odniósł się do kwestii związanej z możliwością rozliczenia podatku VAT naliczonego przez podmiot, który od grudnia 1999 r. nie dokonywał zakupów oraz sprzedaży (ostatnią deklarację VAT-7 złożył za grudzień 1999 r.), po czym - nie dokonując czynności ewidencyjno-rejestracyjnych - w deklaracji za sierpień 2005 r. wykazał z tytułu zakupów środków trwałych podatek naliczony do przeniesienia na przyszły okres rozliczeniowy. W przywołanym wyroku Sąd nie uznał za słuszne wywodów strony skarżącej w kwestii bezpodstawnego wykreślenia spółki z rejestru podatników na podstawie art. 157 ust. 1 i 2 ustawy o VAT. Zdaniem Sądu organy podatkowe trafnie wywiodły, że podatnicy, o których mowa w art. 157 ust. 2 ustawy o VAT, tj. ci którzy pomimo, iż zgłosili, że będą składali deklaracje podatkowe, nie składali takich deklaracji za 6 kolejnych miesięcy lub za 2 kolejne kwartały - poprzedzające ostatni miesiąc przed wejściem w życie ustawy, z mocy prawa utracili status podatników zarejestrowanych w dniu wejścia w życie tego przepisu, tj. dnia 12 kwietnia 2004 r. Sąd wskazał, iż wykreślenie tych podatników z rejestru było czynnością materialno-techniczną, potwierdzającą określony stan prawny. Abstrahując od powyższego Sąd zważył, że w świetle VI Dyrektywy nie można wnioskować o braku prawa do odliczenia podatku z faktu nie zgłoszenia rozpoczęcia wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu. Według Sądu również na gruncie prawa polskiego status podatnika nie jest uzależniony od czynności zarejestrowania, do której odwołuje się art. 88 ust. 4 ustawy o VAT. Dokonując zatem wykładni przepisu art. 88 ust. 4 ustawy o VAT w „świetle brzmienia i celów” VI Dyrektywy należy - zdaniem Sądu - przyjąć, iż brak rejestracji skarżącego jako podatnika podatku o VAT czynnego przed dniem wykonania pierwszej czynności określonej w art. 5 ustawy o VAT (czynności opodatkowanej) nie stoi, co do zasady, na przeszkodzie skorzystaniu przez niego z prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony wynikający z faktury dokumentującej te czynności. Sąd dowodził, że odrębną kwestią jest prawo do odliczenia podatku naliczonego, które jest faktycznie realizowane poprzez złożenie odpowiadającej wymogom prawa deklaracji, w której deklaruje się wolę dokonania odliczenia. W świetle powyższego należy, zdaniem Sądu, zgodzić się z wyrażonym w doktrynie stanowiskiem, że art. 88 ust. 4 ustawy o VAT powinien być interpretowany w taki sposób, że prawo do odliczenia podatku przysługuje tylko podatnikom, którzy złożyli zgłoszenie rejestracyjne jako podatnicy VAT czynni, jednakże w odniesieniu do zakupów dokonanych przed rejestracją podatnik może skorzystać z prawa do odliczenia retrospektywnie, po dopełnieniu formalności rejestracyjnych, o ile wykaże, że zakupy były związane z jego działalnością opodatkowaną (J. Zubrzycki, 2006 Leksykon VAT tom I, Unimex Wrocław 2006, str. 900 i n.). Oznacza to, że podatnik uzyskuje uprawnienie do odliczenia podatku naliczonego z faktur otrzymanych przed momentem rejestracji jako podatnik VAT czynny, po spełnieniu warunku określonego w art. 86 ust. 1 ustawy o VAT, a więc gdy takiej rejestracji dokona. Sąd za chybiony uznał także pogląd organów podatkowych, że możliwość skorzystania przez spółkę z prawa do pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony w związku z zakupami środków trwałych była uzależniona od dopełnienia obowiązków rejestracyjnych do dnia zakończenia okresu rozliczeniowego, w którym spółka otrzymała fakturę potwierdzającą nabycie środka trwałego. W przekonaniu Sądu nie znajduje tym samym uzasadnienia teza, iż status podatnika zarejestrowanego był wymagany do końca okresu rozliczeniowego.

W sprawie zakończonej wyrokiem z 11 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 211/07 (nieprawomocnym) istota sporu dotyczyła kwestii, czy czynność dotycząca

kompleksowego wykonania więźby dachowej w ramach zleconej usługi przez klienta i jej zamontowanie stanowi dostawę towarów czy świadczenie usług. Sąd wskazał, że definicję dostawy towarów należy rozumieć szeroko tj. istotny jest przede wszystkim ekonomiczny a nie prawny aspekt transakcji, w ramach której podatnik przenosi na nabywcę prawo do rozporządzania towarem jak w przypadku własności. Chodzi tutaj przede wszystkim o możliwość faktycznego dysponowania rzeczą nie zaś rozporządzania w sensie prawnym /por. R. Kubacki, A. Bartosiewicz „VAT komentarz 2007” s. 114 i nast./. Natomiast definicja usług pełni w stosunku do dostawy towarów rolę dopełniającą w zakresie opodatkowania podatkiem od towarów i usług /por. J. Zubrzycki „Leksykon VAT 2007” Unimex, s. 70/. Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, że czynność polegająca na kompleksowym wykonaniu więźby dachowej w ramach zleconej usługi przez klienta i jej zamontowanie stanowi świadczenie usług, do których zastosowanie ma stawka VAT 7%. Interpretacja polegająca na kwalifikacji czynności na gruncie podatku od towarów i usług w oparciu o tzw. trójpodział: producent, firma usługowa czy handlowa - wynikający ze statystycznych zasad metodycznych PKWiU jest, zdaniem Sądu, interpretacją sprzeczną z celami brzmieniem wspólnego systemu VAT. Celem I Dyrektywy Rady z 11 kwietnia 1967r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (67/227/EWG - Dz. U. WE 071 z 14.04.1967 r. ze zm.) oraz VI dyrektywy jest wprowadzenie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, który m. in. nie będzie prowadzić do pogorszenia warunków konkurencji, zarówno na poziomie krajowym, jak i poziomie Wspólnoty. Stąd też przy ocenie czynności nie jest istotne kto jej dokonuje lecz raczej istotnym jest to aby jej kwalifikacja jako dostawy towarów czy świadczenia usług była taka sama niezależnie od tego kto jej dokonuje. Punktem zaś wyjścia dla ww. kwalifikacji powinna być analiza konkretnej czynności dokonywanej przez stronę wraz z wszystkimi okolicznościami jej towarzyszącymi.

W nieprawomocnym wyroku z 16 maja 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 213/07) Sąd odniósł się do kwestii zakwalifikowania przez organy podatkowe - odmiennie niż to uczynił podatnik - czynności cesji wierzytelności między podatnikiem (nabywcą) a innym podmiotem (sprzedawcą) jako czynności podlegającej podatkowi od czynności cywilnoprawnej. Natomiast czynność zbycia tejże wierzytelności przez w/w sprzedawcę zajmującego się profesjonalnie obrotem wierzytelności zakwalifikowano jako czynność wchodzącą w zakres podatku od towarów i usług (odpowiednio opodatkowaną lub zwolnioną). Sąd rozstrzygnął, iż podmiot trudniący się w sposób profesjonalny obrotem wierzytelnościami świadczy usługę na rzecz sprzedającego już w momencie nabycia wierzytelności, co skutkuje tym, że usługa ta wchodzi w zakres zastosowania podatku od towarów i usług i jest wyłączona z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

W sprawie zakończonej wyrokiem z 30 listopada 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 939/07 (nieprawomocny) Sąd skoncentrował się na kwestii dotyczącej uprawnień podatnika, który z dniem 30 maja 2005 r. zaprzestał wykonywania czynności podlegających podatkowaniu podatkiem VAT z uwagi na likwidację działalności gospodarczej. Sąd uznał, że skoro skarżąca była podatnikiem podatku VAT w maju 2005 r. (ponosiła odpowiedzialność podatkową) i spoczywał na niej obowiązek rozliczenia się z tego podatku w deklaracji podatkowej, to tym samym przysługiwało jej również uprawnienie do skorygowania takiej deklaracji, jak też uprawnienie do złożenia wniosku o zwrot podatku. Zdaniem Sądu niedopuszczalna jest interpretacja przepisów ustawy o VAT, która polegałaby na ograniczeniu jasno wyrażonej regulacji poprzez tworzenie niewyrażonej w ustawie normy prawnej ograniczającej prawo podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Uprawnienie do zwrotu podatku VAT zawsze łączy się - w opinii Sądu - z zaistniałym obowiązkiem podatkowym. Stąd też nie można pozbawić

osoby tego uprawnienia na skutek wykreślenia jej z rejestru podatników czynnych VAT po okresie, w którym zaistniał ww. obowiązek podatkowy.

Podatek akcyzowy

Spośród rozpoznanych w 2007 r. w tym przedmiocie spraw, zdecydowaną większość stanowiły decyzje organów celnych odmawiające podatnikom stwierdzenia nadpłaty w tym podatku z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów osobowych. W sprawach tych, w świetle przepisów wspólnotowych, wyłoniła się problematyka istnienia obowiązku podatkowego z tytułu takiej transakcji.

Podstawą materialnoprawną decyzji organów celnych były krajowe przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 87, poz. 825 ze zm.), zgodnie z którymi stawka podatku uzależniona była od pojemności silnika i wieku samochodu. Należy zauważyć, że akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, zobowiązuje sądy i organy administracji publicznej do stosowania również przepisów prawa wspólnotowego oraz wykładni tego prawa dokonanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Znaczącym w tym przedmiocie okazał się wyrok ETS z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie o sygn. akt C-313/05 Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, którego treść znalazła odzwierciedlenie w orzeczeniach tut. Sądu.

Na uwagę zasługuje tu wyrok z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1805/06 (prawomocny), który był pierwszym orzeczeniem w omawianym przedmiocie. Wyrokiem tym Sąd uchylił decyzje organów celnych obu instancji. Sąd podkreślił, odwołując się do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, że gwarancje prawidłowego zastosowania prawa wspólnotowego, stanowią również orzeczenia ETS odpowiadające na pytania prawne sądów krajowych w przedmiocie interpretacji pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego oraz ważności prawa wtórnego. Co do zasady wykładnia prawa wspólnotowego wiąże tylko sąd krajowy, który skierował pytanie prawne i to tylko w konkretnej sprawie, jednak pominięcie orzeczeń ETS przez sąd krajowy w tożsamy sposób może być potraktowane jako poważne i oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego. W świetle powołanego wyżej wyroku ETS w sprawie C-313/05 rozstrzygającego zgodność przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym z przepisami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), w szczególności art. 90 TWE, tut. Sąd za twierdzeniami ETS wskazał, że przepis ten stanowi w systemie traktatu uzupełnienie postanowień odnoszących się do zniesienia ceł oraz opłat o skutku równoważnym. Celem tego postanowienia jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji poprzez wyeliminowanie wszelkich form ochrony mogącej wynikać z nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych na towary pochodzące z innych państw członkowskich. W dziedzinie opodatkowania używanych samochodów przywożonych z granicy art. 90 TWE służy zagwarantowaniu całkowitej neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy produktami znajdującymi się już na rynku krajowym, a produktami przywożonymi z granicy. W celu zagwarantowania realizacji ww. zasad w odniesieniu do używanych samochodów osobowych znajdujących się już na rynku krajowym a podobnych samochodami przywożonych z państwa członkowskiego innego niż Rzeczypospolita Polska należy więc porównać skutki podatku akcyzowego obciążającego te ostatnie pojazdy ze skutkami rezydualnego podatku akcyzowego obciążającego te pierwsze pojazdy, które zostały już opodatkowane tym podatkiem przy pierwszej ich rejestracji. Sąd stwierdził zatem, że w ramach takiego postępowania organy muszą uwzględnić po

pierwsze, jednokrotność tego podatku dla wszystkich pojazdów, które są przeznaczone do zarejestrowania w Polsce, zarówno nowych jak i używanych, niezależnie od tego, czy zostały wyprodukowane na terytorium kraju, czy przywiezione w innych państwach członkowskich. Po drugie, dokonać rozróżnienia na dwie kategorie pojazdów, a mianowicie na te, które są sprzedawane jako używane w okresie dwóch lat kalendarzowych od daty ich produkcji, przyjmując rok ich produkcji za pierwszy rok kalendarzowy i z drugiej strony, na pozostałe.

W szeregu innych orzeczeń tut. Sądu w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych po dwóch latach od ich produkcji, składy orzekające zasadniczo podzieliły stanowisko zawarte w powołanym wyroku z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1805/06.

Z kolei w sprawach, w których poruszano kwestię nałożenia podatku akcyzowego od wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów osobowych, których wiek nie przekroczył dwóch lat od daty ich produkcji, Sąd oddalał skargi uznając, iż nie doszło do naruszenia w tych przypadkach art. 90 TWE, co oznacza, że podatek został pobrany należnie (prawomocny wyrok z dnia 3 kwietnia 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 232/07).

Na szczególną uwagę zasługuje tu - na tle nieco odmiennego stanu faktycznego niż w sprawach opisanych wyżej - wyrok z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1267/06 (nieprawomocny) oddalający skargę na decyzję określającą zobowiązanie w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów zakupionych w państwie trzecim, zgłoszonych do odprawy celnej w państwie członkowskim, a następnie przemieszczonych na terytorium kraju. W motywach wyroku Sąd stwierdził, że przedmiot opodatkowania stanowią samochody sprowadzone spoza terenu Unii Europejskiej, które z momentem ich sprowadzenia na terytorium państwa członkowskiego i przemieszczenia z terytorium tego państwa na terytorium kraju, objęte są pojęciem nabycia wewnątrzwspólnotowego. Nie skutkuje to powstaniem identycznej sytuacji jaka ma miejsce przy nabyciu wewnątrzwspólnotowym samochodu osobowego pochodzącego z jakiegokolwiek kraju członkowskiego. Nakaz równego traktowania przez wszystkie kraje Unii Europejskiej towarów pochodzących z jakichkolwiek krajów członkowskich oznacza, że nie powinno się stosować w sferze podatkowej różnych zasad w odniesieniu do porównywalnych sytuacji lub porównywalnych towarów. Orzecznictwo ETS przyjmuje przy tym, że importowany towar staje się produktem krajowym w momencie jego wejścia do swobodnego obrotu na terenie kraju bez względu na miejsce wytworzenia. Zakaz dyskryminacyjnego i protekcyjnego opodatkowania wewnętrznego wyrażony w art. 90 Traktatu nie jest ograniczony wyłącznie do produktów pochodzących z innych Państw Członkowskich i może obejmować także produkty importowane z państw trzecich ale tylko wówczas gdy wkraczają one i pozostają w swobodnym obrocie wewnątrz Wspólnoty. Tak więc dopiero wprowadzony na terytorium Wspólnoty Europejskiej z terytorium państw trzecich towar, uczestnicząc w swobodnym obrocie wewnątrz Wspólnoty, podlega reżimom zawartym w art. 90 TWE. Wyrażona w tym przepisie zasada zawierająca zakaz dyskryminacyjnego i protekcyjnego opodatkowania wewnętrznego będzie miała zastosowanie do towarów nabytych w państwie trzecim dopiero, gdy towar ten będzie podlegał swobodnemu obrotowi na terenie Wspólnoty. Dlatego też za prawidłowe należy uznać Sąd stanowisko organów celnych uznające, że przedmiotowe samochody podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym.

Na uwagę zasługuje także prawomocny wyrok z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 227/07 dotyczącej opodatkowania sprzedaży samochodu osobowego, nabytego wewnątrzwspólnotowo, przed jego pierwszą rejestracją na terytorium RP. Sąd stwierdził w świetle prawa wspólnotowego i

orzeczeń ETS – w sprawie o sygn. akt C-313/05 i z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05, że dane opodatkowanie można uznać za zgodne z art. 90 TWE tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że jest ono tak skonstruowane, iż wyklucza w każdym przypadku opodatkowanie przywożonych produktów w wyższym stopniu niż produkty krajowe oraz, że w związku z tym nie wywołuje ono w żadnym razie dyskryminujących skutków. Sąd podkreślił, że zasada ta dotyczy nie tylko podatku akcyzowego należnego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów osobowych, ale także z tytułu sprzedaży przed pierwszą rejestracją na terytorium RP samochodów wcześniej nabytych wewnątrzwspólnotowo

Nie można też pominąć w tym zakresie prawomocnego wyroku z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 331/07 uchylającego decyzje organów celnych obu instancji. W sprawie przedmiotem kontroli Sądu była decyzja określająca podatek akcyzowy z tytułu sprzedaży komisowej samochodu osobowego (niezarejestrowanego na terenie kraju) nabytego wewnątrzwspólnotowo, od którego nabywca uiścił podatek akcyzowy. Sąd stwierdził, że w świetle przepisu art. 80 powołanej ustawy o podatku akcyzowym opodatkowane akcyzą są samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, podatnikiem akcyzy jest podmiot dokonujący każdej sprzedaży samochodu przed jego pierwszą rejestracją na terytorium kraju. Badając zasadność obciążenia komisanta podatkiem akcyzowym Sąd podzielił pogląd organów podatkowych, wskazując, że komisant nie jest właścicielem przedmiotu sprzedaży – właścicielem rzeczy aż do chwili zbycia pozostaje komitent a własność rzeczy przechodzi bezpośrednio z komitenta na osobę, z którą komisant zawarł umowę sprzedaży. Zatem przy sprzedaży komisowej umowa dochodzi do skutku pomiędzy nabywcą a komisantem jako sprzedawcą, działającym w imieniu własnym, nie zaś w imieniu komitenta. Dlatego też sprzedaż dokonana przez komisanta podlega opodatkowaniu, bowiem miała ona miejsce przed pierwszą rejestracją na terenie kraju i opodatkowanie to jest niezależne od wcześniejszego opodatkowania z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego przez komitenta. Jednak w sprawie tej Sąd zakwestionował wysokość akcyzy jaką podatnik winien zostać obciążony. W świetle art. 90 TWE i wyroku ETS C-313/05 organy celne przy wymierzaniu wysokości podatku akcyzowego od sprzedanego samochodu winny kierować się prowspólnotową wykładnią prawa krajowego. Niezależnie od powyższego Sąd stwierdził również naruszenie przez organy celne przepisu art. 79 powołanej ustawy o podatku akcyzowym, określającego, że podatnik ma prawo do obniżenia kwoty akcyzy o kwotę akcyzy zapłaconą przy nabyciu wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych, związaną ze sprzedażą opodatkowaną lub zapłaconą od importu. W sytuacji, gdy podatnik nie zrealizuje nałożonych na niego obowiązków, tj. nie złoży deklaracji jak również nie zapłaci należnego podatku akcyzowego, organy celne dokonają wymiaru tego podatku w decyzji, co miało miejsce również w rozpoznanej sprawie. Dokonując niejako „za podatnika” wymiaru podatku w decyzji organy podatkowe winny uwzględnić cały podatkowo-prawny stan faktyczny mający wpływ na ostateczne wyliczenie podstawy opodatkowania a następnie należnego podatku. Organy te muszą więc uwzględniać nie tylko obowiązki ale uprawnienia podatnika. Sąd podkreślił, że art. 79 powołanej ustawy o podatku akcyzowym nie uzależnił „odliczenia” wcześniejszej akcyzy od złożenia deklaracji a jedynie ustanowił prawo podatnika do takiego odliczenia i wobec tego prawo to powinny uwzględnić także organy wydające decyzje.

W pozostałym odsetku spraw dotyczących opodatkowania obrotu wyrobami akcyzowymi, wspomnieć należy wyrok z dnia 15 czerwca 2007 r. o sygn. akt I SA/Wr 209/07 (prawomocny) oraz wyrok z dnia 20 czerwca 2007 r. o sygn. akt I SA/Wr 210/07 (nieprawomocny). Sąd dokonując kontroli decyzji w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego dotyczących opodatkowania obrotu gliceryną dla celów opałowych, na tle których wyłonił się problem czy wyrób ten

należy do katalogu wyrobów akcyzowych podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, stwierdził, iż przyjąć należy, że z art. 62 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym wynika ogólna klauzula wskazująca, że olejem opałowym jest każdy inny wyrób służący do celów opałowych poza tzw. węglowodorami stałymi takimi jak: węgiel, koks, torf czy inne. Za taki wyrób niewątpliwie należy uznać glicerynę przeznaczoną do celów opałowych, gdyż jest węglowodorem ciekłym nazywanym propanotriolem.

Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

W tej grupie spraw znaczna część zagadnień dotyczyła problematyki objęcia opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości budowli znajdujących się w wyrobiskach górniczych. W wydanych orzeczeniach Sąd odnosił się do wykładni i stosowania przepisów powyższej ustawy w brzmieniu obowiązującym w okresie 2003 – 2005r.

I tak w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1874/06, wyrok nieprawomocny), Sąd przyjął, iż jeżeli w wyrobisku górniczym znajdują się obiekty, które można uznać za budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, to są one budowlami w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w konsekwencji podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych brak jest samodzielnej definicji budowli i urządzeń budowlanych, a ustawodawca odsyła w tym zakresie do definicji zawartych w przepisach prawa budowlanego. Definicje legalne wskazanych pojęć wyrażone zostały w treści art. 3 pkt 3 i 9 ustawy prawo budowlane. W ocenie Sądu błędny jest zabieg zmierzający do poszerzenia zakresu tego odesłania i objęcie nim również art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, a z którego wynika, iż przepisów tejże ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych oraz to, że przepisy ustawy prawo budowlane nie naruszają przepisów odrębnych, w szczególności prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych. Powyższe wyłączenie przepisów prawa budowlanego, z którego skarżąca wywodziła wyłączenie opodatkowania wyrobisk górniczych na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – jak wyjaśnił Sąd – odnosi się jedynie do zakresu przedmiotowego zastosowania ustawy prawo budowlane. Sąd podkreślił też, iż przedmiotem opodatkowania nie jest podziemne wyrobisko górnicze, ale budowle, pod pojęciem których należy rozumieć obiekty budowlane i urządzenia budowlane z obiektami tymi związane, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Wyrobisko górnicze, na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości, powinno być traktowane nie jako jednorodny obiekt, lecz jako budowla składająca się z poszczególnych obiektów (urządzeń) funkcjonalnie ze sobą powiązanych, to jest szybów, sztolni, linii energetycznych i innych, stanowiących część składową wyrobiska górniczego, służącego prowadzeniu działalności gospodarczej. Te właśnie obiekty, jak zaakcentował Sąd, stanowią przedmiot opodatkowania. Uzależnienie opodatkowania budowli od ich usytuowania, na powierzchni ziemi lub pod nią, nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości opodatkowania.

W wyroku z dnia 26 stycznia 2007 r., (sygn. akt I SA/Wr 1649/06, wyrok nieprawomocny) Sąd dokonał wykładni pojęcia „dokonywania sprzedaży” w rozumieniu art. 15 tejże ustawy oraz zakresu zwolnienia określonego w art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W sprawie spór skoncentrował się wokół zagadnienia, czy w świetle regulacji art. 15 i 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych strona skarżąca z tytułu wystawiania towarów poza pawilonem na targowisku podlegała opłacie targowej. W szczególności strony prezentowały

odmienne stanowiska co do interpretacji użytego w ustawie pojęcia „dokonywania sprzedaży” oraz zakresu zwolnienia od opłaty targowej podatników podatku od nieruchomości. W tym zakresie Sąd wskazał, iż obowiązek podatkowy z tytułu opłaty targowej powiązany został z korzystaniem z targowiska w celu sprzedaży towarów i nie zależy od stwierdzenia, czy doszło do zawarcia konkretnych transakcji sprzedaży w rozumieniu kodeksu cywilnego. W przeciwnym razie ustawodawca zamiast używać pojęcia „dokonujących sprzedaży” posłużyłby się bowiem pojęciem „zawierających umowy sprzedaży”. Oznacza to, iż sformułowanie użyte w omawianym przepisie należy rozumieć szeroko tzn. obejmując nim wszelkie czynności podejmowane przez sprzedającego w celu sprzedaży, w tym oferowanie produktów, składowanie ich na targowisku, oczekiwanie na kontrahentów, podejmowanie negocjacji. Na takie rozumienie tego pojęcia wskazuje również sama konstrukcja opłaty targowej, przewidująca wymiar w kwotowej stawce dziennej, nie powiązanej w żaden sposób z obrotem. A zatem sam fakt wystawienia towarów przed pawilonem w obrębie targowiska mieści się w pojęciu „dokonywania sprzedaży” i uzasadnia wymierzenie opłaty targowej z tego tytułu. W sprawie tej Sąd odniósł się do zarzutu strony skarżącej, podnoszącej, iż korzysta ze zwolnienia od opłaty targowej z uwagi na okoliczność, że jest podatnikiem podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowisku. W tym zakresie Sąd wskazał, iż ustawodawca nie wiąże omawianego zwolnienia wyłącznie z cechą podmiotową, ale ogranicza do konkretnych nieruchomości znajdujących się na obszarze targowiska. W świetle analizowanej sprawy oznacza to, iż skarżąca jako właściciel pawilonu oraz użytkownik wieczysty gruntu znajdującego się pod nim, będąca podatnikiem podatku od nieruchomości z mocy art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, korzysta ze zwolnienia od opłaty targowej w zakresie dokonywania sprzedaży na terenie tego pawilonu. Zwolnienie to nie obejmuje natomiast sprzedaży dokonywanej poza przedmiotowym pawilonem.

Z kolei w wyroku z dnia 30 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 819/07, wyrok nieprawomocny) Sąd rozstrzygał zagadnienie kolizji opodatkowania gruntu podatkiem rolnym oraz podatkiem od nieruchomości. W sprawie tej Sąd zajął stanowisko, że „klasyfikacja gruntu w ewidencji gruntów i budynków jako użytku rolnego powoduje jego opodatkowanie podatkiem rolnym i wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Jedynie w jednym przypadku możliwe jest opodatkowanie podatkiem od nieruchomości użytku rolnego. Mowa tutaj o sytuacji, gdy grunt jest zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej”. Nadto w sprawie tej Sąd wyraził pogląd, iż „gdy z ewidencji gruntów i budynków wynika w sposób niezbity, że grunty zostały sklasyfikowane jako użytki rolne, to aby opodatkować takie grunty podatkiem od nieruchomości należy udowodnić, że są one zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej”.

Podatek rolny

Znaczna część orzeczeń z zakresu powyższej problematyki dotyczyła prawa do zwolnienia od podatku rolnego. Zasadniczo istota prowadzonych postępowań sprowadzała się do kwestii wykładni art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. nr 136, poz. 969 ze zm.), tj. spełnienia przesłanki stosowania zwolnienia z opodatkowania gruntów rolnych nabytych w drodze umowy sprzedaży. Organy administracyjne prezentowały stanowisko, że nabycie gruntów w drodze licytacji publicznej nie wypełnia hipotezy art. 12 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, a zatem nie aktualizuje prawa nabywcy do korzystania ze zwolnienia z opodatkowania. Sądy orzekające w tychże sprawach nie podzieliły tego poglądu.

W wyroku z dnia 8 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1471/06, wyrok nieprawomocny) Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję odmawiającą zwolnienia z podatku rolnego, zwrócił uwagę na to, iż prawidłowa interpretacja art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym winna być poprzedzona nie tylko wykładnią gramatyczną przepisu, ale też wykładnią celowościową, uwzględnienie której prowadzi do wniosku, iż ustawodawca odwołując się do nabycia gruntów w drodze umowy sprzedaży miał na celu objęcie zwolnieniem gruntów nabytych w drodze odpłatnej czynności nabycia nieruchomości, w tym w drodze licytacji publicznej. Sąd wskazał również, iż w myśl postanowień art. 952 kodeksu postępowania cywilnego zajęta nieruchomość uległa sprzedaży przez licytację publiczną, zaś postanowienie sądu o przysądzeniu własności – stosownie do art. 999 kodeksu postępowania cywilnego - przenoszące własność nieruchomości, będącej przedmiotem egzekucji, nie może zmieniać charakteru nabycia spornych gruntów przez skarżącego jako następującego w drodze sprzedaży. Zdaniem Sądu nie do pogodzenia w państwie prawa byłoby inne traktowanie podatnika nabywającego grunty rolne na mocy umowy sprzedaży w rozumieniu art. 535 § 1 kodeksu cywilnego a inne nabywcy gruntów na mocy czynności sprzedaży, jednakże dokonanej w drodze licytacji publicznej. Postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości jest bowiem jedynie ostatnim etapem postępowania związanego z egzekucją z nieruchomości sprzedawaną w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Jak wskazał Sąd, zarówno w przypadku sprzedaży umownej jak i sprzedaży w drodze licytacji publicznej, dochodzi do odpłatnego nabycia nieruchomości, zaś intencją ustawodawcy niewątpliwie było preferowanie podatników, którzy nabyli z własnych środków finansowych grunty rolne na powiększenie czy utworzenie nowego gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej 100 ha.

Podatek od czynności cywilnoprawnych

W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 4/07 (wyrok prawomocny) Sąd rozstrzygał na tle ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. nr 86 poz. 959 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w 2001 r. kwestię opodatkowania czynności udzielenia spółce pożyczki przez jej udziałowca. Sąd wskazał, iż na gruncie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych wyróżniono umowę pożyczki oraz umowę pożyczki udzieloną spółce przez udziałowca lub akcjonariusza i stanowią one dwa odrębne tytuły opodatkowania. W treści art. 1 ust. 3 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych ustawodawca w sposób szczególny zdefiniował dla potrzeb tego podatku pojęcie zmiany umowy spółki, obejmując jego zakresem również czynność udzielenia spółce pożyczki przez wspólników lub akcjonariuszy. Zatem zakresem pojęcia zmiany umowy spółki zostały objęte również te czynności, które na gruncie przepisów innych ustaw, jak np. kodeksu spółek handlowych czynności takich nie stanowią. Taka regulacja przesądziła z kolei o tym, iż w każdym przypadku, gdy przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych odnoszą się do czynności zmiany umowy spółki, regulacje te znajdują zastosowanie również do czynności polegających na udzieleniu spółce pożyczki przez wspólnika lub akcjonariusza. Sąd wskazał również, iż „to odmienne potraktowanie przez ustawodawcę pożyczek udzielonych spółce przez wspólników (akcjonariuszy) od pozostałych pożyczek znajduje potwierdzenie w kolejnych przepisach powoływanej ustawy – jak art. 6 ust. 1 (pkt 8 lit. d i pkt 7) ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, różnie traktujący te czynności prawne przy określeniu podstawy opodatkowania, art. 7 ust. 1 pkt 4 – wprowadzający dla umów pożyczek stawkę podatkową w wysokości 2 %, podczas gdy stawka dla umów spółki, w części dotyczącej pożyczek i dopłat, została

określona w art. 7 ust. 1 pkt 9 lit. c), w wysokości zależnej od łącznej wartości pożyczek i dopłat.”

W konsekwencji Sąd uznał za błędne stanowisko wyrażane przez skarżącą, iż czynność udzielenia spółce pożyczki przez jej udziałowca, będącego podobnie jak skarżąca podatnikiem podatku od towarów i usług, jako mieszcząca się w grupowaniu PKWiU 65.22.10-00.90 „usługi udzielania pożyczek, świadczone poza systemem bankowym, pozostałe”, na podstawie art. 2 pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, nie podlega opodatkowaniu tymże podatkiem. Wyraził pogląd, iż niedopuszczalne jest przeniesienie wyników kwalifikacji tej samej czynności poczynionej w świetle przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym jako czynności umowy pożyczki na grunt ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej czynność tę kwalifikują odmiennie – jako zmianę umowy spółki – i na podstawie przepisów tej właśnie ustawy należy oceniać skutki podatkowe przedmiotowej czynności.

Podatek od gier i zakładów

W zakresie problematyki dotyczącej podatku od gier i zakładów na uwagę zasługują dwa orzeczenia WSA we Wrocławiu poświęcone zagadnieniu opodatkowania osoby fizycznej prowadzącej działalność w zakresie urządzania gier w automatach losowych.

W nieprawomocnych wyrokach z dnia 20 kwietnia 2007r., sygn. akt I SA/Wr 390/06 oraz z dnia 20 września 2007r., sygn. akt I SA/Wr 931/07 Sąd uznał, że wykładnia językowa przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. nr. 4 poz. 27 ze zm.) niewątpliwie wskazuje, że podmioty urządzające gry i prowadzące działalność w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych podlegają opodatkowaniu podatkiem od gier. Przy czym, w ocenie sądu, użyte sformułowanie nie precyzuje kogo należy rozumieć pod pojęciem „podmiotów urządzających gry i prowadzących działalność w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych”. Podkreślono, że poprzestanie na wykładni językowej w tym względzie, jak to miało miejsce w zaskarżonych rozstrzygnięciach, jest niewystarczające. Należyta interpretacja aktu normatywnego, polegająca na odczytaniu właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymaga nierzadko, oprócz posługiwania się wykładnią językową (gramatyczną), stosowania także innych metod wykładni np. systemowej, historycznej czy wreszcie celowościowej, zmierzającej do ustalenia celu, jakim wydano dane przepisy, i tłumaczącej sens w świetle tego celu. Oznacza to, że ustalając znaczenie literalne przepisu należy brać pod uwagę inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej. Odnosząc powyższe uwagi do zagadnienia związanego z podmiotowym zakresem podatku od gier i zakładów sąd zauważył, że ustawodawca w odniesieniu do dziedziny jaką są gry losowe i zakłady wzajemne zdecydował się unormować tę dziedzinę wyczerpująco w jednej ustawie. Należy zatem założyć, że poza danym zakresem unormowania nie pozostawił żadnych istotnych fragmentów danej dziedziny. Skoro przepisy dotyczące podatku od gier zawarto w ustawie dotyczącej gier losowych i zakładów wzajemnych to należy to uznać za celowy zabieg prawodawcy i niezbędnym jest skonfrontowanie tych przepisów z innymi przepisami tejże ustawy. Z powyższego należy wysnuć wniosek, że opodatkowaniu podlegają nie wszystkie gry, lecz te tylko, które zostały wymienione w ustawie, a więc takie, które są urządzone i prowadzone według zasad określonych w tej ustawie przez podmioty wyraźnie w niej wskazane. Z przepisów ustawy niewątpliwie wynika, że działalność polegająca zarówno na urządzaniu, jak i prowadzeniu gier losowych i zakładów wzajemnych, w tym gier w automatach losowych jest działalnością podlegającą szczególnej reglamentacji prawnej tzn. jest kontrolowana przez państwo m.in. za

pomocą udzielanych zezwoleń. Takie zezwolenie w odniesieniu do gier w automatach losowych może być udzielone tylko spółce kapitałowej, co wyraźnie wynika z przepisów rozdziału 3 – „Udzielanie zezwoleń”. W ocenie Sądu nie można, przy interpretacji art. 40 ust. 1 ustawy o grach, pomijać przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o grach, który wyraźnie precyzuje, że podmiotami, które prowadzą działalność w zakresie gier w automatach losowych są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne. Powyższe argumenty świadczą, że brak jest podstaw prawnych co do opodatkowania osoby fizycznej prowadzącej działalność w zakresie urządzania gier w automatach losowych. W ocenie sądów orzekających w sprawie, interpretacja przepisów ustawy dokonana przez organy podatkowe a wskazująca, że obowiązek podatkowy w podatku od gier dotyczy każdego podmiotu, bez względu na formę organizacyjno-prawną, na co wskazuje sam tylko przepis art. 40 ust. 1 ustawy o grach jest sprzeczna z przepisami ustawy, lecz również celem jej regulacji.

Ponadto podkreślono, że obowiązku podatkowego nie można domniemywać. Powinien wynikać on wyraźnie z ustawy podatkowej. Interpretacja zaś ustawy o grach powinna co do zasady zmierzać w kierunku jej zgodności z Konstytucją. Przy założeniu zatem, iż zamiarem ustawodawcy była ścisła kontrola działalności w zakresie gier hazardowych i taka też działalność podlegała opodatkowaniu podatkiem od gier, trudno jest domniemywać, że jedynie ze stwierdzenia „podmioty urządzające gry (...) podlegają opodatkowaniu podatkiem od gier”, w oderwaniu od innych przepisów ustawy o grach, można wywieść istnienie obowiązku podatkowego spoczywającego na osobach fizycznych.

Sprawy budżetowe

Na tle problematyki zlecania zadań i udzielania dotacji przez gminę, w związku ze sprawowaną przez sądy administracyjne kontrolą aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać orzeczenie, w którym Sąd odniósł się do przesłanek stosowania przepisu art. 176 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104, dalej ufp). W nieprawomocnym wyroku z dnia 15 listopada 2007r., sygn. akt I SA/Wr 1279/07 wskazując, że przepis art. 176 ust. 1 ufp wyraża normę prawną przyznającą jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do udzielania dotacji pod następującymi warunkami: 1/ na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych 2/ nie działających w celu osiągnięcia zysku 3/ na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, Sąd podkreślił, że elementy te pozostają w stosunku koniunkcji, co oznacza, iż jednoczesne spełnienie trzech powyższych przesłanek warunkuje działanie jednostki samorządu w granicach prawa, tj. w oparciu o art. 176 ufp. Ponadto dwa pierwsze elementy normy pozwalają na ustalenie kręgu podmiotów objętych postanowieniami art. 176 ufp, podczas gdy trzeci element ma charakter przedmiotowy i wskazuje na zakres aktywności, które mogą być finansowane w formie dotacji ze środków budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd odnosząc się do elementów kształtujących zakres przedmiotowy normy prawnej wyrażonej w art. 176 ust. 1 ufp, tj. celów publicznych związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zauważył, że z postanowień tego artykułu w sposób jednoznaczny wynika, iż przedmiotem finansowania mogą być zadania mieszczące się w kompetencjach gminy, a które zostały określone w rozdziale 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w ustawach szczególnych. Wśród zadań gminy przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zadania własne gminy, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a wskazane w treści art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadania zleczone oraz zadania wykonywane na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu

terytorialnego lub z organami administracji rządowej. Ponadto Sąd podkreśli, że dotowanie realizacji zadań jednostki samorządowej musi dotyczyć zadań w ogóle należących do zakresu działania gminy. Art. 7 ust. 1 usg wskazuje, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, konstruując przy tym otwarty katalog takich zadań. Jednakże zakres tych aktywności należy interpretować w perspektywie ogólnej zasady, że ich realizacja służyć ma zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy. Odnosząc się do wyrażonego w treści normy prawnej zawartej w art. 176 ust. 1 ufp pojęcia „cele publiczne” przede wszystkim Sąd zauważył, że brak jest normatywnej definicji tego pojęcia. Opierając się na poglądach wyrażonych w doktrynie Sąd przyjął, iż o charakterze działania przesądza bezpośredni cel i skutek tego działania jakim jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Stąd też odnosząc się do realiów rozpoznawanej sprawy Sąd przyjął, iż choć takie zadanie jak remont nieruchomości, jej oświetlenie, ogrodzenie czy uzbrojenie działki może pośrednio służyć celom wspólnoty samorządowej, to jednak zasadniczym i bezpośrednim celem i skutkiem tychże działań jest korzyść właścicieli lokali wchodzących w skład danej nieruchomości. Zdaniem Sąd zlecenie zadania i udzielenie dotacji przez gminę, jeżeli dotyczy ono zadań innych aniżeli określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych może nastąpić wyłącznie na rzecz podmiotów określonych w art. 176 ust. 1 ufp oraz w granicach przedmiotowych tego przepisu. Z drugiej strony, niespełnienie choćby jednego z warunków normy prawnej wyrażonej w tym artykule powoduje, iż nie mogą się zaktualizować normy prawne wyrażone w kolejnych ustępach artykułu 176 ufp.

Rozdział III Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności Wydziału II

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach o symbolach 601 z poprzedniego okresu pozostały 142 sprawy, wpłynęło 362 spraw. Z tego załatwiono 347 spraw, w tym na rozprawie – 221, w tym 96 skarg uwzględniono, a 117 oddalono.

W sprawach z zakresu prawa budowlanego dużą grupę spraw, jak w latach poprzednich, stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie rozbiórki obiektu budowlanego oraz zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. I tak w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 620/06) Sąd uchylił decyzje organu I i II instancji, podjęte na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.) w związku z art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), m.in. z uwagi na niewyjaśnienie kwestii adresata nakazu dokonania rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu użytkowanego jako punkt sprzedaży (sklep z olejami i akcesoriami samochodowymi). W rozstrzygnięciu organ I instancji wskazał, iż inwestorami są adresaci decyzji (tj. K.S. i T.S.), zaś tytuł prawny w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków przysługuje T.S.

Jak stwierdził jednak Sąd, z przepisu art. 38 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane wynika, że zobowiązanymi do rozbiórki na własny koszt są inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowanego. Podobną regulację zawiera również obowiązujący aktualnie art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki mogą być zatem wskazane w tym przepisie podmioty. Sformułowanie przepisu może wywoływać wątpliwości, kogo konkretnie należy obciążyć obowiązkiem nakazu rozbiórki. Wykładnia gramatyczna mogłaby wskazywać, że uzależnione jest to od uznania organu, jednak w ocenie Sądu, uznanie to winno doznawać ograniczeń. W pierwszej kolejności obowiązek ten powinien być nałożony na inwestora - jako sprawcy samowoli - mającego tytuł prawny do obiektu, a dopiero w dalszej kolejności na właściciela lub działającego w jego imieniu zarządcę obiektu. Sąd powołał się przy tym na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że adresatem decyzji nakazującej rozbiórkę powinni być małżonkowie, jeżeli są inwestorami i pozostają we wspólności majątkowej. Kierując nakaz rozbiórki do małżonków T.S. i K.S. organy wskazały, że osoby te są inwestorami przedmiotowego obiektu. Stwierdzenie to nie zostało jednak – jak zauważył Sąd - poparte żadnymi dowodami na jego potwierdzenie. Z oświadczeń składanych przez strony postępowania wynika jedynie, że T.S. jest nabywcą przedmiotowego obiektu, który został wybudowany przez poprzedniego właściciela. Nie wiadomo zatem jakie dowody i okoliczności pozwoliły organowi na przyjęcie że skarżący są inwestorami przedmiotowego obiektu. W takiej sytuacji organ zobowiązany był do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia podmiotu, do którego miałby być skierowany nakaz rozbiórki. Sąd zauważył przy tym, że gdyby nakaz ten miałby być kierowany do obecnego właściciela obiektu – to przyczyna takiego określenia adresata winna zostać przez organ należycie umotywowana w uzasadnieniu decyzji. Jeżeli właścicielem obiektu jest T.S., niezrozumiałe staje się skierowanie decyzji do K.S. Wyjaśnienia wymagałoby również, czy i z jakich względów osobie tej przysługuje przymiot strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Natomiast skierowanie nakazu rozbiórki do skarżących jako obecnych małżonków wymagało uprzedniego ustalenia czy byli oni inwestorami jako małżeństwo i czy pozostawali wówczas we współwłasności majątkowej. Ponadto w/w sprawie sporną kwestią była również druga przesłanka z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane, tj. niezgodność budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem obiekty budowlane lub

ich części, będące w budowie lub wybudowane niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy, podlegają przymusowej rozbiórce albo przejściu na własność Państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, gdy organ stwierdzi, że obiekt budowlany lub jego część znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod zabudowę innego rodzaju. Strony skarżące uważały, że należy ją oceniać na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w chwili orzekania – „aktualnego”, zaś według organu odwoławczego, podstawę tej oceny winny stanowić zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w chwili realizacji spornego obiektu.

Aprobując dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, skład orzekający przyjął, iż przepis art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. należy rozumieć w ten sposób, że na jego podstawie orzeka się o rozbiórce obiektów, oceniając dopuszczalność ich budowy według miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dacie budowy, zaś zawarte w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1974 r. pojęcie „teren, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę” powinno być interpretowane w kontekście przepisów regulujących planowanie przestrzenne obowiązujących w dacie zrealizowania samowoli budowlanej, zwłaszcza przepisów obowiązującego w tym czasie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto Sąd wskazał, iż ponieważ orzeczenie o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy z 1974 r. może być wydane po stwierdzeniu, że obiekt ten realizowano w warunkach samowoli budowlanej oraz na terenie, który nie był przeznaczony na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dacie budowy, w rozpatrywanej sprawie zaskarżone rozstrzygnięcia nie zostały zaaprobowane. „Skoro bowiem orzeczenie nakazu rozbiórki uzależnione jest od ustalenia przeznaczenia terenu, na którym zrealizowano samowolę, wynikającego z przepisów regulujących planowanie przestrzenne obowiązujących w dacie zrealizowania tej samowoli, to niewątpliwie pierwszorzędne znaczenie ma ustalenie daty wybudowania przedmiotowego obiektu. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie okoliczność ta w sposób nie budzący wątpliwości nie została przez organy nadzoru budowlanego ustalona. Poprzestanie zaś tylko na stwierdzeniu, że wybudowany został „około 1985 r.” jest zdecydowanie niewystarczające, skoro ustalenie to nie zostało poparte należycie przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym. Badania przesłanki określonej w art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. należy bowiem dokonać na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym obowiązujących właśnie w tym czasie – zwłaszcza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji orzeczenie o nakazie rozbiórki przy przyjęciu nieprecyzyjnie określonego czasu budowy „około 1985 r.” a w konsekwencji obowiązującego „około 1985 r.” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uznał za przedwczesne.

Sąd zauważył również, że ustalając datę budowy spornego obiektu, organy winne również wyjaśnić, z jakim przeznaczeniem był wybudowany. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że w chwili realizacji jego przeznaczenie było zgodne z obowiązującym wówczas planem miejscowym, a dopiero później dokonano zmiany użytkowania na niezgodne z planem.

Kwestia, jaka wyłoniła się w orzeczeniach dotyczących zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, było także zagadnienie stron tego postępowania i związane z nim pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu”. W wyroku z dnia 8 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 666/06) Sąd uchylił zaskarżoną decyzję z uwagi na naruszenie prawa polegające na nieprzeprowadzeniu przez organ

odwoławczy postępowania wstępnego, polegającego na zbadaniu czy istnieją w tym postępowaniu wszystkie elementy materialnego stosunku prawnego, pozwalające organowi na merytoryczne rozpatrzenie odwołania a w konsekwencji wydania decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty. Obowiązkiem organu administracji architektoniczno-budowlanej, jak wskazał Sąd, w postępowaniu zmierzającym do wydania pozwolenia na budowę, w tym również w postępowaniu odwoławczym wywołanym wniesionym odwołaniem, jest w pierwszej kolejności między innymi ustalenie kręgu osób, którym przysługiwać będzie status stron tego postępowania. Zgodnie bowiem z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji, odwołanie służy tylko do jednej instancji - stronie. Niniejszy przepis daje więc legitymację do wniesienia odwołania stronie, a więc temu podmiotowi, który spełnia przesłanki wypływające z art. 28, 29 i 30 k.p.a. lub też przepisów innych (art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane określający status strony w sposób szczególny). Legitymację tę ma więc podmiot, który twierdzi, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku prawnego. Należy zatem przyjąć koncepcję subiektywną w odniesieniu do legitymacji strony do wniesienia odwołania. Twierdzenie jednostki, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jej prawnego interesu lub obowiązku daje podstawę do wszczęcia postępowania odwoławczego, a postępowanie to w przypadku stwierdzenia przez organ odwoławczy braku po stronie odwołującego się przymiotu strony zakończy się decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego. Rzeczą więc organu przeprowadzającego postępowanie odwoławcze zanim przystąpi on do merytorycznej oceny samej sprawy, w której wniesiono odwołanie jest rozpatrzenie wstępnej kwestii dopuszczalności samego odwołania również pod kątem istnienia po stronie odwołującej się legitymacji do występowania w postępowaniu w charakterze strony. Dopiero zaś po stwierdzeniu w takim postępowaniu, że odwołanie jest dopuszczalne możliwa jest ocena zasadności zarzutów podnoszonych przez taki podmiot (stronę). Jak wskazał Sąd, podstawę rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy stanowi m.in. przepis art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2003 r. Nr 207 póź. 2016, z późniejszymi zmianami), który określa komu przysługuje przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. W myśl wskazanego przepisu status strony przysługuje inwestorowi, właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz zarządcom tych nieruchomości, które znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie zaś z definicją ustawową zamieszczoną w art. 3 pkt. 20 wskazanej ustawy przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Wprowadzone do ustawy pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” należy odczytywać w ten sposób, że stronami będą właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości położonych w zasięgu takiego oddziaływania inwestycji, które ma określony wpływ na nieruchomości w otoczeniu tej inwestycji. Nie ma zatem znaczenia czy zachodzi tutaj sąsiedztwo, ani czy jest ono bezpośrednie, gdyż obszar oddziaływania obiektu może obejmować tereny dalej położone, natomiast istotnym jest, aby oddziaływanie to było powiązane z przepisami odrębnymi. W sprawie będącej przedmiotem w/w sprawy organ odwoławczy nie przeprowadził postępowania wstępnego, które pozwoliłoby ustalić, czy ze względu na charakter inwestycji i zasięg jej oddziaływania - oprócz inwestora - stroną postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę a w dalszej konsekwencji osobą legitymowaną (poza inwestorem) do wniesienia środka zaskarżenia w postaci odwołania jest Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we W. Istotnym elementem każdej decyzji udzielającej pozwolenia na budowę jest określenie obszaru oddziaływania obiektu(ów), o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane poprzez wskazanie konkretnych nieruchomości, na które oddziałuje taka inwestycja. Z decyzji Starosty K. z dnia [...] Nr [...]

zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej spółce A z siedzibą w P.Z. pozwolenia na budowę budynków nr 3 i 5 w zespole obiektów sanatoryjno-wypoczynkowo-leczniczych w P.Z. przy ul. [...], jako obszar oddziaływania obiektu określono tylko działkę nr [...] należącą do inwestora i podlegającą niniejszemu zainwestowaniu. W decyzji organu I instancji do obszaru tego (oddziaływania obiektu) nie zostały zaliczone inne działki (nieruchomości), np. przyległe do terenu spornej inwestycji, zatem nie określono innych podmiotów (właścicieli, zarządców lub użytkowników wieczystych innych pobliskich nieruchomości), ze względu na obszar oddziaływania spornej inwestycji, iż są stronami wszczętego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Ponadto Sąd zauważył, że w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we W. posiadała status organu współdziałającego przy wydawaniu decyzji (art. 106 k.p.a.), a nie status strony toczącego się postępowania. Sąd dodał przy tym, iż strona skarżąca Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych choć faktycznie uczestniczyła w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, to jednakże zarówno ze wskazanego wyżej a ustalonego w decyzji pierwszoinstancyjnej zasięgu oddziaływania inwestycji, jak również akt sprawy i wreszcie samych twierdzeń podnoszonych w toku instancji przez stronę skarżącą, nie da się ustalić jej uprawnienia do występowania w charakterze strony po myśli art. 28 ust. 2 ustawy Prawo Budowlane. Nabycie zaś statusu strony, czego nie uwzględnił organ odwoławczy przy ocenie zgromadzonego materiału dowodowego, nie następuje wskutek faktycznego dopuszczenia przez organ tej osoby (jednostki organizacyjnej) do udziału w postępowaniu, lecz musi być oparte na przepisie prawa materialnego, którego właściwe zastosowanie spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne.

Rozważania dotyczące legitymacji do wniesienia odwołania Sąd zawarł również w orzeczeniu z dnia 5 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 309/06). Jak stwierdził Sąd w uzasadnieniu wyroku, art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.) ustanawia wyjątek od tej ogólnej zasady stanowiąc, iż „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”. Mówiąc o obszarze oddziaływania obiektu - należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu (art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego). Pojęcie to musi być rekonstruowane indywidualnie dla każdej inwestycji budowlanej, gdyż każdorazowo, na podstawie cech indywidualnych obiektu oraz jego przeznaczenia materializują się normy wynikające z odrębnych przepisów, na podstawie których można ustalić pewną strefę wokół realizowanego obiektu.

Analiza przywołanych przepisów wskazuje więc, że celem art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane jest zawężenie kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, jedynie do wymienionych tam podmiotów, dla których planowana inwestycja może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, przy czym ograniczenie to, wynikając z przepisów odrębnych, musi godzić w konkretne uprawnienia tych podmiotów do zagospodarowania ich nieruchomości. Nie wystarczy zatem subiektywne przekonanie właściciela sąsiedniej nieruchomości, że ma on interes prawny uzasadniający jego udział jako strony w postępowaniu o pozwoleniu na budowę. Legitymacja procesowa strony kształtowana przepisem art. 28 ust. 2 omawianej ustawy ma bowiem charakter obiektywny, nakazujący ustalenie przed wszczęciem postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę przepisów, które wprowadzają związane z danym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu i na tej podstawie ustalenia kręgu występujących w nim

stron. W relacji do art. 28 k.p.a., art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest więc przepisem szczególnym, stosowanym tylko w sprawie o wydanie pozwolenia budowlanego i znacznie zawężającym krąg stron tego postępowania. Przedstawione kryteria konsekwentnie znajdują również zastosowanie przy ocenie uprawnienia danego podmiotu do złożenia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę. Twierdzenie składającego odwołanie, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jego interesu prawnego podlegają zatem zweryfikowaniu przy zastosowaniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, przy czym kluczowe znaczenie znajduje tutaj obszar oddziaływania obiektu. Dodać należy, że pojęcie to ma istotne znaczenie nie tylko dla zastosowania art. 28 ust. 2, ale również art. 5 ustawy - Prawo budowlane, z którego wynika m.in. obowiązek „poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich” przy projektowaniu i budowaniu obiektu budowlanego. Obszar oddziaływania obiektu winien być zatem wyznaczany przez organ architektoniczno-budowlany we wstępnej fazie postępowania ze szczególną starannością tak, aby następnie zapewnić ustalonym w ten sposób stronom tego postępowania możliwość udziału w każdym jego stadium. Według wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę, określonego przez Ministra Infrastruktury w załączniku do rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127 z późn. zm.), wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane, organ zobligowany jest szczegółowo określić nieruchomości, które obejmuje obszar oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy. Z przywołanego przepisu wynika też, że stanowi to obligatoryjny element rozstrzygnięcia w sprawie pozwolenia na budowę. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu i ustalenie stron postępowania o pozwolenie na budowę, winno być również przedmiotem oceny i rozpatrzenia przez organ odwoławczy, który zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, zobowiązany jest do ponownego merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy w jej całokształcie.

Z przekazanych Sądowi wraz ze skargą akt sprawy wynika, że organ odwoławczy naruszył przywołane wyżej przepisy postępowania administracyjnego. Z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu pierwszej instancji wynika bowiem, że wyznaczony przez ten organ obszar oddziaływania obiektu obejmuje jedynie nieruchomość oznaczoną jako działka nr 735/2, a więc nieruchomość na której miała być realizowana inwestycja. W myśl art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, konsekwencją tak wyznaczonego obszaru oddziaływania obiektu musiałoby być zatem ograniczenie stron niniejszego postępowania wyłącznie do inwestora oraz podmiotów, którym przysługiwał tytuł prawny do wskazanej nieruchomości. Organ pierwszej instancji w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wskazał również, że „jak wynika z raportu oddziaływania na środowisko, przewidywany zasięg oddziaływania o gęstości mocy promieniowania 0,1 W/m² od anten nadawczych GSM i radiolinii w płaszczyźnie poziomej i pionowej, obejmuje jedynie działkę nr 735/2, AM-1, a więc nie obejmuje działek, których właścicielami są strony skarżące”. Jak podkreślił Sąd, pomimo takiego rozstrzygnięcia Starosta „w rozdzielniku decyzji” ujął jako strony postępowania, którym doręczył decyzję, oprócz inwestora, również inne podmioty, w tym jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jak: Zespół Parków Krajobrazowych, Zarząd Dróg Wojewódzkich, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Urząd Miasta i Gminy w L.Z. oraz osoby fizyczne: W.K., J.F. czy J.B. (właściciele nieruchomości sąsiednich). Takie określenie stron postępowania, pomimo, że pozostaje w oczywistej sprzeczności z rozstrzygnięciem organu co do obszaru oddziaływania obiektu, nie zostało jednak przez niego w żaden sposób uzasadnione i wyjaśnione. Kwestia ta wymagała zatem szczególnego zbadania, wyjaśnienia i oceny przez organ odwoławczy, tym bardziej, że odwołanie od decyzji

organu pierwszej instancji złożone zostało przez osoby będące właścicielami nieruchomości, które według orzeczenia organu pierwszej instancji, pozostawały poza obszarem oddziaływania obiektu. Przystępując do rozpatrzenia odwołania Wojewoda przede wszystkim zobowiązany był do zbadania i ustalenia, czy osobom korzystającym z tego środka zaskarżenia przysługiwał faktycznie przymiot strony postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Oczywiście prawidłowe ustalenie w tym względzie wiązało się z jednoczesną oceną wyznaczonego obszaru oddziaływania planowanej inwestycji i skonfrontowania tych ustaleń z rozstrzygnięciem pierwszoinstancyjnym. Powyższa kwestia miała niezwykle istotne znaczenie dla postępowania odwoławczego. Gdyby bowiem organ drugiej instancji, w wyniku czynności wyjaśniających stwierdził, że osoby składające odwołanie, w świetle art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie mogą być uznane za strony postępowania, postępowanie odwoławcze jako bezprzedmiotowe należałoby umorzyć. Natomiast gdyby stwierdził, że osoby te, posiadają – zgodnie z przywołanym przepisem – przymiot strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę, to za naruszające prawo, tj. przepis art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, należałoby uznać utrzymanie w mocy decyzji pierwszoinstancyjnej, w której orzeczono, że obszar oddziaływania obiektu ograniczony jest jedynie do działki, na której ma być realizowana inwestycja. Uznanie właścicieli nieruchomości sąsiednich za strony postępowania musiałoby być bowiem konsekwencją uprzedniego ustalenia, że są one właścicielami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu a więc, że planowana inwestycja może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, przy czym ograniczenia te wynikają z przepisów odrębnych i godzą w konkretne uprawnienia tych podmiotów do zagospodarowania tych nieruchomości. Sąd zaznaczył przy tym, że przepisy odrębne, o których mowa w definicji legalnej „obszaru oddziaływania obiektu” (art. 3 pkt 20) to bez wątpienia również przepisy innych ustaw niż Prawo budowlane. W doktrynie wskazuje się, że należy tu przyjąć wszelkie akty prawne, zawierające normy prawne, których hipotezy dotyczą obiektów budowlanych, a dyspozycje wskazują na wiążące się z tymi obiektami budowlanymi ograniczenia w zagospodarowaniu terenu otaczającego obiekt. Przepisami odrębnymi będą więc również, przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Ewentualne naruszenie zasad ochrony środowiska może bowiem negatywnie oddziaływać na nieruchomości położone w pobliżu obiektu emitującego szkodliwe dla środowiska związki lub będące w zasięgu jego szkodliwego oddziaływania. Zauważył jednak, że pomimo że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska gwarantuje społeczeństwu udział w postępowaniach w sprawie ochrony środowiska, to jednak nie znaczy, że każdy obywatel, czy też inny podmiot działający w społeczeństwie, ma z mocy tej ustawy przymiot strony w konkretnym postępowaniu. Krąg podmiotów mających interes prawny w przypadku inwestycji mającej istotny wpływ na środowisko – takiej jak np. w rozpoznawanej sprawie – jest jednak niewątpliwie szerszy niż w przypadku innych inwestycji. Decyduje o tym zasięg oddziaływania takiej inwestycji na środowisko. Obowiązkiem organu jest więc ustalenie również w oparciu o raport oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko oraz wniosków wynikających z uzgodnień dokonanych przez organy ochrony środowiska, kto jest stroną danego postępowania a kto nie ma tego przymiotu i dlaczego.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 188/07 skarżąca podniosła, iż posiada interes prawny, bowiem przedmiotowe ogrodzenie usytuowane zostało „w osiach sąsiadujących nieruchomości” – zarówno od strony ul. [...], jak i między posesjami Z.L. i B.K., przy czym zostały naruszone granice nieruchomości skarżącej. Zdaniem zaś inwestora – B.K., postępowanie w sprawie ogrodzeń między posesjami nie należy do kompetencji organu nadzoru budowlanego i jest prywatnym interesem strony, natomiast Z.L. nie wykazała swojego interesu prawnego w sprawie ogrodzenia od

strony ulicy. Sąd rozpoznając zatem powyższą sprawę musiał rozstrzygnąć problematykę interesu prawnego. Podzielając stanowisko prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie i doktrynie, stwierdził, iż cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby, lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby. Inaczej mówiąc - przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących jej praw. Treścią pojęcia interesu prawnego jest publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnej korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej. Od tak rozumianego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, kiedy to dana osoba jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego interesu poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę skierowanego żądania określonych czynności organu administracyjnego. Naruszenie interesu faktycznego nie daje osobie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. Sąd podkreślił w szczególności, że dany podmiot ma w konkretnej sprawie „interes prawny” w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. wtedy, gdy interes ten ma oparcie w przepisach prawa. Najczęściej będą to przepisy prawa materialnego; jednakże mogą to być również przepisy procesowe lub ustrojowe. Od wykazania związku między chronionym przez przepisy prawa interesem prawnym, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej uzależnione jest uprawnienie do złożenia skargi. Budowa przedmiotowego ogrodzenia od strony ulic [...] i [...] wymagała zgłoszenia, które zostało dokonane przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, a zatem ocena interesu Z.L. w tym zakresie winna być dokonana w świetle przepisów rozporządzenia z dnia 14 grudnia 1994 r. Natomiast w odniesieniu do ogrodzenia między działką inwestora a działką Z.L. (działka nr 448 i 447), którego budowa nie wymagała zgłoszenia, interes prawny we wniesieniu skargi należy rozważyć przy uwzględnieniu uregulowań zawartych w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 2002 r. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego (t.j. Dz. U z 2003 r. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.), stanowił, iż obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając w szczególności poszanowanie, występujących w obszarze obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Stosownie zaś do art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, zgłoszenia właściwemu organowi wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m. Skoro budowa ogrodzenia od strony posesji skarżącej nie wymagała zgłoszenia, gdyż nie było to ogrodzenie od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych, a jego wysokość była niższa od 2,20 m, to w świetle przepisów ustawy – Prawo budowlane nie ma podstaw do uznania skarżącej Z.L. za stronę w postępowaniu dotyczącym ogrodzenia od strony ulic [...] i [...]. Podstaw takich nie dają zarówno przepisy Prawa budowlanego, jak i przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, mające zastosowanie do części przedmiotowego ogrodzenia objętej

zgłoszeniem, bowiem wybudowanie ogrodzenia od strony ulic [...] i [...] nie dotyczyło praw lub obowiązków Z.L. Mając na uwadze, że w odniesieniu do ogrodzenia między działką inwestora a działką Z.L. (działka nr 448 i 447), którego budowa nie wymagała zgłoszenia, interes prawny we wniesieniu skargi należy rozważyć przy uwzględnieniu uregulowań zawartych w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 2002 r., stwierdzić należy, iż w rozporządzeniu tym brak jest przepisów, które mogłyby wskazywać na naruszenie w rozpatrywanym postępowaniu interesu prawnego Z.L. Jak zauważył Sąd, w przeciwieństwie do uprzednio obowiązującego rozporządzenia z dnia 14 grudnia 1994 r., rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. nie zawiera przepisu mówiącego, iż ogrodzenie działki nie powinno przekraczać granicy działki oraz linii rozgraniczającej ulicy lub placu bądź innej linii ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Unormowanie takie było zawarte w § 41 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jednakże ten przepis stosownie do § 330 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż budowa ogrodzenia pomiędzy działkami Z.L. i B.K. nie wymagała zgłoszenia. W tej sytuacji stwierdzić należy, iż w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, również nie ma podstaw do uznania skarżącej Z.L. za stronę w przedmiotowym postępowaniu. Mając na względzie należy dojść do wniosku, że w realiach rozpatrywanej sprawy brak jest podstaw do uznania Z.L. za stronę, a podnoszone przez skarżącą argumenty i zarzuty mogą zostać rozpatrzone jedynie w postępowaniu cywilnym, a nie administracyjnym.

Przedmiotem kontroli sądowej w sprawie sygn. akt II SA/Wr 163/07 była decyzja Wojewody z dnia [...] Nr [...], uchylająca decyzję Starosty z dnia [...] Nr [...], którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia skarżącej – T.W. na roboty budowlane polegające na zmianie sposobu wentylacji przestrzeni podpodłogowej w mieszkaniu nr 1 (parter) przy ul. [...] na działce nr 463, obręb M. Istotą zaś zaistniałego sporu było określenie, czy planowana inwestycja wchodzi w zakres zwykłego zarządu, czy wykracza poza ten zakres, co zgodnie z przepisem art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) skutkuje koniecznością uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli na jej prowadzenie. Z dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wynika bowiem, że przedmiotowa nieruchomość jest współwłasnością T.W. oraz I. i G.Sz. Jak zaznaczył Sąd, przez czynności zwykłego zarządu rozumie się załatwienie bieżących sprawy związanych z normalną eksploatacją rzeczy i utrzymanie jej w stanie niepogorszonym. Z akt administracyjnych niniejszej sprawy bezspornie wynika, iż planowana inwestycja dotyczy nie tylko lokalu należącego do skarżącej, ale także części wspólnych budynku, do których m.in. należą: ściany zewnętrzne budynku, które są także ścianami wewnętrznymi, przedsionek budynku na parterze (z którego korzystają wszyscy współwłaściciele nieruchomości), schody prowadzące na piętro (które zajmowane jest przez I. i G.Sz.). Stąd przyjęto, iż działania wpływające na stan techniczny całej nieruchomości lub jej części wspólnych wchodzi już w zakres czynności, przekraczających zwykły zarząd. Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 199 k.c. – do rozporządzenia rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W przypadku braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Sąd przy tym dodał, iż skarżąca – T.W. w przedłożonym oświadczeniu, dołączonym do wniosku o pozwolenie na budowę, wskazała wyraźnie, iż nie posiada zgody współwłaścicieli na wykonywanie robót budowlanych objętych

wnioskiem o pozwolenie na budowę. Wobec zaś braku zgody współwłaścicieli na przeprowadzenie planowanych prac lub stosownego rozstrzygnięcia właściwego sądu należy uznać, że inwestor nie posiada prawa do dysponowania przedmiotową nieruchomością na cele budowlane przewidziane zakresem planowanej inwestycji. Nie został więc spełniony warunek, wynikający z art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo Budowlane, zgodnie z którym - pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ponadto Sąd zauważył, iż według regulacji zawartej w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity; Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 ze zm.), w razie ustanowienia odrębnej własności lokali samodzielnymi nieruchomościami są tylko same lokale, reszta budynku zaś staje się przedmiotem współwłasności właścicieli lokali. W rozumieniu tych przepisów (a zwłaszcza art. 3 powoływanej ustawy) przedmiotem współwłasności (poza gruntem) są klatki schodowe, fundamenty, strychy, piwnice, instalacje i urządzenia infrastruktury technicznej itp. służące wszystkim współwłaścicielom. Jak wynika z przepisu art. 19 ustawy o własności lokali, jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż siedem, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności. Przepisami materialnoprawnymi, regulującymi zarząd rzeczą wspólną są przepisy art. 199 i nast. k.c. Roboty budowlane polegające na zmianie sposobu wentylacji przestrzeni podpodłogowej w mieszkaniu należącym do skarżącej należą niewątpliwie do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Roboty takie ingerują bowiem w system wentylacji całego budynku i jako takie niewątpliwie przekraczają zakres zwykłego zarządu. Nawiązując do regulacji zawartej w art. 29 ust. 5 Prawa budowlanego, Sąd stwierdził, że skarżącej mogło być wydane pozwolenie na powyższą inwestycję po przedstawieniu przez nią zgody współwłaścicielki domu, albo zastępującego tę zgodę orzeczenia sądu. Jak bowiem podnosi się w orzecznictwie sądowym przy współwłasności obiektu budowlanego inwestor chcąc wykazać prawo do nieruchomości na cele budowlane prowadzone w tym obiekcie musi przedstawić bądź zgodę pozostałych współwłaścicieli bądź też zastępującą tę zgodę orzeczenie sądu wydane w oparciu o art. 199 k.c. Jak zaznaczył Sąd, przepis art. 22 ust. 3 ustawy o własności lokali wylicza przykładowo (o czym świadczy zwrot „w szczególności”) czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Chodzi jednak o zarząd dla wspólnoty dużej (ponad 7 lokali), a do małej (poniżej 7 lokali) ma zastosowanie art. 199 k.c., a więc potrzebna jest zgoda wszystkich właścicieli. W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 647/05 przedmiotem kontroli sądowej była decyzja Wojewody z dnia [...] Nr [...], umarzająca postępowanie odwoławcze. Organ ten wydając powyższą decyzję stwierdził bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę ze względu na fakt, iż w niniejszej sprawie inwestor zrealizował już inwestycję i uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Jak wskazał Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2007 r. oddalającym skargę, zgodnie z przepisem art. 28 Prawa budowlanego (Dz. U. z 2000r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.) roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 28 i art. 30 tej ustawy. Przy czym badanie decyzji o pozwoleniu na budowę pod względem merytorycznym jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy inwestor nie rozpoczął robót budowlanych. Jednakże taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zaistniała, ponieważ inwestor nie tylko rozpoczął roboty budowlane, ale wręcz zrealizował już inwestycję i uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. W związku z powyższym badanie decyzji o pozwoleniu na budowę w postępowaniu odwoławczym pod względem merytorycznym stało się bezprzedmiotowe, gdyż w postępowaniu tym organ

rozstrzyga, czy inwestor spełnia warunki dla otrzymania pozwolenia na rozpoczęcie robót budowlanych, co w przypadku wykonania danej inwestycji jest działaniem bezpodstawnym.

Sąd nadto zaznaczył, iż w myśl art. 36 ust. 2 Prawa budowlanego organ udzielający pozwolenia na budowę obiektu budowlanego, będącego zakładem pracy, zobligowany był do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie. W przypadku, gdyby przyjąć dopuszczalność wydania pozwolenia na budowę po ich zakończeniu, to elementy konieczne decyzji o pozwoleniu na budowę nie mogłyby być w niej zamieszczone, bowiem dotyczyłyby stanu, który został już zakończony, a nie który ma dopiero nastąpić. Kontroli zgodności z prawem inwestycji już zrealizowanej ma służyć np. decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Natomiast nie jest i nie było celem wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ani legalizowanie już zrealizowanej inwestycji, ani też nie może taka decyzja dokonywać oceny robót już wykonanych. W konsekwencji więc oczywistym winno być, że pozwolenie na budowę mogło być udzielone przed rozpoczęciem, a nie po zakończeniu robót budowlanych. Zważywszy na powyższe stwierdzono, iż po zrealizowaniu określonej inwestycji, zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę jest bezprzedmiotowe, a postępowanie w tym zakresie winno z mocy art. 105 § 1 k.p.a. ulec umorzeniu. Tym samym stanowisko organu odwoławczego w rozpoznawanej sprawie Sąd uznał za trafne.

W sprawie sygn. akt II SA/Wr 339/07 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z parkingiem podziemnym i lokalami usługowymi oraz przyłączem wodnym, kanalizacji sanitarnej, zgodził się wprawdzie ze stanowiskiem organu administracyjnego, iż przepis § 23 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690) stanowiący, że odległość miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe (zadaszone osłony lub pomieszczenia ze ścianami pełnymi bądź ażurowymi, a także utwardzane place do ustawiania kontenerów z zamykanymi otwartymi otworami wrzutowymi) nie powinna wynosić więcej niż 80 m od najdalszego wejścia do obsługiwanego budynku mieszkalnego wielorodzinnego, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej, należy odnieść do projektowanej inwestycji, a nie do obiektów już istniejących, jednakże uznał, iż poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, o jakim mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, oznacza, że projektowana inwestycja nie może powodować, iż w odniesieniu do sąsiednich budynków – z uwagi na zrealizowanie tej inwestycji – nie będą zachowane warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tak więc, ze względu na powyższy wymóg wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, przy zatwierdzaniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej zobligowany jest nie tylko do sprawdzenia, czy projektowana inwestycja odpowiada warunkom technicznym, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale również czy jej zrealizowanie nie spowoduje, że istniejące dotychczas obiekty przestaną odpowiadać wymaganym przez prawo warunkom technicznym. Uzasadnionym interesem osób trzecich jest m.in. to, aby należące do nich obiekty budowlane po zrealizowaniu projektowanej inwestycji nadal odpowiadały obowiązującym warunkom technicznym. W w/w sprawie, pomimo że w odwołaniu podnoszono zarzut, iż realizacja przedmiotowej inwestycji spowoduje, że sąsiedni budynek przestanie odpowiadać wymaganym przez prawo warunkom technicznym, bo w stosunku do niego nie będą zachowane wymogi określone w § 23 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, organ odwoławczy poprzestał na stwierdzeniu, że w odniesieniu do projektowanego budynku przepis § 23 pkt 4

cytowanego rozporządzenia nie ma zastosowania, bowiem miejsce na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych przewidziano w tym budynku, w wyodrębnionym pomieszczeniu. Organ II instancji nie rozpatrzył zatem w istocie podnoszonego w odwołaniu zarzutu, iż realizacja przedmiotowej inwestycji spowoduje, że budynek, którego współwłaścicielami są skarżący, przestanie odpowiadać obowiązującym warunkom technicznym, a więc że zostanie naruszony uzasadniony interes osób trzecich. W odniesieniu do zarzutu skarżących naruszenia ich uzasadnionych interesów poprzez uniemożliwienie dojścia mieszkańcom budynków przy ul. [...], poprzez działkę będącą przedmiotem zainwestowania (nr 152), na plac zabaw, na podwórze i do śmietnika oraz uniemożliwienie dojazdu straży pożarnej do wnętrza podwórzowego, organ II instancji prawidłowo wskazał, że zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami oraz że w przedmiotowej sprawie właściciel działki nr 152 nie miał obowiązku udostępniania swojej działki w celu przejścia mieszkańców budynków przy ul. [...] na plac zabaw i na podwórze, zlokalizowanych we wnętrzu podwórzowym budynków przy ul. [...] i ul. [...]. Zdaniem Sądu - jeżeli chodzi o dojście do śmietnika jego stanowisko było co najmniej przedwcześnie (o ile nie błędne), bowiem – jak już wyżej zaznaczono – nie wyjaśniono, czy realizacja projektowanej inwestycji nie spowoduje, że w odniesieniu do sąsiedniego budynku nie zostaną naruszone warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dopiero prawidłowe ustalenie, że mieszkańcy sąsiedniego budynku po zrealizowaniu projektowanego obiektu będą mieli zapewniony zgodnie z obowiązującymi przepisami, to jest z § 23 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dostęp do miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe, pozwoli na stwierdzenie, że właściciel działki nr 152 nie miał obowiązku udostępniania swojej działki w celu przejścia mieszkańców budynków przy ul. [...] do śmietnika. Gdyby bowiem mieszkańcy tych budynków nie mieli zapewnionego innego dojścia do miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe, zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem, dostęp ten musiałby zostać zapewniony poprzez działkę nr 152, która musiałaby zostać obciążona stosowną służebnością.

Wyrokiem z dnia 21 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 88/07) Sąd uchylił decyzję I i II instancji w przedmiocie odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Jak zauważono w uzasadnieniu tego orzeczenia, w sprawie nie było wymagane dołączenie przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy (art. 32 ust. 4 pkt 1 i art. 33 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118), skoro określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu nastąpiło w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 i 2, art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dlatego obowiązkiem organu było sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego (art. 35 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego), a w razie stwierdzenia naruszenia tego wymogu, nałożenie postanowieniem powinności usunięcia tej nieprawidłowości (art. 35 ust. 3 tej ustawy). Jak wskazał Sąd, rezultat oceny zaskarżonej decyzji według zgodności z prawem uzależniony był od stwierdzenia przez sąd administracyjny, czy organ słusznie ustalił istnienie nieusuwalnej niezgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie to wymagało niewątpliwie dokonania wykładni ustaleń planu miejscowego, w tym według reguł wykładni systemowej w nawiązaniu do przepisów Prawa budowlanego, a przede wszystkim legalnych definicji pojęć używanych w tej ustawie, zawartych w art. 3 tego prawa. Jak wiadomo, zgodnie z art. 3 pkt 2 prawa budowlanego, budynek to obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród

budowlanych, posiadający fundamenty i dach, natomiast według pkt 3 budowla, to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, przy czym ustawa wymienia jedynie przykładowo takie obiekty jak drogi, mosty, wolno stojące instalacje przemysłowe czy budowle sportowe, kolejno według pkt 5 tymczasowy obiekt budowlany to albo obiekt przeznaczony do czasowego użytkowania, albo obiekt niepołączony trwale z gruntem.

Z poczynionych w niniejszej sprawie ustaleń faktycznych wynikało niewątpliwie, że inwestor zamierzał wybudować budowlę, nie zaś budynek. Nie był to z pewnością obiekt przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej i przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki. Jedynie tego rodzaju tymczasowego obiektu budowlanego, z jeszcze dodatkowymi cechami, dotyczy art. 29 ust. 1 pkt 12 tej ustawy. Odrębny rodzaj tymczasowego obiektu budowlanego stanowi obiekt niepołączony trwale z gruntem, niezależnie od tego, czy jest przeznaczony do czasowego użytkowania. Jak stwierdził Sąd, w zaskarżonej decyzji organ w ogóle nie rozważał dopuszczalności wnioskowanej zabudowy z uwagi na spełnienie wymogów obiektu tymczasowego, co stanowiło istotne uchybienie procesowe (naruszenie art. 107 § 3 k.p.a.). Wywód prawny organu w tym zakresie, zawarty w odpowiedzi na skargę, był nie tylko spóźniony, ale przede wszystkim błędny, gdyż pomijał istnienie dwóch rodzajów obiektów tymczasowych. Obiektem takim będzie zarówno budynek przeznaczony do czasowego użytkowania, w tym jego szczególny podtyp opisany w art. 29 ustawy, jak i budowla niepołączona trwale z gruntem bez względu na zakładany czas jej użytkowania. Jak dalej wiadomo, w Prawie budowlanym nie ma definicji czy określenia pojęcia obiektu kubaturowego. Posługując się językiem potocznym można mówić o obiekcie kubaturowym w odniesieniu do obiektu posiadającego pojemność mierzoną w m³, a takim niewątpliwie była budowla objęta wnioskiem inwestora. Istotny przy wykładni planu miejscowego powinien być ponadto przepis art. 4 Prawa budowlanego, zawierający deklarację wolności zabudowy nieruchomości, oraz przepis art. 64 Konstytucji RP, kreujący publiczne prawo podmiotowe właściciela do niezakłóconej przez państwo możliwości wykonywania prawa własności, z których to przepisów wynika dyrektywa interpretacji niejasnych ustaleń planu miejscowego na korzyść inwestora. Należy przypomnieć, że według planu miejscowego „zabudowa kubaturowa” to budynki i obiekty, za wyjątkiem obiektów tymczasowych. Na terenach rolnych plan wprowadza zakaz zabudowy kubaturowej na terenach otwartych z dopuszczeniem możliwości lokalizacji pojedynczych obiektów gospodarki rolnej bez pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Przepis prawa miejscowego wyłącza zatem z pojęcia zabudowy kubaturowej wszelkie obiekty tymczasowe, bez względu na to, czy według ogólnego pojęcia powyżej opisanego, należałoby uznać je za obiekty zabudowy kubaturowej, takie jak budowla kubaturowa inwestora. Użyty w planie zwrot „budynki i obiekty” należało rozumieć zgodnie z przepisami prawa budowlanego, czyli jako „budynki i inne obiekty budowlane”, podobnie jak „obiekt tymczasowy” to „tymczasowy obiekt budowlany”. Organ powinien pojmować zakaz zabudowy kubaturowej nie jako wyłączenie dopuszczalności budowy kubaturowych obiektów budowlanych według przyjętego dowolnie przez siebie określenia „zabudowy kubaturowej”, lecz według definicji tego pojęcia ustanowionej w planie miejscowym. Należało dokonać wyraźnych ocen, czy projektowana budowla stanowi obiekt tymczasowy, gdyby nie była połączona trwale z gruntem, czy też nie stanowi, gdyby była tak połączona. Dopuszczenie w planie lokalizacji pojedynczych obiektów gospodarki rolnej dotyczy wyraźnie nowej zabudowy, niezależnie od dotychczasowego stanu zagospodarowania działki. Organ miałby zapewne rację, że obiekt pojedynczy to nie zespół obiektów lub obiektu z urządzeniami dodatkowymi, ale przecież właściwy organ nie wyraził sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru wybudowania dwóch nowych obiektów na tej działce. Byłoby niekonsekwencją wydanie obecnie odmowy wobec zamierzenia

wybudowania pojedynczego obiektu (budowli opisanej we wniosku inwestora) jedynie z tego powodu, że byłby stanowił dopełnienie funkcjonalne obiektów powstałych legalnie na podstawie zgłoszenia. Można dodać na marginesie, że wszelkie ustalenia i oceny organu oparte na treści projektu budowlanego budzą wątpliwości, skoro akta sprawy nie zawierają tego projektu i nie wiadomo w związku z tym jakie było źródło tych ustaleń i ocen.

Kwestią sporną w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 261/07 było natomiast to, czy planowana inwestycja, polegająca na budowie okręgowej stacji kontroli pojazdów, jest sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta B. Istota tego sporu sprowadzała się przede wszystkim do tego, czy „stacja obsługi pojazdów” jest pojęciem tożsamym z pojęciem „stacja kontroli pojazdów”. Sąd uznał, że pojęcia „stacja obsługi pojazdów” i „stacja kontroli pojazdów” nie są tożsame. Świadczy o tym nie tylko przywoływana przez skarżącego Polska Klasyfikacja Działalności, w której oddzielono działalność w zakresie badania i analiz technicznych (symbol 73.30.Z) od konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych (symbol 50.20.A), ale również charakterystyka czynności wykonywanych w stacji kontroli pojazdów i w stacji obsługi pojazdów. Czym innym bowiem jest wykonywanie okresowych przeglądów technicznych pojazdów i czym innym jest naprawa oraz konserwacja pojazdów. Czynności wykonywane w stacji kontroli pojazdów ograniczają się do dokonania przeglądu pojazdu i stwierdzenia, jaki jest jego stan techniczny oraz czy może być on dopuszczony do ruchu. Natomiast zakres czynności wykonywanych w stacji obsługi pojazdów jest szerszy, gdyż oprócz zdiagnozowania stanu technicznego pojazdu, dokonywane są również naprawy i konserwacja pojazdów, przy czym sama diagnostyka ma nieco inny charakter – nakierowana jest na wykrycie usterek podlegających naprawie, a nie na skontrolowanie stanu technicznego pozwalającego na dopuszczenie pojazdu do ruchu. Stacja kontroli pojazdów zajmuje się sprawdzaniem stanu technicznego i diagnostyką pojazdów samochodowych. W stacji takiej nie dokonuje się żadnych napraw lub konserwacji samochodów, a jedynie stwierdza, czy dany pojazd jest sprawny i może być dopuszczony do ruchu, ewentualnie jakie posiada usterki i czy uniemożliwiają one dopuszczenie go do ruchu. Ich usuwanie nie jest jednak rolą stacji kontroli pojazdów. Stacja obsługi pojazdów nie ogranicza się do diagnostyki pojazdów i nie posiada uprawnień do dopuszczania ich do ruchu. W stacji takiej, po zdiagnozowaniu usterek, dokonuje się naprawy pojazdów, a także ich konserwacji. Ponadto Sąd zauważył, iż z charakterystyki przedsięwzięcia zawartej w dołączonym do akt projekcie budowlanym przedmiotowej inwestycji wynika, że projektowana okręgowa stacja kontroli pojazdów będzie obiektem publicznym, ogólnie dostępnym, przeznaczonym do kontroli stanu technicznego i diagnostyki pojazdów samochodowych wszelkiego typu, osobowych i ciężarowych. Obiekt wyposażony będzie w pomieszczenie przeprowadzania badania stanu pojazdów (diagnostyki) jako podstawowe. Towarzyszącymi pomieszczeniami będą pomieszczenia socjalno-bytowe i biuro dla pracowników oraz techniczno-gospodarcze. W sali diagnostycznej przeprowadzane będą badania samochodów ciężarowych o dużych gabarytach oraz samochody osobowe. W działalności nie przewiduje się innych usług (str. 13 projektu). Z analizowanego projektu budowlanego wynika ponadto, że w przedmiotowym obiekcie podstawowym pomieszczeniem będzie sala badań diagnostycznych z kanałem i całym zestawem urządzeń oraz maszyn do badania i kontrolowania parametrów wszystkich pojazdów mechanicznych. Pozostałe pomieszczenia to: biuro o powierzchni 16,0 m², pomieszczenie techniczne (do przechowywania niektórych urządzeń) o powierzchni 10,0 m², szatnia i pokój śniadań o powierzchni 5,4 m², pomieszczenie sanitarne o powierzchni 6,2 m², korytarz o powierzchni 5,2 m² oraz dwa pomieszczenia gospodarcze o powierzchni 14,0 i 20,4 m² (str.29 projektu). Z opisu zawartego w projekcie i z rysunków wynika zatem, że w omawianym projekcie nie przewidziano żadnych pomieszczeń, w

których można byłoby dokonywać napraw. Zauważyć wypada, że przeprowadzanie napraw w sali badań diagnostycznych uniemożliwiłoby prowadzenie diagnostyki i blokowałoby tę salę. Jej szerokość bowiem nie pozwala na usytuowanie dwóch pojazdów obok siebie. W tej sytuacji Sąd uznał, iż w projektowanym obiekcie nie będzie usytuowana stacja obsługi pojazdów, a jedynie – zgodnie z deklaracją inwestora – stacja kontroli pojazdów. Nadto Sąd nadmienił, że z dniem 31 sierpnia 2007 r. przepis § 3 ust. 1 pkt 70 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko został znowelizowany. W nowym brzmieniu obejmuje on stacje obsługi lub remontowe sprzętu budowlanego lub rolniczego, lub środków transportu, niewymienione w pkt 17-19 i pkt 45, z wyłączeniem myjni i stacji kontroli pojazdów. Powyższą zmianę uznać należy nie za wyłączenie spośród stacji obsługi lub stacji remontowych – myjni i stacji kontroli pojazdów, bowiem – jak wyżej stwierdzono – pojęcia stacji obsługi i stacji kontroli nie są tożsame (trudno też myjnię uznać za stację obsługi pojazdów w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 70 cytowanego rozporządzenia), lecz za potwierdzenie, iż przepis § 3 ust. 1 pkt 70 wymienionego wyżej rozporządzenia nie obejmuje (i w przeszłości również nie obejmował) myjni i stacji kontroli pojazdów. Przeciwnie stanowisko bowiem prowadziłoby do wniosku, że każdy obiekt związany z motoryzacją – o ile nie został wyraźnie wyłączony – jest stacją obsługi pojazdów w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 70 cytowanego rozporządzenia. W tym stanie rzeczy Sąd uznał, iż decyzje organów obu instancji zostały wydane z naruszeniem § 3 ust. 1 pkt 70 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.), ponieważ wadliwie uznały, że „stacja obsługi pojazdów” jest pojęciem tożsamym z pojęciem „stacja kontroli pojazdów”. Podzielając zarzut skarżącego, Sąd stwierdził, że organy administracyjne naruszyły również art. 46 ust. 1 oraz art. 51 ustawy – Prawo ochrony środowiska, bowiem uznając, iż projektowana inwestycja stanowi obiekt szczególnie szkodliwy i mogący pogorszyć stan środowiska, nie uwzględniły faktu, że planowane przedsięwzięcie uzyskało pozytywną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia oraz że właściwy organ wydał postanowienie, w którym stwierdził, że nie ma potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tej sytuacji – wbrew stanowisku organów – brak jest wystarczających podstaw do uznania, że przedmiotowa stacja kontroli pojazdów jest obiektem szczególnie szkodliwym i mogącym pogorszyć stan środowiska. Wskutek powyższych uchybień organy naruszyły także art. 35 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), poprzez błędne przyjęcie, że przedłożony projekt nie jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym poprzez odmowę zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Przedmiotem uchylonych wyroków z dnia 15 maja 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 178/07) i z dnia 5 czerwca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 187/07) zaskarżonych decyzji było wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych związanych z zabudową gabloty informacyjnej. Jak zważył skład orzekający, w uzasadnieniu swojej decyzji organ II instancji odwołuje się m.in. do przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którym do robót budowlanych zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę należą roboty polegające na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu

przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. W ocenie Sądu istotne jednak jest to, że obiekt objęty zgłoszeniem jest gablotą informacyjną, a jego realizacja polega na montowaniu gotowych elementów. Nie odpowiada nazwie tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, o których mowa w przywołanym powyżej przepisie.

Organ odwoławczy, który zgodnie z zasadą dwuinstancyjności – w jej doktrynalnym i praktycznym znaczeniu – zobligowany jest do ponownego merytorycznego rozpoznaniu sprawy nie ustalił zasadniczej w sprawie kwestii tzn. tego jak należy kwalifikować – przy zastosowaniu terminologii przyjętej przez powoływaną wcześniej ustawę – Prawo budowlane i w warunkach tej regulacji – przedmiotowy obiekt i czy w ogóle podlega on i jego realizacja reglamentacji ustawowej. Nie wyjaśnił również tej okoliczności w uzasadnieniu ograniczając się do wskazania na treść przepisów art. 3 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo budowlane i art. 3 pkt 8 tego aktu, nie wykazując jednocześnie związku między tymi normami, a okolicznościami faktycznymi i prawnymi rozpoznawanej sprawy. Nie spełnia też wymogów prawidłowego uzasadnienia – jak słusznie zarzuciła to skarżąca gmina - ograniczenie prezentowanej argumentacji do stwierdzenia, że roboty związane z realizacją przedmiotowej gabloty „bez wątplenia należy zaliczyć do robót polegających na wykonaniu (budowie) obiektu budowlanego, na który to zakres inwestor obowiązany jest uzyskać pozwolenie na budowę”. W ocenie Sądu powinnością organu odwoławczego, dyktowaną zasadą praworządności, było wyjaśnienie jaką kategorią obiektu budowlanego – w rozumieniu ustawowym – jest zgłoszona gablotą informacyjną, a przy uznaniu, że jego realizacja wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, wskazanie z których przepisów obowiązek ten wynika z zachowaniem logiki zastosowanej argumentacji. Takie czynności zostały pominięte w działaniach podjętych przez organ odwoławczy, a to zdaniem Sądu mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przedmiotem oceny Sądu w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 732/06 była decyzja Wojewody, utrzymująca w mocy decyzję Prezydenta W. w przedmiocie sprzeciwu wobec zamiaru budowy wiaty. Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd stwierdził, że oba orzekające w sprawie organy przyjęły, iż ustawowe zwolnienie z pozwolenia na budowę dotyczy wiat wolnostojących o pow. zabudowy do 25 m², a zgłoszona budowa dotyczy wiaty, która nie jest wiatą wolnostojącą. Wojewoda dodatkowo uznał, że wiatą stalową objęta zgłoszeniem jest budynkiem ograniczonym granicą, która stanowi linia podziału terenu na działkę nr 251 i działkę nr 241 i z tej przyczyny nie może mieć do niej zastosowania przymiotnik „wolno stojąca”. W konsekwencji organ II instancji wyraził jednoznaczny pogląd prawny, w myśl którego zamierzenie inwestycyjne strony wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, nadto podlega reżimom budowlanym wynikającym z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Organ posiłkuje się przy tym (wobec braku definicji ustawowej w słowniczku do Prawa budowlanego – art. 3) wyjaśnieniem pojęcia „wolny”, zawartym w Słowniku Języka Polskiego, w którym wskazano, że termin „wolny” oznacza m.in. „całkowicie wolny, niczym nieograniczony, nikomu niepodporządkowany”. Z takiej definicji słownikowej organ odwoławczy wyciąga daleko idący wniosek, że skoro wiatą ma być usytuowana na granicy działek, ergo jest ową linią graniczną ograniczana. W konsekwencji - nie jest wiatą wolnostojącą. Z powyższym rozumowaniem nie zgodził się Sąd, twierdząc, iż pojecie wolno stojąca niewątpliwie należy rozumieć „niczym nie ograniczona”, ale ten brak ograniczenia musi mieć miejsce w terenie, w przestrzeni, czyli zamierzona inwestycja musi być nieograniczona z punktu widzenia ładu przestrzennego i urbanistycznego w terenie. Według Wikipendii – wolnej encyklopedii, zamieszczonej w Internecie Soliter (architektura) soliter (fr. solitaire),

obiekt - w urbanistyce budynek wolno stojący, niewbudowany w tkankę miejską. Chodzi zatem o taką wiatę, która nie jest połączona z innym obiektem budowlanym, stanowi samodzielną konstrukcję jako całość.

W sprawie zaś o sygn. akt II SA/Wr 733/06 również uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie jak wyżej, nie zgodził się ze stanowiskiem organu odwoławczego, iż ustawowe zwolnienie z pozwolenia na budowę dotyczy wiat wolnostojących, usytuowanych na działkach o minimalnej powierzchni wynoszącej 500 m² i pow. zabudowy do 25 m², oraz że znowelizowany artykułem 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1364) przepis art. 29 ust. 2 pkt 1 prowadził dodatkowe ograniczenie, gdy chodzi o liczbę tych obiektów stanowiąc, że łączna ich liczba nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki. W konsekwencji bowiem organ drugiej instancji wyraził jednoznaczny pogląd prawny, w myśl którego zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy nie wymaga pozwolenia na budowę budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan oraz przydomowych oranżerii (ogrodów zimowych) na działkach o minimalnej powierzchni wynoszącej 500 m² o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki. Wynikiem zaś przyjętego poglądu jest jednoznaczne stwierdzenie autora uzasadnienia, że skoro powierzchnia działki inwestora jest mniejsza od określonej omawianym przepisem minimalnej powierzchni działki wynoszącej 500 m², (wynosi 411 m²), a dodatkowo łączna liczba planowanych obiektów nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki, to planowana inwestycja wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zdaniem Sądu, treść przepisu art. 29 ust. 1 na dzień wydania obu decyzji w sprawie była jednoznaczna i nie dawała możliwości interpretacyjnych takich, jakie przeprowadziły organy. Liberalizując szerzej uprzednio obowiązujący w zakresie wyłączenia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę przepis, ustawodawca zdecydował, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa (m.in.) wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan oraz przydomowych oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki. Wbrew zatem odmiennej interpretacji organów, ustawodawca całkowicie zrezygnował z uzależnienia możliwości zgłoszenia przez inwestora planowanej inwestycji od powierzchni działki, na której ma być wzniesiony obiekt.

W sprawie zaś o sygn. akt II SA/Wr 11/07 Sąd stwierdził, iż z treści przepisu art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.) jak i również pośrednio z przepisów art. 7 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) wynika jednoznacznie, że aby organy architektoniczne mogły wymagać od inwestora uzyskania pozwolenia na remont budynku, budynek ten musi być indywidualnie wpisany do rejestru zabytków decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków. Skład orzekający odpowiedział się nadto za stanowiskiem, iż remont obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, w tym także znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wymaga tylko dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Przy czym Sąd podkreślił, iż wpisanie do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego, nie oznacza, że wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość zabytkową, powinny być wpisane oddzielnie do rejestru zabytków. Tym samym Sąd za nieuzasadnione, a przynajmniej przedwczesne, uznał przekonanie organu drugiej instancji, iż nie ma wątpliwości, że skoro budynek, którego remontu dotyczy zgłoszenie skarżącej, leży w strefie ścisłej

ochrony konserwatorskiej (jak wynika z akt sprawy, budynek skarżącej znajduje się na obszarze miasta K. chronionego prawnie wpisem do rejestru zabytków pod nr [...] z dnia [...], zaś z decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we W. z dnia [...] nr [...] jak również z treści przedłożonego przez skarżącą już w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego pisma wyjaśniającego WKZ we W. z dnia [...] – iż do wskazanego rejestru zabytków wpisany jest obszar miasta K. a nie przedmiotowy budynek), to remont tego budynku zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane wymagał pozwolenia na budowę. Stąd wyrokiem z dnia 26 marca 2007 r. zaskarżona decyzja została uchylona.

W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 455/06) uchylone decyzje podjęte zostały na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.). Przepis art. 51 – jak wskazał Sąd – powinien być interpretowany łącznie z art. 50 ust. 1, który enumeratywnie wymienia w jakich przypadkach, innych niż określone w art. 48 i 49 b ustawy, uprawniona jest ingerencja organów nadzoru budowlanego. Wśród przypadków tych wskazuje się również prowadzenie robót budowlanych, bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia (art. 50 ust. 1 pkt 1). Redakcja omawianego przepisu wskazuje, że jego dyspozycją objęte są więc samowolne roboty budowlane inne niż budowa. Przez roboty budowlane nie będące budową rozumie się zaś prace polegając na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 ustawy). Według definicji zawartej w przywołanej ustawie, remontem są roboty budowlane polegające na odtworzeniu stanu pierwotnego, inne niż bieżąca konserwacja, z dopuszczeniem stosowania wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 3 pkt 8). Z kolei przebudowa to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego z wyjątkiem charakterystycznych parametrów jak kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość, czy liczba kondygnacji (art. 3 pkt 7 a). W ustawie brak definicji bieżącej konserwacji, jednak w doktrynie pod pojęciem tym rozumie się „drobne prace budowlane mające na celu zmniejszenie szybkości zużycia obiektu budowlanego lub jego elementów oraz zapewnienie możliwości ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem”. Montaż zaś - w znaczeniu potocznym - polega na złożeniu pewnej całości z części. Zasadą powszechnie obowiązującą w Prawie budowlanym jest obowiązek uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy) przed rozpoczęciem robót budowlanych. Jednakże część robót budowlanych została zwolniona z tego obowiązku, przy czym ustawodawca zastrzegł sobie, w przypadku niektórych robót wymienionych w zamkniętym katalogu art. 29 Prawa budowlanego, możliwość ich kontroli, nakładając na inwestora inny obowiązek – zgłoszenia zamiaru ich realizacji właściwemu organowi (art. 30 ustawy). Jeżeli zostanie stwierdzone, że ww. roboty budowlane zostały wykonane lub wykonywane są bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, organ nadzoru budowlanego zobligowany jest zastosować procedury uregulowane przepisami art. 50 i 51 Prawa budowlanego. Celem tych regulacji jest legalizacja samowolnie wykonanych robót budowlanych, co może nastąpić przez zastosowanie przez organ jednego z rozwiązań przyjętych w art. 51 ust. 1. Jeżeli jest możliwe doprowadzenie robót do stanu zgodnego z prawem organ, zgodnie z pkt 2 ust. 1 wskazanego przepisu, zobowiązany jest nałożyć obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych. Z przedstawionych wyżej regulacji wynika, że wydanie decyzji nakładającej obowiązki wskazane w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy, wymaga uprzedniego przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego, w wyniku którego ustalone zostanie z jakiego rodzaju robotami budowlanymi mamy do czynienia oraz czy dla ich wykonania konieczne było pozwolenie na budowę, zgłoszenie, czy też w ogóle nie wymagały one pozwolenia ani zgłoszenia. Jeżeli organ ustali, że wykonane roboty

objęte są dyspozycją art. 50 ust. 1 pkt 1 winien wyjaśnić, czy wykonano je zgodnie ze sztuką budowlaną oraz przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Dopiero poczynienie tych ustaleń pozwoli na ocenę - w odniesieniu do samowolnie wykonanych robót budowlanych - czy możliwe jest ich zalegalizowanie oraz czy w związku z tym, istnieje konieczność nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych. W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z treści uzasadniania decyzji pierwszoinstancyjnej większość robót budowlanych organ zakwalifikował jako przebudowę lokalu mieszkalnego. Powyższe świadczy, że organ nie dokonał należytej analizy stanu faktycznego w odniesieniu do obowiązujących przepisów. Różnorodność wykonanych w lokalu robót nie pozwalała bowiem na automatyczne przyjęcie, że wszystkie wykonane roboty mieszczą się w definicji przebudowy. Przykładowo można tu wskazać chociażby na roboty polegające na wymianie stolarki okiennej, które jeżeli nie powodowały żadnych zmian w stanie pierwotnym, odpowiadały ustawowej definicji remontu. Ustalony zakres robót budowlanych wymagał zatem od organu kwalifikacji – zgodnie z definicjami ustawowymi – i ustalenia, które z nich stanowią remont, które przebudowę, które montaż, a wreszcie które bieżącą konserwację. Konieczne było również jednoznaczne wskazanie czy i które roboty wymagały pozwolenia na budowę, lub zgłoszenia. Dopiero dokonanie takiego rozróżnienia pozwalało na ustalenie zakresu postępowania prowadzonego na podstawie art. 50 i 51 Prawa budowlanego, a następnie - przy pomocy dostępnych środków prawnych – na ocenę zgodności wykonanych robót z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, sztuką budowlaną i normami. Ustalenie rodzaju wykonanych robót budowlanych miało również znaczenie z tego względu, że według § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki techniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) jego przepisy znajdują zastosowanie przy projektowaniu i budowie a także, odbudowie, rozbudowie, nadbudowie i przebudowie. Zdaniem Sądu, z przedstawionych wyżej względów organ pierwszej instancji uchybił regułom proceduralnym zawartym w przepisach art. 7, art. 77 oraz art. 80 k.p.a., co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 170/07 uchylając decyzję I i II instancji, Sąd stwierdził, iż w okolicznościach tej sprawy, nie można przyjąć, że organ II instancji wykazał istnienie przesłanek, o których jest mowa w art. 36a ust. 1 i art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), a od których zaistnienia możliwe jest dopiero nałożenie przez organ na inwestora określonych tymi przepisami obowiązku. Aby organ mógł zastosować w/w przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, a tym samym nałożyć na inwestora obowiązek, o którym mowa w tym przepisie, musi wykazać, że inwestor dopuścił się istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Jednakże aby można było stwierdzić (przyjąć), że zachodzą istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, musi funkcjonować zatwierdzony projekt danej inwestycji. W konsekwencji powyższych ustaleń, Sąd stwierdził, że skoro w niniejszej sprawie jest niewątpliwe, że decyzją z dnia [...] Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla skarżącej jedynie dla budynku usługowego z częścią mieszkalną bez przyłączy: energetycznego, wodociągowego, kanalizacyjnego i gazowego, to wbrew stanowisku organów nie można było przyjąć, iż wykonując sporne przyłącza skarżąca dopuściła się odstępstw, o których stanowi w/w art. 36a i art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Ponadto należy zwrócić uwagę na przepis art. 29a ust. 1 ustawy - Prawo budowlane (obowiązujący od dnia 26 września 2005 r.), zgodnie z którymi budowa przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, tj. przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych, wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej

przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do budowy, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy prawa energetycznego albo o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (ust. 2). Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 (ust. 3). Z powyższej regulacji wynika, iż w przypadku budowy przyłączy inwestor ma prawo wyboru procedury pozwalającej na realizację inwestycji i może skorzystać przy tej budowie z jednej z dwóch możliwości. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdy inwestor zgłosi realizację inwestycji na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 Prawa budowlanego. Art. 29 ust. pkt 20 zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wykonania przyłączy elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych niezależnie od tego, czy są związane z jakimś obiektem budowlanym, czy prowadzą do niezabudowanych działek. Na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1a inwestor może dokonać zgłoszenia budowy tych przyłączy do właściwego miejscowo organu administracji architektoniczno-budowlanej (starosty), dołączając do zgłoszenia wymagane ustawą dokumenty. Drugi przypadek będzie dotyczyć sytuacji, w której inwestor nie dokona zgłoszenia realizacji inwestycji, stosownie do przepisu art. 29a Prawa budowlanego. Przepis ten daje możliwość inwestorowi realizacji przyłączy bez zgłoszenia, zobowiązując jednakże go do wykonania na odpowiedniej mapie planu sytuacyjnego przyłącza. Do planu tego będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego, a do wykonania przyłączy – w zależności od rodzaju przyłącza – prawa energetycznego bądź ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Odnosząc powyższe przepisy do rozpoznawanej sprawy, Sąd zauważył, iż w aktach administracyjnych znajdują się liczne (luźne) dokumenty dotyczące przyłączy elektroenergetycznego, wodociagowego i kanalizacyjnego. Mimo nie wyjaśnienia także tej kwestii, organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji o nakazie przedłożenia przez skarżącą projektu budowanego zamiennego, wydanej w oparciu o przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Stanowi to naruszenie nie tylko w/w przepisów prawa materialnego, ale i dodatkowo naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

Podobnie jak w poprzednich latach część spraw rozpoznawanych w Wydziale II WSA we Wrocławiu stanowiły sprawy, w których materialnoprawną podstawą rozstrzygnięć stanowił przepis art. 51 Prawa budowlanego. I tak w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 765/06 organ I instancji podejmując decyzję z dnia [...] Nr [...] o nakazaniu C.S. doprowadzenie do stanu poprzedniego budynku mieszkalnego przy ul. [...] we W., poprzez rozbiórkę wybudowanego balkonu oraz przywrócenie poprzednich wymiarów otworów okiennych i podziału stolarki okiennej, jako podstawę prawną powołał przepis art. 51 ust. 2 i ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz.1126), w brzemieniu obowiązującym przed 11 lipca 2003 r. Ponadto decyzją związaną z opisaną wyżej decyzją z dnia [...], Nr [...] Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. W. powołując się na przepis art. 51 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nakazał C.S. doprowadzenie samowolnie wykonanych robót budowlanych polegających na wybudowaniu balkonu i wymiany okien w tym mieszkaniu – do stanu zgodnego z prawem, poprzez dostarczenie do organu w terminie do dnia 31.01.2001r. – określonych dokumentów i opracowań. Jak wskazał Sąd, powołany wyżej przepis art. 51 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane upoważniał organ jedynie do nałożenia na inwestora wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem. W tej sytuacji nałożenie na skarżącą C.S. obowiązku przedłożenia dokumentacji powykonawczej wybudowanego balkonu i wymienionej stolarki okiennej wraz z orzeczeniem technicznym o zgodności wykonanych robót z obowiązującymi przepisami, normami i zasadami sztuki budowlanej, nie jest

nałożeniem obowiązku wykonania określonych czynności w rozumieniu w/w przepisu art. 51 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane, z tej to przede wszystkim przyczyny, że samo przedłożenie tegoż opracowania nie może samo przez się doprowadzić wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem. Podzielając prezentowane w orzecznictwie stanowisko, Sąd podkreślił, iż decyzja wydana na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie może ograniczać się do nakazania inwestorowi (właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego) przedstawienia określonej dokumentacji, ale musi wskazywać przede wszystkim konkretne czynności faktyczne mające na celu doprowadzenie wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Przepis art. 51 Prawa budowlanego nie przewiduje wydania ponownej decyzji określającej, tym razem w oparciu o przedstawioną dokumentację, czynności faktycznych, jakie winny być wykonane celem doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami. Nałożenie obowiązku „wykonania określonych czynności” w rozumieniu art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego musi polegać na określeniu konkretnych czynności związanych z wykonywanymi robotami budowlanymi, np. nałożenie obowiązku zamurowania otworów okiennych czy też obniżenia wysokości budynku. Mając na uwadze powyższe, Sąd stwierdził, że opisana wyżej decyzja PINB dla m. W. z dnia [...] Nr [...] wydana została z rażącym naruszeniem cyt. wyżej przepisu art. 51 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Jak zważył Sąd, organ nadzoru budowlanego ma prawo nałożyć na inwestora obowiązek dostarczenia określonych ocen technicznych lub ekspertyz, jednakże uprawniony jest to uczynić w formie postanowienia, które ma charakter dowodowy, nie zaś decyzji i działając w oparciu o przepis art. 81 c ust. 2 Prawa budowlanego, nie zaś w oparciu o przepis art. 51 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego. Nałożenie obowiązku dostarczenia określonych dokumentów nie jest bowiem merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest uzupełnieniem materiału dowodowego i dlatego właściwa jest tu forma postanowienia a nie decyzji. Dopiero po dostarczeniu przez inwestora wymaganych dokumentów, ekspertyz, ocen organ nadzoru budowlanego w oparciu o tak zgromadzony materiał dowodowy powinien podjąć decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego albo na podstawie pkt. 2 tego przepisu.

Wyrokiem z dnia 26 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 683/05) Sąd uchylił decyzję I i II instancji, wskazując w uzasadnieniu, iż organ I instancji wydał w dniu [...] decyzję Nr [...], którą stwierdził wykonanie przez J.K. obowiązku sporządzenia i przedstawienia inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych związanych z wykuciem otworu drzwiowego o szerokości 1 m w ścianie zewnętrznej budynku, poszerzeniem otworu drzwiowego w ścianie wewnętrznej z szerokości 80 cm do około 160 cm oraz zamurowaniem istniejącego otworu drzwiowego w ścianie zewnętrznej pozostawiającą w tym miejscu okno o wymiarach 80 x 80 cm. Przy czym uzasadnienie decyzji organu I instancji ogranicza się jedynie do przytoczenia przepisu art. 51 ust. 3 Prawa budowlanego i do stwierdzenia, iż po przeanalizowaniu przedłożonych przez inwestora dokumentów wynikających z decyzji Nr [...] z dnia [...], zmienionej decyzją Nr [...] z dnia [...], organ stwierdził, że spełnione zostały wymogi przedmiotowej decyzji. Przede wszystkim organ nie dokonał oceny inwentaryzacji, a jej prawidłowość kwestionowali skarżący w odwołaniu. Przepis art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego nie zwalnia bowiem organów, orzekających na jego podstawie, do dokonania takiej weryfikacji, zwłaszcza, że w przepisie tym jest mowa o doprowadzeniu wykonywanych samowolnie robót budowlanych do stanu zgodnego z przepisami prawa poprzez dokonanie określonych czynności lub robót budowlanych. Z uzasadnienia decyzji organu I instancji nie wynika zaś, żeby dokumentacja przedłożona przez J.K. pozwalała

przyjąć, że dokonane przez niego samowolnie roboty budowlane są zgodne z prawem. Ponadto organ w ogóle nie wypowiedział się co do kwestii terminu dokonania przez inwestora obowiązków wynikających z decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. z dnia [...] Nr [...]. W istocie przyjąć należy, że w decyzji tej brak jest uzasadnienia faktycznego jak i uzasadnienia prawnego, a to stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 107 k.p.a., co już dawało podstawę do uchylenia przez organ odwoławczy decyzji pierwszoinstancyjnej. W konsekwencji powyższych ustaleń Sąd stwierdził, że stwierdzenie przez organ I instancji wykonania przez J.K. obowiązku przedłożenia określonych dokumentów na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego bez wyjaśnienia opisanych wyżej okoliczności, było co najmniej przedwczesne. Słusznym jest zatem twierdzenie, iż organy orzekające nie przeprowadziły w niniejszej sprawie żadnego postępowania dowodowego. Mimo to organ I jak i II instancji arbitralnie stwierdziły wykonanie przez inwestora nałożonego decyzją Nr [...] obowiązku. Organ II instancji mając materiały dowodowe zebrane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W., również ograniczył się do stwierdzenia, że dokonując ponownej oceny wykonania obowiązków nałożonych wcześniejszą decyzją obowiązkową, potwierdził prawidłowość ustaleń dokonanych przez organ I instancji i rozstrzygnięcia tego organu, jednakże żadnych rozważań w tym zakresie nie uczynił. Organ odwoławczy uznał, że dostarczona dokumentacja uprawniała organ I instancji do stwierdzenia, iż inwestor wykonał nałożone na niego obowiązki i potwierdzenia tego stosownym aktem administracyjnym, bez dokonania jednak ustaleń w tym zakresie. Przede wszystkim brak jest rozważań dotyczących terminu wykonania obowiązku jak i zgodności wykonanych przez J.K. robót budowlanych z prawem, stosownie do przepisu art. 51 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane. Nie można zatem przyjąć, że organ odwoławczy wykazał istnienie przesłanek, o których jest mowa w cyt. wyżej art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, a od których zaistnienia możliwe jest dopiero nałożenie przez organ na inwestora określonego tym przepisem obowiązku. Mimo nie wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, organ II instancji utrzymał w mocy kwestionowaną przez skarżących decyzję o stwierdzeniu wykonania obowiązku określonego w decyzji Nr [...], wydanej w oparciu o art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Stanowi to naruszenie nie tylko w/w przepisów prawa materialnego, ale i dodatkowo naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 367/07) uchylono postanowienie I i II instancji, Sąd bowiem uznał, iż podjęcie postanowienia w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu, w myśl przepisu art. 59 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), na dostarczenie określonych dokumentów dotyczących dobudowy tarasu z dźwigiem osobowym wybudowanego bez pozwolenia na budowę, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, o których mowa w powołanym wyżej art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, jest nieprawidłowe. Termin do dokonania tych czynności, określonych przez organ nadzoru budowlanego w decyzji administracyjnej, musi być traktowany nie jako termin procesowy, ale - jako powiązany z przyznaniem danej osobie określonych praw - jako termin materialnoprawny, którego nie można przywrócić za pomocą Kodeksu postępowania administracyjnego.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 313/07 Sąd podzielając pogląd prezentowany w doktrynie, stwierdził, iż zgodnie z procesową zasadą „powagi rzeczy osądzonej” nie jest dopuszczalne ponowne wydanie postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych (po utracie ważności pierwszego), opartego na tych samych przesłankach co poprzednie. Sąd uznał za niedopuszczalną praktykę wydawania

przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w D. wcześniej dwukrotnie w niezmienionych okolicznościach (w dniu [...] oraz w dniu [...]) postanowienia o wstrzymaniu samowolnie wykonywanych robót remontowych elewacji budynku przy ul. [...] w B., zanim przystąpił do wydania merytorycznej decyzji nakładającej obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). W ocenie składu orzekającego organ I instancji działając w ten sposób bezzasadnie „przedłużył sobie” termin do wydania decyzji na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane. Wydanie (na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane) decyzji, pomimo istnienia owej wadliwości postępowania legalizacyjnego powoduje, iż wydanie to nastąpiło z istotnym naruszeniem przepisów prawa materialnego (art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Przy czym każda z instytucji przewidzianych w ustawie Prawo budowlane może mieć zastosowanie tylko w okolicznościach określonych przez konkretny przepis prawny. Odstępstwo od tej zasady stanowi naruszenie postanowień art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

W sprawach o sygn. akt II SA/Wr 246/07, II SA/Wr 744/06 oraz II SA/Wr 813/06 Sąd wypowiedział się co do kwestii nakazania usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynku mieszkalnego. W pierwszej z wymienionych spraw przedmiotem oceny sądowej była wydana przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we W. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., decyzja z dnia [...] Nr [...], którą utrzymano w mocy decyzję organu I instancji, nakazującą stronie skarżącej usunięcia nieprawidłowości stanu technicznego drogi wewnętrznej, usytuowanej na działkach nr 50/5, 50/6 i 50/7 obręb nr [...] – G. w G.

Podstawą materialnoprawną zaskarżonej w tej sprawie decyzji był przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Obowiązki wynikające z art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, organ nakłada wyłącznie na właściciela lub też zarządcę obiektu budowlanego. Innego wyboru (uprawnienia) adresata przedmiotowej decyzji organ nie posiada. Kwestią sporną w tej sprawie była kwestia adresata podjętej decyzji, a więc czy zobowiązaniem do usunięcia nieprawidłowości stanu technicznego drogi wewnętrznej, usytuowanej na działkach nr 50/5, 50/6 i 50/7 obręb nr [...] – G. w G., winna być Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we W. Sąd w pierwszej kolejności musiał najpierw ustalić, do jakiej kategorii drogi zalicza się przedmiotowa droga. Jak wskazał Sąd, z akt sprawy niewątpliwie wynika, że droga usytuowana na działkach nr 50/5, 50/6 i 50/7 nie została zaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych, określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Stosownie zaś do brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 w/w ustawy drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Przy czym ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi (ust. 2). Art. 2a ust. 1 stanowi zaś, iż drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zaś ust. 2 art. 2a, iż drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Odnosząc się do stwierdzenia strony skarżącej, iż przedmiotowa droga odpowiada parametrom technicznym drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych oraz że ze względu na funkcję w sieci drogowej winna być zaliczona do drogi o znaczeniu lokalnym, stanowiącym uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, zdaniem Sądu okoliczności te nie mają znaczenia

dla zaliczenia spornej drogi do jakiegokolwiek kategorii dróg, jeżeli zaliczenie takie nie nastąpiło w trybie określonym przepisami w/w ustawy o drogach publicznych. Lektura akt niniejszej sprawy wskazuje zaś, że przedmiotowa droga nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych w rozumieniu przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Sąd podkreślił przy tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęte zostało, iż każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem - tj. w formie uchwały. W przypadku dróg gminnych, a więc dróg o znaczeniu lokalnym, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych). Zatem o tym czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych - art. 8 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. W konsekwencji powyższych ustaleń, Sąd stwierdził, że samo spełnienie parametrów technicznych, aby zaliczyć drogę do danej kategorii dróg publicznych nie jest wystarczające. Potrzebne jest zatem podjęcie określonego aktu prawnego, a tego elementu brak jest w rozpatrywanej sprawie. Ponadto wskazał, że zgodnie z art. 8 ust. 1 w/w ustawy - drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są drogami wewnętrznymi. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż użyte w cyt. wyżej przepisie sformułowanie: „w szczególności”, wskazuje, iż nie jest to wyliczenie kompletne, lecz ma jedynie charakter przykładowy. Mając na uwadze powyższe, Sąd nie podzielił poglądu strony skarżącej, że skoro przedmiotowa droga nie stanowi drogi dojazdowej do gruntów rolnych, leśnych czy obiektów użytkowanych przez przedsiębiorcę, to nie jest drogą wewnętrzną. Tym samym zarzut skargi naruszenia art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych poprzez uznanie przedmiotowej drogi za drogę wewnętrzną ze względu na okoliczność nie zaliczenia jej do żadnej z kategorii dróg publicznych, nie mógł zostać uwzględniony. Jeżeli tak, to istotne również znaczenie w niniejszej sprawie ma przepis art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym - budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Uwzględniając powyższe, Sąd doszedł do przekonania, iż nakaz usunięcia nieprawidłowości stanu technicznego drogi wewnętrznej, usytuowanej na działkach nr 50/5, 50/6 i 50/7 obręb nr [...] - G. w G., został skierowany do prawidłowo oznaczonego adresata, tj. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział we W.

Odnosząc się zaś do zarzutu, iż w zaskarżonej decyzji organ dokonał podziału obiektu budowlanego, jakim jest przedmiotowa droga, na drogę położoną na działkach należących do Gminy Miejskiej G. i skarżącego, zobowiązując oba podmioty do jej naprawy, należy zauważyć, iż przepis art. 66 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) nie wyłącza jego stosowania w stosunku do części obiektu budowlanego, jakim jest w niniejszej sprawie droga, znajdująca się na działkach nr 50/5, 50/6 i 50/7. Istotne jest przy tym, iż stosownie do art. 3 pkt 1 lit. b) Prawa budowlanego w związku z art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, drogi to obiekt budowlany będący budowlą. Utrzymanie zaś obiektu budowlanego oraz użytkowanie go zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego spoczywa zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego na właścicielu lub zarządcy obiektu budowlanego

Odnosząc się do zarzutu, iż - zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, to zarządca drogi zobowiązany jest do jej

utrzymania bez względu na stan prawny nieruchomości - przedmiotowa droga w świetle uregulowań ustawy o drogach publicznych, a w szczególności art. 19 i 20 nie może być przekazywana różnym podmiotom do remontu, bowiem zarządzanie drogą należy do jednego zarządcy drogi, należy zważyć, iż zarzut ten nie mógł zostać uwzględniony z uwagi na to, że Sąd nie może kwestionować ustaleń dokonanych aktem notarialnym umowy darowizny z dnia [...]. A jego mocą działki nr 50/5, 50/6, 50/7 zostały oddane w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we W.

Ponadto skarżący podniósł, iż wprawdzie posiada przedmiotowe działki w trwałym zarządzie, jednakże zdaniem strony zaskarżona decyzja nieprawidłowo określa stronę postępowania, którą w świetle uregulowania art. 18 ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Sąd zauważył przy tym, iż art. 18 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, iż centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy: 1) wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych i 2) realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych. Natomiast art. 18a ust. 1 - że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Sąd nie kwestionuje, że na mocy art. 18 i 18a ustawy o drogach publicznych skarżący zarządza drogami krajowymi. Jednakże, skoro na mocy opisaną wyżej umowy darowizny Skarb Państwa stał się właścicielem przedmiotowych działek, a trwałym zarządcą - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we W., to w okolicznościach niniejszej sprawy, przyjąć należało, że trafne jest stanowisko organów orzekających w niniejszej sprawie.

W sprawie sygn. akt II SA/Wr 744/06 przedmiotem oceny Sądu była wydana przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we W. na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. decyzja z dnia [...], uchylająca w całości decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w D. z dnia [...] Nr [...], którą nakazano właścicielowi kanalizacji Spółce A udrożnić przyłącze kanalizacyjne do budynku nr 7a przy ul. [...] w P.Z., i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Przyczyną podjęcia decyzji kasacyjnej w tej sprawie była konieczność przeprowadzenia w celu rozstrzygnięcia sprawy w znacznej części postępowania wyjaśniającego. Organ odwoławczy ustalił bowiem, że organ I instancji błędnie uczynił adresatem przedmiotowego rozstrzygnięcia Spółka A. Organ II instancji uznał, że ponieważ przedmiotowe przyłącze jest urządzeniem technicznym związanym z budynkiem położonym na działce nr 48/2, której właścicielem jest J.L., nie można uznać tego przyłącza za część sieci kanalizacyjnej będącej własnością Spółki A. Podstawą materialnoprawną decyzji podjętej w/w sprawie był art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.). Jak stwierdził Sąd, aby określić adresata decyzji podejmowanej na podstawie art. 66 Prawa budowlanego, należy uwzględnić przede wszystkim przepis art. 3 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo budowlane, który stanowi, iż ilekroć w ustawie jest mowa o obiekcie budowlanym - należy przez to rozumieć budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi (lit. a). W art. 3 pkt 9 tej ustawy jest mowa zaś o urządzeniach budowlanych, którymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. W rezultacie analizy powyższych przepisów, Sąd doszedł do przekonania, iż przedmiotowe przyłącze jest urządzeniem technicznym związanym z budynkiem położonym na działce nr 48/2. Należało zatem tym samym odmówić słuszności stanowisku organu I instancji, który w ostatnim akapicie swojej decyzji, powołując się na przepis art. 3 pkt 1 lit. b i pkt 9 ustawy - Prawo budowlane, zaliczył przyłącze kanalizacyjne do budowli. Organ I

instancji prezentując takie stanowisko, bez uwzględnienia powyższych przepisów (art. 3 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo budowlane) dokonał ustaleń, które stały się podstawą podjęcia decyzji. Świadczy to o niedokładnym ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz nierozpatrzeniu wszystkich okoliczności sprawy, co natomiast stanowi naruszenie art. 77 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej jest bowiem obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Brak rozważań w powyższym zakresie stanowi również naruszenie procedury administracyjnej tj. przepisu art. 7 i art. 107 § 3 k.p.a. Nadto Sąd zwrócił uwagę, iż J.L. wprawdzie wykonał przyłącze w 1989 r., w czasie kiedy budował budynek mieszkalny i był właścicielem zarówno działki nr 48/1 jak i 48/2, jednakże fakt wykonania przyłącza nie przesądza jeszcze o jego własności. W dniu 9 października 1990 r. działkę nr 48/1 nabył bowiem od skarżącego L.J. Ponadto w protokole oględzin z dnia 4 września 2001 r. zapisano, iż uzdrowisko wykonało główny kolektor, a przyłącza wykonali właściciele działek we własnym zakresie. Jest ono właścicielem kolektora a na podstawie porozumienia spisanego na zebraniu wiejskim właściciele wykonują przyłącza do głównego kolektora a uzdrowisko nie odpowiada za te przyłącza. Jak wynika zaś ze znajdującej się w aktach sprawy mapy odcinek niedrożnej kanalizacji znajduje się częściowo na działce nr 48/1 i częściowo na działce nr 48/2. W skardze skarżący podniósł nadto, iż kanalizacja od jego budynku do pierwszej studzienki jest sprawna, natomiast została zablokowana przez L.J. na trójkącie, znajdującego się na działce nr 48/1. Ponadto istotne jest, iż ponieważ umowa Nr [...] z dnia [...] na odprowadzenie ścieków z nieruchomości nr 7 przy ul. [...] w P.Z., zawarta pomiędzy Spółką A (Usługodawca) a J.L. (Usługobiorca), została rozwiązana z dniem 15 marca 2002 r. (pismo Spółki z dnia 14 marca 2002 r. skierowane do J.L.), organ ustalając adresata decyzji o nakazie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie art. 66 Prawa budowlanego, winien rozważyć przepisy ustawy z dnia 13 lipca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747 ze zm.). I tak art. 5 ust. 1 powyższej ustawy stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie (ust. 2). Zgodnie zaś z art. 2 pkt 5 tej ustawy przyłącze kanalizacyjne oznacza odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej. Z decyzji organu I instancji wynika zaś, iż na posesji J.L. przy ul. [...] w P.Z., znajduje się taka i jedyna studzienka. Wprawdzie organ I instancji przytoczył powyższe przepisy, jednakże nie poczynił w tym zakresie żadnych ustaleń w odniesieniu do rozpatrywanej sprawy. Przede wszystkim brak jest rozważań dotyczących w jakim miejscu znajduje się owa studzienka oraz jakie jest jej umiejscowienie względem odcinka niedrożnej kanalizacji. Ustalenia te mają natomiast wpływ na określenie właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego (budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi), czyli adresata podejmowanych w niniejszej sprawie decyzji. Organ ograniczył się jedynie do stwierdzenia, iż Spółka A jako właściciel sieci kanalizacyjnej jest odpowiedzialna za wypełnienie obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 13 lipca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Tak sformułowane uzasadnienie decyzji administracyjnej przez organ I instancji nie

czyni natomiast zadość ogólnym zasadom postępowania administracyjnego (art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 k.p.a.) oraz przepisom art. 107 § 3 k.p.a. W ocenie Sądu powyższe uchybienia postępowania prowadzonego przez organ I instancji już dawały podstawę do podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej.

W sprawie zaś sygn. akt II SA/Wr 813/06 zajął reprezentowane w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, iż w razie ustalenia w toku prawidłowo przeprowadzonego postępowania administracyjnego, że istnieje materialnoprawna przesłanka do zastosowania przepisu art. 66 prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego wydaje stosowną decyzję administracyjną, skierowaną do właściciela obiektu budowlanego lub współwłaścicieli (jeżeli obiekt stanowi współwłasność), nie kierując się przy tym wielkością udziałów we współwłasności. W rozpatrywanej sprawie organy nadzoru budowlanego w sposób nie budzący wątpliwości ustaliły, w szczególności na podstawie ekspertyzy technicznej, opinii kominiarskiej i oględzin, że przedmiotowy budynek jest w złym stanie technicznym, przy czym zły stan techniczny dotyczył zarówno części wspólnych budynku, jak i poszczególnych jego lokali. W tej sytuacji podstawę prawną do podjęcia kontrolowanych decyzji stanowiło unormowanie zawarte w art. 66 Prawa budowlanego, przy czym decyzje te prawidłowo skierowano do wszystkich współwłaścicieli budynku w zakresie, w jakim zły stan techniczny dotyczył części wspólnych budynku, a w zakresie, w jakim zły stan techniczny dotyczył poszczególnych lokali – do ich właścicieli. Fakt, że w przypadku przedmiotowej nieruchomości funkcjonowała wspólnota mieszkaniowa, nie pozbawiał organu administracyjnego możliwości skierowania decyzji podjętych na podstawie art. 66 Prawa budowlanego do wszystkich współwłaścicieli budynku. Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.), wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Skierowanie zatem decyzji do wszystkich współwłaścicieli danego budynku, a więc do ogółu właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, jest w istocie równoznaczne ze skierowaniem decyzji do wspólnoty mieszkaniowej. Zauważyć należy, że w rozpatrywanej sprawie było jedynie trzech współwłaścicieli, a zatem skierowanie decyzji do imiennie wskazanych podmiotów nie groziło pominięciem któregokolwiek z nich, przy czym oprócz obowiązków dotyczących części wspólnych budynków na każdego ze współwłaścicieli nałożono również obowiązki związane z lokalami stanowiącymi ich własność.

Odnosząc się do zarzutu strony skarżącej, że decyzja nie powinna dotyczyć poszczególnych lokali mieszkalnych, bowiem ustawodawca w prawie budowlanym wyraźnie posługuje się pojęciem obiektu budowlanego, budynku itp., nie operując pojęciem lokalu mieszkalnego, podkreślić należy, iż stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, samodzielny lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Tak więc znajdujący się w konkretnym budynku lokal (mieszkalny, usługowy itp.), to część tego budynku i wszystkie unormowania dotyczące budynków odnoszą się również do znajdujących się w nich lokali, będących ich integralnymi częściami. Zauważyć wypada, że gdyby podzielić przedstawione wyżej stanowisko strony skarżącej, to w stosunku do części budynków, jakimi są znajdujące się w nich lokale, nie byłoby możliwe nakładanie obowiązków z art. 61 i art. 66 Prawa budowlanego, z czym zgodzić się nie można. Ponadto Sąd podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że art. 61 i art. 66 Prawa budowlanego odnoszą się do obiektów budowlanych, a nie lokali znajdujących się w tych obiektach. Generalnie więc nakazy określone w art. 66 tego prawa mogą dotyczyć usunięcia nieprawidłowości

samego obiektu, co w konkretnym przypadku nie wyklucza nałożenia obowiązku wykonania określonych robót również w lokalu lub lokalach. Chodzi tu jednak o takie roboty, które mają na celu utrzymanie w należyтым stanie obiektu budowlanego jako całości. Wskazał nadto, iż nakaz usunięcia nieodpowiedniego stanu technicznego części budynku, stanowiącego lokal mieszkalny, może dotyczyć wyłącznie stanu samego obiektu budowlanego (budyńku). Nie może wkraczać w to, co mieści się wewnątrz lokalu i jest regulowane przepisami prawa cywilnego, lokalowego lub spółdzielczego.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że jeżeli zły stan techniczny poszczególnych lokali nie dotyczy kwestii regulowanych przepisami prawa cywilnego, lokalowego lub spółdzielczego, lecz stanowi jednocześnie zły stan techniczny budynku, tak jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie, w stosunku do takich lokali mają w pełni zastosowania unormowania zawarte w przepisach Prawa budowlanego, a w szczególności w jego art. 61 i art. 66.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 230/07 przedmiotem zaskarżonej decyzji było ustalanie opłaty legalizacyjnej na podstawie art. 49 ust. 1 pkt. 3 i art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.). Jak stwierdził Sąd w uzasadnieniu do wyroku oddalającym skargę, aby zostało podjęte postanowienie na podstawie art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego o ustaleniu opłaty legalizacyjnej, organ musiał uprzednio wydać rozstrzygnięcie na podstawie art. 48 tej ustawy, bowiem art. 49, stanowiący przepis swoiście pochodny do przepisu art. 48, (niejako jego kontynuację) reguluje dalszą procedurę legalizacji samowoli budowlanej. I tak, organ nadzoru budowlanego, który otrzymał w wyznaczonym terminie dokumenty, o których mowa w art. 48 ust. 3, traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i (lub) wydanie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada: 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 2) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, 3) wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

W razie stwierdzenia naruszeń w tym zakresie organ postanowieniem nakłada obowiązek usunięcia w określonym terminie wskazanych nieprawidłowości. Niewykonanie tego nakazu skutkuje wydaniem nakazu przymusowej rozbiórki. W przypadku natomiast gdy nie stwierdzono nieprawidłowości w wyżej wymienionym zakresie lub nieprawidłowości takie zostały usunięte w wyznaczonym terminie, organ nadzoru budowlanego, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Do tej opłaty stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar (art. 59f oraz art. 59g), z tym że stawka opłaty, wynosząca obecnie - zgodnie z art. 59f ust. 2 - 500 zł, ulega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu. W rozpatrywanej sprawie po stwierdzeniu wykonania przez skarżącą nakazu wynikającego z postanowienia, którym nałożono na K.R. obowiązek przedłożenia określonych dokumentów, w terminie do dnia 30.09.2006r., oraz ustaleniu, że skarżąca legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz że przedmiotowa inwestycja zgodna jest z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także po stwierdzeniu, iż wybudowana kotłownia spełnia warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia kotłowni na paliwo stałe - organ I instancji w dniu [...] powołując w podstawie prawnej art. 49 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 2 wydał postanowienie Nr [...], którym ustalił dla K.R. opłatę legalizacyjną obiektu budowlanego w wysokości 25 000 zł. Wobec spełnienia w rozpoznawanej sprawie przesłanek zawartych w zacytowanych przepisach, do podjęcia postanowienia przez organ nadzoru budowlanego pierwszej instancji jak i następnie w wyniku ponownego rozpoznania sprawy do podjęcia kwestionowanego skargą rozstrzygnięcia drugiej instancji -

organy te były zobligowane ustawowo. Odnosząc się natomiast do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi, w której skarżąca kwestionuje rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego obu instancji w zakresie ustalenia opłaty legalizacyjnej, wykazując ich niezasadność poprzez wskazanie na: bardzo trudną sytuację bytową (pozostawanie bez pracy i prawa do zasiłku), trudną sytuację zdrowotną mieszkającej z nią matki a nadto na brak świadomości w zakresie naruszania swoim działaniem przepisów prawa budowlanego, a więc do szeroko pojętych zasad słuszności, zasad współżycia społecznego, zasady zawinienia znanych innym niż administracyjne systemom prawa obowiązującego w Polsce (prawu cywilnemu, prawu karnemu), Sąd stwierdził, że w takim zakresie skarga jako oczywiście bezzasadna nie może zasługiwać na uwzględnienie. Sąd administracyjny jest bowiem władny jedynie do oceny zgodności z prawem zaskarżonego postanowienia i nie ma prawa oceniania go pod innymi względami. Nie ma też prawa do oceniania słuszności obowiązujących przepisów i przyjętych w nich rozwiązań prawnych. Dlatego też stwierdzając, że zaskarżone postanowienie (w tym to zakwestionowane przez skarżącą ustalające opłatę legalizacyjną) jest zgodne z prawem a wyliczenie wysokości opłaty jest prawidłowe (zastosowano właściwe współczynniki dot. kategorii obiektu oraz wielkości obiektu), Sąd nie ma możliwości poddawania go ocenie pod kątem słuszności, zasad współżycia społecznego, czy też sprawiedliwości społecznej. W postępowaniu administracyjnym nie ma podstaw prawnych do stosowania zasad prawa przyjętych w prawie cywilnym w tym tak wyeksponowanej przez skarżącą zasady współżycia społecznego zawartej w art. 5 k.c. Podpierając się orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd przyjął, iż art. 5 k.c. wytycza granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa; ze względu jednak na swą przynależność do systemu prawa cywilnego klauzula zgodności z zasadami współżycia społecznego nie może być stosowana w ocenie uprawnień lub obowiązków powstających w obszarze normowanym przepisami prawa administracyjnego bądź finansowego, w których nie występuje jej odpowiednik. Ponieważ zarówno w przepisach prawa materialnego zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane jak i również w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego nie ma odpowiednika określonej w art. 5 k.c. klauzuli zgodności z zasadami współżycia społecznego nie może ona mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W sprawach o symbolu 615 pozostały z poprzedniego okresu 84 sprawy, wpłynęło 131 spraw, zaś załatwiono 147 spraw, w tym 97 na rozprawie (z tego 39 skarg uwzględniono, zaś 51 - oddalono).

Wśród spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego znaczną ilość stanowiły sprawy dotyczące ustalenia bądź odmowy ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

I tak w wyroku z dnia 12 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 21407) uchylającym zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji o odmowie wydania decyzji o warunkach zabudowy, Sąd zwrócił uwagę, że w świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r. Nr 80 poz. 717), podstawowym zadaniem organu lokalizacyjnego rozstrzygającego w przedmiocie warunków zabudowy dla planowanej inwestycji jest ustalenie cech zabudowy występującej w sąsiedztwie terenu tej inwestycji, co ma pozwolić organowi na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie: kontynuacji funkcji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.iz.p. Sąd odwołując się do rozporządzenia wykonawczego, czyli rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.1588), przyjął, iż pojęcie „działki sąsiednie” dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie będzie tożsame z rozumieniem terminu „nieruchomości sąsiednie” w przypadku ustalania stron postępowania, a więc działki posiadającej przynajmniej jedną wspólną granicę z działką objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Analiza przepisu art. 61 ust. 1 u.p.iz.p. oraz przepisów przywołanego rozporządzenia, uprawnia zdaniem Sądu do stwierdzenia, iż dla potrzeb ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie, którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.iz.p. – „zabudowaną działką sąsiednią” dla terenu inwestycji będzie każda działka, która znajduje się w tzw. Obszarze analizowanym, tj. terenie określonym i wyznaczonym granicami, którego funkcje zabudowy i zagospodarowania (tzn. sposób użytkowania obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenu zgodny z odrębnymi przepisami) oraz cechy zabudowy i zagospodarowania (tzn. gabaryty, forma architektoniczna obiektów budowlanych, usytuowanie linii zabudowy oraz intensywność wykorzystania terenu) analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania.

Za interesującą na tle stosowania powołanej wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można również uznać sprawę oznaczoną sygn. akt II SA/Wr 128/07, w której Sąd wyrokiem z dnia 8 maja 2007r. oddalił skargę na decyzję SKO w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę ogrodzonego parkingu dla pojazdów osobowych i dostawczych. W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd przyjmując, że w sprawie nie został naruszony przepis art. 54 pkt 2 d) w związku z art. 56 omawianej ustawy, stwierdził, iż ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy może mieć miejsce tylko w takim zakresie, w jakim nie wkracza w kognicję organów architektoniczno-budowlanych. Ochrona taka może dotyczyć tylko tych kwestii, które są przedmiotem regulacji decyzji o warunkach zabudowy, a jej zakres nie może być szerszy niż przedmiot tej decyzji. Zakres konkretyzacji ochrony interesów osób trzecich nie może być większy niż konkretność osnowy decyzji o warunkach zabudowy, która rozstrzyga tylko o tym, czy planowane zamierzenie inwestycyjne jest dopuszczalne na konkretnym terenie. Mówiąc o ochronie interesów osób trzecich należy mieć na uwadze interesy prawne, a więc interesy znajdujące oparcie w określonych konkretnych przepisach prawa materialnego, nie zaś interesy faktyczne. Interes faktyczny występuje, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem zagospodarowania terenu, nie może jednak wykazać naruszenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Brak wskazania normy prawa materialnego, która czyniłaby wadliwą decyzję o ustaleniu warunków, nakazuje zarzuty strony skarżącej kwalifikować w kategoriach mieszczących się w pojęciu naruszenia interesu faktycznego, a nie mającego znaczenia interesu prawnego. Zdaniem Sądu nie ma oparcia w prawie dążenie strony skarżącej do ograniczenia inwestorów w czynieniu użytku z należącej do nich nieruchomości.

Podkreślenia wymaga także stanowisko Sądu zaprezentowane w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 594/06), zgodnie z którym z istoty decyzji o warunkach zabudowy wynika, iż jej rolą jest przesądzenie o dopuszczalności ogólnie określonej inwestycji, w miejscu wskazanym przez inwestora w świetle wymagań określonych przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym oraz przepisami szczególnych określających wymagania dla tego rodzaju inwestycji. W tym kontekście podniesione w skardze zarzuty, że jego część zabudowy bliźniaczej narażona jest na nieprawidłowo prowadzone roboty budowlane, nie mają w ocenie Sądu wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej

decyzji, gdyż odnoszą się do kolejnego etapu procesu inwestorskiego, jakim jest uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę. Sąd podkreślił przy tym, iż decyzja lokalizacyjna stanowiąca uwieńczenie pierwszego, niezbędnego etapu procesu inwestycyjnego wytycza jedynie podstawowe kierunki projektowanej inwestycji bez konkretnych ustaleń architektonicznych i technicznych.

W uzasadnieniu zaś wyroku z dnia 22 marca 2007 r., zapadłego w sprawie o sygn. akt. II SA/Wr 776/06 Sąd poddając analizie pojęcie „inwestycji celu publicznego”, uznał, że inwestycja w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej ma charakter inwestycji celu publicznego. Sąd odwołał się do przepisu art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie zaś do pkt 1 art. 6, celami publicznymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymywanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji. Mając na względzie, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odwołując się do definicji „celu publicznego” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, poprzestaje jedynie na oparciu pojęcia inwestycji celu publicznego na kryterium przedmiotowym, warunkami uznania inwestycji za inwestycję celu publicznego jest działanie o zasięgu co najmniej lokalnym w zakresie celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pojęcie celu publicznego, z etymologicznego punktu widzenia, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony /dostępny/ dla wszystkich/. Stąd też zdaniem Sądu, budowa stacji bazowej telefonii komórkowej może być uznana za inwestycję celu publicznego tylko wtedy, gdy ma być przeznaczona do użytku powszechnego. Jeżeli inwestor zamierza realizować wspomnianą inwestycję na własny użytek lub dla ściele określonych podmiotów (użytkowników), to z prawnego punktu widzenia będzie to przedsięwzięcie należące do kategorii inwestycji niepublicznych. Budowa stacji bazowej telefonii komórkowej, ze swej istoty, ma na celu zapewnienie nieokreślonej liczbie użytkowników dostępu do usług publicznej sieci telefonicznej. Służy zatem zaspokojeniu potrzeby powszechnej - łączności publicznej, a zatem stanowi inwestycję celu publicznego. Sąd zaakcentował przy tym, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, organy zobowiązane są przestrzegać ściśle określonej w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury zawiadomień stron o czynnościach procesowych, która to zaś regulacja ma charakter szczególny względem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Kontynuując problematykę zagadnienia „inwestycji celu publicznego”, zwrócić należy uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd w wyroku z dnia 29 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/06), zgodnie z którym za inwestycję celu publicznego (tu opieka nad zabytkiem, będąca działaniem o zasięgu co najmniej lokalnym) może być uważane tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji celu publicznego, nie zaś takie, które ma mu tylko sprzyjać. Liczną grupę stanowiły także sprawy w przedmiocie ustalenia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na podkreślenie zasługuje tu stanowisko Sądu zaprezentowane w sprawie oznaczonej sygn. akt II SA/Wr 2/07. W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r., Sąd podkreślił, że z dniem wejścia w życie uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy S. tj. z dniem 3 maja 2003 r. w

zakresie odnoszącym się do części obrębu M. jej postanowienia stały się integralnymi składnikami tego planu i nie funkcjonują w porządku prawnym samodzielnie, ale jako elementy treści planu zagospodarowania przestrzennego, do którego wprowadziły zmiany, eliminując poprzednie zapisy w zakresie objętym nowymi ustaleniami. Uchwała zmieniająca ma wprawdzie samodzielny byt formalnoprawny (np. jest przedmiotem kontroli organów nadzoru i może być przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym), ale nie ma samodzielnego (autonomicznego) bytu materialnoprawnego (np. jako podstawa prawna decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie byłaby powołana uchwała zmieniająca, ale uchwała planistyczna z 24 września 1992 r.) Uchwała zmieniająca dzieli też byt prawny zmienionej uchwały uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście rozważań Sąd zwrócił uwagę, że w treści przepisu art. 87 ust. 3 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowiono, że obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. w dniu 11 lipca 2003 r.) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy S. uchwalony uchwałą Rady Miejskiej w S. z dnia [...] stracił moc z dniem 1 stycznia 2004 r. w pełnym brzmieniu nadanym mu przed tą datą uchwałami zmieniającymi. Przepis ten nie przewiduje również możliwości zachowania mocy obowiązującej po dniu 31 grudnia 2003 r. przez zmiany planów miejscowych uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r.

Sąd w tej sprawie zwrócił również uwagę i na to, że postępowanie pierwszoinstancyjne w tej sprawie prowadzone było na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.). Sąd nie kwestionuje faktu istnienia przez pewien czas rozbieżności w doktrynie co do tego, czy właściwymi w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskazanej w art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a następnie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami formalnymi są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego czy ustawy – ordynacja podatkowa. Sąd uznał jednak, że w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie wysokości renty planistycznej zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Wg tych przepisów prowadzone było w niniejszej sprawie postępowanie odwoławcze. Należy jednak zważyć, że zastosowanie przepisów ordynacji podatkowej przez organ pierwszej instancji wyłączyło możliwość skorzystania w tej sprawie z przepisu art. 9 k.p.a. formułującego zasadę obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej. Odpowiadający mu w ordynacji podatkowej przepis art. 121 § 2 znacznie ogranicza obowiązki organów podatkowych w tym zakresie, obligując je wyłącznie do udzielania niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego, pozostających w związku z przedmiotem postępowania. Ma to o tyle znaczenie w sprawie, że gdyby organ I instancji swoje czynności procesowe podporządkował przepisom k.p.a., to stosując się do treści art. 9 tej regulacji powinien był już na tym etapie postępowania pouczyć skarżącego o możliwości przedłożenia operatu szacunkowego, określającego wartość przedmiotowych nieruchomości, wykonanego na jego zlecenie. Ponadto istotne jest – wobec podniesionego w odwołaniu zarzutu, że przepisy k.p.a. – w przeciwieństwie do przepisu art. 200 § 1 ordynacji podatkowej – nie przyjmują ustawowego, ograniczonego do siedmiu dni terminu, w którym strona postępowania może zapoznać się z zebrany materiał sprawy przed wydaniem decyzji i termin ten pozostawiają uznaniu organu prowadzącego postępowanie w sprawie. Taki charakter terminu pozwala na jego przedłużenie na wniosek strony, co nie jest

możliwe w przypadku terminu ustawowego, w stosunku do którego przysługuje tylko prośba o jego przywrócenie w ustawowo określonych warunkach.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody

W sprawach o symbolu 613 z poprzedniego okresu pozostało 55 spraw, wpłynęły zaś 72 sprawy. Załatwiono 99 spraw, w tym na rozprawie 35, przy czym w 14 sprawach uwzględniono skargę, w 20 sprawach skargę oddalono.

W sprawach z tego zakresu nie pojawiła się nowa problematyka materialnoprawna, a przeważnie podstawą uwzględnienia skargi było naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt

W sprawach o symbolu 616 z poprzedniego okresu pozostały 34 sprawy, wpłynęło zaś 81. Załatwiono ogółem 83 sprawy, na rozprawie 56, w tym w 23 sprawach skargę uwzględniono, a w 31 - oddalono.

Zagadnienia poruszane w orzecznictwie w sprawach z tego zakresu dotyczyły w szczególności stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 250/07 Sąd rozpatrywał skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. utrzymującą w mocy decyzję Starosty G. podjętą w przedmiocie wyłączenia z produkcji rolnej części gruntu rolnego przeznaczonego przez skarżącego pod budowę punktu agroturystycznego w ramach usługi agroturystycznej. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. Sąd podzielił stanowisko organu odwoławczego zawartego w zaskarżonej decyzji, że z uwagi na zamiar skarżącego sprzedaży posiłków nie tylko turystom przebywającym w jego gospodarstwie agroturystycznym, ale także innym turystom przejeżdżającym (nie przebywającym w gospodarstwie) – wskazane zamierzenie wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a grunt pod projektowany budynek należy wyłączyć z produkcji rolnej. W rozpatrywanej sprawie miała miejsce sytuacja, w której zamiarem inwestora była budowa na tej działce pawilonu handlowego (punktu gastronomicznego z parkingiem na samochody osobowe), który miał służyć do sprzedaży produktów rolnych dla gości odwiedzających jego gospodarstwo rolne bądź innych osób przejeżdżających czy przebywających w tamtych rejonach, a więc niekoniecznie turystom przebywającym w tym gospodarstwie rolnym w celach wypoczynkowych. Okoliczność tą potwierdzało między innymi usytuowanie pawilonu na niezabudowanej działce w bliskim sąsiedztwie drogi publicznej. Z treści pism skarżącego składanych w toku postępowania administracyjnego wynikało, że punkt gastronomiczny, znajdujący się na działce, będzie „służyć sprzedaży produktów rolnych z własnego gospodarstwa rolnego (herbata, konsumpcja etc. na bazie produktów produkowanych we własnym gospodarstwie rolnym)”. Wobec tego lokalizacja na wskazanej działce punktu gastronomicznego, ukierunkowanego na ciągłą sprzedaż towarów i produktów rolnych oraz świadczenie usług gastronomicznych nie dotyczyła w ocenie Sądu budynku ani urządzenia służącego wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu – w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wskazany punkt gastronomiczny nie służył bowiem ani przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu czy też magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych. Nie stanowił także obiektu gospodarczego związanego z produkcją rolną (parterowy budynek gospodarczy) po myśli art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), wobec czego budowa takiego

budynku gastronomicznego wraz z parkingiem na samochody osobowe wymagała uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Z art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika zaś obowiązek wyłączenia z produkcji rolnej gruntu przed uzyskaniem pozwolenia na budowę na tym gruncie. Wskazane okoliczności oznaczały, iż dla tej części działki, na której ma być posadowiony owy punkt gastronomiczny, inwestor obowiązany był uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie użytków rolnych z produkcji rolniczej i dopiero po niej podejmować dalsze czynności inwestycyjne.

W związku tym Sąd we wskazanej sprawie stanął na stanowisku, że budowa przez rolnika prowadzącego jednocześnie usługi agroturystyczne odrębnego budynku gastronomicznego wraz z parkingiem na samochody osobowe (poza budynkiem mieszkalnym rolnika i jego budynkami gospodarczymi) na gruntach rolnych wymaga w świetle przepisów art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 4 pkt 2, pkt 11 i pkt 24 oraz art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) oraz art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) uprzedniego wydania w oparciu o przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych decyzji o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych z przewidywanymi w dalszych przepisach cyt. ustawy konsekwencjami – nawet wówczas, gdy w obiekcie tym mają być sprzedawane posiłki domowe tylko turystom przebywającym w jego gospodarstwie agroturystycznym. Rozróżnienie tych turystów (przebywających w gospodarstwie i przejezdnych) nie miało, zdaniem Sądu orzekającego, we wskazanej sprawie żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia zagadnienia będącego przedmiotem decyzji przewidzianej w art. 11 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych; mogło natomiast mieć znaczenie w sprawie ewentualnego zgłoszenia działalności gospodarczej i jej opodatkowania, co jednak wykraczało już poza zakres niniejszej sprawy i zwalniało Sąd od dalszych rozważań. Tym samym zarzut skargi, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ma potrzeby wyłączenia części gruntu rolnego z produkcji rolnej, ponieważ działalność agroturystyczna, a nie turystyczna, stanowi również produkcję rolną, jak również zarzut powoływania się w zaskarżonej decyzji na ustawę o usługach turystycznych, Sąd uznał za nieuzasadniony.

W uzasadnieniach podjętych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w 2007 r. wyroków dotyczących spraw z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa widoczne jest uwzględnienie dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej z jednoczesnym nawiązaniem do cywilnoprawnych instytucji w szczególności praw rzeczowych i praw obligacyjnych.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 12/07 analizowano w oparciu o wymienione instytucje prawa cywilnego przesłanki uwłaszczenia w trybie przepisu art. 118 ust. 1 i art. 2 a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Warunkiem skutecznego domagania się przyznania prawa własności działki pozostającej w użytkowaniu osoby, która przekazała gospodarstwo rolne na rzecz Państwa, jest ustalenie, czy dana osoba rzeczywiście ma tę działkę w użytkowaniu. Powyższa reguła odnosi się również do zstępnych osoby uprawnionej, albowiem ustawodawca uzależnia możliwość skutecznego wystąpienia z wnioskiem o przyznanie działki od ustalenia, czy osoba taka, po śmierci osoby poprzednio uprawnionej - faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom. Oznacza to, że organ administracji publicznej rozstrzygający kwestię zwrotu danej działki winien ustalić, czy zstępny występujący z takim wnioskiem, faktycznie włada przedmiotową nieruchomością w zakresie odpowiadającym treści użytkowania. Uchylając zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we W., w której organ ten utożsamiał faktyczne władanie

nieruchomością przez zstępną osobę, która przekazała gospodarstwo rolne na rzecz Państwa w zakresie odpowiadającym uprawnieniom wstępnego – z władaniem tą nieruchomością przez tego zstępnego bez tytułu prawnego i w zakresie ściśle odpowiadającym ograniczonemu prawu rzeczowemu jakim jest użytkowanie, Sąd wskazał, iż organ stosując w ten sposób wskazany przepis nie mógł opierać się wyłącznie na samym brzmieniu art. 118 ust.1 i ust.2a ustawy z 1990 r. lecz, dla dojścia do prezentowanych w zaskarżonej decyzji wniosków, konieczne było dokonanie odpowiedniej wykładni powołanego przepisu. Tylko z samego brzmienia treści omawianych przepisów nie można bowiem wywieść, że zstępny nie może władać nieruchomością na podstawie tytułu prawnego, podobnie jak wprost nie wynika z niego, że faktyczne władanie w zakresie odpowiadającym uprawnieniom osoby, o której mowa w ust. 1 i ust. 2 art. 118, wyklucza władanie nieruchomością na podstawie np: umowy dzierżawy. Do takich wniosków można dojść zdaniem Sądu orzekającego w tej sprawie dopiero po odpowiedniej wykładni wyjaśniającej na czym ma polegać faktyczne władanie nieruchomością tak aby mieściło się ono w zakresie odpowiadającym uprawnieniom (a nie w zakresie tych samych uprawnień), przysługującym rolnikowi, który przekazał gospodarstwo rolne Państwu. Wskazując w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia na tle przywołanego w nim orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, na istniejące wątpliwości interpretacyjne odnośnie stosowania art. 118 ust. 2 a) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Sąd zważył, iż w świetle dokonanej przez organ odwoławczy interpretacji powyższego przepisu nie było istotne, czy zainteresowany faktycznie włada nieruchomością bez tytułu prawnego, czy też dysponując takim tytułem. Jak podkreślił bowiem Sąd, ważny jest tu istniejący stan faktyczny, a przede wszystkim to, czy wykonywane przez zstępnego władztwo nad nieruchomością odpowiada takiemu korzystaniu z nieruchomości jakie Państwo przyznało uprawnionemu rolnikowi. Ustawodawca użył w art. 118 ust. 2a zwrotu „w zakresie odpowiadającym”, a zatem nie chodziło tutaj w ocenie Sądu o to aby zstępny wykonywał kodeksowe prawo użytkowania (co w rozpoznawanej sprawie nie było możliwe, ale by zakres wykonywanego przez niego faktycznego władztwa odpowiadał (a nie był tożsamy) uprawnieniom użytkownika. We władztwie tym musiało się więc mieścić osobiste korzystanie z rzeczy i osobiste pobieranie pożytków. W tym zakresie Sąd argumentując zasadność podjętego w sprawie skargi rozstrzygnięcia porównał uprawnienia jakie wynikają z prawa dzierżawy i z prawa użytkowania. Pomimo bezsprzecznych różnic pomiędzy tymi prawami – nie można zdaniem Sądu nie zauważyć, że elementem wspólnym obu praw jest korzystanie z rzeczy i pobieranie pożytków (art. 252 k.c. i art. 693 § 1 k.c.). Jeżeli zostanie wykazane, że zstępny, władając nieruchomością na podstawie umowy dzierżawy osobiście z niej korzystał i osobiście pobierał pożytki, to dopuszczalne zdaje się być twierdzenie, że w takiej sytuacji sam fakt posiadania tytułu prawnego do gruntu nie przekreśla możliwości uwłaszczenia.

Znaczną część spraw z zakresu rolnictwa i leśnictwa stanowiły sprawy, w których skarżone akty administracyjne zostały podejmowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. 2004 r. Nr 6 poz. 40 ze zm.), a także przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191), podjętego na podstawie delegacji zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2273 z późn. zm).

Dużą grupę spraw stanowiły zwłaszcza skargi na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz w przedmiocie odmowy przyznania renty strukturalnej.

W dalszym ciągu kontrowersje interpretacyjne budzi zwłaszcza wykładnia przepisu art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. 2004 r. Nr 6 poz. 40 ze zm.), regulującego warunki i tryb udzielania producentom rolnym płatności bezpośrednich. Zgodnie ze wskazanym przepisem płatności bezpośrednie przysługują osobie będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, tj. producentowi rolnemu, na będące w jej posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Wysokość płatności ustalana jest dla danego roku kalendarzowego.

Jako przykład interesującego orzeczenia, zapadłego na tle stosowania powyższego artykułu, można wskazać wyrok z dnia 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 659/06), którym oddalono skargę na decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa we W. w sprawie odmowy przyznania skarżącemu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. W ocenie Sądu we wskazanej sprawie przepisy prawa zostały przez organy obu instancji zastosowane w sposób prawidłowy, a podnoszone w skardze zarzuty nie mogły prowadzić do odmiennej oceny. W motywach swojego rozstrzygnięcia Sąd dokonując wykładni zacytowanego art. 2 powołanej ustawy o dopłatach bezpośrednich, podniósł, iż analiza treści tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że beneficjentem płatności określonych w ustawie są te podmioty które faktycznie korzystają z gospodarstwa rolnego, o czym świadczy użyty w nim zwrot „producent rolny” oraz ustanowiony warunek, iż znajdujące się w posiadaniu grunty rolne winny być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Jak podkreślił w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Sąd administracyjny, istota płatności obszarowych w punktu widzenia celowości istnienia takiej formy wsparcia dla rolników ze środków unijnych polega na przyznaniu ich tej osobie, która jest faktycznym użytkownikiem gruntów, która rzeczywiście je uprawia i utrzymuje, tzn. decyduje samodzielnie, co uprawiać, dokonuje swobodnie odpowiednich zabiegów agrotechnicznych oraz zbiera plony. Zasadniczym więc kryterium dla organu administracji przy dokonywaniu rozstrzygnięcia było ustalenie, czy wnioskodawca w roku gospodarczym faktycznie władał przedmiotową nieruchomością nie tylko w sposób fizyczny, ale również, czy miał swobodę podejmowania decyzji, co i kiedy uprawiać na danej działce. W odniesieniu do działek ewidencyjnych zadeklarowanych przez skarżącego, bezspornym było, iż nie był on faktycznym użytkownikiem spornych gruntów rolnych, co między innymi sam potwierdza w jednym z pism, wskazując, iż jedynie pomaga on w gospodarstwach rolnych prowadzonych przez wymienione w nim osoby. Sąd w pełni podzielił w tej sprawie wyrażony przez organ drugiej instancji pogląd odnośnie błędnej interpretacji przepisów prawa dokonanej przez stronę, roszczącej sobie prawo do płatności bezpośrednich z tytułu pomocy udzielanej innym osobom jako formy „ekwiwalentu” za jego pomoc agrotechniczną w prowadzeniu ich gospodarstw rolnych oraz za dzierżawienie lub przeniesienie na nich własności gruntów rolnych. Podobnie było w przypadku gruntów, które strona przeniosła umową darowizny na syna. Odnosząc się w tej materii do zarzutu skarżącego wywodzącego swoje uprawnienie do dopłat bezpośrednich z faktu istnienia po jego stronie, określonego w art. 336 k.c. posiadania samoistnego do tych gruntów rolnych, do których będąc ich właścicielem złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich, Sąd zgodził się również ze stanowiskiem zajęтым w zaskarżonym rozstrzygnięciu przez organ odwoławczy, iż przy wykładni pojęcia posiadacz gospodarstwa rolnego należy uwzględnić autonomiczne przesłanki określające warunki do przyznania dopłat zawarte w art. 2 ustawy z dnia

18 grudnia 2003 roku o płatnościach bezpośrednich i od płatności z tytułu cukru (Dz. U. Nr 6 poz.40 ze zm.) uzależniające ich przyznanie nie tylko od samego posiadania, lecz również od faktycznego utrzymywania nieruchomości rolnych objętych wnioskiem w określonym stanie. Rozpoznając skargę Sąd nie kwestionował przy tym, że skarżący jest w rozumieniu art. 336 k.c. samoistnym posiadaczem wydzierżawianych działek skoro pozostają one w rozumieniu prawa cywilnego w sferze jego uprawnień właścicielskich. W tym zakresie Sąd powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, który wskazał, że przejawem władztwa nad rzeczą nie musi być jedynie faktyczne korzystanie z nieruchomości, takim przejawem może być też zawieranie umów, na mocy których z nieruchomości korzystać mają osoby trzecie. Z okoliczności faktycznych sprawy bezspornie przy tym wynikało, że na dzień wydania zaskarżonej decyzji przedmiotowe nieruchomości znajdowały się w posiadaniu samoistnym skarżącego (jako jej właściciela), ale też i jednocześnie w posiadaniu zależnym dzieci skarżącego, co ma istotne znaczenie dla sprawy. Treść art. 2 ust.1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych jednoznacznie bowiem wskazuje, że beneficjentem płatności określonych w ustawie jest nie posiadacz samoistny określony w art. 336 k.c. lecz „producent rolny” utrzymujący swoje grunty w dobrej kulturze rolnej czyli podmiot faktycznie korzystający z gospodarstwa rolnego.

Na tle stosowania ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru wyłoniła się jeszcze jedna istotna kwestia o charakterze podmiotowym, która została poruszona w wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 590/06), a mianowicie stosowania przepisu art. 4 ust.1 określającego prawne możliwości przyznania płatności bezpośrednich producentowi rolnemu, który przed dniem wydania stosownej decyzji przez właściwy organ w wyniku przeniesienia posiadania objął gospodarstwo rolne po producencie rolnym, który złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośredniej do gruntów rolnych. W rozpoznawanej sprawie istotnym było, że już po złożeniu wniosku, skarżący przekazał umową darowizny nieruchomości wykazane we wniosku – wchodzące w skład prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego - na rzecz swojego syna, w związku z ubieganiem się o rentę strukturalną. Taka sytuacja uregulowana zaś została w art. 4 ust. 1, zgodnie z którym, w przypadku, gdy w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia wydania decyzji, nastąpi przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego na rzecz innego producenta rolnego w wyniku umowy sprzedaży, dzierżawy lub innej umowy, płatność przysługuje temu producentowi, jeżeli spełnia ona warunki do jej przyznania i w terminie 14 dni od dnia przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego złoży wniosek do kierownika biura powiatowego Agencji o przyznanie płatności, której dotyczy pierwszy wniosek. Jak podkreślił Sąd w uzasadnieniu zapadłego w tej sprawie wyroku, zacytowany przepis stwarza możliwość przyznania płatności tylko temu producentowi rolnemu, który objął gospodarstwo rolne w wyniku odpowiedniej umowy i który złożył wniosek o przyznanie płatności. Złożenie owego wniosku w terminie 14 dni jest niewątpliwie jednym z warunków przyznania tej płatności. Posiłkując się we wskazanej sprawie wykładnią gramatyczną oraz systemową Sąd stwierdził, że wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy, jest rodzajem swoistej deklaracji o wstąpieniu w prawa i obowiązki strony już toczącego się postępowania administracyjnego. Przez zawarty w tym przepisie zapis „w przypadku, gdy od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, nastąpi przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego rzecz innego producenta rolnego w wyniku umowy (...)” ustawodawca wyraźnie nawiązuje do postępowania wszczętego na wniosek poprzedniego producenta rolnego i niezakończony wydaniem stosownej decyzji. Z przepisu tego wynika również, że wniosek nowego posiadacza gospodarstwa rolnego jest „wnioskiem (...) o przyznanie płatności, której dotyczył

pierwszy wniosek”. Omawiany przepis bezpośrednio nawiązuje zatem do postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek poprzedniego posiadacza gospodarstwa, regulując rodzaj swoistego następstwa prawnego. Wraz ze złożeniem wniosku przez nowego posiadacza następuje „przejęcie” przez niego uprawnień do uzyskania płatności, które przysługiwało producentowi rolnemu, a który złożył wniosek o ich przyznanie. Odnosząc się do zarzutów skargi, Sąd zauważył, że nie mamy w w/w sprawie do czynienia z następstwem prawnym stron określonych przepisem art. 30 § 4 k.p.a. Sprawa administracyjna, o której mowa w tym przepisie winna być bowiem w opinii Sądu ujmowana w znaczeniu materialnym. Jej tożsamość określa zatem konkretny przepis prawa materialnego – w analizowanym przypadku przywołana wyżej ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. Mamy więc do czynienia ze sprawą o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Argumentując dalej Sąd podniósł ponadto, że wbrew twierdzeniom skarżących, nie jest to jednak uprawnienie, które jako związane z posiadaniem gospodarstwa rolnego przechodzi na następcę prawnego, który przejmuje posiadanie tego gospodarstwa. W prawie administracyjnym, to konkretny przepis stanowi o zbywalności prawa i o następstwie prawnym. Omawiany wyżej przepis art. 4 ust. 1 ustawy wskazuje zaś jednoznacznie, że uprawnienie do płatności bezpośrednich może być przejęte, nie na zasadach ogólnych, lecz jedynie na podstawie zawartej w nim szczególnej regulacji. Rozważając zasadność skargi w rozpoznawanej sprawie, Sąd wskazał również na szerszy aspekt omawianej instytucji następstwa prawnego w zakresie ubiegania się o płatności bezpośrednie, a mianowicie fakt, że system płatności bezpośrednich jest elementem wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i co do zasady płatności te przysługują temu producentowi rolnemu, który spełnia określone wymogi i który złoży wniosek w terminie wyznaczonym dla państw członkowskich na składanie wniosków. Płatności przyznawane są raz do roku i przyznanie płatności innemu producentowi rolnemu niż ten który złożył wniosek, stanowić musi wyjątek od zasady. W przywołanym przepisie art. 4 ust. 1 określone zatem zostały warunki wstąpienia przez nowego posiadacza gospodarstwa rolnego w uprawnienia materialnoprawne oraz procesowe jego poprzednika. Z tych względów Sąd rozpoznając skargę nie podzielił podniesionych w niej zarzutów, że naruszony został przepis art. 30 § 4 k.p.a. Skarżący wywodził bowiem uprawnienia do udziału w postępowaniu jako strona, wyłącznie z faktu dokonania czynności cywilnoprawnej – przeniesienia własności gospodarstwa rolnego. Podkreślić zaś należy, że przedmiotowa sprawa nie dotyczy (jak sugeruje to skarga) prawa własności (czy nawet posiadania) gruntów rolnych (gospodarstwa rolnego), lecz przyznania płatności. Nie można więc tutaj zdaniem Sądu wywodzić następstwa na podstawie art. 30 § 4 k.p.a. jak w przypadku zbycia nieruchomości. W postępowaniu o przyznanie płatności, następstwo prawne powstaje na mocy przepisu szczególnego, o ile zostaną spełnione określone w nim warunki. Jednym z tych warunków – co zostało wcześniej zauważone – jest złożenie stosownego wniosku przez osobę która przejęła posiadanie gospodarstwa rolnego.

W sprawie o sygn. akt II SA/Wr 534/06 została z kolei poruszona kwestia stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191) podjętego na podstawie delegacji zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.). Jeżeli w wyniku weryfikacji wniosku zostanie ustalone, że: wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w § 4 pkt 1-3, 6 i 7 lub § 11 tego rozporządzenia lub wnioskodawca nie jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, właścicielem takiego gospodarstwa wraz z małżonkiem, ani właścicielem

takiego gospodarstwa nie jest małżonek rolnika, kierownik biura powiatowego Agencji w drodze decyzji administracyjnej odmawia przyznania renty strukturalnej (§ 20 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia).

Zdaniem Sądu organy administracji prawidłowo w tej sprawie przyjęły, że osoba, która jest współwłaścicielem gospodarstwa rolnego z inną osobą niż małżonek, nie może skutecznie ubiegać się o rentę strukturalną na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. W rozpoznawanej sprawie niespornym było, że małżeństwo skarżącego wnoszącego o przyznanie renty strukturalnej i jego żony zostało rozwiązane przez rozwód orzeczony przez Sąd Okręgowy prawomocnym wyrokiem. Powyższe oznaczało, że wnioskodawca nie był w chwili składania wniosku wyłącznym właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 1 ha, nie był też współwłaścicielem takiego gospodarstwa wraz z małżonkiem, ani też wyłącznym właścicielem takiego gospodarstwa nie był małżonek wnioskodawcy.

Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi

W sprawach o symbolu 607 z poprzedniego okresu pozostało 35 spraw, wpłynęły zaś 84 sprawy. Ogółem załatwionych spraw jest 94, na rozprawie zaś załatwiono 52, przy czym w 15 sprawach uwzględniono skargę, w 27 - skargi oddalono.

W sprawach z tego zakresu nie pojawiła się nowa problematyka materialnoprawna, a przeważnie podstawą uwzględnienia skargi było naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

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

W sprawach o symbolu 609 z poprzedniego okresu pozostało 8 spraw, wpłynęły zaś 19. Ogółem załatwiono 20 spraw, w tym na rozprawie - 15, przy czym w 8 sprawach skargi zostały uwzględnione, a w 6 - oddalone.

Wyroki zapadłe w sprawach o symbolu 609 stanowiły utrwalenie i potwierdzenie dotychczasowej linii orzeczniczej.

Sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości

W sprawach o symbolu 618 z poprzedniego okresu pozostała 1 sprawa a wpłynęły 2 sprawy. Załatwiono 3 sprawy, 2 na rozprawie poprzez uwzględnienie skargi i 1 na posiedzeniu niejawnym.

W tym zakresie spraw nie wystąpiła nowa problematyka materialnoprawna, natomiast uwzględniając skargi, Sąd podzielał dotychczas prezentowany pogląd albo brał pod uwagę kwalifikowane naruszenia prawa procesowego.

Sprawy z zakresu mienia przejętego z naruszeniem prawa

W sprawach z zakresu mienia przejętego z naruszeniem prawa - oznaczonych symbolem 629 - wpłynęła jedna skarga, która nie została jeszcze rozpoznana.

Sprawy samorządowe (skargi na uchwały organów samorządowych i rozstrzygnięcia nadzorcze)

W zakresie spraw dotyczących uchwały jednostek samorządu terytorialnego i rozstrzygnięcia nadzorcze, które były rozpoznawane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w II Wydziale, zarejestrowano w 2007 r. 78 skarg. Z

poprzedniego okresu pozostało natomiast 37 sprawy. Rozpoznano 87 spraw, w tym uwzględniając 22 skargi a oddalając - 24.

Analiza podjętych przez WSA we Wrocławiu w minionym 2007 r. prawomocnych rozstrzygnięć dotyczących powyższej materii wskazuje, iż w tym zakresie nie wystąpiła nowa problematyka materialnoprawna. W motywach orzeczeń podjętych przez tut. Sąd zarówno uwzględniających skargi złożone w tych sprawach jak i oddalających widać wyraźnie kontynuację dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej.

Znaczną ilość spraw z omawianego zakresu stanowiły skargi na uchwały Rady w przedmiocie odrzucenia zarzutów do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwzględnienia zarzutów do projektu miejscowego planu, bądź samego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku z dnia 25 stycznia 2007r. (sygn. akt II SA/Wr 656/06) stwierdzającym nieważność zaskarżonej uchwały w przedmiocie odrzucenia zarzutu do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku ponownego rozpoznania sprawy po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd podkreślił, że uchwała o odrzuceniu zarzutu musi zawierać merytoryczne uzasadnienie przyczyn ingerencji w dotychczasowy sposób przeznaczenia nieruchomości. Musi być ona szczegółowo wywiedziona, także z uwagi na niezbędność poszanowania reguł przyjętych w Konstytucji RP, które chronią jednostkę przed władczą ingerencją władz publicznych. Niezbędność ta wynika również z art. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który przyznaje jednostce prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny. Jak wskazano dalej, istotnym jest również fakt, że przepis art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się słowem zarzut w liczbie pojedynczej, co wymaga od organu faktycznego i prawnego uzasadnienia uchwały i konstruowania uchwały o odrzuceniu zarzutu na wzór decyzji administracyjnej. Wymóg zamieszczenia w uchwale uzasadnienia obliuguje radę gminy do przeprowadzenia pogłębionej analizy sytuacji wnoszącego zarzut, czyli do pewnego postępowania dowodowego czy wyjaśniającego.

W innym wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 452/06), w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej w przedmiocie odrzucenia protestu do projektu miejscowego planu, Sąd niejako na marginesie swoich rozważań zauważył, że przewidziana w projekcie planu miejscowego zmiana przeznaczenia dzierżawionych nieruchomości z rolnych na inne cele niż gospodarka rolna, nie powoduje ex lege „wyjścia” tych nieruchomości z zasobu własności rolnej i tym samym wyłączenia ich spod działania przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nawet zatem przy zmienionym przeznaczeniu, Agencja Nieruchomości Rolnych nadal władczo będzie zarządzać tymi nieruchomościami, będąc przy tym związana zasadami ustalonymi we wskazanym akcie. Ustawodawca nie przewidział bowiem żadnej procedury wyłączenia z zasobu własności rolnej nieruchomości które utraciły swój rolny charakter i przekazania ich do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami gospodaruje starosta.

W kolejnej sprawie zakończonej wyrokiem oddalającym z dnia 12 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 485/06), której przedmiotem była uchwała Rady Miejskiej w przedmiocie przystąpienia do sporządzania Lokalnego Planu Rewitalizacji, na wstępie swoich rozważań Sąd wskazał, że sprawa objęta zaskarżoną uchwałą, zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie poglądem, przemawiającym za rozszerzającą interpretacją na rzecz ochrony praw obywatelskich i prawa do sądu, może zostać zaliczona do spraw z zakresu administracji publicznej. Niewątpliwie bowiem miała ona na celu realizację zadań własnych gminy (również przez

pozyskiwanie środków finansowych) związanych z jej rozwojem kulturowym, przestrzennym i gospodarczym, co przesądza o jej publicznym charakterze. Uchwała w tym przedmiocie oddziaływała nie tylko na podmioty w wewnętrznej strukturze gminy, ale – ze względu na przedmiot - również na podmioty zewnętrzne.

Natomiast w zakresie rozważań dotyczących legitymacji skarżącego, będącego jednocześnie najemcą lokalu komunalnego wyrażającym chęć kupna tego lokalu, do wniesienia skargi do sądu, na tą uchwałę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślono powołując się na praktykę orzecniczą, że skarżący nie wykazał, iż w tym konkretnym przypadku istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała ta narusza właśnie jego interes prawny albo uprawnienie jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka wspólnoty. Sama bowiem treść tej uchwały wskazuje, że ma ona zasadniczo charakter intencyjny i w sposób wiążący niczego nie przesądza. Otwiera bowiem jedynie drogę do podjęcia czynności polegających na opracowaniu i sporządzeniu planu rewitalizacji, natomiast nie odnosi się do kwestii najmu lokali komunalnych i w żaden sposób nie zmienia sytuacji prawnej skarżącego jako najemcy. Nie dotyczy też problematyki sprzedaży lokali mieszkalnych, a akcentowane przez skarżącego ograniczenie jego uprawnienia do nabycia lokalu mieszkalnego wskazuje na jego interes faktyczny a nie prawny.

W grupie skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody wskazać należy wyrok z dnia 24 kwietnia 2007r. (sygn. akt II SA/Wr 611/06). Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczyło stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w sprawie uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na gruncie tej sprawy Sąd orzekł, że zarówno przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniają do przyjęcia, że celem postępowania zainicjowanego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego jest uchwalenie stosownym aktem rady gminy tego planu jako dokumentu określającego przeznaczenie terenów objętych działaniami planistycznymi i sposób ich zagospodarowania oraz szczegółowe ustalenia w zakresie określonym przepisami wymienionych ustaw. Ten akt kończy zatem postępowanie planistyczne, podlegające kompetencji organów gminy, którego przeprowadzenie należy do jej ustawowych obowiązków i obciąża jej budżet (z ustawowymi wyjątkami). Zdaniem Sądu, w zakresie tego postępowania nie mieszczą się ani czynność przedłożenia uchwały w sprawie planu miejscowego organowi nadzoru, ani fakt jej publikacji. Kwestie te nie wynikają ze specyfiki procedury planistycznej, ale z ogólnych i powszechnie obowiązujących zasad ustanowionych w przepisach ustrojowych i ustawie zasadniczej. Nie można zatem za zakończenie postępowania uznawać samego upływu czasu, określającego *vacatio legis*. Czym innym jest bowiem - w znaczeniu formalnym - zakończenie postępowania, a czym innym byt prawny aktu indywidualnego czy generalnego. Zakończenie postępowania związane jest zawsze z czynnością uprawnionego organu i musi niejako wynikać z jego aktywności przejawiającej się w prawnie określonej formie oraz przede wszystkim realizować cel postępowania.

Wśród skarg Wojewody na uchwały należy wskazać wyrok zapadły w dniu 15 marca 2007 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 521/06, w uzasadnieniu którego Sąd wyraził pogląd, że jeżeli przytoczenie w przedmiotowym akcie prawa miejscowego *in extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być w ocenie Sądu dopuszczalny.

W innym wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 137/07) Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w przedmiocie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. (...) Sąd zawarł tezę, w myśl której skoro

segregacja odpadów komunalnych „u źródeł” nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji prawnej, jej realizacja wymaga zachowania systemu zachęt i pośredniego oddziaływania na zakres obowiązków wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wytworzenia i zagospodarowania takich odpadów. W tym stanie rzeczy wykluczenie możliwości skorzystania z przewidzianych w zaskarżonej uchwale zniżek w opłatach za odbiór odpadów komunalnych w przypadku uzyskania określonych średnich poziomów selekcji, pomimo spełnienia wymaganych warunków, określonej grupy osób (podmioty gospodarcze), należy uznać za sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami praworządności, równości oraz sprawiedliwości.

Rozdział IV Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III

Sprawy celne

Przeważającą grupę skarg rozpoznanych w 2007 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawach z zakresu obowiązków celnych, podobnie jak w latach ubiegłych, stanowiły skargi na decyzje organów celnych, uznających zgłoszenia celne za nieprawidłowe w zakresie:

- wartości celnej,
- taryfikacji,
- wymiaru należnych podatków akcyzowego i od towarów i usług w związku z wprowadzeniem towarów na polski obszar celny,
- obowiązków wynikających z procedury tranzytu.

W rozpoznawanych sprawach, gdzie przedmiotem sporu była wartość celna, pojawiła się między innymi problematyka uwzględniania w tej wartości uiszczanych przez importerów opłat licencyjnych oraz problem jej określania w przypadku braku wiarygodnych dokumentów źródłowych potwierdzających pochodzenie importowanych samochodów z terytorium spoza Wspólnoty Europejskiej, doliczania uiszczonych przez podmiot wprowadzający towary na polski obszar celny, na rzecz podmiotu eksportującego, opłaty licencyjnej do wartości celnej sprowadzanych towarów, w przypadku importu nośników programów i systemów komputerowych. W wyrokach o sygn. akt III SA/Wr 14/07, III SA/Wr 470/06, III SA/Wr 480/06, Sąd wskazywał, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania wartości celnej przywożonych towarów (Dz.U. Nr 19, poz. 227 ze zm) jest konsekwencją uwzględnienia przez naszego prawodawcę Decyzji 4.1. Komitetu Ustalania Wartości Celnej. Podkreślono przy tym, że e w pkt. 1 Decyzji, o której mowa, Komitet jednoznacznie potwierdził, że „wartość transakcyjna jest zasadniczą metodą ustalania wartości celnej zgodnie z Porozumieniem w sprawie stosowania Artykułu VII Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu.” Dopiero w ramach pkt. 2 Decyzji 4.1. zastrzeżono, że „Mając jednak na względzie wyjątkową sytuację odnośnie danych lub instrukcji (oprogramowania) zarejestrowanych na nośnikach do sprzętu przetwarzania danych oraz fakt, że niektóre strony zabiegały o inne podejście, Komitet uznał, że zgodne ze wspomnianym Porozumieniem byłoby również przyjęcie następującej praktyki: „Przy ustalaniu wartości celnej importowanych nośników zawierających dane lub instrukcje (oprogramowanie) będzie wliczony jedynie koszt lub wartość samego nośnika. Dlatego też wartość nie będzie obejmowała kosztu lub wartości oprogramowania, pod warunkiem, że jest on wyodrębniony z kosztu lub wartości nośnika.” Sąd wywiódł we wskazanych wyrokach, że Decyzja nie nakłada bezwzględnego obowiązku stosowania do sprzętu przetwarzania danych zawartego w pkt. 2 sposobu podejścia do kwestii ustalania wartości celnej nośników zawierających oprogramowanie. Przeciwnie, z cytowanych postanowień wynika jasno, że w praktyce mogą stosowane być obie metody ustalania wartości celnej tego typu towarów, wskazane w pkt. 1 i 2 Decyzji. Sąd wskazywał, że w sytuacji, gdy nie zostanie spełniony końcowy warunek (odrębnego podania w zgłoszeniu celnym wartości nośnika i wartości zapisanego na nim programu, przewidziany również w pkt. 2 Decyzji 4.1.), przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. nie może być w sprawie stosowany. Prawidłowości takiej oceny nie może podważać argumentacja, że przedmiotem kontraktów były w istocie same nośniki, a nie zapisane na nich oprogramowanie do komputerów (stąd brak wyodrębnienia wartości obu tych dóbr). Sąd uznał takie zapatrywanie za efekt nierozróżnianie wartości samego programu

komputerowego od wartości uprawnienia do legalnej redystrybucji takiego programu. Podkreślono przy tym, że przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia dotyczy jedynie wartości celnej nośników i wartości celnej samych programów. Nie dotyczy natomiast wartości celnej prawa do redystrybucji oprogramowania, jeżeli nabywane jest ono w zamian za uiszczenie stosownych opłat licencyjnych.

Wiele spraw z zakresu ustalania wartości celnej, dotyczyło również wprowadzania na polski obszar celny używanych samochodów, spoza krajów Unii Europejskiej, głównie z terytorium Szwajcarii, w tym zagadnienie świadectwa ich pochodzenia.

Tego zakresu dotyczyły m.in. wyroki w sprawach o sygn. akt III SA/Wr 688/06, III SA/Wr 630/06 oraz III SA/Wr 385/07. Przedmiotem sporu w omawianych sprawach było ustalenie wartości celnej importowanych samochodów, w sytuacji gdy weryfikacja dowodów zakupów przeprowadzona przez organy celne, nie potwierdziła istnienia firm – sprzedawców sprowadzonych aut.

We wskazanych wyrokach, Sąd oddalając skargi na decyzje organów celnych określających wymiar należności celnych i podatkowych wskazywał, że konsekwencje braku potwierdzenia, że sporny samochód może być zaliczony do „produktów pochodzących” ze Szwajcarii lub Wspólnoty, w rozumieniu Protokołu Nr 3 do Umowy zawartej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską (Dz. U. UE L 300), w kontekście postanowień art. 300 ust. 7 w związku z ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej powoływany jako TWE), są daleko idące. Bezpośrednim skutkiem jest niedopuszczalność stosowania w rozpoznawanym przypadku Umowy zawartej w 1972 r. pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską – ze względu na brzmienie art. 2 (in principio) tej Umowy – co z kolei wyklucza możliwość skorzystania z preferencji celnych i podatkowych przewidywanych w art. 3 i 18 Umowy. W tej sytuacji mniejsze znaczenie ma powoływanie się na przepisy art. 300 ust. 1 w związku z ust. 1 TWE i na orzeczenie ETS z dnia 18 stycznia 2007 r., wydanego w sprawie C-313/05 (Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie), nawet przy założeniu, że przepis art. 18 umowy dotyczy materii zbliżonej do uregulowania przyjętego w art. 90 TWE. Skoro bowiem w rozpoznawanej sprawie organy celne nie miały obowiązku uwzględniania – w świetle dotychczasowej argumentacji – unormowań Umowy z 1972 r., jest oczywiste, że określone w niej zasady nie mogły wiązać na podstawie art. 300 ust. 7 TWE. W sprawach nie miało też zastosowania orzeczenie wstępne ETS z dnia 18 stycznia 2007 r., ponieważ dotyczyło ono równego traktowania używanych samochodów (w zakresie podatku akcyzowego) w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty.

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

I tak, uchylając wyrokiem z dnia 13 lutego 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 485/06 decyzję Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu Sąd podkreślił, że dotyczyła ona zgłoszonych do odprawy celnej urządzeń wielofunkcyjnych, w skład których wchodziły: drukarka, skaner, faks i modem są urządzeniami, które służą do przetwarzania danych. Zdaniem Sądu trudno dopatrzeć się powodów, dla których Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu stwierdził, że funkcje kopiowania i faksowania są inne niż funkcje przetwarzania danych i wobec tego importowane urządzenie nie może być zaklasyfikowane do działu 8471 Taryfy Celnej. Sąd podniósł w uzasadnieniu, że takie stwierdzenie pozostaje w sprzeczności z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, w szczególności odnośnie funkcji kopiowania. Wskazał ponadto, że organ celny najpierw stwierdził, że przedmiotowe urządzenia są drukarką połączoną z przystawką i stanowią urządzenie, które może pracować niezależnie jako kopiarka, drukarka lub faks bądź działać łącznie z maszyną do automatycznego przetwarzania danych lub w sieci komputerowej jako kopiarka,

drukarka, skaner i faks, a następnie podniósł, iż funkcje faksowania i kopiowania są funkcjami innymi niż przetwarzanie danych. Według Sądu, decyzja taka była tym bardziej wadliwa, że akta administracyjne nie zawierały dokładnego opisu działania kopiarki, która również wchodzi w skład importowanego urządzenia.

W wyroku z dnia 8 maja 2007 r., o sygn. akt III SA/Wr 51/06, Sąd zajmował się zagadnieniem wymiaru należności celnych (w tym podatku akcyzowego i VAT), w przypadku odstąpienia od umowy kupna importowanego towaru. Sąd uznał, że bezzasadne było przyjęcie przez skarżącego, że można się uchylić od negatywnych następstw prawnych, w postaci podwyższonego cła i podatku, poprzez unieważnienie zawartej umowy kupna sprzedaży przedmiotowego samochodu oraz jego zwrotu sprzedawcy. Teza wyroku sądowego w sprawie uchylecia się od skutków oświadczenia woli, na którą powołał się skarżący, dotyczyła bowiem nieważności dokonanej czynności prawnej, której elementem było oświadczenie woli. Nie ma to natomiast wpływu na akty władcze związane z taką czynnością prawną. Organy orzekające trafnie zatem stwierdziły, że takie uchylene się nie wywołuje skutków prawnych na gruncie prawa celnego. Nie ma tu bowiem zastosowania art. 84 § 1 kodeksu cywilnego. Podstawą prawną zaskarżonej decyzji w zakresie prawa procesowego jest bowiem ustawa Ordynacja podatkowa, a w zakresie prawa materialnego ustawa Kodeks celny.

W wyroku z dnia 27 września 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 108/07, dotyczącym wymiaru podatków akcyzowego i VAT od importowanych towarów, Sąd ponownie, podobnie jak w latach ubiegłych, podkreślił, że w przypadku gdy nastąpiło odmienne ustalenie wartości celnej importowanego towaru (podwyższenie) niż w zgłoszeniu celnym, zmianie uległa podstawa opodatkowania zaimportowanych towarów. Konsekwencją zaś takiej zmiany była konieczność skorygowania wysokości podatku od towarów i usług obliczonego pierwotnie w tym zgłoszeniu. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), podstawa opodatkowania w imporcie towarów jest wartość celna powiększona o należne cło.

Geodezja i kartografia

W wyrokach wydanych z zakresu geodezji i kartografii, Sąd podobnie jak w latach ubiegłych podkreślał, że ewidencja gruntów jest tylko specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach; ewidencja ta ma charakter deklaratoryjny a nie konstytutywny, jest zatem wyłącznie odzwierciedleniem stanu prawnego i faktycznego wynikającego z prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych, ale także opracowań geodezyjnych i kartograficznych, dokumentacji architektoniczno-budowlanej gromadzonej i przechowywanej przez organy administracji publicznej oraz ewidencji publicznych prowadzonych na podstawie innych przepisów a dotyczących danej nieruchomości. W wyroku z dnia 20 marca 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 609/06 Sąd podkreślił, że zapisy dokonywane w ewidencji gruntów i budynków są jedyne czynnościami materialno – technicznymi, w wyniku których wykazuje się informacje objęte art. 20-26 Ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Sąd wywodził, że nie można domagać się dokonywania wpisów w tej ewidencji (aktualizacji przebiegu granic działek i dokonania aktualizacji użytków – nie popierając swych żądań dokumentami wymaganymi przywołanymi przepisami prawa.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 231/07, gdzie skarżąc domagał się weryfikacji oznaczenia użytków gruntowych – poprzez wpisanie, że są to grunty rolne niezabudowane, a nie tereny mieszkaniowe, Sąd odsalając w dniu 9 sierpnia 2007 r. skargę, wskazał że decydującym dla ujęcia budynków w ewidencji geodezyjnej jest stan faktyczny i prawny regulujący sposób i zasady prowadzenia

zasobu geodezyjnego. Niewątpliwy błąd w akcie notarialnym dotyczącym działki nr 81/5, polegający na pominięciu w opisie przedmiotu umowy faktu, iż działka ta jest zabudowana stodołą, nie zmienia ani ważności tego aktu, ani nie czyni właścicielem usytuowanej na tej działce stodoły brata skarżącego. Skarżący winien dokonać sprostowania tego aktu i ewentualnego wpisu do ksiąg wieczystych. Błąd ten nie stoi też na przeszkodzie by zasób geodezyjny był prowadzony zgodnie ze stanem faktycznym ustalonym w oparciu o przeprowadzone w terenie prace geodezyjne. Także fakt, że skarżący nie ukończył jeszcze budowy budynku mieszkalnego nie stoi na przeszkodzie, by obiekt ten został ujęty w dokumentacji geodezyjnej. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych z 30 grudnia 1999r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1316), do której odsyła ustawa z dnia 29 czerwca 1995r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.), nie uzależnia uznania danego budynku za budynek mieszkalny od jego odbioru przez nadzór budowlany, ani też nie odsyła do definicji pojęć zawartych w Prawie budowlanym.

W wyroku z dnia 20 listopada 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 239/07 dotyczącej żądania wydania decyzji zatwierdzającej odnowienie operatu ewidencji gruntów, Sąd uznał, że podstawą rozpoznania takiego żądania jest ustalenie, czy istnieją materialno –prawne podstawy do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracji. Oddalając skargę Sąd wywodził, że skoro z przepisów prawa materialnego nie wynika możliwość rozstrzygnięcia przez organ administracyjny o zastąpieniu dotychczasowej ewidencji nową ewidencją, to rozstrzygnięcie merytoryczne zarówno negatywne jak i pozytywne staje się prawnie niedopuszczalne.

Natomiast w wyroku z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 49/07 dotyczącej odmowy włączenia dokumentacji geodezyjnej do zasobu, Sąd stwierdzając bezskuteczność zaskarżonej czynności podkreślił w uzasadnieniu orzeczenia trzy kwestie dotyczące omawianej problematyki. Po pierwsze, że żaden z przepisów powoływanych przez organy nie przewiduje wprost obowiązku dołączenia przez wykonawcę do dokumentacji obrazującej pracę geodezyjną polegającą na połączeniu dotychczasowych działek w jedną wypisu z księgi wieczystej lub protokołu badania księgi. Po drugie, zwłaszcza w odniesieniu do czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa za niedopuszczalne trzeba uznać obciążanie strony przez organy dodatkowymi powinnościami publicznoprawnymi, interpretowanymi wyłącznie na podstawie analogii z innych przepisów lub aktów prawnych zważywszy zakres źródeł prawa przewidziany w Konstytucji. Po trzecie, z tego, że proces geodezyjnego łączenia działek jest pracą wykonywaną dla celów prawnych (co podkreślił Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego), wynika jedynie, że podstawę do niewadliwej odmowy włączenia do zasobu dokumentacji będącej efektem tego typu pracy mogłoby stanowić ujawnienie przez organ, w ramach własnych możliwości weryfikowania stanu prawnego ujawnionego w księgach wieczystych, iż w konkretnym przypadku doszło do połączenia działek stanowiących własność różnych podmiotów. Takiego zarzutu organy nie sformułowały w rozpoznawanej sprawie. Przeciwnie, z pism skarżącego wynika, że przeprowadził on badanie księgi wieczystej, a stan faktyczny i prawny nieruchomości według księgi wieczystej, uwzględniający zmiany wynikające z wykonanej pracy geodezyjnej, jest również znany pracownikom Starostwa.

Sprawy samorządowe

Na tle problematyki dotyczącej samorządu terytorialnego duża grupa spraw dotyczyła uchwał stwierdzających wygaśnięcia mandatu radnego (sygn. akt III SA/Wr 186/07, III SA/Wr 226/07, III SA/Wr 227/07, III SA/Wr 229/07, III SA/Wr

233/07, III SA/Wr 234/07, III SA/Wr 258/07, III SA/Wr 259/07, III SA/Wr 285/07, III SA/Wr 289/07, III SA/Wr 298/07). Podstawą prawną zaskarżonych uchwał był przepis art. 190 ust. 1 pkt 1a i ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w związku z art. 24h ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Na tle powyższych spraw konieczna stała się ocena prawnych konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327), którym orzeczono o niezgodności art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1547 ze zm.) z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Powołując się na poglądy wyrażone w judykaturze i doktrynie w sprawach tych wskazano, że przy rozstrzygnięciach o charakterze kasatoryjnym (negatywnym) Trybunału, czyli orzekających o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, dotychczasowa norma prawna przestaje być regułą powinnego zachowania, jest bowiem ostatecznie eliminowana z systemu prawnego. Pośrednim skutkiem takiego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest możliwość sanowania rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach administracyjnych, sądowych i innych, co wynika z treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP oznacza bowiem, że niekonstytucyjny akt normatywny jest derogowany z systemu prawnego w sposób bezwzględny i bezwarunkowy, a zatem nie może być stosowany również do oceny stanów faktycznych ukształtowanych w czasie, gdy jeszcze obowiązywał. Zważywszy zatem na uregulowania zawarte w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP należy przyjąć, że wprawdzie dany akt normatywny (przepis prawny) uznany za niekonstytucyjny musi być kwalifikowany jako mający moc obowiązującą do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału, to jednak nie powinien on być zastosowany przez sąd w konkretnej sprawie ze względu na fakt wiążącego wszystkich adresatów (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że przepis taki pozostaje w sprzeczności z aktem normatywnym hierarchicznie najwyższej rangi (Konstytucją), albowiem sprzeczność ta z reguły istnieje od samego początku, tj. od daty wydania danego aktu normatywnego lub wejścia w życie przepisu prawnego, których domniemanie konstytucyjności zostało przez Trybunał obalone. W takim kontekście przeważa zapatrywanie, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie obowiązywania prawa materialnego wywiera skutki na przyszłość, ale w zakresie stosowania odnosi skutek retroaktywny, wsteczny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału. W konkluzji podkreślono, że sąd administracyjny, orzekając w sprawie, w której doszło do zmiany stanu prawnego wskutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego eliminującego z porządku prawnego niekonstytucyjną normę prawną, musi podjąć rozstrzygnięcie z pominięciem przepisu, który utracił moc obowiązującą. W ocenie Sądu w niniejszych sprawach zarządzenie wyborów uzupełniających nie powodowało nieusuwalnych następstw prawnych. Zaznaczono poza tym, że o ile unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują w takim wypadku możliwość żądania wznowienia postępowania (art. 145a), o tyle już przepisy ustawy o samorządzie gminnym podobnej regulacji nie zawierają. Brak jest bowiem rozwiązań, które pozwoliłyby osobie, której interes prawny został naruszony uchwałą podjętą na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, domagania się od organu samorządowego podjęcia w trybie wznowienia lub w jakimś innym trybie - kolejnej uchwały w tym samym przedmiocie. Skoro zaś orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności przepisu z Konstytucją stanowi podstawę do wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym, pozbawione racji byłoby kierowanie się przez Sąd

przy rozpoznawaniu skargi przepisem niekonstytucyjnym ze świadomością, że jego zastosowanie uzasadnia wznowienie postępowania sądowego na mocy art. 272 p.p.s.a.

W sprawach o sygn. akt III SA/Wr 226/07, III SA/Wr 227/07 i III SA/Wr 228/07 podkreślono, że spoczywający na przewodniczącym rady gminy obowiązek powiadomienia o sesji rady gminy dotyczy wszystkich radnych, także radnych, co do których miały zapaść uchwały dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia mandatów. Zauważono ponadto, że uchwała rady gminy o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu ma bezspornie charakter deklaratoryjny oraz – wynikająca z tego – wsteczną moc obowiązującą. Do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu niezbędne jest jednak uprzednie podjęcie takiej uchwały. Inaczej mówiąc, bez podjęcia uchwały mandat w dalszym ciągu istnieje. Zatem do chwili podjęcia przez radę gminy prawnie skutecznej uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, radny dysponuje mandatem. Jest członkiem rady gminy, zobowiązanym do uczestniczenia w pracach rady gminy, do której został wybrany (art. 24 u.s.g.). Nie jest w szczególności wyłączony z obrad rady gminy w sprawie wygaśnięcia jego mandatu, a jedynie z samego głosowania w tej sprawie.

Wygaśnięcia mandatu radnego dotyczyła także sprawa o sygn. akt III SA/Wr 568/06. Istota problemu sprowadzała się do ustalenia, czy prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt i świadczenie w zakresie jego działania usług weterynaryjnych jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679, ze zm.). W sprawie tej, oddalając skargę gminy na zarządzenie zastępcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, wskazano, że burmistrz występujący w charakterze kierownika zakładu leczniczego dla zwierząt (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt, Dz. U. z 2004 r., Nr 11, poz. 95) narusza zakaz przewidziany w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W 2007 r. były rozstrzygane również sprawy dotyczące określenia i dopuszczalności przedłużenia terminu likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej.

W sprawach o sygn. akt III SA/Wr 510/06 i III SA/Wr 593/06, dotyczących uchwał w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie likwidacji SP ZOZ-u, którymi przedłużono termin zakończenia czynności likwidacyjnych, wskazano, że przedłużenie oznaczonego w uchwale o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej terminu zakończenia czynności likwidacyjnych (art. 60 ust. 3 w związku z ust. 4b pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. z 1991 r., Nr 91, poz. 408 ze zm.) odrębną uchwałą nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie. To zaś oznacza, że zawierająca takie postanowienie uchwała, jako podjęta bez podstawy prawnej, rażąco narusza prawo, co – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 p.p.s.a. – uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 66/07 Wojewoda zaskarżył uchwałę Sejmiku Województwa, którą to uchwałą przekształcono Szpital przez likwidację w jego dotychczasowej strukturze organizacyjnej gabinetu stomatologicznego oraz ośrodka terapii zajęciowej. Wojewoda zarzucił, że w uchwale nie wskazano terminu zakończenia działalności likwidowanego gabinetu stomatologicznego, choć jest to przekształcenie zakładu opieki zdrowotnej, które polega na likwidacji poszczególnego rodzaju działalności zakładu i udzielanych świadczeń zdrowotnych. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że skoro zakończenie działalności już nastąpiło, nie można przesunąć terminu jego zakończenia, nie można też wskazać podmiotu, który miałby przejąć prowadzenie likwidowanej w szpitalu działalności, skoro ta działalność została już przejęta.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 155/07 podstawową kwestią wymagającą rozstrzygnięcia było ustalenie, czy uchwała rady powiatu podejmowana w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy powinna zawierać uzasadnienie, a jeśli tak, to czy brak uzasadnienia stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały. Powołując się na ugruntowany w orzecznictwie pogląd podkreślono, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. W konsekwencji zatem uchwała rady powiatu podejmowana w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy powinna zawierać uzasadnienie.

Oddalając skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie nie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (sygn. akt III SA/Wr 658/06) wskazano, że zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Podkreślono, iż treść powołanego przepisu wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowę takiej zgody ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy, z wyjątkiem jednak sytuacji, w której organ ten dojdzie do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W takim przypadku rada gminy zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody. Motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy gmina zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku. Jednakże, aby rada gminy mogła wykonać ten obowiązek i odnieść się do faktycznych przyczyn zamierzonego rozwiązania stosunku pracy z radnym, pracodawca powinien wskazać, skonkretyzować i udowodnić takie okoliczności. Ujmując inaczej, obowiązkiem pracodawcy jest więc nie tylko podanie ogólnych motywów, które miałyby usprawiedliwiać taki zamiar, ale także udowodnienie zaistnienia okoliczności uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy. Dopiero bowiem dysponowanie przedstawionym przez pracodawcę materiałem dowodowym pozwoli radzie gminy ocenić, czy podstawą rozwiązania konkretnego stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, czy też okoliczności niezależne od pełnienia takiej funkcji.

W sprawach o sygn. akt III SA/Wr 84/07, III SA/Wr 85/07, III SA/Wr 86/07, w których stwierdzono nieważność uchwał Rady Miejskiej w przedmiocie wyrażenia zgody na likwidację drogi, podkreślono, że Rada Gminy jest jedynie właściwa do stanowienia ogólnych zasad dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym. Ustanowienie przez ustawę kompetencji organu wykonawczego gminy wyłącza domniemanie właściwości rady gminy w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z faktu, że dany teren stanowi własność gminy i że jednym z elementów prawa własności jest możliwość podejmowania decyzji przez właściciela co do przeznaczenia nieruchomości, nie wynika, że rada gminy może podejmować dowolne uchwały w sprawie tej nieruchomości.

Przedmiotem rozważań w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 10/07 było to, czy zaskarżona uchwała Rady Gminy w przedmiocie wymogu uzyskania licencji na

wykonywanie transportu drogowego taksówką została wydana z naruszeniem art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 ze zm.), zgodnie z którym „Właściwe rady gmin i Rada m.st. Warszawy określają na dany rok kalendarzowy, nie później niż do dnia 30 listopada roku poprzedniego, liczbę przeznaczonych do wydania nowych licencji po zasięgnięciu opinii organizacji zrzeszających miejscowych taksówkarzy i organizacji, których statutowym celem jest ochrona praw konsumenta”. Oddalając skargę wskazano, że cytowany przepis przewiduje obowiązek corocznego określania przez rady poszczególnych gmin limitu przeznaczonych do wydania w danym roku kalendarzowym „nowych” licencji (na wykonywanie transportu drogowego taksówką), wprowadzając w istocie dwie przesłanki realizacji tej normatywnej powinności: 1. termin ustalenia limitu (z konsekwencjami – w wypadku jego przekroczenia – przewidzianymi w art. 6 ust. 7 tej samej ustawy) oraz 2. wymóg zasięgnięcia opinii organizacji, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o transporcie drogowym, a więc „organizacji zrzeszających miejscowych taksówkarzy” i „organizacji, których statutowym celem jest ochrona praw konsumentów”. Ustawowego warunku zasięgnięcia opinii wszystkich organizacji wymienionych w tym przepisie nie można absolutyzować (jak to czyni organ nadzoru). Jest oczywiste, że podmioty, które miałyby wyrazić opinię muszą istnieć. Niezwłoczno, dodatkowego podkreślenia wymaga, iż w art. 6 ust. 6 ustawy o transporcie drogowym nie może chodzić o jakiegokolwiek organizacje zrzeszające taksówkarzy, ani też o jakiegokolwiek organizacje konsumenckie. W odniesieniu do pierwszej grupy, legislator dokonał jednoznacznego ograniczenia, wprost w treści interpretowanego przepisu, przewidując w nim potrzebę zasięgnięcia opinii organizacji zrzeszających „miejscowych” taksówkarzy. Wobec organizacji konsumenckich brak co prawda w tekście art. 6 ust. 6 tak jednoznacznej wskazówki, niemniej – zdaniem składu rozpoznającego niniejszą sprawę – sytuacja przedstawia się i tu podobnie. Istota zagadnienia w sprawach o sygn. akt III SA/Wr 291/07 i III SA/Wr 292/07 w których orzeczono o niezgodności z prawem uchwały zarządu Województwa w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie „przyjęcia karty Współpracy Samorządu Województwa z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego” sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) zarząd Województwa może w drodze uchwały określać zasady, formy, tryb współpracy samorządu województwa z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Następnie, czy na tej samej podstawie prawnej może dokonać zmiany powyższej uchwały. Jaki charakter prawny mogą mieć te uchwały. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że zarząd Województwa w drodze uchwały może określić założenia tej współpracy, zasad i form jej wykonywania - jako reguły o charakterze wewnętrznym adresowane do aparatu administracyjnego, przy pomocy którego je realizuje. Może to uczynić w formie aktu o charakterze kierownictwa wewnętrznego, nie adresowanego do podmiotów zewnętrznych. Niewątpliwie później w tym samym trybie i formie może dokonać zmiany wcześniej uchwały, regulującej te czynności.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 154/07, w której oddalono skargę Powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu podkreślono, że odwołanie sekretarza powiatu, będącego również radnym gminy, wymaga zachowania trybu przewidzianego w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. To zaś oznacza, że rada powiatu, zamierzająca odwołać sekretarza powiatu, a więc rozwiązać powstały z powołania stosunek pracy, powinna dysponować uprzednią zgodą rady gminy, której członkiem jest ów sekretarz powiatu. Skoro zatem do odwołania sekretarza powiatu, będącego radnym gminy, potrzebna była uprzednia zgoda tego organu, brak takiej zgody lub odmowa

jej wyrażenia powoduje, że uchwała rady powiatu w sprawie odwołania sekretarza powiatu, jako sprzeczna z prawem, jest nieważna na podstawie art. 79 ust. 1 u.s.p.

Na tle spraw z zakresu samorządu terytorialnego pojawiła się – w odniesieniu do zagadnienia legitymacji skargowej – problematyka dotycząca pojęcia interesu prawnego. Według art. 87 § 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (III SA/Wr 446/06, III SA/Wr 461/06, III SA/Wr 185/07). Interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje przywołany przepis, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tylko wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Przy takim związku należy eliminować sytuacje, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej (zob. wyrok NSA z dnia 18 września 2003 r., II SA 2637/02, LEX Nr 80699). Interes prawny nie istnieje więc, jeżeli nie da się ustalić bezpośredniego wpływu rozstrzygnięcia na jej prawa i obowiązki oparte na konkretnej normie prawnej. Wnoszący skargę do sądu administracyjnego musi wykazać, że istnieje prawnomaterialny związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała lub bezczynność rady powiatu narusza jego interes prawny „z zakresu administracji publicznej”. Wskazano, że zgodnie z przyjętym w judykaturze i piśmiennictwie stanowiskiem, według którego art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie jest źródłem interesu prawnego ani uprawnienia wierzycieli samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Przepis ten nie ma również charakteru normy gwarantującej zaspokojenie roszczeń wierzycieli takich zakładów i na jego charakter nie ma wpływu fakt uczestniczenia zakładu w obrocie cywilnoprawnym. Prawa wierzycieli wynikają ze stosunków cywilnoprawnych, zatem zgłaszany interes wierzycieli ma charakter interesu faktycznego i nie może być podstawą skargi na uchwałę rady powiatu w sprawie likwidacji zakładu opieki zdrowotnej (zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 326/05, niepubl.). Prawa skarżącego jako wierzyciela wynikają więc jedynie ze stosunku cywilnoprawnego. Tym samym interes prawny (uprawnienie) skarżącego przedsiębiorcy jako wynikający ze stosunku cywilnego, poprzez posiadanie przez niego wierzytelności wobec SP ZOZ-u w L. i znajdujący ochronę w postępowaniu cywilnoprawnym, nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Dlatego interes (uprawnienie) skarżącego wierzyciela jako mający charakter faktyczny nie może być podstawą skargi na uchwałę Rady Powiatu (III SA/Wr 446/06).

Istota sporu w sprawie III SA/Wr 514/06 sprowadzała się do ustalenia zakresu zaskarżonej uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do długu, a także podstawy prawnej do jej podjęcia. Podkreślono, że żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawy nie określa kompetencji rady powiatu do wyrażania zgody na przystąpienie oznaczonej osoby trzeciej do długu powiatu, w formie umowy cywilnoprawnej. W szczególności nie jest takim przepisem, sugerowany w odpowiedzi na skargę, art. 12 pkt 8 lit c ustawy o samorządzie powiatowym – do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów. Idzie bowiem w tym przepisie o zaciąganie zobowiązań przez powiat, a nie przystępowania do nich innych osób, zobowiązujących się do ich spełniania na rzecz wierzyciela obok dłużnika. Natomiast istotą przystąpienia do długu powiatu,

jak już wskazano wcześniej, jest zobowiązanie się przystępującego do świadczenia na rzecz wierzyciela powiatu. Nie mamy tu więc do czynienia z zaciąganiem zobowiązań przez powiat. Organ stanowiący samorządu powiatowego nie ma więc kompetencji do podejmowania uchwały o wyrażaniu zgody na przystąpienie do długu powiatu imiennie oznaczonego podmiotu.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 405/06 zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej postanowiono o utworzeniu gminnej jednostki organizacyjnej, nie przekazując uprzednio projektu uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej. Sąd oddalając skargę wskazał, że obowiązek współdziałania z organizacją związkową ograniczyć należy do podejmowania aktów generalnych, których przedmiotem jest regulacja w zakresie obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, które dotyczą nieokreślonej grupy ludzi pracy. Akt indywidualny, który pośrednio wpływa na interes zawodowy i socjalny określonej grupy ludzi pracy może być przedmiotem zaskarżenia przez związek zawodowy na podstawie przepisów prawa we właściwym trybie (art. 23 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. z 2001, nr 79, poz. 854 ze zm). W konsekwencji Sąd nie podzielił poglądu strony skarżącej, co do obowiązku współdziałania rady gminy ze związkami zawodowymi w zakresie wydawania indywidualnych aktów organizacyjnych.

Kwestią sporną w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 72/07 było rozstrzygnięcie znaczenia ustalanych przez radę gminy zasad wnoszenia i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez gminę. Zaskarżona przez Prokuratora Rejonowego uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie niniejszej ustawy, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy. Powyższe wskazuje, że zaskarżona uchwała, jako dotycząca zarządu mieniem gminnym i podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, winna być oceniana jako akt prawa miejscowego, regulujący zasady wnoszenia i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Gminę P. W tym stanie faktycznym i prawnym, zaskarżona uchwała wprowadzając zapis, iż tryb określony w ust. 2 (tj. zbycie w trybie negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia), znajduje zastosowanie, o ile nie stoi w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz umową lub statutem spółki, została wydana z naruszeniem prawa, zdaniem Składu orzekającego, w części dotyczącej sprzeczności z umową oraz statutem spółki. Rada Miejska w zaskarżonej uchwale wprowadziła bowiem w przedmiocie zbycia udziałów i akcji pierwszeństwo zasad ze statutu lub umowy spółki przed przepisami uchwały. Jak już wskazano, przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast, stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem niezrozumiałe i niedopuszczalne jest przyznanie pierwszeństwa zasadom ustanowionym w umowach czy statutach spółek, przed przepisami prawa miejscowego. Zasadny jest więc zarzut skargi, że jeśli Rada Miejska uchwaliła zasady zbycia udziałów, akcji w spółkach przez gminne jej organy, to ich obowiązywania nie można uzależnić od zgodności z umową lub statutem spółki.

Wśród spraw rozpoznawanych w 2007 r. były także skargi gminy na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność uchwał w przedmiocie przyznania nagrody miasta, a także określenia wysokości tej nagrody.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 640/06 wskazano, że sama kwestia ustalania przez Radę Gminy wysokości nagrody miasta jest aktem indywidualnym, konkretnym, mającym znaczenie wyłącznie w indywidualnym procesie przyznawania nagród przez Miasto (nagrody mogą być przyznane maksymalnie w sześciu kategoriach w skali roku). Uchwała nie zawiera norm o generalnym i abstrakcyjnym charakterze. Aktem prawa miejscowego jest natomiast statut gminy, na podstawie którego przedmiotową uchwałę podjęto i który w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji stanowi źródło obowiązującego prawa na obszarze gminy. Uchwały określające wysokość danej nagrody zmierzają jedynie do wykonania postanowień Statutu, aktu funkcjonującego w obrocie prawnym, w którym znajdują wyraźne oparcie. Mają zatem charakter wewnętrznych aktów organizacyjno-gospodarczych, co słusznie podnosi strona skarżąca.

W sprawach o sygn. akt III SA/Wr 637/06, III SA/Wr 638/06 i III SA/Wr 639/06 w których przedmiotem skargi były rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwał w sprawie przyznania nagrody miasta, stwierdzając nieważność rozstrzygnięć nadzorczych podkreślono, że uchwała rady gminy w sprawie przyznania nagrody za działalność mieszczącą się w zakresie zadań tej jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym) może być podjęta także na podstawie postanowień statutu gminy, przewidujących taką możliwość, jeżeli wydatki na taki cel zostały objęte uchwałą budżetową gminy.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 22/07 powstało zagadnienie, czy ustawowe upoważnienie zawarte w art. 7a ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w brzmieniu; „organy samorządu terytorialnego w drodze uchwały, określają szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz ich wysokość”, obejmuje kompetencję do powołania kapituły i wyznaczenia jej zadań w zakresie oceniania zgłoszonych kandydatów do nagrody, wyłaniania kandydata oraz ustalenia wysokości nagrody. Zdaniem składu orzekającego, w zakresie pojęciowym „zasady i tryb przyznawania” mieści się kompetencja organu samorządowego (Sejmiku) do powołania Kapituły, jako organu doradczego uczestniczącego w sposób sformalizowany w procedurze przyznawania nagród, poprzez zgłaszanie określonych propozycji.

Kwestii możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał stwierdzających nieważność postępowania konkursowego lub odmawiających stwierdzenia takiej nieważności dotyczyła sprawa o sygn. akt III SA/Wr 465/06. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że należy rozróżnić poszczególne etapy postępowania zmierzającego do zatrudnienia pracowników publicznych zakładów służby zdrowia na stanowiskach, na których zatrudnienie wymaga wcześniejszego przeprowadzenia procedury konkursowej. W szczególności, zasadne byłoby rozróżnienie co najmniej dwóch takich etapów: 1) wybór kandydata w trybie konkursowym oraz 2) nawiązanie stosunku pracy z wybranym kandydatem i realizacja uprawnień i obowiązków wynikających z tego stosunku. Wszystkie czynności związane z organizacją, przeprowadzeniem konkursu oraz ewentualnym stwierdzeniem jego nieważności muszą być zaliczone do władczej sfery szeroko rozumianego „administrowania” przez podmioty, w których kompetencji leży dokonanie wymienionych czynności. Natomiast pozostałe czynności (należące do drugiego z wymienionych etapów) mieszczą się już w zakresie regulacji prawa prywatnego (a nie publicznego), a ściślej – w zakresie prawa pracy. Stanowisko strony przeciwnej, zgodnie z którym oba etapy dotyczą wyłącznie sfery prawopracowniczej, czyni w istocie iluzoryczną ochronę przewidzianą w postaci instytucji nieważności postępowania konkursowego, właśnie w sprawach podobnych do rozpoznawanej. W okolicznościach tej konkretnej sprawy (a także wszystkich innych spraw tego typu), uczestnik przegrywający konkurs nie miałby bowiem żadnej możliwości skutecznego dochodzenia swoich interesów, w wypadku

ewidentnie nawet bezprawnej – w świetle § 6 rozporządzenia – odmowy stwierdzenia nieważności konkursu. Według strony przeciwnej, taka odmowa nie mogłaby być bowiem weryfikowana przez sądy administracyjne, a wobec braku roszczenia o nawiązanie stosunku pracy (skoro kandydat przegrał konkurs, którego nieważność nie została stwierdzona) nieskuteczne mogłoby się także okazać wszczęcie postępowania przed sądami powszechnymi (sądami pracy). Konieczność zaliczenia – z dopiero co podanych powodów – do kręgu spraw administracyjnych wszystkich czynności związanych z postępowaniem konkursowym organizowanym w celu wyłonienia kandydata na stanowiska wymienionych w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, przesądza o dopuszczalności zaskarżenia do sądów administracyjnych (na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) uchwał organów powiatu podejmowanych w tych sprawach, w tym także uchwał stwierdzających nieważność postępowania konkursowego lub odmawiających stwierdzenia takiej nieważności.

W sprawie ze skargi Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia ryczałtu za podróże służbowe dla Przewodniczącego Rady Gminy, uchylono zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze i wskazano, że rada gminy ma prawem przewidzianą swobodę do ustalenia zwrotu kosztów podróży dla przewodniczącego rady w świetle zasad ryczałtowych, czyli według z góry określonej globalnej sumy miesięcznej, zamiast sukcesywnego zwrotu tychże kosztów po każdej indywidualnie odbytej podróży w danym miesiącu (sygn. akt III SA/Wr 94/07).

Na tle sprawy dotyczącej skargi na uchwałę Rady Miasta w przedmiocie zasad i trybu umorzenia wierzytelności (sygn. akt III SA/Wr 189/07) sformułowano pogląd, że ustawodawca przyznał danym organom wyłączność w załatwianiu poszczególnych kategorii spraw, dokonując podziału i określenia zadań jakie pozostają w sferze ich kompetencji. Pozostająca w strukturze wewnętrznej rady gminy (miasta) komisja budżetowa ani rada gminy (miasta) - jako organ stanowiący - nie ma przyznanych ustawowo kompetencji decyzyjnych w sprawach indywidualnych, a do takich należą rozstrzygnięcia z zakresu udzielenia ulg w spłacie należności pieniężnych konkretnemu podmiotowi (por. art. 39 ustawy o samorządzie gminnym).

Działalność gospodarcza

Na tle spraw z zakresu działalności gospodarczej rozpoznawane były w 2007 r. zagadnienia natury procesowej. W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 319/07 stwierdzając bezskuteczność czynności materialno-technicznej Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie pozostawienia bez rozpatrzenia wniosku strony wskazano, że czynność polegająca na pozostawieniu wniosku strony bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., należy zaliczyć do czynności określanych mianem „czynności materialno-technicznych”. Wbrew odmiennemu zapatrywaniu pełnomocnika strony skarżącej, zastosowanie przez organ administracji publicznej tego przepisu nie wymaga bowiem wydania „rozstrzygnięcia” (co do charakteru czynności podjętej na podstawie tego przepisu zob. zwłaszcza B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2000, s. 318-319). Natomiast nie powinno ulegać wątpliwości, że sama czynność pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia dotyczy (w szerokim znaczeniu tego słowa) niewykonania przez stronę normatywnej powinności uzupełnienia braków podania, „nie odpowiadającego wymaganiom ustalonym w przepisach prawa”. Weryfikacja prawidłowości dokonania tej czynności przez organ mieści się zatem w zakresie kognicji sądu administracyjnego, zważywszy brzmienie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podkreślono, że w niniejszej sprawie przejście do fazy postępowania wyjaśniającego wykluczało możliwość „pozostawienia wniosku spółki bez

rozpatrzenia”, w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a., ponieważ przepis ten nie mógł już wtedy znaleźć zastosowania. Formalnie wszczęte postępowanie administracyjne powinno się natomiast zakończyć wydaniem decyzji udzielającej zezwolenia, o które ubiegala się strona, lub też odmawiającej udzielenia takiego zezwolenia, jeśli wnioskująca o to spółka nie spełniała warunków normatywnych, w szczególności, jeżeli nie wykazała – jak to przyjmuje organ – ani uprawnień do władania lokalami, w których gra na automatach miałaby być prowadzona, ani też legalności źródeł pochodzenia kapitału.

Oceniając kwestie dotyczące dopuszczalności wznowienia postępowania, podkreślono, że postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest dwuetapowe. Wskazano również, iż bezskuteczne jest składanie wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego dopiero na etapie skargi do Sądu, gdyż Sąd nie zastępuje organów administracyjnych w orzekaniu (sygn. akt III SA/Wr 434/06).

W sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania w sprawie wykreślenia z ewidencji gospodarczej wpisu (sygn. akt III SA/Wr 501/06) wskazano, że skoro art. 183 § 1 k.p.a. gwarantuje prokuratorowi prawo udziału „w każdym stadium postępowania”, to w obowiązującym prawie nie można wskazać podstaw, które pozwoliłyby z tak szeroko określonego zakresu kompetencji prokuratora wyłączyć szczególne stadium postępowania istniejące między wydaniem pierwszoinstancyjnej decyzji i doręczeniem stronie, a upływem terminu do jej zaskarżenia w trybie odwoławczym (art. 129 § 2 k.p.a.). Z tych względów uprawnione jest twierdzenie, że przyznane prokuratorowi w art. 183 § 1 k.p.a. prawo udziału „w każdym stadium postępowania” obejmuje także fazę postępowania administracyjnego istniejącą między wydaniem i doręczeniem stronie decyzji, a upływem terminu, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a. W tym też stadium prokurator, przy zachowaniu wspomnianego terminu, może skutecznie wstąpić do postępowania administracyjnego. Gdyby zaś termin ów upłynął bezskutecznie, prokurator ma do dyspozycji prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 184 § 1 k.p.a.).

Ewidencja ludności

W roku 2007 materialno-prawną podstawą dla rozstrzygnięć w sprawach dotyczących wymeldowania bądź odmowy wymeldowania był przepis art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.).

W ocenie Sądu wydana w sprawie III SA/Wr 569/06 przez organ odwoławczy decyzja uchybiała obecnie obowiązującemu prawu w stopniu uzasadniającym jej wyeliminowanie z obrotu. W toku postępowania wyjaśniającego organ meldunkowy nie tylko nie uwzględnił żądania skarżącej przeprowadzenia dowodu na okoliczność opuszczenia miejsca stałego pobytu przez byłego męża, w postaci oświadczenia Kuratora Sądowego i Przewodniczącego Rady Osiedla, a także nie odniósł się do tego żądania i nie wskazał przyczyn jego nieuwzględnienia.

Organ orzekający w sprawie dał wiarę twierdzeniom jednej ze stron, bezpośrednio zainteresowanej rozstrzygnięciem, podczas, gdy zebrany materiał dowodowy nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy przebywanie byłego męża skarżącej w innym lokalu nastąpiło w związku ze stanem zdrowia, koniecznością pomocy innej osoby i uniemożliwieniem dostępu do mieszkania. Trudno było w tej sytuacji uznać, iż organ meldunkowy działał w granicach swobodnej oceny dowodów, zakreślonej w art. 80 K.p.a.

W sprawie III SA/Wr 198/06 zgodzić należało się ze stwierdzeniem, że zachodziła niezgodność pomiędzy danymi o miejscu zamieszkania i pobytu, a stanem faktycznym.

W przeprowadzonym postępowaniu nie zostało potwierdzone, aby opuszczenie mieszkania spowodowane było działaniami bezprawnymi innych osób, ani też, że w podobny sposób uniemożliwiano mu powrót do lokalu. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż mimo dwukrotnego pouczenia przez organy meldunkowe o możliwości wystąpienia do sądu powszechnego z roszczeniami o ochronę naruszonego posiadania mieszkania, skarżący w ciągu dwóch lat nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie wystąpił z taki powództwem. Skarżący pomimo konsekwentnego twierdzenia w toku postępowania, iż zmuszony został do opuszczenia mieszkania, nie przejawiał żadnej inicjatywy dowodowej, aby uprawdopodobnić swoje stanowisko. W szczególności nie wnioskował o przesłuchanie świadków, którzy potwierdziliby przedstawione przez stronę okoliczności opuszczenia miejsca zameldowania.

Jeżeli w sprawie występują sprzeczne interesy stron reprezentujących przeciwne racje i argumenty – tak jak w sprawie III SA/Wr 492/06 – zadaniem organów administracyjnych jest wszechstronne przeanalizowanie tych racji i argumentów oraz wskazanie w rozstrzygnięciu, jakie względy przemawiały za uznaniem jednych, a odrzuceniem drugich, dlaczego pewne argumenty zostały przedłożone nad inne, z jakich przyczyn niektóre dowody uwzględniono, innym zaś odmówiono wiarygodności. Organ administracyjny, dysponując sprzecznymi zeznaniami stron nie może uchylić się od oceny ich wiarygodności, a tym samym zaniechać dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zasadnie zatem Wojewoda Dolnośląski uchylił pierwszoinstancyjną decyzję, która nie odpowiadała proceduralnym standardom i przekazał sprawę organowi pierwszej instancji w celu przeprowadzenia stosownych czynności wyjaśniających stan faktyczny sprawy, zwłaszcza w kontekście przesłanek opisanych w art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

W sprawie III SA/Wr 441/06 nie wyjaśniono bez żadnych wątpliwości oraz w sposób wnikliwy i rzetelny, czy skarżący rzeczywiście opuścił sporny lokal. W ocenie Sądu sam fakt niepodejmowania przesylek nie świadczy jeszcze o trwałym i dobrowolnym opuszczeniu miejsca zameldowania. Skarżący oświadczył ponadto, że jego ciocia z zasady nie odbiera korespondencji, on natomiast z uwagi na charakter wykonywanej pracy (szklarz-ślusarz) całymi dniami przebywa poza domem. Podkreślić należy, że wyjazdy i pobyt poza miejscem zameldowania w celu wykonywania pracy nie są równoznaczne z wolą i chęcią przeniesienia interesów życiowych w inne miejsce. Ponadto w sprawie nie przesłuchano żadnych świadków. Organ I instancji co prawda dwukrotnie wzywał świadków wskazanych przez skarżącego, jednak poza wezwaniem nie podjął żadnych innych środków w celu skutecznego ich przesłuchania. Wskazać przy tym trzeba, że organ administracyjny dysponuje określonymi w przepisach środkami dyscyplinującymi, które może zastosować wobec opornych, nie reagujących na wezwania świadków. Zgodnie z art. 88 k.p.a. kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie. Organ, który nałożył karę grzywny, może na wniosek ukaranego, złożony w ciągu siedmiu dni od daty otrzymania zawiadomienia o ukaraniu, uznać za usprawiedliwioną nieobecność lub odmowę zeznania, wydania opinii albo okazania przedmiotu oględzin i zwolnić od kary grzywny. Na odmowę zwolnienia od kary służy zażalenie. Ukazanie grzywną nie wyklucza możliwości

zastosowania do opornego świadka środków przymusu przewidzianych w przepisach szczególnych. W przedmiotowej sprawie nie zastosowano żadnego ze wskazanych wyżej środków. Poza tym nie przeprowadzono również oględzin spornego lokalu w celu ustalenia, czy znajdują się tam rzeczy skarżącego, świadczące o jego pobycie w mieszkaniu.

Powyższe prowadzi do wniosku, że w postępowaniu uchybiono zasadom procedury administracyjnej, nakazującym dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego poprzez wszechstronne rozważenie materiału dowodowego i ustosunkowanie się do zarzutów. Naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż uniemożliwiło wykazanie w sposób nie budzący wątpliwości, że skarżący opuścił sporny lokal dobrowolnie i trwale. W konsekwencji błędnie poczynionych (z uchybieniem procedury) ustaleń stanu faktycznego nie było podstaw do zastosowania powołanego w sprawie przepisu prawa materialnego.

W sprawie III SA/Wr 505/06 doszło do naruszenia art. 7, 77 k.p.a. a także naruszenia art. 75 § 1 zdanie 1 k.p.a., po myśli którego „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Błędnie i w sposób sprzeczny z przepisami procedury administracyjnej przeprowadzona została także wizja lokalna spornego lokalu. W aktach administracyjnych brak jest protokołu z tej czynności, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z art. 67 § 2 k.p.a. Z notatki służbowej sporządzonej na okoliczność przeprowadzonych oględzin nie wynika natomiast kto, gdzie, kiedy i w jakich okolicznościach dokonał czynności oględzin, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w czasie czynności ustalono oraz jakie uwagi zgłosiły obecne strony. W świetle uregulowania art. 68 § 1 i § 2 k.p.a., nie można uznać aby notatka ta spełniała jakiegokolwiek wymogi procedury administracyjnej.

Kolejne uchybienie przepisom postępowania administracyjnego dotyczy trybu przeprowadzania dowodu ze świadków oraz sposobu dokumentowania zeznań świadków. Z protokołów zeznań nie wynika nawet kim są przesłuchiwane osoby, w stosunku do stron postępowania, ani skąd czerpią wiedzę na temat przedstawianych okoliczności. W zasadzie protokoły te są identyczne i wynika z nich jedynie, że od grudnia 2004 roku zainteresowana nie mieszka w Jankowicach. Tymczasem okoliczność ta była niesporna od początku postępowania, ponieważ fakt opuszczenia lokalu wraz z dzieckiem w grudniu 2004 roku, strona sama potwierdziła. W tym względzie zasadnym wydaje się zarzut skargi, iż organ tak naprawdę wcale nie przesłuchał świadków, na wszystkie istotne dla sprawy okoliczności, poprzestając jedynie na odebraniu od nich prostego oświadczenia. Istotnym naruszeniem procedury był również brak zawiadomienia stron o zakończeniu postępowania przez organ pierwszej instancji, który nie uczynił zadość wymogowi z art. 10 § 1 k.p.a.

Oceniając charakter naruszenia obowiązków organu wynikających z art. 79 k.p.a. należy stanowczo opowiedzieć się za uznaniem tego naruszenia za istotne uchybienie przepisom postępowania, skoro pogwałcenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegające na pozbawieniu jej udziału w decydujących dla rozstrzygnięcia czynnościach dowodowych, stanowi jedną z podstaw wznowienia postępowania w sprawie.

Ciekawej kwestii dotyczył wyrok z dnia 12 września 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 65/07. W sprawie tej, skarżący kwestionował zasadność podjęcia przez organy ewidencyjne decyzji o jego wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego, podnosząc, że w czasie odbywania przez niego kary pozbawienia wolności, organ gminy usunął jego rzeczy z najmowanego od gminy lokalu, a prawo do najmu mieszkania przyznane zostało innej rodzinie. Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd podkreślił, że opuszczenie stałego miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.e.l.d.o. występuje tylko wówczas, gdy jest ono dobrowolne i ma charakter trwały (zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., II OSK 302/05, Lex 190969). Ocena

dobrowolności i trwałości opuszczenia miejsca pobytu stałego jak też zamiaru stałego pobytu, zamieszkiwania w danej miejscowości czy nawet w oznaczonym lokalu, powinna być zobiektywowana w tym sensie, że musi on wynikać z takiego zachowania się osoby fizycznej, które wskazuje na rzeczywiste powiązanie jej działalności życiowej z określonym miejscem. Dobrowolność i trwałość opuszczenia stałego miejsca zamieszkania manifestuje się zazwyczaj zamierzonym, celowym wyprowadzeniem się z dotychczasowego lokalu i skoncentrowaniem swoich interesów rodzinnych, zawodowych, majątkowych w innym miejscu. O takim opuszczeniu można więc mówić dopiero wtedy, gdy całokształt zachowań zameldowanego będzie wskazywał na to, że lokal, w którym był na stałe zameldowany, przestał być miejscem koncentracji jego interesów życiowych (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 600/05, Lex Nr 192912). Sąd stwierdził, że trudno zgodzić się z tezą o dobrowolnym opuszczeniu lokalu przez skarżącego, skoro przejęcie spornego lokalu i opróżnienie go z przedmiotów należących do skarżącego nastąpiło podczas odbywania przez niego kary pozbawienia wolności, zaś po opuszczeniu zakładu karnego nie mógł powrócić do mieszkania, w którym był zameldowany, jako że lokal ten zajął nowy najemca. Takiej oceny stanowiska organu drugiej instancji nie zmienia twierdzenie autora decyzji o niepodjęciu przez skarżącego środków prawnych zmierzających do przywrócenia prawa do zamieszkiwania w miejscu zameldowania, albowiem – jak wskazują dokumenty zebrane w postępowaniu wyjaśniającym i elementarne zasady doświadczenia życiowego – trudno byłoby w tak krótkim czasie (11 dni) między opuszczeniem przez skarżącego zakładu karnego (14 lipca 2006 r.) a wszczęciem postępowania o wymeldowanie (25 lipca 2006 r.) podjąć natychmiast skuteczne działania zmierzające do ochrony praw lokatora, jak np. wystąpienie z powództwem posesoryjnym. W takiej sytuacji co najmniej przedwczesny był wniosek organu odwoławczego o braku po stronie skarżącego zamiaru stałego przebywania w spornym lokalu, czego konsekwencją stało się także przedwczesne wydanie decyzji o wymeldowaniu skarżącego.

Problematyki miejsca zameldowania na pobyt stały dziecka wychowywanego w rodzinie zastępczej, dotyczył wyrok z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt III SA/Wr 21/07. Rozpoznając sprawę w przedmiocie zameldowania małoletniej strony, Sąd wyjaśnił, że fakt fizycznego opuszczenia przez małoletnią dotychczasowego miejsca pobytu stałego w lokalu jest bezsporny, najpierw z racji umieszczenia jej w domu dziecka, a następnie - wskutek ustanowienia dla niej prawomocnym postanowieniem sądu rodzinnego opiekuna prawnego i rodziny zastępczej w osobie ciotki dziecka, u której małoletnia przebywa od tego czasu. Sąd ustalił, że opuszczenie przez małoletnią miejsca pobytu stałego ma charakter trwały, gdyż przebywa ona od trzeciego roku życia w rodzinie zastępczej u swej opiekunki prawnej, a więc w tym miejscu znajduje się jej aktualne centrum życiowe. Okoliczność zameldowania małoletniej na pobyt czasowy w nowym miejscu jej pobytu nie jest wystarczająca aby przyjąć, iż małoletnia po ukończeniu pełnoletniości albo po usamodzielnieniu się powróci do tego miejsca. W ocenie Składu orzekającego opuszczenie lokalu nosi także znamiona dobrowolności, ponieważ w przypadku małoletnich - to właśnie osoba sprawująca nad nimi opiekę podejmuje istotne dla ich życia decyzje, także w przedmiocie zapewnienia mieszkania i taki właśnie skutek wynika z prawomocnego orzeczenia Sądu o ustanowieniu opieki prawnej oraz umieszczeniu w rodzinie zastępczej. Umieszczenie przez sąd rodzinny małoletniej w rodzinie zastępczej, jest przesądzające dla uznania, że doszło do dobrowolnego i trwałego opuszczenia dotychczas zajmowanego przez małoletnią lokalu skoro nastąpiła równoczesna zmiana jej miejsca zamieszkania. Sąd zauważył jednocześnie, odnosząc się do unormowań kodeksu cywilnego, iż z reguły miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 25 tego kodeksu będzie się pokrywało z miejscem pobytu w rozumieniu ustawy o ewidencji

ludności, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, która sama obiera miejsce zamieszkania (domicilium voluntarium). Odmiennie jednak jest, gdy chodzi o określenie miejsca zamieszkania danej osoby według miejsca zamieszkania innej osoby (domicilium necessarium). Wskazać tu trzeba na przepis art. 26 § 1 kodeksu cywilnego, stosownie do którego miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy (§ 2). Z kolei zgodnie z art. 27 kodeksu cywilnego - miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna. Wymienione przepisy regulują przypadki miejsca zamieszkania pochodnego dzieci (podopiecznych), czyli o miejscu ich zamieszkania decyduje miejsce zamieszkania rodziców, jeśli mają zachowaną władzę rodzicielską lub opiekuna, co zachodzi w omawianej sprawie, aczkolwiek ustawa o ewidencji ludności nie zawiera odesłania do unormowań kodeksu cywilnego. Niemniej, w stanie faktycznym tej sprawy, bezsprzecznie miejsce zamieszkania małoletniej w rozumieniu art. 27 kodeksu cywilnego odpowiada rzeczywistemu miejscu aktualnego jej pobytu stałego na tle uregulowań ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (art. 6 ust.1).

W wyroku z dnia 23 listopada 2007 r. o sygn. akt III SA/Wr 184/07 Sąd wyjaśnił z kolei pojęcie i znaczenia czynności materialno – technicznej w administracji, w kontekście przyjęcia i zarejestrowania zgłoszenia miejsca zamieszkania. Sąd wskazał, że czynność materialno-techniczna jest prawnie regulowaną formą działania administracji, która wywołuje skutki prawne poprzez działanie o charakterze faktycznym. W rozpatrywanej sprawie czynnością taką jest czynność zameldowania polegająca na dokonaniu wpisów do prawnie określonej ewidencji. Prawodawca przewiduje załatwianie spraw administracyjnych w formie czynności materialno-technicznej w sytuacji, gdy należy stosować prawo materialne bez wchodzenia w spór co do jego treści lub ze względu na to, że nie trzeba dokonywać ustalenia obowiązującego prawa w drodze jego wykładni. Określane jest to także jako tzw. proste stosowanie prawa. Eliminacja czynności materialno-technicznej oraz jej skutków z obrotu prawnego następuje natomiast w drodze czynności prawnej właściwego organu dokonanej w formie decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność lub anulującej materialno-techniczną czynność zameldowania. Podstawą prawną do wydania takiej decyzji jest art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że stwierdzenie nieważności (anulowanie) czynności materialno-technicznej jest instytucją wyjątkową, mającą zastosowanie w sytuacjach oczywistych, to jest wtedy, gdy wątpliwości, o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy, ujawniły się już po dokonanej czynności materialno-technicznej związanej z zarejestrowaniem faktu zameldowania lub wymeldowania (wyrok NSA w Lublinie z dnia 9 lutego 1993 r. SA/Lu 1187/92, ST 1993/11/68; głośa aprobująca W. Taras, ST 1993/11/68). Na tle tych wyjaśnień, Sąd postawił tezę, że dla kontroli legalności decyzji administracyjnej anulującej czynność materialno-techniczną niezbędna jest ocena okoliczności stanowiących o dopuszczalności dokonania takiej czynności oraz jej prawnych następstw.

Nadzór sanitarny

Na tle problematyki dotyczącej chorób zawodowych w sprawach o sygn. akt III SA/Wr 98/07 i III SA/Wr 138/07, w których uchylono decyzje Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie braku podstaw do stwierdzenia choroby

zawodowej, zwrócono uwagę, że ustalenie istotnych w sprawie, której przedmiotem jest stwierdzenie choroby zawodowej, okoliczności faktycznych dokonuje się za pomocą wszystkich środków dowodowych (nie tylko opinii uprawnionych jednostek medycznych) i zgodnie z obowiązującymi regułami dowodzenia. Wyrażona w art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny dowodów, obliuguje organ administracyjny do oceny wszystkich dowodów, przedstawienia poddającej się kontroli oceny dowodów ze wskazaniem jakie fakty uznał za udowodnione, dowodów na jakich się oparł w tym zakresie, przyczyn dla których dowodom tym dał wiarę, a innym nie. Ustalenia poczynione w tym zakresie powinny znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, jak tego wymaga art. 107 § 3 k.p.a. Spełnienie tych wymogów stwarza procesową gwarancję prawidłowości rozstrzygnięcia administracyjnego. Podkreślono także, iż podstawy do wydania negatywnej decyzji nie mogą stanowić dane o charakterze statystycznym.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 495/06, w której uchylono postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie uzgodnień środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych wskazano, że dokonanie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, z uwagi na wymogi higieniczne i zdrowotne winno nastąpić z uwzględnieniem zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co prowadzi do konstatacji, że jeżeli przedsięwzięcie wykracza poza ustalenia tego planu uznać można, że nie spełnia wymagań higienicznych i zdrowotnych w zakresie oddziaływania na środowisko. Oceniając środowiskowe uwarunkowania projektowanego przedsięwzięcia pod względem wymagań higienicznych, organ sanitarny powinien to czynić przede wszystkim w odniesieniu do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do ograniczenia sposobu zagospodarowania działek. Z badać, czy zamierzona działalność gospodarcza będzie oddziaływać czy też nie będzie oddziaływać na elementy środowiska sąsiednich nieruchomości.

Transport drogowy

W wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 35/07) Sąd uchylił decyzję w przedmiocie opłaty za zajęcie pasa drogowego. Spór zaistniały w sprawie wiązał się z zastosowaniem przez organy administracji publicznej przepisów normujących udzielanie zezwoleń na zajęcie pasa drogi publicznej w celu umieszczenia reklam (art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych) oraz regulujących ustalanie opłat z tego tytułu (art. 40 ust. 3, ust. 6, ust. 11 tej ustawy). Sąd zważył, iż zgodnie z wykładnią logiczno – językową art. 40 ust. 6 określenie „rzut poziomy” znajduje zastosowanie wyłącznie do obiektów budowlanych, w przypadku zaś reklamy czynnikiem decydującym o wielkości opłaty jest powierzchnia reklamy (a nie jej rzut poziomy), przy czym w razie reklamy wielostronnej, wielopłaszczyznowej czy też w ujętej w postaci sfery należy uwzględniać łączną powierzchnię wszystkich reklam. Z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, do którego ustawodawca odesłał wprost w ust. 6 tego artykułu, wynikają dwa cele, których realizacja wymaga uprzedniego zezwolenia: 1) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim „obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”; 2) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim „reklam” (dla potrzeb reklamowych). Oba cele zostały też inaczej potraktowane w ust. 6, z punktu widzenia sposobu ustalania wysokości opłaty pobieranej za zajęcie pasa drogowego (ust. 3). Otóż, w przypadku obiektu budowlanego jednym z czynników końcowego iloczynu jest „liczba metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy” tego obiektu. Tymczasem w odniesieniu do reklamy czynnikiem tym jest jej „powierzchnia” (a nie – jak w przypadku obiektu

budowlanego – „powierzchnia pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy”). Sąd podkreślił, iż o konieczności takiego właśnie rozumienia art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych przesądza figurujące tam słowo „albo” (stosowane wszak w wypadku alternatywy rozłącznej), a także powtórzenie słowa „powierzchni”, choć w innych kontekstach. Gdyby natomiast legislator zamierzał poddać oba wymienione w tym przepisie obiekty („budowlany” i „reklamę”) tożsamemu reżimowi obliczania opłaty, przepis ten musiałby mieć następujące brzmienie: „Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub reklamy...”.

Nadto Sąd wskazał, iż biorąc dodatkowo pod uwagę legalną definicję reklamy pomieszczonej w art. 4 pkt 23 tej ustawy, według której pod pojęciem tym należy rozumieć „nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę”, za powierzchnię reklamy – w rozumieniu art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych – należy uznać całą powierzchnię, którą faktycznie zajmuje informacja wizualna (werbalna, graficzna itp.), umieszczona na jakiegokolwiek konstrukcji usytuowanej w pasie drogowym, a jednocześnie w polu widzenia użytkowników drogi. Jeżeli treści reklamowe, nawet tożsame, umieszczone zostały po obu lub po wielu stronach takiej konstrukcji, o wysokości opłaty, o której mowa w tym przepisie, decydować zatem powinna łączna (dwa lub wielostronna) powierzchnia, którą informacje te w sumie zajmują. Jest, bowiem oczywiste, że tzw. reklama obustronna (wielostronna), to w istocie suma pojedynczych treści reklamowych, adresowanych do różnych odbiorców, jako że różne są też „pola widzenia” poszczególnych, składowych powierzchni reklamowych przez użytkowników drogi, a okoliczność ta jest przecież istotnym elementem definicji reklamy zawartej w art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych. W niniejszym wyroku Sąd poruszył również problem kwalifikacji reklam według kryteriów określonych w uchwale Rady Miejskiej W. z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia dla dróg publicznych w granicach W. wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego (Dziennik Urzędowy Województwa 2004, Nr 62, poz. 1221 ze zm.) W ocenie Sądu, nie można zgodzić się z jednakowym potraktowaniem różnych w istocie obiektów reklamowych bez wyjaśnienia treści widniejącej w gablotach i na kasetonach. Skoro w § 1 pkt 3 uchwały przeciwstawiono sobie reklamy zawierające wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (lit. d), oraz reklamy o treści wykraczającej poza te elementy (lit. e), obowiązkiem organu udzielającego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i ustalającego opłatę za umieszczenie w tym pasie reklamy było wyjaśnienie różnic w treści nośników zgłoszonych przez stronę skarżącą.

W wyroku natomiast z dnia 24 stycznia 2007 r. (sygn. akt 367/06) Sąd poruszył problematykę ustalenia, czy skarżący podmiot przekroczył termin zajęcia pasa drogowego, określonego w zezwoleniu. Zdaniem Sądu z treści art. 40 ust. 12 pkt 2 i ust. 15 ustawy o drogach publicznych wynika, że dopóki nie zostanie przywrócony stan poprzedni, dopóty będzie istniał „stan zajęcia pasa drogowego”. Przesłanką do stwierdzenia zajmowania pasów drogowych – jak wskazał Sąd – jest więc nieprzywrócenie ich stanu we wskazanym terminie. Skoro bowiem upłynął termin przywrócenia stanu wskazanego w zezwoleniu, a tego nie uczyniono, mamy nadal do czynienia z zajęciem pasa drogowego. Nadto Sąd wskazał, iż w niniejszej sprawie, po upływie terminów przywrócenia stanu poprzedniego strona skarżąca nie legitymowała się ważnym zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego oraz, że nie otworzyła nawierzchni bitumicznych na odcinakach ulic, na zajęcie których uzyskała zezwolenie. Natomiast jedynym źródłem uprawnienia do zajmowania pasa

drogowego drogi publicznej na prowadzenie robót budowlanych w pasie drogowym w czasie zajęcia przez skrzącą stronę, i w czasie wymierzenia kary pieniężnej, była decyzja administracyjna zezwalająca na takie działanie (odpowiednio: art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.; art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.). Nadto, jak podkreślił Sąd, zastosowanie jako podstawy rozstrzygnięcia przepisu art. 36 ustawy o drogach publicznych nie wyklucza wymierzenia kary pieniężnej. Zgodnie bowiem z art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w razie samowolnego naruszenia pasa drogowego lub zarezerwowanego pasa terenu, właściwy zarządca drogi orzeka o przywróceniu ich do stanu poprzedniego. W świetle zaś art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (poprzedni odpowiednik art. 40 ust.12 ustawy) za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia pobiera się kary pieniężne. Przepisy te mogą być stosowane równolegle. Zarządca może także zadecydować, że dla osiągnięcia celu, jakim jest opróżnienie pasa drogowego, zastosuje jedynie mechanizm kary, jako bardziej skuteczny. W tym ostatnim przypadku decyzja o nałożeniu kary pieniężnej zawiera w sobie niejako dwa elementy: stwierdzenie, iż został nielegalnie zajęty pas drogowy i wymuszenie jego przywrócenia do stanu poprzedniego poprzez mechanizm kary".

Z kolei w wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 457/06) Sąd rozważał, czy w postępowaniu o wymianę prawa jazdy organ uprawniony jest do kontroli prawidłowości zwrotu zatrzymanego prawa jazdy oraz czy i jakie może wyciągnąć konsekwencje z ustalenia, że strona postępowania o wymianę prawa jazdy takiemu egzaminowi się nie poddała. W ramach powyższego Sąd wskazał, iż czynność natury faktycznej – a w takiej formie dokonano wadliwego prawnie zwrotu skarżącemu zatrzymanego uprzednio prawa jazdy – nie ma cech ostateczności ani prawomocności, zatem może być w późniejszym terminie skutecznie zakwestionowana. Wadliwy z prawnego punktu widzenia zwrot prawa jazdy nie sanuje uchybień, których się dopuszczono; nie pozbawia tym samym organów administracyjnych prawa weryfikowania - w postępowaniu o wymianę prawa jazdy - tego uprawnienia jak i danych w zakresie tego uprawnienia. Co do zasady zatem –jak wskazał Sąd- negatywna weryfikacja dokumentów skutkować winna wydaniem decyzji odmawiającej wydania prawa jazdy. A mianowicie w myśl art. 114 ust.1 ustawy Prawo o ruchu drogowym kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji – w sytuacjach tam wskazanych – podlega osoba skierowana na takie badania decyzją właściwego organu. Przesłanka zatem określona w art.114 pkt 2 lit.b wymaga w ocenie Sądu bezsprzecznie orzeczenia decyzją o obowiązku poddania się kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji. Przy tym decyzje podejmowane na podstawie tego przepisu nie zostały pozostawione uznaniu organu orzekającego, lecz mają charakter rozstrzygnięcia związanego. Mając powyższe na uwadze, Sąd podkreślił, iż uchybienie organu w tym zakresie powoduje, że decyzja odmawiająca wydania (wymiany) prawa jazdy - z uwagi na niepoddanie się przez skarżącego egzaminowi sprawdzającemu kwalifikacje - jest przedwczesna. Zatem Sąd uznał, iż w niniejszej sprawie, bez uprzedniego skierowania skarżącego na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji nie można było, bowiem postawić mu skutecznego zarzutu braku zdanego egzaminu, skutkującego odmową wydania (wymiany) prawa jazdy.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 347/06) Sąd wskazał, iż z treści § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz. U. Nr 133, poz. 1123 ze zm.) i § 7 instrukcji w sprawie rejestracji pojazdów, stanowiącej załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. Nr 192, poz. 1878 ze zm.) wynika niedwuznacznie, iż wtórnik dowodu rejestracyjnego wydawany

jest przez właściwy organ jedynie w dwóch sytuacjach: utraty dowodu rejestracyjnego lub jego zniszczenia (w rozpoznawanej sprawie chodziło o pierwszy z wymienionych przypadków). Taka regulacja w oczywisty sposób określa funkcję wtórnika, którą można zresztą wyprowadzić także z nazwy tego dokumentu. Wtórnik ma mianowicie zastąpić dokument oryginalny, wyeliminowany z obrotu prawnego właśnie wskutek jego utraty albo zniszczenia, co uniemożliwia użytkownikowi pojazdu legalne poruszanie się po drogach publicznych. Podstawowym normatywnym warunkiem niewadliwego dokonania czynności polegającej na wydaniu wtórnika dowodu rejestracyjnego jest zatem – jak podkreślił Sąd – utrata (lub zniszczenie) dokumentu oryginalnego. Zatem w przypadku, gdy oryginalny dowód rejestracyjny pozostaje cały czas w posiadaniu jednego ze współwłaścicieli pojazdu (jak miało to miejsce w niniejszej sprawie), nie ma obiektywnych podstaw do wydania wtórnika tego dokumentu, bowiem wydany wtórnik wcale nie wyeliminował z obrotu prawnego oryginalnego dowodu rejestracyjnego, jako że ten ostatni nie został ani utracony, ani też zniszczony. Wtórnik został natomiast nielegalnie wprowadzony do obrotu prawnego. Wydany został bowiem nie „zamiast” oryginalnego dowodu, lecz „obok” tego dokumentu, jako dodatkowy, stwierdzający te same co oryginał prawa i obowiązki użytkownika pojazdu. Reasumując Sąd pokreślił, iż ustawodawca nie przewiduje w ogóle sytuacji równoczesnego funkcjonowania w obrocie prawnym oryginału dowodu rejestracyjnego oraz jego wtórnika.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 20 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 595/06) istotą którego było ustalenie, czy w dokumentach rejestracyjnych rodzaju pojazdu jako „cięż. specj.” stanowi rażące naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności tego zapisu, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też nie. Sąd wskazał, iż ustawa – Prawo o ruchu drogowym zawiera definicję pojazdu samochodowego oraz wyróżnia ich rodzaje poprzez dokonanie podziału na pojazdy ciężarowe, osobowe i specjalne. Nadto Sąd wskazał, iż zgodnie z treścią art. 2 pkt 36 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, pojazd specjalny to pojazd samochodowy lub przyczepa, konstrukcyjnie nie przeznaczone do przewozu osób lub ładunków. Samochód osobowy to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą oraz ich bagażu (art. 2 pkt 40), natomiast samochód ciężarowy to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu ładunków; określenie to obejmuje również samochód ciężarowo-osobowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu ładunków i osób w liczbie od 4 do 9 łącznie z kierowcą (art. 2 pkt 42). Zauważyć należy, iż obowiązujące przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jak i rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów określając rodzaje pojazdów wyróżniając pojazdy ciężarowe, nie przewidywały kategorii „cięż. specj.” W przedmiotowej zaś sprawie dokonano rejestracji pojazdu określając jego rodzaj jako „cięż. specj.”, podczas gdy żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewidywał stosowania skróconej pisowni określeń odnoszących się do rejestrowanych pojazdów. Zastosowanie wszelkich skrótów określających rodzaj pojazdu w decyzji administracyjnej i w konsekwencji w dowodzie rejestracyjnym powinno znajdować podstawę w obowiązujących aktach prawnych. Skoro jednak nie określono obowiązujących i używanych w praktyce skrótów przypisanych do odpowiednich rodzajów pojazdów, to posługiwanie się takimi skrótami do rejestrowanych pojazdów stanowiło naruszenie prawa. Nadto Sąd wskazał, iż dane zawarte w akcie rejestracyjnym nie są jedynie danymi technicznymi, ale stanowią o treści decyzji administracyjnej o rejestracji pojazdu. Wpis rodzaju pojazdu nie stanowi zatem jedynie zwykłej formalności, ale wywołuje określone skutki prawne i to nie tylko w zakresie prawa o ruchu drogowym, ale również w innych dziedzinach prawa, chociażby w zakresie prawa podatkowego – inne zasady obowiązują w rozliczeniach podatkowych

odnośnie samochodu specjalnego, a inne odnośnie samochodu ciężarowo – specjalizowanego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 1998 r., II SA 1215/98, LEX 41313). Dlatego też, w ocenie Sądu, posłużenie się przez organ administracyjny przy określeniu rodzaju pojazdu zapisem nieprzewidzianym w obowiązujących przepisach stanowiło w niniejszej sprawie rażące naruszenie prawa.

Zagadnienia proceduralne

W wyroku z dnia 6 czerwca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 4/07) Sąd wskazał, że w przypadku kiedy to skarżący, prócz wniosku merytorycznego o wydanie zaświadczenia, że budynek, w którym zamieszkuje, jest budynkiem mieszkalnym, wniósł także o zwolnienie go od kosztów postępowania, obowiązkiem organu jest – w pierwszej kolejności – rozpoznanie wniosku w przedmiocie kosztów, następnie zaś, orzeczenie co do pierwszego żądania.

W wyroku z dnia 6 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 642/06) Sąd podkreślił, iż organ nie powinien samodzielnie interpretować woli strony w sytuacji, kiedy to nie wynika ona w sposób jasny i bezpośredni z treści pisma. W powyższym, bowiem przypadku – tj. w sytuacji gdy z treści pisma nie sposób jednoznacznie i bez wątpliwości wywieść zamiar procesowy stron – organ winien wezwać stronę do sprecyzowania swego stanowiska. Biorąc powyższe po uwagę, Sąd wskazał, iż w niniejszej sprawie skarżący w piśmie, wskazali jako podstawę art. 155 K.p.a., i wnieśli o uchylenie decyzji starosty L. z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do działki nr 298, obręb R., z powodu niezgodności rozstrzygnięcia z ich wnioskiem. Wnosili zatem jedynie o zmianę powierzchni działki, tymczasem dokonano także zmiany klasyfikacji gruntu, z oznaczenia B – RV na oznaczenie B. Ponadto podnieśli, że wszystkie działki w R., na których istnieją budynki mieszkalne lub zostały takie wybudowane mają charakter rolniczy z klasyfikacją gruntu RV lub RVI. Zestawienie treści pisma stron i jego złożenie u Starosty L. (18 września 2006 r.) niemal po dwóch miesiącach od dnia wydania decyzji przez organ pierwszej instancji (28 lipca 2006 r.) winno zatem w ocenie Sądu wywołać uzasadnione wątpliwości co do tego jakie jest w istocie żądanie procesowe stron, a więc jak przełożyć treść pisma na instytucje procesowe służące ewentualnemu wzruszeniu decyzji. Było to zwłaszcza wskazane wobec nie wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a domagania się na podstawie art. 155 K.p.a. zmiany decyzji organu pierwszej instancji, wtedy ostatecznej. W takiej sytuacji samo nazwanie – przez strony niezorientowane w procedurze administracyjnej – pisma „odwołaniem” nie zwalniało organu administracji publicznej z obowiązku wezwania autorów pisma do wyjaśnienia, po uprzednim wskazaniu przez organ możliwych do zastosowania instytucji proceduralnych, czy po tak długim czasie od zakończenia pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia strony faktycznie wniosły odwołanie w rozumieniu art. 129 § 1 K.p.a., czy też wystąpiły o wzruszenie decyzji w trybie art. 155 K.p.a.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 71/07), w której spór dotyczył istnienia (jak przyjęły organy) lub braku (jak twierdzą strony skarżące) przyczyn umorzenia postępowania wszczętego żądaniem stron anulowania materialno-technicznej czynności zameldowania G. B. w spornym lokalu na pobyt stały. W niniejszej bowiem sprawie w ocenie organów meldunkowych, okoliczność taką stanowi brak możliwości przypisania wnioskodawcom statusu stron, skoro nie wykazali oni żadnego tytułu prawnego do lokalu, w którym nastąpiło kwestionowanie zameldowania. Skarżący natomiast starali się podważyć taką ocenę twierdzeniem, że skoro lokal został urządzony nielegalnie, z pierwotnego pomieszczenia strychu i suszarni, służącego zaspokajaniu potrzeb wszystkich mieszkańców budynku Nr [...] w O. W., to jako właściciele lokali

mieszkalnych Nr [...], [...] byli jednocześnie współwłaścicielami części wspólnych tegoż budynku, w tym również wspomnianego pomieszczenia strychu (suszarni). Posiadali więc tytuł prawny do tego pomieszczenia, w jego pierwotnym przeznaczeniu. Mając powyższe na uwadze, Sąd podkreślił, iż rozpoznawana sprawa dotyczy wyłącznie kwestii meldunkowej (a więc zagadnienia o charakterze czysto ewidencyjnym). Nadto Sąd zważył, iż w ramach kognicji organów (i sądów administracyjnych) w tego rodzaju sprawach nie mieści się natomiast w ogóle dokonywanie ocen prawidłowości wyodrębnienia lokalu, w którym nastąpiło zameldowanie, kwestionowane w późniejszym czasie, ani – tym bardziej – kolejne czynności dotyczące tego lokalu, w tym dysponowanie nim przez określony podmiot, w drodze czynności prawnych regulowanych przepisami prawa cywilnego. W sprawie jest natomiast bezsporne, że lokal Nr [...] został trwale wyodrębniony, czego dowodzi nie tylko fakt dokonania w nim zameldowania kwestionowanego w niniejszej sprawie, ale także dalszy cywilnoprawny obrót tym lokalem, w którym aktualnie, co przyznają sami skarżący, mieszkają i są zameldowane inne osoby. W zatem tym kontekście – zważywszy dodatkowo, że czynności prawne dotyczące spornego lokalu nie zostały wyeliminowane z obrotu przez ewentualne stwierdzenie ich nieważności (co mieści się w zakresie kompetencji sądów powszechnych, a nie sądów administracyjnych) – organy meldunkowe w ocenie Sądu były uprawnione do twierdzenia o braku (aktualnie) u wnioskodawców tytułu prawnego do lokalu Nr [...] a w konsekwencji – o niemożliwości przyjęcia, że posiadają oni przymiot strony w sprawie o anulowanie zameldowania dokonanego onegdaj w tym lokalu, zwłaszcza w świetle rozwiązań przyjętych w art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst – Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.). Przepisy te nakładają mianowicie – jak podkreślił Sąd - obowiązek potwierdzenia faktu pobytu lub opuszczenia lokalu zameldowania między innymi na właścicieli budynków i na inne podmioty dysponujące prawem do tego lokalu. Nadto Sąd wskazał, iż zniesienie postępowania wszczętego wnioskiem skarżących, poprzez jego umorzenie, miało jeszcze jedną uzasadnioną podstawę. Uszło bowiem uwagi – zarówno organów, jak i skarżących – iż żądanie dotyczyło materialno-technicznej czynności zameldowania, która to czynność została już wcześniej wyeliminowana z obrotu. G. B. był bowiem zameldowany w spornym lokalu jedynie do dnia 29 maja 2006 r., kiedy to nastąpiło jego wymeldowanie. Bezprzedmiotowe byłoby zatem niejako „ponowne” anulowanie czynności, której konsekwencje zostały już wcześniej usunięte. Skład orzekający Sądu dopatrywał się co prawda wewnętrznej, logicznej sprzeczności w orzeczeniu organu odwoławczego, który utrzymał w mocy pierwszoinstancyjną decyzję, umarzając jednocześnie postępowanie odwoławcze, jednak – w ocenie Sądu – takiemu uchybieniu o charakterze procesowym nie można przypisać wagi uchybienia, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wojewoda rozpatrzył wszak bowiem merytorycznie wniesione do tego organu odwołanie, dokonując w konsekwencji prawidłowej oceny sprawy w kontekście art. 105 § 1 k.p.a., co wykazano w dotychczasowych wywodach niniejszego uzasadnienia. Z wszystkich powyżej wskazanych przedstawionych powodów skarga – w ocenie Sądu - podlegała w niniejszej sprawie oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt I wyroku).

Sprawy z zakresu chorób zawodowych

Orzecznictwo dotyczące chorób zawodowych jest bezsprzecznie kontynuacją dotychczasowej linii opartej w zdecydowanej większości na przepisach Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 1983 r. Nr 65, poz.294 ze zm.), które obowiązywało do dnia 2 września 2003 r., a także na przepisach Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad

postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz.U. z dnia 19 sierpnia 2002 r., Nr 132, poz.1115).

Podobnie jak w latach poprzednich zasadniczą przyczyną uchylecia decyzji administracyjnych organów Inspekcji Sanitarnej był brak ustalenia dokładnego stanu faktycznego sprawy w stopniu rzutującym na wynik podjętych rozstrzygnięć. W motywach wyroków uchylających zaskarżone decyzje najczęściej wskazywano na okoliczność oparcia się na niepełnych, niejasnych, pozbawionych szerszej argumentacji na poparcie zajętego stanowiska w sprawie, orzeczeń lekarskich, co budziło uzasadnione zastrzeżenia odnośnie ich mocy dowodowej jako opinii biegłego, o której mowa w treści art. 84§1 kpa. Jak wskazywał Sąd, kluczowe znaczenie dla postępowania ma należyte ustalenie stanu faktycznego – zgodnie z przepisami proceduralnymi – tylko bowiem w takim przypadku możliwe jest ustalenie zakresu praw i obowiązków strony takiego postępowania. Istotne jest przy tym, aby konieczne w sprawie ustalenia dotyczyły faktów prawotwórczych, a więc mających wpływ na załatwienie sprawy. Chodzi zatem o ustalenia dotyczące stanu faktycznego wyrażonego w normie prawnej.

W kontekście powyższego przytoczyć należy wyrok z dnia 3 października 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 245/07) w którym to Sąd podkreślił, iż podstawę materialnoprawną zaskarżonej decyzji stanowią przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.). Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, schorzenie stanowi chorobę zawodową, jeśli jest umieszczone w wykazie chorób zawodowych, stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia oraz jeśli ustalono, że schorzenie zostało spowodowane działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowisku pracy. Ocena działania czynnika szkodliwego zależy zatem od okoliczności wymienionych w § 1 ust. 2 rozporządzenia, zobowiązującego właściwe organy do wszechstronnego zebrania materiału dokumentacyjnego, mianowicie w zakresie zagrożeń zawodowych, wyników dochodzenia epidemiologicznego w środowisku pracy, dokumentacji dotyczącej przebiegu zatrudnienia, wyników przeprowadzonych badań klinicznych i dokumentacji lekarskiej. Na takiej podstawie, zgodnie z przepisami § 7 i § 8 rozporządzenia, jednostki organizacyjne właściwe do rozpoznawania chorób zawodowych wydają orzeczenie w sprawie choroby zawodowej. Według natomiast § 10 rozporządzenia, na podstawie między innymi orzeczeń lekarskich, właściwy organ wydaje decyzję o stwierdzeniu choroby zawodowej lub decyzję o braku podstaw do jej stwierdzenia. Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził, że przeprowadzone w niniejszej sprawie postępowanie dowodowe nie czyni zadość wskazaniom co do konieczności przeprowadzenia nowych badań lekarskich i wyciągnięcia z nich prawidłowych wniosków. Nie przeprowadzono bowiem badań na okoliczność, czy skarżący cierpi na chorobę Meniere'a, których przeprowadzenia zażądał Sąd w poprzednim postępowaniu. Organy orzekające dowolnie przyjmowały, że skarżący od wielu lat choruje i jest leczony na tę chorobę. Podczas gdy w aktach sprawy jest natomiast tylko jeden niezweryfikowany dokument na tę okoliczność – karta informacyjna leczenia szpitalnego z dnia 5 grudnia 1973 r. Zdiagnozowano tam wstępnie syndrom, a nie chorobę Meniere'a, na podstawie niepełnych badań. Niesporne jest, że choroba Meniere'a nie jest chorobą na podłożu zawodowym. Jednakże z uwagi na to, że organy orzekające uczyniły z tej choroby jedną z przesłanek negatywnych rozpoznania u skarżącego choroby zawodowej, niezbędne jest przeprowadzenie badań na okoliczność, czy skarżący w istocie cierpi na tę chorobę. W konsekwencji zaś powyższego Sąd przyjął, że skoro w świetle § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1983 r. w związku z art. 7 kpa odmowa uznania choroby zawodowej jest uzasadniona tylko wtedy, gdy analiza wszystkich czynników oceny wymienionych w § 1 ust. 2 rozporządzenia daje podstawę do negatywnego wnioskowania dla

zainteresowanej strony, gdy okoliczności stanu faktycznego konkretnej sprawy stanowią dostateczną podstawę do wyłączenia związku przyczynowego pomiędzy zachorowaniem, a działaniem czynnika szkodliwego dla zdrowia w środowisku pracy, to w aktualnym materiale sprawy jest brak nie budzącego wątpliwości dowodu, pozwalającego na jednoznaczne wykluczenie istnienia związku przyczynowego między wieloletnią pracą skarżącego w narażeniu na ponadnormatywny hałas, a stwierdzonym u niego obustronnym uszkodzeniem słuchu.

W wyroku natomiast z dnia 18 września 2007 r. (sygn. akt III SA24/07) Sąd uznał, iż zaskarżona w przedmiotowej sprawie decyzja nie może pozostać w zbiorze zgodnych z prawem rozstrzygnięć, gdyż jej wydanie nie zostało poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego w sprawie, co natomiast uchybia regule proceduralnej sformułowanej w art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie przeprowadzono – przewidzianej w art. 107 § 3 k.p.a. – polemiki dowodów, nie ustosunkowano się bowiem do tych dowodów, które wskazywały na szczególne warunki w jakich skarżąca świadczyła pracę na stanowisku referenta. Należy również zauważyć, że do faktycznych warunków pracy nie odniesiono się także w orzeczeniu lekarskim Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w S. z dnia 3 marca 2006 r. (Nr [...]), poprzestając na twierdzeniu, że „wykonywana przez badaną pracą – referent ds. rehabilitacji i spraw socjalnych – nie ma charakteru szczególnie obciążającego oba nadgarstki, nie ma charakteru monotypowego i nie jest związana z ruchami przerostu w tych stawach.” Tymczasem – jak wynika z oświadczenia skarżącej (k. 8 akt administracyjnych) – przygotowanie kapitału początkowego oraz spraw związanych z rentami i emeryturami pracowników było uciążliwe, gdyż wymagało dzwigania ciężkich kartotek o grubym formacie A4, obejmujących dokumenty od 200 do 300 osób zatrudnionych w danym roku. W karcie narażenia zawodowego z dnia 7 sierpnia 2006 r. stwierdza się natomiast, że „do obciążeń kończyn górnych oraz nadgarstków w trakcie pracy mogły prawdopodobnie przyczynić się takie czynności jak: częste pisanie ręczne druków Rp7 oraz innej dokumentacji zakładowej, ponadto ręczne pakowanie a następnie przenoszenie do archiwum spakowanych dokumentów o wadze 5 kg.” W charakterystyce narażenia na czynniki szkodliwe/uciążliwe napisano zaś „często powtarzające się czynności obciążające ręce”.

W kontekście orzeczeń dotyczących problematyki związku przyczynowego między pracą w warunkach narażenia na szkodliwe czynniki a stwierdzoną chorobą bądź brakiem do jej stwierdzenia Sąd w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. akt. III SA/Wr 83/07) podkreślił, że zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia „za choroby zawodowe uważa się choroby określone w wykazie chorób zawodowych, stanowiącym załącznik do rozporządzenia, jeżeli zostały spowodowane działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowisku pracy”. Zgodnie natomiast z pozycją 15 wykazu chorób zawodowych - stanowiącego załącznik do powołanego rozporządzenia - do chorób zawodowych zalicza się „uszkodzenia słuchu wywołane działaniem hałasu”. Zatem w sprawie przedmiotem której jest stwierdzenie choroby zawodowej, ustalenia wymaga: po pierwsze – czy choroba mieści się w wykazie chorób zawodowych, po drugie – czy choroba zawodowa spowodowana została działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowisku pracy. Oceniając działanie czynnika szkodliwego uwzględnić należy przy tym rodzaj, stopień i czas narażenia zawodowego jak i sposób wykonywania pracy (§ 3 ust. 2). Z redakcji zatem § 1 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w związku z art. 7 k.p.a. – jak wskazał Sąd- wynika, że odmowa uznania choroby zawodowej jest uzasadniona tylko wówczas, gdy ustalone okoliczności stanu faktycznego konkretnej sprawy stanowią dostateczną podstawę do wyłączenia związku przyczynowego pomiędzy zachorowaniem, a działaniem czynnika szkodliwego dla zdrowia w środowisku pracy (por. wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 14 października 1988 r., III PRN 6/88). W orzecznictwie przyjmowało się w związku z tym istnienie domniemania istnienia takiego związku przyczynowego w wypadku stwierdzenia w środowisku pracy zagrożeń dla zdrowia (por. wyrok SN z dnia 22 stycznia 2002 r., II UKN 746/00, OSNP-wkładka 2002, Nr 22, poz. 10; niepublik. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., I SA 2244/00; wyrok SN z dnia 11 marca 1999 r., III RN 128/98, OSNP 1999, Nr 24, poz. 771; Wyrok SN z dnia 3 lutego 1999 r., III RN 110/98, Prok. i Pr. 1999, Nr 7-8, s. 56).

W wyroku z dnia 6 listopada 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 151/07) Sąd wyraził natomiast pogląd, iż prawidłowe orzeczenie lekarskie, jako dowód w sprawach o stwierdzenie (lub odmowę stwierdzenia) choroby zawodowej powinno uwzględniać absolutnie wszystkie informacje dotyczące stanu zdrowia zainteresowanego, zwłaszcza zaś te, które zawarte są w dostępnej dokumentacji medycznej pracownika, co wynika wprost z § 6 rozporządzenia. Zgodnie bowiem z treścią § 6 ust. 1 rozporządzenia, „Lekarz, o którym mowa w § 5 ust. 1, wydaje orzeczenie lekarskie o rozpoznaniu choroby zawodowej lub o braku podstaw do rozpoznania choroby zawodowej na podstawie wyników przeprowadzonych badań lekarskich i pomocniczych, dokumentacji medycznej pracownika (celowe podkreślenie składu orzekającego), dokumentacji przebiegu zatrudnienia oraz oceny narażenia zawodowego”. Znaczenie dokumentacji, o której mowa w ust. 1, dla dokonania prawidłowej oceny co do rozpoznania (braku rozpoznania) choroby zawodowej zostało dodatkowo podkreślone w ust. 2 paragrafu 6, bowiem w wypadku uznania, że zakres informacji zawartych w tej dokumentacji jest niewystarczający lekarz ma obowiązek wystąpienia o ich uzupełnienie do wszystkich podmiotów (badanego pracownika nie wyłączając), które mogą takich informacji udzielić.

Rozdział V Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

Sprawy z omawianego zakresu w przeważającej części dotyczyły orzeczeń o zdolności do służby wojskowej, ale wystąpiły również sprawy, których przedmiot obejmował: odmowę skierowania do wojskowej komisji lekarskiej w celu zmiany kategorii zdrowia, uznanie niezdolnym do pełnienia służby w jednostkach desantowo-szturmowych, czy powołanie do odbycia zasadniczej służby wojskowej.

Wśród orzeczeń uchylających zaskarżone decyzje znalazły się m.in. takie, w których podstawę uchyleń stanowiły w szczególności uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu art. 9, 11, 75, 77 § 1, 80, 107 § 3 kpa. Naruszenia te polegały na braku badania i oceny całości zgromadzonej dokumentacji lekarskiej, również tej przedstawianej przez stronę, oraz kwestii przez nią podnoszonych. Tym samym nie wyjaśniały w toku postępowania administracyjnego wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. Błędnie ustalały przesłanki warunkujące stopień zdolności do służby wojskowej. Z kolei, uzasadniając orzeczenia, ograniczały się do wskazania jednostki chorobowej z przypisaniem jej odpowiedniego paragrafu lub też do ogólnych, lapidarnych stwierdzeń, nie spełniając w ten sposób warunków wyznaczonych przez przepisy prawa, w związku z czym nie wyjaśniały zasadności podjętych rozstrzygnięć i uniemożliwiały stronie polemikę z nimi. Nie uzasadniały też użycia, znajdujących się w opisach niektórych schorzeń, pojęć niedookreślonych, takich jak „nieznacznie” i „znacznie” upośledzających m.in. sprawność ustroju, co miało wpływ na treść rozstrzygnięcia.

Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 788/06 Sąd, w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), uchylił decyzje obydwu instancji z uwagi na to, że na etapie skargi skarżący po raz pierwszy przedstawił zaświadczenie lekarskie, z którego wynika, że cierpi na schorzenie, o którym wcześniej nie było mowy. Ponieważ, ujawnienie w sprawie nowych okoliczności faktycznych może prowadzić nie tylko do ustalenia nowych okoliczności, ale do zmiany oceny stanu faktycznego sprawy, ujawniona w niniejszej sprawie okoliczność może mieć znaczenie prawne i może też w konsekwencji prowadzić do zmiany treści decyzji w kwestiach zasadniczych. W sprawie wystąpiły przesłanki, których obecność otwiera możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Tak więc, w zaistniałej sytuacji rozważyć należy, czy w chwili badania dla celów orzeczniczych, skarżący istotnie był w innym stanie zdrowia niż stwierdził to organ I instancji.

Przyglądając się orzecznictwu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tym okresie sprawozdawczym należy wskazać, że w nielicznej części badanych spraw Sąd skargi oddalił, nie dopatrując się naruszeń prawa materialnego i procesowego. Pojawiała się też grupa takich spraw, w których Sąd oddalał skargi w częściach, w których dotyczyły zdolności do służby wojskowej, nie dopatrując się uchybień ze strony organów decyzyjnych, skutkujących eliminacją orzeczeń z obrotu prawnego, w pozostałym zakresie, tj. w zakresie, w jakim traktowały one o związku chorób ze służbą wojskową i określeniu inwalidztwa skargi odrzucił, z uwagi na brak kognicji sądu administracyjnego.

Pośród spraw, w których zapadły wyroki oddalające skargę, Sąd badał legalność decyzji Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w przedmiocie odmowy skierowania do wojskowej komisji lekarskiej w celu zmiany kategorii zdrowia. W niniejszej sprawie skarżący orzeczeniem Terenowej Wojskowej Komisji Lekarskiej uznany został za niezdolnego do służby wojskowej w czasie pokoju, a więc posiada status żołnierza rezerwy. Powodowało to, iż możliwość skierowania do wojskowej komisji lekarskiej na wniosek [...] mogła nastąpić wyłącznie w przypadku istnienia

uzupełnieniowych potrzeb Sił Zbrojnych, co wyklucza możliwość dokonania odmiennego rozstrzygnięcia, wobec braku takich potrzeb. W tym zakresie mając na uwadze stosowne przepisy dotyczące organów administracji wojskowej i ich właściwości Sąd uznał, że Wojskowy Komendant Uzupełnień, nie stwierdzając uzupełnieniowych potrzeb Sił Zbrojnych zobowiązany był odmówić skierowania do wojskowej komisji lekarskiej w celu zmiany kategorii zdrowia żołnierza rezerwy.

Istota rozwiązań prawnych zawartych w przepisach art. 28 i art. 29 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.) nie pozostawia wątpliwości Sądowi co do tego, że regulują one postępowanie dwóch różnych komisji. Nie można zatem elementów postępowania właściwego dla jednej komisji przenosić do postępowania drugiej z nich (wyrok z dnia 20 czerwca 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 143/07).

Z kolei w sprawie w przedmiocie powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej oddalając skargę wyrokiem z dnia 12 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 692/06 Sąd stwierdził, że będąc poborowym, skarżący miał pełną świadomość ciążącego na nim z mocy ustawy obowiązku obrony i obowiązku służby wojskowej. Wiedzę tę posiadał od dnia stawienia się przed komisją poborową w 19-tym roku życia. Fakt czasowego przebywania poborowego poza granicami kraju i wykonywanie tam stałej pracy nie uchyła konstytucyjnoprawnego obowiązku służby wojskowej. Obowiązek ten trwa i rzeczą władz wojskowych jest określenie, kiedy i w postaci jakiej służby wojskowej ma on być wykonywany.

Prócz wyżej prezentowanych, w omawianym zakresie spraw wojskowych, odnotować również można przypadki stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji. W jednej z nich Sąd orzekł we wskazany wyżej sposób, gdyż organ odwoławczy, mimo braku podpisu na odwołaniu, bez wzywania strony do usunięcia tego braku formalnego rozpatrzył odwołanie orzekając o żądaniu strony. Tymczasem brak podpisu strony na odwołaniu należy uznać za brak istotny, tzn. taki, którego nieusunięcie uniemożliwia nadanie mu dalszego biegu (wyrok z dnia 26 stycznia 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 754/06). W wyroku z dnia 8 lutego 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 818/06 Sąd zauważył, że zaskarżonego orzeczenia nie podpisała jedna osoba uczestnicząca w procesie decyzyjnym, co wynika z samej decyzji, na której brakuje podpisu. Zatem zaskarżone decyzja nie spełnia wymogu określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak również w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. Nr 151, poz. 1595 ze zm.).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na sprawę, w której wyrokiem z dnia 26 stycznia 2007r., sygn. akt IV SAB/Wr 39/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny zobowiązał Rejonową Wojskową Komisję Lekarską do wydania decyzji weryfikacyjnej w terminie 30 dni od dnia doręczenia akt sprawy i odpisu prawomocnego wyroku. Sąd wyraził pogląd, że jeśli organ administracji przystąpi do badania merytorycznych przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, to po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydaje decyzję o stwierdzeniu nieważności, albo decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności. W rozpatrywanej sprawie organ właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia, czyli Rejonowa Wojskowa Komisja Lekarska, pozostaje w bezczynności, albowiem nie nastąpiło ani wydanie decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności, bądź odmowy stwierdzenia nieważności orzeczenia Terenowej Wojskowej Komisji Lekarskiej, jak i w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie nieważności.

Sprawy kombatantkie

W prezentowanym okresie sprawozdawczym sprawy z zakresu objętego symbolem podstawowym 634 dotyczyły takich kwestii jak: odmowa przyznania

uprawnień kombatanckich, odmowa przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, odmowa przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchybienie terminu do wniesienia środka odwoławczego czy sprostowanie oczywistej omyłki.

Podstawę materialnoprawną zapadłych rozstrzygnięć stanowiły przepisy: ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tj. Dz. u. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.) oraz ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach przez III Rzeszę i ZSRR (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.).

W grupie spraw, w których Sąd dopatrył się uchybień skutkujących uchynieniem zaskarżonych orzeczeń lub zaskarżonych orzeczeń i orzeczeń je poprzedzających, znalazły się poniżej opisane:

- w wyroku z dnia 16 maja 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 816/06, rozważając kwestię odmowy przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Sąd uznał, że organ nie ustalił, czy, a jeśli tak, to w jakiej dacie nastąpiło skuteczne doręczenie pełnomocnikowi strony decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydanej w wyniku rozpatrzenia wniosku. A przecież, dokonanie tego rodzaju ustalenia pozwoli dopiero miarodajnie stwierdzić, czy i ewentualnie kiedy rozpoczął bieg termin do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a zatem czy w ogóle nastąpiło uchybienie terminu, a prośba o jego przywrócenie odpowiada lub też nie przesłankom wymienionym w art. 58 kpa. Z tych więc przyczyn, uchylił zaskarżone postanowienie. Podobnie składy orzekające uczyniły w sprawach sygn. akt IV SA/Wr 744/06 (wyrok z dnia 28 marca 2007r.) i sygn. akt IV SA/Wr 745/06 (wyrok z dnia 10 stycznia 2007r.);

- w sprawie sygn. akt IV SA/Wr 22/07 dotyczącej odmowy przyznania uprawnień kombatanckich, wyrokiem z dnia 27 czerwca 2007r., Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję pierwszoinstancyjną z uwagi na to, że nie odniesiono się do dowodu w postaci oświadczenia, nie ustosunkowano się do celowości i zasadności przeprowadzenia dowodu z przesłuchania (odebrania oświadczenia) świadka i nie oceniono go w relacji i powiązaniu z już zebrany w sprawie materiałem dowodowym, czym naruszono art. 7, 77 § 1 i 80 kpa. Tymczasem naruszenia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z kolei w sprawie sygn. akt IV SA/Wr 783/06, której przedmiot dotyczył odmowy przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego, wyrokiem z dnia 17 stycznia 2007r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji z tej przyczyny, że organ odwoławczy, mimo braku podpisu na wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, bez wzywania strony do usunięcia tego braku formalnego, rozpatrzył sprawę orzekając o żądaniu strony.

W przedstawianym zakresie były również sprawy, w których Sąd skargi oddalił, dzieląc argumentację organów decyzyjnych.

I tak, np. w sprawie sygn. akt IV SA/Wr 110/07 wyrokiem z dnia 25 lipca 2007r. Sąd oddalił skargę w przedmiocie przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego, gdyż skarżący podlegał represjom, o których mowa w ustawie z dnia 31 maja 1996r. o świadczeniu pieniężnym 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.), przez okres krótszy niż ustawowe 6 miesięcy.

W kolejnej ze spraw Sąd natomiast oddalił skargę z tego powodu, iż skarżący domagał się rozpatrzenia kwestii merytorycznych w postępowaniu o sprostowanie błędu pisarskiego na podstawie art. 113 § 1 kpa (wyrok z dnia 18 lipca 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 204/07).

Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych

W sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wypowiadał się w zakresie dotyczącym nauczycieli oraz statusu służb mundurowych, tj. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Policji.

Sąd orzekał w przedmiocie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i kontraktowego. W większości tych spraw Sąd skargi oddalał, a jedno z uchyleń zaskarżonych decyzji wynikało z naruszenia przepisów postępowania.

W wyroku z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 86/07 w przedmiocie aktu nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego, Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, stwierdzając że zostały one wydane z obrażą zasady związania oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażoną w orzeczeniu Sądu (art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)). Organ nie wykonał, zdaniem Sądu, wskazania by uzależnić ocenę zasadności stwierdzenia nieważności decyzji od ustalenia, czy zatrudnienie i rozpoczęcie stażu zawodowego przez skarżącą nastąpiło zgodnie z ówczesną interpretacją przepisów prawa przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty i dopuszczalną przez niego praktyką zatrudniania nauczycieli języków obcych.

W zakresie spraw dotyczących stosunków służbowych żołnierzy zawodowych Sąd orzekał w przedmiocie przyznania dodatku specjalnego, odmowy wypłaty wyrównania odprawy z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, pozbawienia dodatku za klasę mistrzowską specjalisty wojskowego, przyznania uposażenia i innych należności pieniężnych, wyrównania uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami stałymi, zaliczenia zwiększonego dodatku specjalnego do podstawy emerytury i wyrównania należności pieniężnych wypłaconych w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, odmowy przyznania wynagrodzenia za niewykorzystane dni wolne od służby, zwrotu kosztów poniesionych w związku z nauką oraz ustalenia równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką. W większości tych spraw Sąd skargi oddalał.

Podstawę uchyleń zaskarżonych decyzji stanowiły zaś uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu przepisów art. 7, 8, 10 §1, 19, 62, 77, 80, 107 §3 kpa. Zgodnie z treścią przepisów art. 7, 8, 77, 80, 107 §3 kpa organy administracji są obowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów Państwa, w wyczerpujący sposób zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Sąd stwierdził ponadto naruszenie przepisu art. 10 ust. 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej obowiązany jest zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Sąd stwierdził ponadto naruszenie przepisu art. 62 kpa, który dotyczy współuczestnictwa materialnego, a także art. 19 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości miejscowej i rzeczowej.

W wyroku z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt IV SA/WR 853/06 Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia art. 156 §1 pkt 2 kpa, tj. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Sądu organ wydał zaskarżoną decyzję na niekorzyść skarżącego naruszając tym samym zasadę reformationis in peius, która oznacza niedopuszczalność orzekania przez organ odwoławczy na „niekorzyść strony odwołującej się”.

W zakresie spraw stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji Sąd orzekał w przedmiocie przedłużenia okresu zawieszenia w czynnościach służbowych,

wymierzenia kary dyscyplinarnej, zwolnienia ze służby i wypłaty związanych ze służbą świadczeń pieniężnych, obniżenia nagrody rocznej, zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia uprawnień do nagrody rocznej.

W większości przypadków Sąd oddalał wniesione skargi.

W wyroku z dnia 1 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 184/07 w przedmiocie obniżenia nagrody rocznej, Sąd uchylił decyzję I i II instancji z powodu naruszenia zasad postępowania. Zdaniem Sądu, nie wyjaśniono i nie ustalono w świetle obowiązujących przepisów prawa, czy wydane orzeczenie dyscyplinarne miało walor prawomocności, co ma istotne znaczenie wobec brzmienia przepisu §4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg, stanowiącego materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia sprawy w związku z art. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 158, poz. 1122).

W wyroku z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/06 w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej nagany, Sąd uchylił decyzje organów obu instancji z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego. Zdaniem Sądu, jeżeli organ orzekający zarzuca skarżącemu niedopełnienie obowiązków służbowych powinien odnieść to do szczegółowego wzorca, w jakim obowiązki te byłyby uregulowane. Skoro ich brak, orzeczenia o ukaraniu nie mają stosownego oparcia.

W wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 237/07 w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, Sąd uchylił orzeczenie I i II instancji stwierdzając zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego jak i procesowego. Zdaniem Sądu naruszono przepis art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) w związku z §4 pkt 2 i §5 Instrukcji stanowiącej Zał. Nr 2 do Rozkazu Nr 7/94 Komendanta Głównego Policji w z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie wyposażenia i zabezpieczenia technicznego pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz w sprawie pełnienia służby przez policjantów w tych pomieszczeniach. Zarzucono naruszenie art. 135l ust. 1 zdanie drugie ustawy o Policji oraz art. 7 i art. 77 §1 kpa, tj. niewyjaśnienie istotnych w sprawie okoliczności. Zdaniem Sądu, wobec brzmienia art. 135g ust. 1 ustawy o Policji, organ winien rozpoznać sprawę w oparciu o wszechstronną ocenę wyczerpująco zebranego w sprawie materiału dowodowego i badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść jak i na niekorzyść obwinionego. Takiej oceny w uzasadnieniach wydanych w sprawie orzeczeń z naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa zabrakło. Zebrany w sprawie materiał dowodowy uznano za niewystarczający, a wydane w sprawie orzeczenia za przedwcześnie.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W zakresie zatrudnienia i bezrobocia rozpatrywano sprawy wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U z 2001 r., Nr 6, poz. 56, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekał w kwestiach związanych ze statusem bezrobotnego, zasiłkiem dla bezrobotnych, zasiłkiem przedemerytalnym i świadczeniem przedemerytalnym.

Omawiając sprawy z zakresu dotyczącego statusu osoby bezrobotnej i zasiłku dla bezrobotnych wskazać należy, że w większości Sąd uchylił zaskarżone decyzje organów administracyjnych I i II instancji.

Podstawę uchylenia zaskarżonych decyzji stanowiły uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu przepisów art. art. 7, 77 §1, 80 kpa, 107 §3 tj. naruszeniu

przez organ administracyjny zasady prawdy obiektywnej poprzez niedopełnienie obowiązku oceny na podstawie całego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, a zatem niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, co mogło mieć wpływ na wynik rozstrzygnięcia sprawy.

Podstawę uchylenia decyzji wydanych w zakresie omawianych spraw stanowiło również naruszenie przepisów prawa materialnego. W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 272/07 w przedmiocie utraty statusu osoby bezrobotnej Sąd uchylił decyzje obu instancji stwierdzając naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 33 ust. 4 pkt 3 cytowanej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dokonana wykładnia narusza, zdaniem Sądu jedną z podstawowych zasad wykładni językowej uznającej za niedopuszczalne takie ustalenie znaczenia normy, przy którym pewne jej zwroty traktowane są jako zbędne, a tak w istocie zostało potraktowane prawne pojęcie „uzasadnionej przyczyny”. W konsekwencji uznano, że w świetle treści art. 33 ust. 4 pkt 3 cytowanej ustawy badanie przyczyn odmowy przyjęcia zatrudnienia oferowanego przez organ powinno odwoływać się do przesłanki obiektywnego nakazującego ocenę „odpowiedniości” pracy zdeterminowaną przesłankami (art. 2 ust. 1 pkt 16) oraz do kryterium subiektywnego nakazującego poprzez odwołanie się do kryterium „zasadności” indywidualizację każdego stanu faktycznego poprzez odesłanie do reguł pozaprawnych, np. słusznościowych, które odniesione do sytuacji konkretnej osoby usprawiedliwiają jej postępowanie. Ustawodawca nie sprecyzował zwrotu „uzasadnionej przyczyny”, co uznano za świadomy zabieg mający na celu każdorazowe wypełnianie tego zwrotu konkretną przyczyną uzasadniającą lub też nie -w ocenie organu- powzięcie stosownego rozstrzygnięcia. Uwzględniając powyższe wskazano, iż organ poza badaniem „odpowiedniości” oferowanej formy aktywności zarobkowej winien rozważyć, czy podniesione przez skarżącego powody odmowy przyjęcia propozycji przygotowania zawodowego (przebywanie z rodziną w W., samotne wychowanie dzieci, trudna sytuacja rodzinna i materialna, i in.) stanowią, czy też nie, uzasadnioną przyczynę odmowy jej przyjęcia i stosownie do dokonanych ustaleń rozstrzygnąć sprawę.

Wskazać należy, że w sprawach z zakresu statusu bezrobotnego i należności przedemerytalnych tylko w nielicznej części Sąd skargi oddalał. W wyroku z dnia 26 lutego 2007 r., sygn. akt 881/06 Sąd wyraził pogląd, że nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy powoduje, iż osoba, która prawo takie nabyła, nie spełnia warunków, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 powołanej wyżej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Konsekwencją powyższego jest ustanie prawa do pobierania świadczenia przedemerytalnego. Sąd wskazał, że art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy nie określa, czy chodzi o rentę przyznaną na stałe, czy też okresowo. Tak więc, warunków o jakich w nim mowa nie spełnia zarówno osoba, która nabyła prawo do renty z tytułu niezdolność do pracy przyznanej na czas określony, zatem każde nabycie prawa do renty, czy to stałej czy okresowej powoduje utratę prawa do świadczenia przedemerytalnego. W wyroku z dnia 14 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 806/06 Sąd uznał, iż organy orzekające w sprawie prawidłowo zastosowały art. 150b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Skoro skarżąca, zdaniem Sądu, nie spełniała wszystkich wymogów do przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego, o których mowa w art. 37k ust. 9 tej ustawy, bowiem w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 lipca 2004 r. nie posiadała statusu osoby bezrobotnej, wnioski o przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego dla byłych pracowników przedsiębiorstwa gospodarki rolnej nie mógł być uwzględniony. W wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 249/07 w przedmiocie utraty statusu osoby bezrobotnej Sąd oddalił skargę uzasadniając to tym, że ocena skarżącego dotycząca wysokości oferowanego wynagrodzenia nie może chronić od konsekwencji przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Sąd orzekał ponadto w przedmiocie obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 234/07 Sąd uchylił decyzje obu instancji z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 76 ust. 1 i ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zdaniem Sądu brak pouczenia świadczeniobiorcy o okolicznościach powodujących ustanie prawa do świadczenia zwalnia go z obowiązku zwrotu świadczeń pobranych mimo istnienia tych okoliczności, choćby nawet mógł powziąć o nich wiadomość z innych źródeł. Obowiązek pouczenia spoczywa na organie, samo zaś pouczenie powinno być wyczerpujące, zawierające informacje o obowiązujących w dniu pouczenia zasadach powodujących ustanie prawa do świadczeń. Brak pouczenia zwalnia bowiem osobę bezpodstawnie pobierającą świadczenia z obowiązku ich zwrotu. Pouczenie takie nie może być abstrakcyjne, obciążone brakiem konkretności, a w szczególności nie może odnosić się do wszystkich hipotetycznych okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń. Pouczenie takie bowiem nie mogłoby być uznane za należyte i rodzące po stronie świadczeniobiorcy obowiązek zwrotu świadczenia. Sąd wskazał dalej, że świadczenia zostały wypłacone skarżącemu w sposób, na który nie miała wpływu jego wina, ani też w żaden sposób nie można przyjąć, że w sferze jego świadomości pozostawało pobieranie świadczenia nienależnego.

Sąd orzekał również w przedmiocie obowiązku zwrotu kosztów szkolenia.

W wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/07 Sąd uchylił decyzje organu I i II instancji stwierdzając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 76 ust. 1 i ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Sąd wyraził pogląd, że nie czyni zadość obowiązkowi pouczenia strony przez organ administracji, o którym mowa w powołanym przepisie, odesłanie strony do treści tej ustawy, bez jednoznacznego wskazania jakie konkretne okoliczności implikują ustaniem prawa do pobierania świadczenia pieniężnego. Wskazano dalej, że warunkiem koniecznym do przyjęcia, że strona została pouczona o okolicznościach powodujących utratę prawa do świadczenia jest zamieszczenie dodatkowych stosownych wyjaśnień na temat sposobu rozumienia tego pojęcia w praktyce stosunków zatrudnienia i bezrobocia.

W przedmiocie obowiązku zwrotu kosztów szkolenia Sąd w wyroku z dnia 6 lipca 2007 r., sygn. akt IV SAB/Wr 4/07 zobowiązał Starostę J. do wydania aktu w sprawie z wniosków skarżącej w terminie 14 dni od uprawomocnienia się tego wyroku.

Sprawy pomocy mieszkaniowej

W tym przedmiocie warto odnotować główną tezę uzasadnienia wyroku z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 113/07, według której zaspokojone przez skarżącego potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie bez potrzeby ubiegania się o przydział lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, wyłączają prawo skarżącego do pomocy pieniężnej na spłatę kredytu mieszkaniowego zaciągniętego w banku, w świetle art. 95 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

Z treści wskazanych przepisów ustawy wynika, że intencją ustawodawcy było aby pomoc finansowa była przeznaczana jedynie na uzyskanie przez funkcjonariusza policji mieszkania w miejscowości pełnienia służby. Natomiast z przepisów ustawy o Policji nie wynika, aby powyższe świadczenie miało być przyznawane na spłatę zobowiązań kredytowych. Cel na jaki wspomniana pomoc ma być przeznaczona nie może być dowolnie określony przez funkcjonariusza występującego o jego przyznanie. Celem wymienianych przepisów ustawy o Policji nie było przyznanie jednej grupie zawodowej ułatwień w nabywaniu na własność

lokali mieszkalnych. Pomocy finansowej z cytowanej ustawy nie można utożsamiać z formą bezzwrotnej pożyczki udzielanej przez Państwo obywatelowi na spłatę jego prywatnych zobowiązań (por. wyrok NSA z 7 marca 2006 r., I OSK 554/05). Tę wypowiedź Sąd związał z następującym stanem faktycznym sprawy: w dniu 16 marca 2006 r. aktem notarialnym nr (...) teściowie skarżącego podarowali małżonkom K. lokal mieszkalny w (...) o powierzchni użytkowej (...). Darowany lokal mieszkalny teściowie skarżącego zakupili w 1999 r., zaś w dniu 16 lutego 2001 r. w Banku PKO BP SA w (...) zobowiązując się go spłacić do dnia 1 lutego 2026 r. (...). Raportem z dnia 5 czerwca 2006 r. K.K. wniósł o przyznanie mu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w (...).

Wyrok ten, mimo iż wyraźnie nie nawiązuje w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 122/06 w istocie rozstrzyga kwestię możliwości uzyskania pomocy finansowej na spłatę zaciągniętego kredytu odmiennie niż uczynił to Sąd tego właśnie dnia. Dodać warto, iż dostrzeżona w uzasadnieniu do tego orzeczenia rozbieżność między jego tezami i dotąd wyrażanymi przez składy orzekające Sądu (zbieżnymi zresztą z tym, co stwierdził Sąd w wyroku z dnia 30 maja 2007 r.) stała się przedmiotem narady sędziów Wydziału IV. Teza, że pomoc taka może być przyznana również na spłatę zadłużenia spowodowanego staraniem o lokal mieszkalny nie znalazła, poza składem orzekającym, akceptacji pozostałych Sędziów Wydziału.

Z punktu widzenia praktyki sądowej istotne znaczenie może mieć również orzeczenie Sądu z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 226/07, którym stwierdzono nieważność decyzji I i II instancji. Tym bardziej, że Sąd był w tym przypadku związany oceną prawną dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Decyzją z dnia 6 czerwca 2002 r. Nr 90 Dyrektor Oddziału Terenowego Wojskowej Agencji Mieszkańowej we W. przyznał M. Sz. świadczenie, finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego przy ul. (...) we W. w kwocie 1094,05 zł miesięcznie od dnia 1 czerwca 2002 r. do dnia utraty uprawnień do tego świadczenia. Jako podstawę prawną tej decyzji przywołał art. 49 ust. 5 i art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 121, poz. 1302).

Dyrektor Oddziału Terenowego Wojskowej Agencji Mieszkańowej we W. na podstawie decyzji własnej z dnia [...] r. Nr [...], ustalającej od dnia 1 maja 2003 r. nowy średni koszt najmu 1 m² lokalu mieszkalnego we W. w wysokości 17 zł, decyzją z dnia [...] r. Nr [...] -nazwaną załącznikiem do decyzji z dnia [...] r. Nr [...], w związku z powyższą zmianą średniego kosztu najmu 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz zmianą stawki czynszu, jaką żołnierz uiszczałby, gdyby lokal mieszkalny był osobną kwaterą stałą, zmienił wysokość przyznanego M. Sz. decyzją z dnia [...] r. świadczenia na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego z kwoty 1094,05 zł na kwotę 837,80 zł. W podstawie prawnej tego rozstrzygnięcia organ wskazał § 3 ust. 1 i § 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 121, poz. 1302).

Od decyzji z dnia [...] r. M. Sz. złożył odwołanie, w którym zwrócił się o zweryfikowanie poprawności sposobu naliczenia mu świadczenia, a tym samym o zmianę krzywdzącej go decyzji.

Po rozpatrzeniu odwołania decyzją z dnia [...] r. Nr (...), wydaną na podstawie art. 138 §1 pkt 1 kpa, art. 13 ust. 4 i ust. 5 pkt 2 w związku z art. 49 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.

Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 368 ze zm.) oraz §3, §4 i §5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 121, poz. 1302), Dyrektor Wojskowej Agencji Mieszkaniowej Oddziału Rejonowego we W. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu M. Sz. zarzucił, że decyzje organów obydwu instancji są dla niego niekorzystne i krzywdzące. Podniósł, podobnie jak w odwołaniu, iż nieprawidłowo zastosowano w sprawie przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. W jego ocenie należało zastosować przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zwrotu kosztów dojazdu do miejscowości, w której pełnią czynną służbę wojskową żołnierze zawodowi, i szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego. Argumentuje to faktem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych od 1999 r., tj. po zwolnieniu w dniu 23 sierpnia 1999 r. kwatery stałej, w formie świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego. Z tym faktem wiąże się nabycie uprawnień korzystania z takiej formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, także w zakresie obowiązującego wówczas sposobu jego naliczania.

Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt 4 II SA/Wr 1377/03 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił decyzję Dyrektora Oddziału Rejonowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we W. z dnia [...]r. Nr [...] oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Oddziału Terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we W. z dnia [...]r.

Od powyższego wyroku Sądu pełnomocnik Dyrektora Oddziału Regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wywiódł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Dokonując oceny zasadności skargi kasacyjnej wniesionej przez Dyrektora Oddziału Regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2005r., o którym wyżej mowa Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, choć nie wszystkie podniesione zarzuty Sąd uznał za zasadne. W konsekwencji wyrokiem z dnia 23 marca 2007r., sygn. akt I OSK 444/06 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu.

Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że skoro ani ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 1995r., ani wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 121, poz. 1302) nie zawierają przepisu szczególnego, który dopuszczałby zmianę ostatecznej decyzji w przedmiocie omawianego świadczenia z uwagi na to, że zmianie uległy niektóre czynniki rzutujące na wysokość tego świadczenia, podstawy do wydania przez organ Wojskowej Agencji Mieszkaniowej decyzji z dnia [...] r. zmieniającej decyzję z dnia [...] r. w kwestii wysokości przyznanego tą decyzją świadczenia nie mogły stanowić przepisy § 3 ust. 1 i § 4 wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. powołane w osnowie tej decyzji. Nie daje takiej podstawy również powołany w podstawie kasacyjnej art. 49 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Zmiana tej decyzji mogłaby nastąpić jak podkreślił Sąd I instancji tylko na zasadach i w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Żaden z przewidzianych przez kpa trybów umożliwiających

zmianę decyzji ostatecznej nie został w tym przypadku zastosowany. NSA nie podzielił natomiast poglądu wyrażonego w skardze kasacyjnej, iż z uwagi na zmianę w kilka miesięcy po wydaniu decyzji z dnia [...] r. dwóch czynników rzutujących na wysokość przyznanego żołnierzowi zawodowemu świadczenia decyzja ta stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 kpa.

Podzielił stanowisko Sądu I instancji, że powołane w podstawie prawnej decyzji zmieniającej przepisy nie dawały podstawy do zmiany decyzji z dnia 6 czerwca 2002 r.

Konkludując Sąd stwierdził w uzasadnieniu swego wyroku, że zaskarżona decyzja jako wydana bez podstawy prawnej, została obarczona wadą kwalifikowaną określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu jest jednak nieadekwatne do ciężkości wykazanej organowi administracyjnemu wady. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd administracyjny obowiązany jest stwierdzić nieważność - a nie uchylić - decyzji, jeżeli ustali zaistnienie wady powodującej jej nieważność nie badając wpływu tej wady na treść zaskarżonej decyzji.

Pomoc społeczna

Wśród spraw dotyczących wskazanej materii zdecydowaną większość stanowiły sprawy, w których przedmiotem skargi były rozstrzygnięcia organów dotyczące zasiłków celowych i okresowych, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.), w znacznie mniejszym zakresie natomiast były to sprawy, których przedmiotem były rozstrzygnięcia organów dotyczące przyznania usług opiekuńczych.

W 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 grupie spraw, których przedmiotem były decyzje organów dotyczące przyznania zasiłków celowych, na uwagę zasługuje wyrok z dnia 31 stycznia 2007r. sygn. akt IV SA/Wr 849/06, w którego motywach, na tle rozważań dotyczących wadliwie zdaniem skarżącego ustalonej właściwości miejscowej prowadzącego postępowanie organu I instancji, Sąd wyraził następujący pogląd: „skoro celem rodzinnego wywiadu środowiskowego jest dokonanie ustaleń faktycznych, które mają pomóc w określeniu potrzeb osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenia z pomocy społecznej, to naturalnym jest, że wywiad ten przeprowadza się w lokalu, w którym osoba lub rodzina zamieszkuje. Zatem miejscem zamieszkania w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej jest lokal (mieszkanie) zajmowany przez osobę lub rodzinę występującą o pomoc, a nie w ogóle miejscowość jako taka. Takie rozumienie tego pojęcia znajduje swoje rozwinięcie w treści wywiadu, w którym zamieszcza się informację o mieszkaniu, jego wyposażeniu, utrzymaniu, wydatkach mieszkaniowych”.

W innym wyroku z dnia 19 września 2007r. sygn. akt IV SA/Wr 271/07 uchylającym decyzję organu I i II instancji w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku celowego Sąd wskazał, że: ”fakt nieposiadania przez pracowników prawidłowej legitymacji służbowej, nie odbierając im statusu pracowników socjalnych, pozwalał skarżącemu zasadnie zakwestionować ich upoważnienie do formalnego wypełnienia kompetencji. Brak zgody strony na podjęcie czynności służbowych przez osoby legitymujące się wadliwymi dokumentami upoważniającymi do wykonywania takich czynności jest działaniem mieszczącym się w granicach

prawa. Powyższe oznacza, że niezależnie od stawianych przez skarżącego zarzutów wywiad środowiskowy (...) nie odbył się z przyczyn leżących po stronie organu. Zatem niedopatrzenie organu w zakresie wyposażenia pracowników w prawidłowe dokumenty nie może obciążać strony postępowania egzekwującej normatywne wymogi stawiane pracownikom socjalnym”.

W zakresie spraw należących do określonej na wstępie kategorii należy również wskazać skargi na rozstrzygnięcia organów w przedmiocie odmowy, bądź przyznania zasiłku rodzinnego, których materialnoprawną podstawę stanowią przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003r o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr. 228, poz. 2255 ze zm.).

Na tle stanu faktycznego sprawy o sygn. akt IV SA/Wr 63/07 powstał spór, czy skarżąca będąca kuratorem upośledzonej umysłowo pełnoletniej siostrzenicy, wobec treści art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy należy do kręgu osób, którym przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego. Zdaniem Sądu (wyrok z dnia 18 kwietnia 2007r), uprawnionym do otrzymania zasiłku rodzinnego nie może być kandydat, czy osoba spełniająca warunki do sprawowania opieki ale osoba wyznaczona do sprawowania opieki. Opiekunem prawnym jest ten, którego ustanowi sąd opiekuńczy (art. 145 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego). Zatem legitymację opiekuna prawnego, a tym samym legitymację do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych ma ten, kto legitymuje się postanowieniem sądu.

W innym wyroku z dnia 12 września 2007r. sygn. akt IV SA/Wr 178/07 wyrażono pogląd, zgodnie z którym sposób określenia na użytek ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcia rodziny oraz osoby samotnie wychowującej dziecko wskazuje na to, że ustawodawca dla potrzeb ustalania prawa do świadczeń uregulowanych w ustawie za istotny uznał status prawny osoby wnioskującej, a nie sytuację faktyczną w jakiej się ona znajduje. Powyższe nakłada na organy obowiązek zbadania w pierwszej kolejności statusu prawnego osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne.

Wśród spraw z zakresu szeroko pojętej pomocy społecznej należy również zwrócić uwagę na prawomocne orzeczenia wydane w sprawach, w których przedmiotem były skargi na orzeczenia w przedmiocie przyznania zaliczki alimentacyjnej wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 22 kwietnia 2005r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.).

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2007r. sygn. akt IV SA/Wr 4/07 Sąd, wobec podnoszonych w skardze argumentów mających na celu podważenie ustaleń organu dotyczących braku po stronie skarżącej przymiotu osoby samotnie wychowującej dziecko, wskazał że odrębne zamieszkiwanie rodziców nie wyklucza wspólnego wychowywania dzieci, bowiem we wspólnym wychowywaniu dzieci nie chodzi o bieżącą pieczę nad nimi przez 24 godziny na dobę.

W innym wyroku z dnia 28 sierpnia 2007r. sygn. akt IV 217/07, w kontekście skargi złożonej przez dłużnika alimentacyjnego, któremu Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło przymiotu strony w postępowaniu w przedmiocie przyznania zaliczki alimentacyjnej, Sąd wskazał, że nie istnieje regulowany jednoznacznie przepisami ustawy z dnia 22 kwietnia 2005r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, interes prawny lub obowiązek dający skarżącemu, jako dłużnikowi alimentacyjnemu, prawo do udziału w postępowaniu w sprawie zaliczki alimentacyjnej dla jego córki.

Z kolei w sprawie sygn. akt IV SA/Wr 333/07 w motywach rozstrzygnięcia uchylającego obie decyzje w przedmiocie odmowy przyznania zaliczki alimentacyjnej (wyrok z dnia 3 października 2007r.) Sąd stwierdził, że skoro ustawodawca żąda od osoby mającej prawo do świadczeń alimentacyjnych, w przypadku dochodzenia świadczeń alimentacyjnych od dłużnika alimentacyjnego zamieszkałego za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, złożenia informacji o stanie egzekucji i nakazuje w takim

przypadku organowi właściwemu wierzyciela wydać decyzję o przyznaniu zaliczki na podstawie informacji o stanie egzekucji, należy uznać za nieuprawnione żądanie organów orzekających w sprawie przedstawienia przez skarżącą informacji o bezskuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Stosowanie wymogu złożenia informacji o bezskuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych i wysokości wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych w przypadku dłużników mających miejsce zamieszkania za granicą, prowadziłyby do wydania rozstrzygnięć krzywdzących stronę. W ocenie Sądu, „należy zatem przepisy art. 10 ust. 1 a i ust.5 pkt 2a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej uznać za regulację szczególną, wprowadzoną ze względu na trudną sytuację osób będących w potrzebie i zależnych pod względem utrzymania od osób przebywających za granicą oraz ze względu na to, że dochodzenie roszczeń alimentacyjnych lub egzekucja orzeczeń za granicą napotyka na poważne trudności natury prawnej i praktycznej, a także za próbę znalezienia środków zmierzających do rozwiązania tych zagadnień i przezwyciężenia tych trudności”.

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

W indywidualnych sprawach z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz działalności badawczo rozwojowej Sąd rozstrzygał o legalności decyzji Rektora Uniwersytetu W., Rektora Politechniki W. oraz Rektora Akademii Wychowania Fizycznego we W. w przedmiocie skreślenia z listy studentów, odmowy przyjęcia na studia, nie przyznania stypendium za wyniki w nauce, skreślenia z listy uczestników studium doktoranckich oraz zwolnienia z obowiązku opłaty za I semestr studiów zaocznych.

W wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 107/06 oddalono skargę na decyzję Rektora Uniwersytetu W. w przedmiocie skreślenia z listy uczestników studium doktoranckiego. W uzasadnieniu Sąd uznał, że z przepisów prawa materialnego wynika, iż uczestnikom studiów doktoranckich przysługują nie tylko uprawnienia, ale jest na nich nałożony także obowiązek realizacji programu, składania sprawozdań z przebiegu pracy, złożenia egzaminów i obrona pracy. Jako uczestnik studiów doktoranckich skarżący nie wykazywał postępu w pracy naukowej o czym świadczą zawarte w aktach sprawy, opinie opiekunów naukowych skarżącego. Stanowisko to potwierdził NSA w wyroku z dnia 6 września 2007 r., I OSK 907/07.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi kasacyjnej, NSA wypowiedział się także w kwestii wyłączenia sędziego. Skarżący podniósł bowiem, że w niniejszej sprawie, w składzie orzekającym „znalazły się przynajmniej dwie osoby będące aktualnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi Uniwersytetu W., a więc pozostające faktycznie w podległości służbowej wobec organu odwoławczego i wniósł o rozważenie tej okoliczności z urzędu niezależnie od granicy skargi kasacyjnej”. Zdaniem NSA nie można podzielić poglądu „zawierającego sugestię, że w każdym przypadku, w którym w postępowaniu sadowoadministracyjnym rozpoznawana jest skarga na decyzję rektora wyższej uczelni wyłączeniu od rozpoznania sprawy winni podlegać wszyscy sędziowie, którzy są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi tej uczelni. Brak jest bowiem w przepisach ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uzasadnienia dla takiego stanowiska.

W wyroku z dnia 1 marca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 7/07, uchylono decyzję Prorektora do Spraw Nauczania U.W. w przedmiocie zwolnienia z obowiązku wniesienia opłaty za I semestr studiów zaocznych. Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowiła uchwała Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego nr 102/2000 z dnia 29 listopada 2000 r. określająca zasady rekrutacji na I rok studiów w Uniwersytecie

Wrocławskim w roku 2001/2002. Uchwała ta wskazuje, jako jeden z warunków przyjęcia na studia niestacjonarne, obowiązek przedstawienia przez kandydata dowodu opłaty za I semestr. Warunek ten został opublikowany w Informatorze dla Kandydatów na I rok studiów w Uniwersytecie Wrocławskim w roku akademickim 2001/2002. W rozstrzyganej sprawie Sąd stwierdził, że powyższa uchwała, opublikowana w części wstępnej informatora, nie zawiera jednak postanowień wskazujących, by potwierdzenie opłaty za I semestr studiów było dokumentem warunkującym przyjęcie na studia.

W wyroku z dnia 28 marca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 803/06 uchylono decyzję Rektora U. W. w przedmiocie nie przyznania stypendium za wyniki w nauce. Podstawą odmowy było według organu niespełnienie warunków § 30 Regulaminu Uniwersytetu Wrocławskiego przyznawania i wypłacania świadczenia pomocy materialnej dla studentów Uniwersytetu Wrocławskiego. Regulamin ten został wprowadzony zarządzeniem Nr 98/2005 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 20 października 2005 r. Zarządzenie w § 5 stanowi, że Regulamin wchodzi w życie z dniem podpisania, z mocą od dnia 1 września 2005 r., za wyjątkiem § 36 Regulaminu, który wchodzi w życie z dniem 1 października 2006 r. Zgodnie z art. 186 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, regulamin powinien określać wysokość świadczeń, sposób przyznawania i wypłacania, ustalania szczegółowych kryteriów trybu udzielania świadczeń, wzór wniosku o przyznanie stypendium socjalnego, sposób udokumentowania sytuacji materialnej oraz, że zakres spraw objętych regulaminem został sprecyzowany i ograniczony. W ocenie Sądu określony w Regulaminie UW. warunek do otrzymania stypendium naukowego, w postaci obowiązku złożenia indeksu do 30 września, wykracza poza zakres spraw przekazanych w art. 186 § 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Sąd uznał także, że wskazany w § 30 omawianego regulaminu termin do składania indeksów jest terminem porządkowym.

W wyroku z dnia 28 marca 2007 r. sygn. akt 23/07, stwierdzono nieważność decyzji Rektora U. W. w przedmiocie skreślenia z listy studentów z powodu niedokonania wymaganych opłat za studia oraz uchylono decyzję Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii U. W. wydaną w trakcie postępowania administracyjnego. Sąd stwierdził, iż zaniechanie przez organ uczelni obowiązku doręczenia decyzji wydanej w sprawie skreślenia z listy studentów i ograniczenie się do zawiadomienia strony o jej treści pismem, które nie zawiera wszystkich elementów decyzji, uchybia procedurze administracyjnej. W ocenie Sądu odpowiedniość stosowania przepisów k.p.a. do decyzji wydawanych przez uczelnię wyższą w indywidualnych sprawach studenckich należy rozumieć wprost. Oznacza to, że w przypadku wydania decyzji o skreśleniu z listy studentów stosownie do art. 109 § 1 k.p.a. powinno nastąpić jej doręczenie stronie na piśmie w oryginale. Zawiadomienie strony o treści wydanej decyzji nie jest równoznaczne z faktem jej doręczenia.

W wyroku z dnia 26 września 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 15/07, uchylono zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji w przedmiocie skreślenia z listy studentów. Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisu art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym., który stanowi, iż kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej skreśla studenta z listy studentów w przypadku niezłożenia w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego. Sąd uznał, że w ustalonym stanie faktycznym sprawy brak jest przesłanek, o których mowa w art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy. W toku sprawowanej kontroli sąd administracyjny nie ma obowiązku odtwarzania procesu decyzyjnego, nie powinien też być skazywany na domysły, co w istocie rzeczy stanowiło podstawę rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Organ administracyjny orzekając w sprawie administracyjnej w takim przypadku ma możliwość wyboru określonej konsekwencji prawnej (skreśla, odmawia skreślenia z listy studentów), jednakże –

zwłaszcza, gdy wybiera pierwszą z tych ewentualności, zobowiązany jest do szczegółowego uzasadnienia rozstrzygnięcia decyzji.

Sprawy dostępu do informacji publicznej

W sprawach z zakresu 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 zmniejszenia wpływu spraw, bowiem na przestrzeni 2007 r. do tutejszego Sądu wpłynęło zaledwie 7 skarg w przedmiocie informacji publicznej. Dominowały skargi na bezczynność podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

Jednak, w przypadku gdy skarżący nie wykorzystali służących im w postępowaniu administracyjnym środków zwalczania bezczynności w zakresie wydawania decyzji, skargi te były odrzucane przez Sąd (postanowienie z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt IV SAB /Wr 48/06 ,postanowienie z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SAB/Wr 5/07, postanowienie z dnia 23 maja 2007 r. sygn. akt IV SAB/Wr 12/07) i tym samym kontynuowano pogląd wyrażony w wyrokach Naczelnego Sadu Administracyjnego: z dnia 18 marca 2005 r., sygn. akt OSK I 1209/04 oraz z dnia 8 lipca 2005 r., sygn. akt OSK I 1682/04.

Sąd wypowiedział się również w kwestii zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym względzie na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt IV SAB/Wr 8/07 , w którym wyrażono pogląd o niedopuszczalności skargi, jeśli jej przedmiotem jest bezczynność organu w udzieleniu informacji należącej do sfery prawa, albowiem informacja publiczna dotyczy wyłącznie sfery faktów.

Powyższe postanowienie zapadło w sprawie, w której strona skarżąca zarzucała między innymi bezczynność dyrektora generalnego spółki E.K.E. S.A we W. w zakresie nieudzielenia odpowiedzi na pismo skarżących, w którym domagali się oni wskazania trybu odwoławczego od decyzji stwierdzającej nielegalny pobór energii elektrycznej.

W postanowieniu z dnia 1 marca 2007 r. sygn. akt IV So/Wr 11/06 Sąd dzieląc poglądy wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji, wskazał, że sposób wykonywania obowiązków zarządcy wspólnoty mieszkaniowej dokonywany w oparciu o ustawę o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903 ze zm.), nie jest ani wykonywaniem władzy publicznej, ani wykonywaniem zadań publicznych. Żaden przepis tej ustawy nie przyznaje bowiem zarządcy wspólnoty mieszkaniowej, bez względu na zamierzone czy realizowane przez nie cele prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Treść przepisów ustawy o własności lokali wskazuje, iż zarządzając wspólnotą mieszkaniową PKP S.A. - Oddział Gospodarowania Nieruchomościami we W. nie wykonuje w tym zakresie funkcji administracji publicznej. Nie jest to bowiem podmiot powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, a jego działania nie mają charakteru władczych działań organów administracji publicznej, a zatem bezczynność w zakresie udzielenia informacji o sposobach gospodarowania środkami wspólnoty mieszkaniowej nie jest objęta kognicją sądów administracyjnych, albowiem nie mieści się w kategorii spraw wynikających z przepisu art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sprawy samorządowe

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego rozpatrywanych przez sąd dominowały skargi organów nadzorczych na uchwały jednostek samorządu terytorialnego (32). W pozostałym zakresie przedmiotem rozpoznania były skargi jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze (12) oraz skargi osób fizycznych na uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego (9).

Statuty samorządowych jednostek organizacyjnych

Wyrokiem z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 66/07, Sąd stwierdził nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Sz. P. w sprawie utworzenia i nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Sz. P. Naruszały one bowiem w sposób istotny ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz przepisy Kodeksu cywilnego. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że w przepisach ustawy o samorządzie gminnym nie zawarto unormowania regulującego kwestię wymogów co do zakresu oraz formy czynności prawnej udzielanego przez wójta pełnomocnictwa dla kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wobec tego w tej materii obowiązuje kompleksowe uregulowanie ustawowe zamieszczone w Kodeksie cywilnym. Zakres pełnomocnictwa o którym mowa w art. 47 ustawy o samorządzie gminnym każdorazowo określa wójt zgodnie z potrzebami funkcjonowania konkretnej gminnej jednostki organizacyjnej, uwarunkowanymi charakterem wykonywanych przez nią zadań. Przy czym nie można zakładać, że za każdym razem udziela on pełnomocnictwa ogólnego, które zgodnie z art. 99 Kodeksu cywilnego powinno być pod rygorem nieważności udzielone na piśmie. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że udzielanie pełnomocnictwa kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych należy do wyłącznej kompetencji wójta i w tym zakresie – ze względu na charakter czynności prawnych dokonywanych przez podmioty umocowane – podlega on wyłącznie regulacjom rangi ustawowej, a co za tym idzie jakakolwiek ingerencja przez organ stanowiący w tą sferę aktywności narusza z jednej strony kompetencje organu wykonawczego – poprzez narzucenie formy udzielanego pełnomocnictwa, z drugiej zaś strony godzi w uregulowania Kodeksu cywilnego, poprzez rozszerzenie ustawowego nakazu udzielania pełnomocnictwa w formie pisemnej w związku z zastosowaniem sankcji nieważności.

Pomoc społeczna

W zakresie spraw dotyczących pomocy społecznej na uwagę zasługuje wyrok, z dnia 25 kwietnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 67/07, którym Sąd stwierdził nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Sz. P. w przedmiocie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64 poz. 593 ze zm.) nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej, przy czym przepis art. 107 § 2 kpa, zgodnie z którym przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna określać decyzja, nie ma charakteru normy kompetencyjnej, która pozwałaby organom stanowiącym gminy dokonywać takich regulacji. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego bądź wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast, kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować.

Gospodarka komunalna, gospodarowania mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy

W zakresie spraw związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a w szczególności zarządzaniem lokalowym zasobem gminy, tradycyjnie najczęściej problemów stwarzała organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego interpretacja przepisów art. 4 i art. 21 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.). Nagminnie dochodziło do naruszenia norm kompetencyjnych uprawniających organy stanowiące gminy do ustalenia zasad gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

Wyrokiem z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 389/07, Sąd stwierdził częściową nieważność uchwały Rady Gminy K. W. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Sąd uznał, że przepisy uchwały w zaskarżonym zakresie w sposób istotny naruszają art. 21 ust. 3 i art. 4 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.). Zdaniem sądu postanowienia stwierdzające, że najem lokalu mieszkalnego (socjalnego) przysługuje tylko tym spośród mieszkańców gminy, którzy przez oznaczony w uchwale okres czasu zamieszkują i są zameldowani na pobyt stały na terenie gminy, wprowadza nieuzasadniony prawnie podział mieszkańców gminy (wśród tych, którzy spełniają warunki do uzyskania najmu lokalu) i łączy z tym określone skutki. Przyjęte rozwiązanie eliminuje możliwość najmu lokalu nie tylko tych mieszkańców gminy, którzy zamieszkują na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu, choć nie są zameldowani ale i tych, którzy zamieszkują i są tu zameldowani na pobyt stały, ale przez okres krótszy niż podany w przedmiotowej uchwale mimo, iż mogą oni spełniać podstawowe kryteria uprawniające do uzyskania lokalu i zasobu gminy w drodze najmu. Takie uregulowanie zawarte w akcie prawa miejscowego narusza zarówno postanowienia art. 4 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jak i postanowienia art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W wyroku z dnia 26 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 657/06, Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w K. w przedmiocie przyznania pustostanu położonego w K. przy ul. Ł. na rzecz A.P. W uzasadnieniu wskazano, że w zakresie pojęciowym „zasad i kryteriów”, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do przyznawania konkretnego lokalu wskazanej imiennie osobie. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, iż rada nie ma kompetencji do udzielenia zgody indywidualnym osobom na przyznawanie im lokali wchodzących do gminnego zasobu mieszkaniowego. To, komu i w jakim trybie przydzielane jest mieszkanie reguluje uchwała Rady w sprawie zasad wynajmowania lokali zaś jej wykonanie, wydanie indywidualnego rozstrzygnięcia, należy do organu wykonawczego gminy.

Wyrokiem z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 432/07 Sąd oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, którym stwierdzono nieważność uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K.G.. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził, że skoro ustawodawca przewidział możliwość ustalania zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu w art. 21 ust. 2 z dnia 21 maja 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.), to tym samym nie jest

możliwe określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego obniżenie czynszu w uchwale podjętej na podstawie tego upoważnienia. Zdaniem Sądu w zakresie pojęciowym zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, nie mieści się możliwość określenia wysokości dochodów uzasadniających zastosowanie obniżek czynszu. O ile zasady wynajmowania lokali, będące w istocie elementem zasad zarządu mieniem gminy, zakwalifikować należy do aktów prawa miejscowego, o tyle wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym nie ma takiego charakteru. Decyduje o tym treść i charakter prawny postanowień zawartych w tym akcie. Treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, analiz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze. Nie są to zapisy mające charakter normatywny, a jedynie indykatory. Przy czym nie ulega wątpliwości, że za prawo miejscowe mogą być uznane jedynie przepisy mające charakter norm prawnych. Ponadto stwierdził, że przepis art. 6 f ustawy o ochronie praw lokatorów [...] odnosi się wyłącznie do lokali niewchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego- zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów [...] i przewiduje odmienne ustalenie praw i obowiązków wymienionych w przepisach art. 6a - 6e ustawy o ochronie praw lokatorów [...], a nie eliminację określonego uprawnienia mocą jednostronnego oświadczenia woli. Wobec czego Sąd stwierdził należy, że żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów [...] nie upoważnia rady gminy do zamieszczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów [...] zapisów o charakterze klauzul umownych.

Szkoły i placówki oświatowe

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 860/06, Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego stwierdzające nieważność uchwały Zarządu Powiatu w Głogowie z dnia 29 sierpnia 2006 r. Nr 103/2006 w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Głogowie. W ocenie Sądu analiza poglądów doktryny i orzecznictwa, a także wykładnia gramatyczna pojęcia rażącego naruszenia prawa daje podstawę do uznania, że sporna uchwała nie narusza rażąco prawa.

W wyroku z dnia 30 maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 122/07 w sprawie skargi Wojewody na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku w przedmiocie opłat za świadczenia przedszkoli i zespołów przedszkolno-żłobkowych Sąd stwierdził nieważność zaskarżone uchwały w całości. Sąd wskazał, że rada gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 278/07 oddalono skargę Powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności części uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, za wysługę lat, mieszkaniowego oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli. Skład orzekający wskazał, iż zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie z zakresu prawa pracy panuje niekwestionowane przekonanie, że jeżeli pracownik spełni wymagania określone w rozporządzeniu i regulaminie, w wyniku czego dodatek motywacyjny został mu przyznany, to staje się on składnikiem jego wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Przyjmuje się, że przyznanie tego dodatku, równoznaczne ze zmianą warunków płacy na korzyść pracownika następuje w drodze tzw. dorozumianego porozumienia zmieniającego, gdyż pracownik w milczący sposób akceptuje korzystniejsze dla siebie warunki. Jeżeli dodatek motywacyjny jest objęty warunkami indywidualnej umowy o pracę, pozbawienie tego dodatku, jako stałego składnika wynagrodzenia wymaga wypowiedzenia warunków płacy (art. 42 k.p.). Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego regulacji przewidującej jednostronne pozbawienie lub zmniejszenie albo zawieszenie tego składnika wynagrodzenia byłoby zatem sprzeczne z przepisami kodeksu pracy (art. 42 § 1 w zw. z art. 29 § 1). Zmiana tego składnika wynagrodzenia na niekorzyść pracownika wymaga zatem wypowiedzenia zmieniającego.

W wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 292/07 w sprawie skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze w przedmiocie zmiany uchwały nr LXX/379/2002 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 6 marca 2002 r. w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic obwodów, stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic ich obwodów, podjęta została bez spełnienia określonego w art. 17 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, obowiązku uprzedniego uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, narusza w sposób istotny prawo.

W wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 301/07 w sprawie skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Jelcz-Laskowice w przedmiocie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, stwierdzono nieważność § 2, § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 zaskarżonej uchwały. Sąd uznał, iż wysokość środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną powinna zostać określona w budżecie gminy, czyli w uchwale podejmowanej w szczególnym trybie, podlegającej nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej. Z treści przepisu art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela wynika bowiem jednoznacznie norma wskazująca, iż rada gminy nie jest uprawniona do podejmowania uchwał zwykłych w sprawie wysokości i zasad udzielania pomocy dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, lecz jest zobowiązana do przeznaczania, corocznego zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel w budżecie gminy.

W tym orzeczeniu Sąd zwrócił także uwagę, że w zakresie pojęciowym regulacji zobowiązującej (upoważniającej) dany organ do określenia rodzaju, warunków i sposobu przyznawania środków finansowych dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę, nie mieści się kompetencja organu stanowiącego samorządu nakazująca dyrektorom szkół powoływanie specjalnej komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze administracyjnej przyznawania świadczeń. Powołanie komisji poza ramami wykraczającymi poza strukturą ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) stanowi istotne naruszenie prawa. Dyrektor szkoły może tworzyć komisje pomocnicze. Jednakże takie komisje, nie biorąc formalnego (procesowego) udziału w postępowaniu decyzyjnym, mają za zadanie jedynie przygotowanie rozstrzygnięcia. Oznacza to, że pomocniczy charakter takich komisji wyklucza możliwość przypisania im formalnej roli procesowej.

Pozaorzecznicza działalność sędziów i asesorów (konferencje i szkolenia)

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

Konferencje i szkolenia:

- 29 stycznia 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład prof. dra hab. Piotra Tulei na temat: „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji”; udział: sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziego;
- 26 stycznia 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA Ryszarda Pęka – Prezesa Sądu na temat: „Organizacja wymiaru sprawiedliwości”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 12 – 13 stycznia 2007 r. – Warszawa – Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego organizowane przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; udział: Sędzia WSA Ludmiła Jajkiewicz, Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska, Sędzia WSA Marta Semiczek;
- 9 lutego 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego WSA prof. UW r. dr hab. Małgorzaty Masternak – Kubiak, Sędziego WSA we Wrocławiu, na temat: „Podstawy wiedzy o państwie i prawie”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 19 lutego 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład dra Aleksandra Cieślińskiego na temat: „Stosowanie prawa wspólnotowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym” oraz „Wprowadzenie do prawa materialnego Unii Europejskiej”; udział: sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziego;
- 2–3 lutego 2007 r.; 16-17 marca 2007 r.; 13–14 kwietnia 2007 r.; 11–12 maja 2007 r.; 1–2 czerwca 2007 r. – Warszawa – Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego organizowane przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; udział: Sędziego WSA Ludmiła Jajkiewicz, Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska, Sędzia WSA Marta Semiczek;
- 15 – 16 marca 2007 r. Paryż - Prezes WSA Ryszard Pęk – wystąpienie podczas Kolokwium „Sądownictwo administracyjne w Europie”, organizowanym przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz „Mission de recherche Droit et Justice”;
- 23 marca 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA Henryka Ożoga na temat: „Organizacja wymiaru sprawiedliwości”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 23 – 27 kwietnia 2007 r. – Luksemburg – konferencja szkoleniowa w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości organizowana przez Zrzeszenie Prawników Polskich – Zarząd Oddziału w Katowicach; udział: Asesor Anetta Chołuj, Asesor Ewa Kamieniecka, Asesor Katarzyna Borońska;
- 27 kwietnia 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA prof. dra hab. Tadeusza Kuczyńskiego, na temat: „Status urzędnika”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;

- 18 maja 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA Henryki Łysikowskiej – Wiceprezes Sądu – na temat: „Kultura sądu – komunikacja ze społeczeństwem”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 18 maja 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA Jolanty Sikorskiej – Wiceprezes Sądu – na temat: „Zagadnienie integracji europejskiej i współpraca międzynarodowa”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 21 – 23 maja 2007 r. – Jaworze (Beskid Śląski) – konferencja sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach ogólnoadministracyjnych organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach; udział: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes, Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes, Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska – Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej oraz sędziowie i asesory Wydziału II;
- 28 – 31 maja 2007 r. – Sterdyń – organizowane przez Izbę Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkanie konferencyjno-szkoleniowe dotyczące oceny orzecznictwa Izby Finansowej oraz omówienia problemów postępowania międzyinstancyjnego; udział: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes, Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes;
- 14 maja 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład dra Aleksandra Cieślińskiego na temat: „Wprowadzenie do zasad jednolitego rynku ze szczególnym uwzględnieniem swobodnego przepływu pracowników”; udział: sędziowie, asesory, referendarze i asystenci sędziego;
- 18 maja 2007 r. – Baranowo koło Poznania – wygłoszony podczas Konferencji Szkoleniowej organizowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wykład Prezesa WSA we Wrocławiu, Sędziego NSA Ryszarda Pęka, na temat: „Funkcjonowanie i aktualne kwestie podejmowane przez Krajową Radę Sądownictwa”.
- 22 czerwca 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Sędziego NSA Mirosławy Rozbickiej – Ostrowskiej na temat: „Organizacja i funkcjonowanie wojewódzkich sądów administracyjnych”; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 27 – 29 czerwca 2007 r. – Sterdyń – organizowana przez Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego konferencja poświęcona problematyce dostępu do informacji publicznych oraz zagadnieniom z tym związanym, a nadto problematyce skarg i wniosków; udział: Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes, Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska – Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej (Rzecznik Sądu);
- 27 – 29 czerwca 2007 r. – Konstancin – organizowana przez Wydział I Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego konferencja poświęcona zagadnieniom prawa celnego; udział: Sędzia NSA Anna Moskała;
- 27 lipca 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny – przewodniczenie Komisji Egzaminacyjnej przez Sędzię NSA Henrykę Łysikowską – Wiceprezes; udział: uczestnicy stażu urzędniczego pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Gliwicach i Opolu;
- 17 – 19 września 2007 r. – Głucholazy – organizowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu szkolenie sędziów i asesorów sądowych orzekających w sprawach podatkowych w wojewódzkich sądach administracyjnych w Gliwicach, Opolu, Rzeszowie i we Wrocławiu; udział:

- Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes, Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes oraz sędziowie i asesory Wydziału I;
- 8 i 17 października 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - szkolenie z zakresu BHP, OC; udział: sędziowie, asesory, referendarze, asystenci i pracownicy administracyjni Sądu;
 - 8 – 10 października 2007 r. – Jaworze koło Bielska Białej – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach Polsko – Niemiecka Konferencja Sędziów Orzekających w Sprawach Podatkowych; udział: Sędzia NSA Lidia Błystak, Sędzia NSA Halina Betta, Sędzia WSA Ewa Kamieniecka, Asesor Marek Olejnik;
 - 17 – 19 października 2007 r. – Karpacz – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu Konferencja szkoleniowa dla sędziów i asesorów tutejszego Sądu; udział: Sędzia NSA Ryszard Pęk – Prezes, Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes oraz sędziowie i asesory orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu. Wygłoszenie wykładu przez: prof. dra hab. Krzysztofa Wójtowicza na temat: „Zasady ogólne i prawa podstawowe w praktyce ETS i sądów krajowych”; prof. dr hab. Barbarę Adamiak na temat: „Tożsamość sprawy sądowoadministracyjnej”; Sędziego NSA Henryka Ożoga na temat: „Uzasadnienie wyroku w teorii i praktyce”; Sędziego NSA Jolantę Sikorską – Wiceprezes – na temat: „Naruszenie przez sąd przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na tle skarg i wniosków kierowanych przez strony do Prezesa Sądu”; Sędziego NSA Mirosławę Rozbicką – Ostrowską na temat: „Wojewódzki Sąd Administracyjny jako podmiot zobowiązany w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej”;
 - 13 – 18 października 2007 r. – Florencja – organizowana przez Zrzeszenie Prawników Polskich – Oddział w Katowicach IV Konferencja Prawa Europejskiego; udział: Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes;
 - 5 – 7 listopada 2007 r. – Wrocław – organizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w porozumieniu z Izbą Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego ogólnopolska konferencja sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych. Wygłoszenie wykładu:
 - Sędziego NSA Adama Bącala na temat: „Podatek od towarów i usług – orzecznictwo sądów administracyjnych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”;
 - prof. Andrzeja Gomulowicza i Sędziego NSA Bogusława Dautera na temat: „Koszty uzyskania przychodu w orzecznictwie sądów administracyjnych i w judykaturze”;
 - Sędziego NSA Ryszarda Pęka – Prezesa – na temat: „Orzecznictwo WSA – problemy proceduralne”;
 - prof. Jana Miodka na temat: „Językoznawcze impresje na temat języka prawa”.
 - 14 grudnia 2007 r. – Warszawa – organizowana przez Krajową Radę Sądownictwa wraz ze Stowarzyszeniem Sędziów Polskich „Iustitia” Konferencja na temat: „Dobro Rzeczypospolitej niechaj będzie najwyższym prawem”; udział: Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska, Sędzia NSA Lidia Błystak;
 - od stycznia do maja oraz od października do grudnia 2007 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – zajęcia szkoleniowe z języka angielskiego; udział: sędziowie, asesory, referendarze, asystenci sędziego;
- w 2007 r., w ramach harmonogramu zajęć aplikanckich, praktyki w Sądzie odbyło:

29 aplikantów prokuratorskich oraz 22 aplikantów radcowskich, nad którymi patronat sprawowali Sędziowie orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu;

Zajęcia dydaktyczne sędziów i asesorów w szkołach wyższych:

- Sędzia NSA Henryka Łysikowska – Wiceprezes – prowadzi wykłady na Podyplomowym Studium Prawa Podatkowego na Uniwersytecie Wrocławskim;
- Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska – wykłada na Podyplomowym Studium Legislacji na Uniwersytecie Wrocławskim oraz w Dolnośląskiej Wyższej Szkole Służb Publicznych „Asesor” we Wrocławiu;
- Sędzia WSA Anna Siedlecka – wykłada w Państwowej Szkole Zawodowej im. Witelona w Legnicy, zajęcia z przedmiotu postępowanie administracyjne i sądownicze;
- Sędzia NSA Jolanta Sikorska – Wiceprezes – prowadzi zajęcia z aplikantami sądowymi z okręgu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oraz Sądu Okręgowego we Wrocławiu;
- Sędzia NSA dr Zygmunt Wiśniewski – jest zatrudniony na stanowisku adiunkta na Politechnice Wrocławskiej w Studium Nauk Humanistycznych;
- Asesor WSA Dagmara Dominik – prowadzi zajęcia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Koninie w ramach studiów podyplomowych „Podatki”, przedmiotem zajęć jest międzynarodowe prawo podatkowe oraz strategia podatkowa;

Sędziowie prowadzący zajęcia 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. dr hab. Tadeusz Kuczyński,

Sędzia WSA prof. UW r. dr hab. Małgorzata Masternak – Kubiak,

Sędzia WSA dr Marcin Miemieć.

Publikacje w prasie fachowej sędziów i asesorów WSA we Wrocławiu

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński

– „Odesłanie do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych”, Przegląd Sądowy nr 10/2007.

Sędzia WSA Andrzej Cisek

– System Prawa Cywilnego, Prawo Rzeczowe tom IV Warszawa 2007, rozdział III „Użytkowanie wieczyste” s. 141-229.

Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak

– Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP, [w:] Nowe prawo o szkolnictwie a podmiotowość studenta, pod red. A. Szadok - Bratuń, Kolonia Limited Wrocław 2007 r., s. 13-20;

– Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego, NSA Warszawa 2007 r., s. 335-352;

– Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06), „Przegląd Sejmowy” 2007 r., nr 2, s. 171-175.

Asesor WSA Dagmara Dominik

- „Nowa dyrektywa VAT” - Prawo i podatki UE w praktyce nr 3/2007
- „Przepisy wspólnotowe dotyczące zatrudnienia i pracy kobiet” - Prawo i podatki UE w praktyce nr 9 /2007
- „Odpowiedzialność członków zarządu – przegląd orzecznictwa” – POP nr 4/2007
- „Sprzedaż działek przez osobę fizyczną a VAT” – Prawo przedsiębiorcy nr 18/2007
- „ Niepubliczny zakład opieki zdrowotny podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych” – Prawo przedsiębiorcy nr 11/2007
- Glosa krytyczna do wyroku WSA w Warszawie z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 17181/05 opubl. Monitor Podatkowy 2/2006 – opubl. POP nr 2/2007
- Wzór Lisaka niezgodny z prawem unijnym – Jurysdykcja podatkowa nr 3/2007
- Ograniczenie prawa do odliczenia VAT co do wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów jest niezgodne z prawem unijnym - Jurysdykcja podatkowa nr 6/2007;

Asesor WSA Katarzyna Borońska

- „Doręczenie decyzji wydanej w wyniku postępowania mediacyjnego.” – skierowano do publikacji.

Sędzia WSA Marek Olejnik

- „Sprzedaż działek budowlanych a VAT” – Fiskus 5/2007;
- „Konsekwencje decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności członka zarządu” – Przegląd podatkowy 5/2007;

Spis treści

Wprowadzenie	1
Ruch kadrowy w 2007 roku	3
Postępowanie sądowe	5
Wydział I	
Wydział II	
Wydział III	
Wydział IV	
Wydział V	
Rozdział I	
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	7
Wybrane problemy proceduralne	7
Postępowanie mediacyjne i uproszczone	9
Zagadnienia związane z prawem pomocy	9
Rozdział II	
Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I	12
Rozdział III	
Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II	35
Rozdział IV	
Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III	76
Sprawy celne	76
Geodezja i kartografia	78
Nadzór sanitarny	92
Transport drogowy	93
Sprawy z zakresu chorób zawodowych	98
Rozdział V	
Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV	102
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony	102
Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz badawczo-rozwojowej	113
Sprawy samorządowe	116
Statuty samorządowych jednostek organizacyjnych	116
Pomoc społeczna	116
Gospodarka komunalna, gospodarowania mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy	117
Szkoły i placówki oświatowe	118
Pozaorzecznicza działalność sędziów i asesorów	120