

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu**

INFORMACJA
o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu
w 2006 r.

Wrocław, styczeń 2007

Wprowadzenie

Rok 2006 w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu obfitował w ważne wydarzenia, których charakter z jednej strony pozwala zakwalifikować je jako istotne dla funkcjonowania samego Sądu w zakresie jego działalności orzeczniczej, z drugiej zaś jako wydarzenia istotne z punktu widzenia całego sądownictwa administracyjnego, a nawet całego wymiaru sprawiedliwości.

W minionym roku zaszczytną funkcję gospodarza Zgromadzenia Ogólnego – IV Konferencji Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa zgodziła się pełnić Krajowa Rada Sądownictwa. Wymieniona Konferencja odbyła się w dniach 25 – 26 maja 2006 r. we Wrocławiu i - co wymaga podkreślenia - przy ogromnym wkładzie w jej zorganizowanie poniesionym przez pracowników Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Wrocławski sąd był również organizatorem konferencji na Zamku Książ poświęconej zagadnieniom z zakresu spraw ogólnoadministracyjnych, w której udział wzięli sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy, Poznaniu, Gliwicach, Lublinie, Olsztynie, Opolu i Gorzowie Wielkopolskim.

Kolejny rok działalności sądownictwa administracyjnego po jego systemowej reformie wdrożonej w 2004 r., bezspornie potwierdził trafność rozwiązań przyjętych w ustawach z 2002 r. Świadectwem tego jest rosnąca liczba spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne, drastyczne skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy, a także wzrost zaufania społeczeństwa do sądownictwa administracyjnego, które odbierane jest - zgodnie z przyjętymi założeniami - jako „instytucja opiekuńcza w stosunku do obywateli”, dająca równe szanse w sporach toczonych z organami władzy państwowej. W dalszym ciągu Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej zwany WSA) działał w strukturze czterowydziałowej, w której dokonano drobnej modyfikacji właściwości, przenosząc sprawy z zakresu dróg oraz kultury fizycznej z Wydziału IV do Wydziału III. Skuteczność i efektywność działania wydziałów orzeczniczych – osiągnięta przy wydatnej pomocy Wydziału Informacji Sądowej oraz innych komórek organizacyjnych Sądu – odzwierciedla wskazanie wskaźnika zaległości, który w odniesieniu do roku 2005 zmniejszył się z poziomu 14,4 do poziomu 5,0 na koniec 2006 r., a także skróceniu czasu oczekiwania na załatwienie sprawy do 3 miesięcy. Ogółem w 2006 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło 4457 spraw, podczas gdy w 2005 r. wpływ spraw wyniósł 3940 spraw. Ilość spraw oczekujących na rozpoznanie na koniec 2006 r. zmniejszyła się o 2887 spraw, z 4737 spraw na dzień 31 grudnia 2005 r. do 1850 spraw na dzień 31 grudnia 2006 r.

Zaznaczyć przy tym należy, że efekty te uzyskano przy niewielkim przyroście obsady sędziowskiej i wyższym niż w roku 2005 wpływie spraw, co świadczy o ogromnym wysiłku tak orzeczników, jak i urzędników sądowych oraz innych pracowników sądu.

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

Niniejsze opracowanie dotyczy przede wszystkim działalności orzeczniczej Sądu, wobec czego zostały w nim przywołane ważniejsze rozstrzygnięcia zapadłe w

poszczególnych wydziałach w 2006 r. Natomiast ostatni rozdział zawiera syntetyczne informacje dotyczące pozaorzeczniczej działalności sędziów tutejszego Sądu.

Ryszard Pęk
Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu

Ruch kadrowy.

Na dzień 1 stycznia 2006 r. w WSA we Wrocławiu orzekało 33 sędziów, 7 asesorów i 3 referendarzy, a więc łącznie 43 osoby. Wśród niej 17 sędziów to sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego i 16 sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Stanowisko Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w dalszym ciągu zajmował Sędzia NSA Ryszard Pęk, zaś stanowiska wiceprezesów sądu zajmował: Sędzia NSA Henryka Łysikowska oraz Sędzia NSA Jolanta Sikorska.

Funkcje Przewodniczących Wydziałów pełnili:

sędzia NSA Henryka Łysikowska	- Wiceprezes i Przewodnicząca Wydziału I,
sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski	- Przewodniczący Wydziału II,
sędzia NSA Anna Moskała	- Przewodnicząca Wydziału III,
sędzia NSA Henryk Ożóg	- Przewodniczący Wydziału IV,
sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska	- - Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej.

Na dzień 31 grudnia 2006 r. w WSA we Wrocławiu zatrudnionych było 92 pracowników i była to liczba o 14 osób większa niż na koniec 2005 r.

Funkcję Dyrektora Sądu pełnił Mieczysław Prajsner. Główną Księgową Sądu była Alina Glibowska.

Funkcje Kierowników Sekretariatu pełnili:

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

Na stanowiskach Kierowników Oddziałów byli zatrudnieni:

Alina Glibowska	- Kierownik Oddziału Finansowo - Budżetowego,
Krystyna Firkowicz	- Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych,
Stefan Mikołajczyk	- Kierownik Oddziału Administracyjno - Gospodarczego.

W trakcie 2006 r. liczba osób zatrudnionych w WSA we Wrocławiu ulegała zmianom.

W czerwcu 2006 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał na stanowisko sędziego WSA Macieja Guzińskiego. Z dniem 15 stycznia 2006 r. na stanowisko asesora WSA została powołana Olga Białek.

W dniu 20 marca 2006 r. na stanowisku referendarza sądowego zatrudniona została Barbara Koźlik.

Wpływ spraw.

W 2006 r. do WSA wpłynęło łącznie **4457 skarg**, tj. o **517** więcej niż w 2005 r.

Były to skargi wniesione przez:

- osoby fizyczne 3516 skarg
- osoby prawne 678 skarg
- organizacje społeczne 5 skarg
- prokuratora 105 skarg
- Rzecznika Praw Obywatelskich 2 skargi

Nadal znakomitą większość składanych skarg, które wpłynęły do WSA stanowiły skargi z zakresu właściwości Wydziału I. Do tego Wydziału wpłynęło w 2006 r. **1920** skarg. Drugim – co wielkości wpływu – był Wydział IV, do którego w 2006 r. wpłynęło łącznie **942** skarg. Do Wydziału II wpłynęło **879** skarg, natomiast do Wydziału III – **716** spraw.

Wpływ skarg na akty i czynności administracyjne wyniósł **4327**, natomiast na bezczynność **130**.

Na akty i czynności organów centralnych – **76** skargi,
na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej – **959** skarg,
na akty i czynności izb skarbowych – **1379** skargi a urzędów kontroli skarbowych – **1** skarga,
na akty i czynności organów celnych – **576** skarg,
na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych – **996** skarg,
na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło – **231** skarg,
na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespólonej – **0** skarg,
na rozstrzygnięcia nadzorcze – **38** skarg,
na akty i czynności innych organów – **71** skarg.

Udział w postępowaniu:

- a) pełnomocnicy administracji państwowej występowali w 1755 sprawach,
- b) adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 356 sprawach,
- c) radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 682 sprawach,
- d) doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi występowali w 248 sprawach,
- e) prokuratorzy występowali w 57 sprawach.

Postępowanie sądowe.

Wydział I

W 2006 r. w Wydziale I orzekało łącznie 18 sędziów i asesorów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 1794 sprawy, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 960 spraw. W ciągu roku wpłynęło 1920 spraw, załatwiono zaś ogółem 2754 spraw, w tym 1911 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 160 spraw i średnią miesięczną załatwień – 229 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 13,5 na koniec 2005 r. do 6,0 na koniec 2006 r.

Łącznie w 2006 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 1833 uzasadnienia.

Wydział II

W Wydziale tym, na przestrzeni 2006 r., orzekało łącznie 9 sędziów i asesorów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 870 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 382 sprawy. W ciągu roku wpłynęły 879 sprawy, załatwiono zaś ogółem 1367 spraw, w tym 985 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 73 sprawy i średnią miesięczną załatwień – 113 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 13,6 na koniec 2005 r. do 5,2 na koniec 2006 r.

Łącznie, w 2006 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 957 uzasadnień.

Wydział III

W 2006 r. w Wydziale III orzekało łącznie 7 sędziów i asesorów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2005 r. wynosił 1158 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 323 sprawy. W ciągu roku wpłynęły 716 sprawy, załatwiono zaś ogółem 1551 spraw, w tym 1020 sprawy na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 59 spraw i średnią miesięczną załatwień – 129 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 22,7 na koniec 2005 r. do 5,4 na koniec 2006 r.

Łącznie, w 2006 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 1110 uzasadnień.

Wydział IV

W Wydziale IV, na przestrzeni 2006 r., orzekało łącznie 9 sędziów i asesorów. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 915 spraw, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 185 spraw. W ciągu roku wpłynęły 942 sprawy, załatwiono zaś ogółem 1672 spraw, w tym 1216 spraw na rozprawach. Daje to średni miesięczny wpływ ok. 78 spraw i średnią miesięczną załatwień – 139 spraw. Wskaźnik zaległości zmniejszył się z 11,4 na koniec 2005 r. do 2,4 na koniec 2006 r.

Łącznie, w 2006 r. sędziowie i asesorzy sporządzili 631 uzasadnień.

Wydział V

W Wydziale Informacji Sądowej na przestrzeni 2005 r. w zakresie udzielania informacji o stanie spraw i kognicji sądu oraz informacji publicznej, odnotowano

znaczący wzrost załatwianych spraw, o czym świadczy dziennik korespondencji ogólnej, w którym odnotowano 944 pozycji, przy czym prowadzone urzędnictwa ewidencyjne nie obejmują informacji udzielanych ustnie i telefonicznie. Liczba zastawników akt sądowych wypożyczonych z wydziałów orzecznich Sądu wyniosła 2436, z czego w 981 sprawach udostępniono akta sądowoadministracyjne uczestnikom postępowania i ich pełnomocnikom, w 145 sprawach udzielono pisemnych informacji o stanie spraw zawisłych oraz w 343 załatwiono wnioski o sporządzenie kserokopii z akt sądowoadministracyjnych. Ruch spraw z zakresu informacji publicznej kształtował się w następujący sposób. W ciągu roku wpłynęły 104 wnioski. Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosił 1 wniosek, zaś na dzień 31 grudnia tego roku wyniósł 3 wnioski. Załatwiono ogółem 102 wnioski. W formie decyzji administracyjnej załatwiono 1 wniosek.

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 sądowoadministracyjnych. Kontrowersje wzbudziło stosowanie przepisów art. 55 § 1 i 154 p.p.s.a., a także art. 277 p.p.s.a. Przedyskutowano je podczas jednej z narad sędziowskich.

Uczestniczący w naradzie sędziowie byli zgodni co do tego, że skarga, o jakiej mowa w art. 154 p.p.s.a., podobnie jak skarga wszczynająca postępowanie sądowoadministracyjne, powinna być rozpoznana na rozprawie, a postępowanie powinno zostać zakończone wyrokiem. W przypadku art. 55 § 1 p.p.s.a kontrowersje wzbudziło natomiast, czy postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny jest odrębnym postępowaniem, zatem czy postanowienie w tej sprawie jest orzeczeniem kończącym je, w związku z czym przysługiwałaby od niego skarga kasacyjna. Na ośmiu sędziów uczestniczących w naradzie jedynie dwóch wyraziło pogląd, że sprawa wymierzenia grzywny organowi jest odrębną sprawą, a postanowienie w przedmiocie grzywny kończy postępowanie sądowe wobec czego od tego rodzaju orzeczenia służyłaby jedynie kasacja do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zażalenie natomiast przysługiwałoby od postanowienia wydanego w trybie art. 112 p.p.s.a., który dotyczy uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania. Odmienne zdanie prezentowało czterech sędziów, którzy uznają, że postanowienie wydane w oparciu o powyższy przepis jest wydane w postępowaniu wpadkowym a przysługuje od niego zażalenie z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a;

Kanwą dyskusji wokół unormowania art. 277 p.p.s.a. stało się zaś postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2006r, I OSK 1781/06, którym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006r. IV SA/Wr 884/05 o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego. Sąd II instancji uznał, że trzymiesięczny termin z art. 277 p.p.s.a należy liczyć od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, gdyż dopiero po tym zdarzeniu złożenie takiej skargi jest dopuszczalne. Sędziowie uznali, że pogląd wyrażony w tym postanowieniu jest poglądem kontrowersyjnym wobec wyraźnego brzmienia art. 277 p.p.s.a., który w części: „od dnia, którym strona lub przedstawiciel ustawowy dowiedzieli się o orzeczeniu wydanym

przez Sąd" stanowi *lex specialis*; wobec tego przepis art. 270 p.p.s.a. nie miałby w takim przypadku zastosowania.

Na tle spraw dotyczących skarg o wznowienie postępowania, w wyroku z dnia 12 września 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 149/06) wskazano, że postępowanie sądowoadministracyjne może zostać wznowione również wtedy, gdy zostało zakończone prawomocnym postanowieniem, przy czym zakończenie postępowania może przypadać zarówno na etap postępowania w pierwszej jak i drugiej instancji, nie wyłączając jego fazy międzyinstancyjnej. Niewątpliwie zatem prawomocne postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej należy uznać za mające przymiot „kończącego postępowanie” skoro zamyka skutecznie drogę prawną do rozpoznania tego środka zaskarżenia przez Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 10 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 94/06) podniesiono, że z brzmienia art. 273 § 2 p.p.s.a. wynika, iż określona w tym przepisie podstawa wznowienia postępowania, jaką jest wykrycie okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które istniały przed zakończeniem sprawy sądowoadministracyjnej nie odnosi się do okoliczności i dowodów jawnych z materiału poprzedniego postępowania, a tylko niedostrzeżonych przez stronę. Inaczej bowiem skarga o wznowienie służyłaby korygowaniu błędów popełnionych przez stronę przy prowadzeniu poprzedniej sprawy, co nie należy do jej funkcji.

Wspomnieć również należy, że w sprawie dotyczącej „nowego” podatku od towarów i usług (sygn. akt I SA/Wr 1238/06) 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 od towarów i usług).

Postępowanie mediacyjne i uproszczone.

Od dnia 1 stycznia 2006 r. w sprawach rozpoznawanych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu wpłynęło 15 wniosków o przeprowadzenie mediacji. Z ośmiu przeprowadzonych postępowań mediacyjnych pięć zakończyło się przyjęciem przez strony wspólnych ustaleń.

W roku 2006 r. w WSA we Wrocławiu w trybie uproszczonym rozpoznano 124 sprawy. W znakomitej większości przypadków postępowanie to wszczynano jednak podobnie jak w 2005r. z inicjatywy Sądu. Wnioski o wszczęcie postępowania uproszczonego wnosili przede wszystkim samorządowe kolegia odwoławcze oraz Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Wnioski osób uprawnionych do tego, przedstawiane w trybie art. 119 p.p.s.a., w zdecydowanej większości przypadków były podzielone przez pozostałe strony.

Zagadnienia związane z prawem pomocy.

Z pomocy prawnej strony korzystały, tak jak i w ubiegłym roku, w szerokim zakresie. Zwracano się do Sądu o ustanowienie pełnomocnika, a także

o pomoc prawną w pełnym zakresie tam, gdzie w sprawie nie funkcjonuje zwolnienie ustawowe od kosztów postępowania. Nadal obserwuje się, że wnioski o ustanowienie pełnomocnika wnoszone są w większości przypadków po wydaniu orzeczenia przez Sąd. Nadal problemem są pełnomocnictwa, których skarżący nie udzielają wyznaczonym pełnomocnikom, mimo wezwań z ich strony, a także ponowne wnioski o ustanowienie kolejnego pełnomocnika wnoszone głównie wówczas, gdy pełnomocnik wydaje opinię o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej. Odnotowano także przypadki oprotestowywania wyznaczonego pełnomocnika przez radę adwokacką, czy izbę radców prawnych, dlatego, że wnioskodawca nie ma prawa wybrać go sobie sam z grona wskazanego przez sąd. Wydaje się tkwić w tym dużo racji, a prace zmierzające do nowelizacji p.p.s.a. powinny objąć i to zagadnienie. Załatwienie tej kwestii z udziałem skarżących pozwoliłoby uniknąć wspomnianych kłopotów z ponownymi ich wnioskami o ustanowienie pełnomocnika. Kontrowersje budzi przy tym przyznawanie wynagrodzenia w sytuacji, gdy działa substytut pełnomocnika.

Rozdział II

Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I.

Zagadnienia proceduralne (Ordynacja podatkowa).

W sprawach z zakresu stosowania ustawy - Ordynacja podatkowa istotną problematykę stanowiły zagadnienia nadpłaty oraz jej zaliczenia na zaległości z tytułu dotacji, charakteru odpowiedzialności podatkowej osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika, postanowienia o zaliczeniu wpłaty na poczet zaległości podatkowej, kwestia przesłanki uzasadniającej stwierdzenie nieważności decyzji, jak również zagadnienia odnoszące się do podstawowych zasad procedury podatkowej, takich jak zasada prawdy obiektywnej, swobodnej oceny dowodów oraz czynnego udziału strony w postępowaniu.

W prawomocnym wyroku z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 478/06**), którym została oddalona skarga spółdzielni mieszkaniowej na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, w przedmiocie zaliczenia nadpłaty z tytułu zwróconej do budżetu państwa dotacji celowej na poczet zaległości z tytułu dotacji uzyskanych w latach późniejszych, Sąd - w oparciu o regulację zawartą w art. 2 § 1 pkt 1), art. 3 pkt 3) lit. „c” i art. 72 § 1 pkt 1) Ordynacji - stwierdził, że nadpłatą jest zarówno świadczenie dobrowolnie zrealizowane jak i wyegzekwowane w oparciu o decyzję właściwego organu podatkowego w sytuacji, gdy decyzja taka zostanie następnie uchylona lub wyegzekwowano należność, która była przedawniona. W rozpatrywanej sprawie wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja celowa, będąca należnością budżetową, do której mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące zaległości podatkowych i nadpłat, została uzyskana w wyniku egzekucji jako zobowiązanie przedawnione.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 1387/04**) uchylający decyzję Dyrektora Izby Skarbowej, w którym poruszona została kwestia solidarnej odpowiedzialności osób pełniących funkcję członka zarządu za zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W jego uzasadnieniu Sąd zwrócił uwagę, że wyjątkowość odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika - określonej w art. 116 Ordynacji podatkowej - wynika z faktu, że jest ona instytucją prawną wiążącą skutki istnienia zobowiązania podatkowego z podmiotem innym niż podatnik, a orzeczenie o niej nie zwalnia podatnika od odpowiedzialności. Ma ona zatem charakter posiłkowy (subsydiarny), występuje dopiero w dalszej kolejności i dlatego warunkiem jej zastosowania jest bezskuteczność egzekucji w stosunku do podatnika. Cecha solidarności natomiast odnosi się nie do zobowiązania, ale do odpowiedzialności za cudzy dług podatkowy.

W sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt **I SA/Wr 368/06**, w nieprawomocnym wyroku z dnia 31 października 2006 r., dotyczącym zaliczenia wpłaty podatnika na poczet zaległości z tytułu podatku akcyzowego i odsetek za zwłokę, Sąd – ustosunkowując się do zarzutów skargi odnoszących się do wymiaru zobowiązania podatkowego – zwrócił uwagę, że zaskarżone postanowienie, wydane w trybie w trybie art. 55 Ordynacji podatkowej, którym organ podatkowy zaliczył wpłatę na podatek akcyzowy na poczet należności głównej oraz odsetek za zwłokę, stanowi potwierdzenie wynikających z przepisów prawa uprawnień organów podatkowych i jest wyrazem czynności rozrachunkowych. Postanowienie powyższe nie odnosi się zatem do zasadności wymiaru zobowiązania podatkowego. Sąd wskazał, że dopóki w obrocie prawnym istnieje tytuł, na podstawie którego została dokonana wpłata (deklaracja lub decyzja), istnieje też zobowiązanie (zaległość), do której organ uprawniony jest podejmować przewidziane prawem działania. Nadto Sąd wypowiedział się w sprawie właściwości instancyjnej organów podatkowych – naczelników urzędów celnych oraz dyrektorów izby celnej. Stwierdził, iż w sprawach takich jak rozstrzygana uprawnienie organów podatkowych nie odbiega od zasady wyrażonej w art. 13 ustawy – Ordynacja podatkowa, wedle której w I instancji orzekają naczelnicy urzędów celnych, a nie dyrektor izby celnej. Zważywszy na fakt, iż zagadnienie właściwości jest kwestią fundamentalną Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego i poprzedzającego go aktu.

Wymaga również wskazania prawomocny wyrok z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt **I SA/Wr 664/05**, stwierdzający nieważność decyzji Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu i decyzji ją poprzedzającej w przedmiocie orzeczenia o odpowiedzialności członka zarządu za zobowiązania spółki akcyjnej. W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd stwierdził, że do decyzji o umorzeniu postępowania wszczętego w sprawie ustalenia odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej w wyniku wykazania przez niego jednej z przesłanek egzoneracyjnych, wymienionej w art. 116 § 1 pkt 2) Ordynacji podatkowej (wskazania mienia, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości spółki z znacznej części) ma zastosowanie zasada trwałości decyzji ostatecznych. Ponowne orzeczenie o odpowiedzialności tego członka zarządu, bez wzruszenia decyzji umarzającej zaległość podatkową w jednym z trybów nadzwyczajnych, stanowi naruszenie art. 247 § 1 pkt 4) Ordynacji podatkowej.

W prawomocnym wyroku z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt **I SA/Wr 1335/04**, którym oddalono skargę na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu w przedmiocie określenia straty w podatku dochodowym od osób prawnych, Sąd odnosząc się do ogólnej zasady prawdy obiektywnej, sformułowanej w art. 122 Ordynacji, podkreślił, że podatnik nie może gwarancjami z powyższego artykułu uzasadniać swojego zaniechania w udokumentowaniu zdarzeń gospodarczych niosących skutki podatkowe. Nie zasługuje też na ochronę postawa podatnika, którego aktywność przejawia się jedynie w negowaniu wszelkich dowodów gromadzonych przez organy podatkowe i utrudnianiu im postępowania.

Wskazać należy również na nieprawomocny wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r., (sygn. akt **I SA/Wr 1003/05**) oddalający skargę na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Legnicy w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od osób fizycznych. Sąd podzielił w nim stanowisko organów podatkowych, które nie uznały za koszt uzyskania przychodu wydatków udokumentowanych fakturami za usługi szkoleniowe i kontrole

marketingowe, gdyż konkretne dowody wskazywały na fikcyjność tych usług. Stwierdził – powołując się na zasadę swobodnej oceny dowodów, określoną w art. 191 Ordynacji podatkowej – że ocena skutków podatkowych musi opierać się nie tylko na weryfikacji formalnej poprawności dokumentów podatnika, ale też na stwierdzeniu ich merytorycznej wiarygodności. Przedłożona przez podatnika dokumentacja nie nasuwała, z formalnego punktu widzenia, podejrzeń o fikcyjność dokumentowanych fakturami czynności. Przy ocenie danej faktury jako rzetelnej należy jednak brać pod uwagę nie tylko formalne dowody fakturowanych usług, takie jak zlecenie ich przeprowadzenia i dowody zapłaty, ale wartość tych dowodów musi zostać jeszcze oceniona w zestawieniu z rzeczywistym ich wykonaniem przez podmiot ujawniony na fakturze jako jej wystawca.

W wyroku prawomocnym z dnia 28 września 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 1557/04), którym uchylono decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych, Sąd zwrócił uwagę, że sformułowana w art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej zasada czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym ma kapitalne znaczenie dla obrony interesu prawnego. Wskazał, że skoro w rozpatrywanej sprawie organ podatkowy, w świetle zebranych dowodów nie uznał, iż sporna usługa została wykonana, a skarżący wskazał na osoby posiadające informacje istotne w sprawie, nie składając jednak formalnego wniosku o ich przesłuchanie (nie podał ich adresu zamieszkania), to organ podatkowy, na którym spoczywa ciężar zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych ze sprawą, winien zobligować podatnika do wskazania ich adresu zamieszkania. Dopiero po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia wniosku dowodowego należałoby przyjąć, że okoliczności faktyczne sprawy zostały w sposób wyczerpujący wyjaśnione w oparciu o wszystkie dowody i środki dowodowe zawnioskowane w sprawie, pozwalające na udowodnienie określonych okoliczności.

Podatek dochodowy od osób fizycznych.

W sprawach z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych istotną problematykę stanowiły następujące zagadnienia: zasady rozliczenia podatkowego z tytułu tego podatku czynności polegających na nabywaniu wierzytelności w celu ich windykacji we własnym imieniu i na własny rachunek, zakres zwolnienia osoby prowadzącej zakład pracy chronionej i jednocześnie zakres obowiązywania wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, który zlikwidował powyższe zwolnienie, zaliczenie do kosztów uzyskania przychodu diet z tytułu podróży służbowych osób prowadzących działalność gospodarczą, jak również podlegania zryczałtowanemu podatkowi dochodowemu przez osoby, które prowadziły działalność gospodarczą opodatkowaną tym podatkiem przed zmianą przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzoną w dniu 1 stycznia 2003 r. i nie zrezygnowały w tymże roku z tej formy opodatkowania oraz związanego z tym zakresem ograniczenia prawa do wspólnego opodatkowania dochodów przez małżonków.

W prawomocnym wyroku z dnia 27 marca 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 340/05), uchylającym decyzję Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Legnicy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził na wstępie, że specyfika działalności gospodarczej polegającej na obrocie wierzytelnościami w celu ich windykacji we własnym imieniu i na własny rachunek nie pozwala na przyjęcie, iż egzekwowane w ten sposób kwoty będą miały charakter przychodów należnych, lecz przychód winien wystąpić w chwili faktycznego otrzymania należności. Z kolei odnosząc się do spornej między stronami kwestii ujmowania w ciężar kosztów uzyskania przychodu wydatków na zakup wierzytelności oraz na koszty procesowe związane z ich windykacją, Sąd wyraził pogląd, iż, z uwagi na szczególny charakter tej działalności oraz istotę wierzytelności traktowanej jako całość, nie można dzielić wydatków z tego tytułu proporcjonalnie do osiągniętego w danym roku przychodu. Zasada celowości kosztów wskazuje bowiem na powstanie po stronie wierzyciela prawa do zaliczenia w ciężar kosztów wydatków poniesionych w celu uzyskania konkretnych przychodów w momencie pojawienia się tych przychodów. Dodatkowo Sąd wskazał, że na gruncie tej zasady podatnik jest uprawniony do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu również wydatków poniesionych na zakup tych wierzytelności, które mimo podjętych działań nie przyniosą żadnego przychodu.

W sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt I SA/Wr 1291/04, zakończonej wyrokiem z dnia 19 lipca 2006 r., Sąd badał zakres zwolnienia obejmującego osoby prowadzące zakłady pracy chronionej, wynikającego z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123 poz. 776 ze zm.) oraz zakres orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP przepisów likwidujących powyższe zwolnienie. Sąd uchylił decyzje organów podatkowych, stwierdzając, że utworzenie w wyniku inwestycji nowego stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej jest formą przewidzianego w przepisach rozporządzenia wykonawczego przygotowania stanowiska pracy dla takiej osoby, co przesądza o uznaniu, że inwestycja taka, jako mająca na celu poprawę warunków pracy i rehabilitacji niepełnosprawnych, jest podstawą do objęcia wymienionym zwolnieniem dochodów osoby, która ją zrealizowała. Odnosząc się do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skutkującego „reanimacją” tego zwolnienia po utracie mocy obowiązującej przepisów je uchylających, Sąd zajął stanowisko, że orzeczenie to nie dotyczy tylko i wyłącznie osób, które podjęły tego typu inwestycje na rzecz niepełnosprawnych już zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, lecz jego skutkami objęte są także osoby, które zatrudniły niepełnosprawnych w trakcie realizowania inwestycji, ponieważ również w stosunku do tych osób likwidacja zwolnienia narusza zasadę ochrony interesów w toku. Ponadto Sąd ten uznał, kontynuując dotychczasową linię orzecznictwa, że skutkami tego orzeczenia objęte są zarówno osoby, które nabyły status zakładu pracy chronionej na okres trzech lat, jak i osoby, którym status ów został przyznany na czas nieokreślony.

Z drugiej strony, na uwagę zasługuje wyrok z dnia 29 maja 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 1847/04), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że horyzont czasowy, w którym zakłady pracy chronionej mogą domagać się ochrony

nabytych uprawnień i zabezpieczenia interesów w toku w postaci rozpoczętych inwestycji, wymaga zawężenia do okresu trzech lat od dnia ogłoszenia przepisów nowelizujących ustawę wprowadzającą omawiane zwolnienie. W ocenie Sądu przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do nadużycia wyżej wymienionych zasad, stanowiąc podstawę do celowego przedłużania długookresowych inwestycji bądź ich wstrzymywania, co byłoby sprzeczne z istotą tego zwolnienia, jako promującego działania na rzecz osób niepełnosprawnych. Wyrok ten jest nieprawomocny.

W datowanym na dzień 22 listopada 2006 r. nieprawomocnym wyroku (sygn. akt I SA/Wr 811/06), Sąd rozpatrywał kwestię, czy osobie prowadzącej działalność gospodarczą świadczącą usługi transportowe na terenie kraju i za granicą, przysługuje prawo zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu diet z tytułu podróży służbowych, o których mowa w przepisie art. 23 ust. 1 pkt 52) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W ocenie Sądu nie było uzasadnione stanowisko organów podatkowych, zgodnie z którym świadczenie usług transportu drogowego nie może być traktowane jako podróż służbowa z uwagi na związek podróży z istotą tej działalności. Sąd odwołał się do definicji podróży służbowej, funkcjonującej w orzecznictwie i doktrynie, zgodnie z którą za taką podróż uznaje się każdy wyjazd poza miejsce prowadzenia działalności związany ze sprawami tej działalności oraz zwrócił uwagę na to, iż na gruncie powołanego przepisu charakter działalności nie ma znaczenia dla kwestii zaliczenia wydatków z tytułu diety do kosztów uzyskania przychodu. Zatem jedynym uwarunkowaniem zasadności takiego zaliczenia pozostaje cel poniesienia wydatków i ich związek z przychodem.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 28 września 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 1395/05), dotyczący zasad opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym po zmianie przepisów, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2003 r. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że z tym dniem odwróceniu uległy dotychczasowe reguły wyboru formy opodatkowania przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Podstawową formą stało się bowiem opodatkowanie na zasadach ogólnych, zaś wybór formy ryczałtowej został uzależniony od złożenia przez podatnika stosownego oświadczenia. Wychodząc z założenia, że treść takiego oświadczenia kształtuje wysokość obciążeń podatkowych, Sąd uznał za niedopuszczalne przyjmowanie w tym względzie jakichkolwiek domniemań. Dotyczy to w szczególności domniemania, przyjętego w sprawie przez organy podatkowe, że nie złożenie przed 1 stycznia 2003 r. oświadczenia o rezygnacji z ryczałtu zastępuje wymagane na gruncie nowych przepisów oświadczenie o wyborze ryczałtu. Stanowisko to zdaniem Sądu jest tym bardziej uzasadnione, że znowelizowane ustawy nie zawierają przepisów przejściowych, jak również zapisu o wyłączeniu dotychczasowych podatników opłacających ryczałt spod opodatkowania na zasadach ogólnych. Ustalenie, że osoba fizyczna, podlegająca do tej pory podatkowi zryczałtowanemu, z mocy zmienionych przepisów została z tej formy wyłączona, jest z kolei punktem wyjścia dla badania dopuszczalności złożenia wspólnego zeznania podatkowego przez małżonków, uwarunkowanej nie podleganiem przez żadnego z nich zryczałtowanej formie opodatkowania.

Odnotowania wymaga jednakże datowany na dzień 18 października 2006r. wyrok (sygn. akt I SA/Wr 811/05), w którym Sąd przyjął stanowisko całkowicie przeciwne, wyrażając pogląd, że brak wyboru innej formy opodatkowania przez podatnika objętego ryczałtem, jest równoznaczne z kontynuacją tej formy również w oparciu o znowelizowane przepisy obu ustaw, co wyklucza możliwość złożenia wspólnego zeznania podatkowego przez małżonków. Wyrok ten jest nieprawomocny.

Podatek dochodowy od osób prawnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych w tej grupie spraw nadal aktualna była wpływająca bezpośrednio na podstawę opodatkowania problematyka kosztów uzyskania przychodu. Ponadto wątpliwości budziła także kwestia podmiotowości prawnopodatkowej dotycząca w szczególności niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Wśród wielu spraw dotyczących tych zagadnień, do najistotniejszych zaliczyć należy - sporny pomiędzy organem podatkowym a podmiotem gospodarczym - problem uznania za koszty uzyskania przychodów wydatku poniesionego na badania tzw. „due diligence”. Sąd wyjaśnił, iż pod pojęciem „due diligence” należy rozumieć proces gruntownej analizy funkcjonowania firmy, mający na celu określenie jej słabych i mocnych stron oraz znalezienie potencjalnych zagrożeń. Wskazał także, że procedura „due diligence” jest nieodłącznym elementem poprzedzającym dokonywanie strategicznych transakcji kapitałowych, narzędziem umożliwiającym realizującym je stronom identyfikację ryzyka związanego z tymi transakcjami oraz identyfikację potencjalnych efektów synergicznych. Sąd analizując przepisy dotyczące kosztów uzyskania przychodu jak również mając na względzie definicję powyższego badania przyjął, iż wydatek na badanie tzw. „due diligence” mieści się w definicji art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a zatem może być zakwalifikowany jako koszt uzyskania przychodów (wyrok z dnia 25 stycznia 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 1631/04 praw.)

Ważnym także zagadnieniem dotyczącym omawianej problematyki była kwestia nie zaliczenia przez organy podatkowe do kosztów uzyskania przychodu wydatku stanowiącego kwotę nadpłaty związanego z rozliczeniem zaliczek dotyczących zarządzania przez stronę skarżącą nieruchomością wspólną wspólnot mieszkaniowych. Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, iż wpłacane przez gminę zaliczki na rzecz wspólnot mieszkaniowych stanowiły przychody tych wspólnot, które powinny być zaewidencjonowane w księgach wspólnoty mieszkaniowej. Takie też stanowisko zostało wyrażone przez stronę skarżącą w skardze, jednakże w -ocenie Sądu- błędnie odniesiono je jako mające zastosowanie do rozliczenia skarżącej spółki, gdyż spółka działała jako zarządca powierniczy, a wspólnoty mieszkaniowej nie można utożsamiać z jej zarządcą. Sąd podkreślił, iż otrzymanymi pieniędzmi lub wartościami pieniężnymi są, w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 1) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych tylko takie wartości, które powiększają aktywa majątkowe podatnika, a więc takie, którymi może on rozporządzać jak własnymi.

Dysponowanie kwotą zaliczek przez skarżącą spółkę było działaniem w imieniu gminy, zatem spółka zobowiązana była jedynie do ich wpłaty na konta poszczególnych wspólnot mieszkaniowych, co oznacza, iż operacja ta –polegająca na otrzymaniu i przekazaniu kwot zaliczek – miała charakter czysto techniczny. Sąd stwierdził, że zaliczki otrzymane od gminy nie stanowią zwiększenia majątku spółki administrującej gminnym zasobem nieruchomości, gdyż są obojętne podatkowo. Wypłacanie takich zaliczek – bez względu na termin ich wypłaty- nie może stanowić kosztu uzyskania przychodu, ponieważ jest to także dla strony skarżącej czynność obojętne podatkowo (wyrok z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 1579/04).

W kolejnej ze spraw organy podatkowe odmówiły uznania za koszt uzyskania przychodu odpisów amortyzacyjnych obliczonych od wartości początkowej tego środka – jako nie wprowadzonego do ewidencji środków trwałych. Po przeanalizowaniu przepisów prawnych Sąd stwierdził, iż warunkiem koniecznym uznania za koszt uzyskania przychodu odpisów amortyzacyjnych od używanego na podstawie umowy leasingu zestawu krusząco-przesiewającego było nie tylko przyjęcie składnika do używania, ale też wprowadzenie tego składnika majątkowego do prowadzonej przez spółkę ewidencji środków trwałych w okresie za jaki dokonywane są odpisy. Sąd uznał, iż skoro skarżąca w okresie używania zestawu na podstawie umowy leasingu, nie wprowadziła tego składnika majątkowego do ewidencji środków trwałych to nie miała prawa do dokonywania odpisów amortyzacyjnych obliczonych od określonej w umowie wartości początkowej nie wprowadzonego do ewidencji środków trwałych zestawu. (wyrok z dnia 12 października 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 425/06 **nieprawomocny**).

Przedmiotem orzecznictwa sądowego była również wykładnia art. 16 h ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych Sąd stwierdził, iż z powołanej normy prawnej wynika, że zasadą jest konsekwentne stosowanie raz przyjętej metody amortyzacji, przy czym nie może być wątpliwości, iż stanowiąc o metodzie ustawodawca odnosił się także do stawki amortyzacyjnej. Oznacza to, iż w trakcie trwania amortyzacji środka trwałego nie można dokonać zmiany metody amortyzacji tego środka. (wyrok z dnia 9 maja 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 531/06).

Istotnym także zagadnieniem związanym ze stosowaniem przepisów omawianej ustawy była kwestia podmiotowości prawnopodatkowej niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej. Sąd wyjaśnił, iż analiza posiadania podmiotowości prawnopodatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej wymaga odniesienia do przepisów regulujących ich status, a mianowicie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Po przeanalizowaniu tych przepisów Sąd stwierdził -wbrew stanowisku organów podatkowych-, iż Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Chorób Płuc i Nowotworów „ IZER-MED”sp. z o.o. stanowi odrębny podmiot od podmiotu założyciela i jako jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto zaznaczył, że nadawane jednostce numery – statystyczny i identyfikacyjny- mają charakter następczy, w tym rozumieniu, że istotne jest najpierw stwierdzenie z jakiego rodzaju jednostką mamy do czynienia, aby następnie w sposób prawidłowy taki numer nadać. Sąd podkreślił, iż numer nie może przesądzać formy organizacyjnej podmiotu bowiem o tym decydują przepisy ustaw oraz statut oparty na tychże przepisach. Przy ocenie

podmiotowości prawnopodatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej nie może być decydującym fakt nadania nr REGON czy NIP, jak również tożsamość nazw podmiotów, czy też korzystanie z wydzielonego rachunku bankowego podmiotu założyciela, gdyż są to okoliczności mające charakter drugorzędny (wyrok z dnia 4 maja 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 348/05).

Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

W tej grupie spraw większość zagadnień dotyczyła prawa do odliczenia podatku naliczonego od należnego, kwestii zwrotu nadwyżki podatku naliczonego oraz możliwości dokonywania korekt wcześniejszego rozliczenia. W wydanych orzeczeniach Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odnosił się do wykładni i stosowania przepisów uprzednio obowiązującej ustawy VAT z 1993 r. jak i „nowej” ustawy z 2004 r.

W sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem z dnia 26 lipca 2006 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1452/05), Sąd uchylając decyzje organów podatkowych obu instancji rozstrzygnął, iż dokonując interpretacji art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) - dalej: ustawa VAT, w świetle VI Dyrektywy Rady UE, mając na uwadze, że zarówno ustawa VAT jak i art. 4 VI Dyrektywy nie uzależniają statusu podatnika podatku VAT od spełnienia wymogu rejestracji, a zasada neutralności podatku od towarów i usług zapewnia podatnikowi możliwość odzyskania podatku naliczonego związanego z jego działalnością opodatkowaną, przyjąć należy, iż naruszenie powołanego przepisu nie stanowi przeszkody do realizacji przysługującego podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z czynnościami opodatkowanymi, dokonany przed zgłoszeniem rejestracyjnym. Pozbawienie podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego, z czym mamy do czynienia w omawianym przepisie, w sytuacji, w której Dyrektywa nie przewiduje takiego ograniczenia, stoi w sprzeczności z jej regulacjami jak i wynikającą z niej zasadą neutralności podatku od towarów i usług /wyrok ETS w sprawie 50/87 między Komisją Europejską a Republiką Francuską; orzeczenie w połączonych sprawach -177/99 między Ampafrance SA a Directeur des services fiscaux de Maine-et-Loire (Francja) oraz C-181/99 między Sanofi Synthelabo a Directeur des services fiscaux du VAL-de-Mame (Francja)/, co winno skutkować odmową stosowania przepisu art. 86 ust. 4 ustawy VAT, pozbawiającego podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego z powodu braku spełnienia wymogów formalnych.

Sąd wskazał także, że w świetle przepisu art. 86 ust. 13 ustawy VAT, przy zastosowaniu wykładni zarówno językowej jak i celowościowej, a nadto mając na uwadze zasady zawarte w przepisach VI Dyrektywy, przyznane podatnikowi prawo do dokonania (w drodze korekty deklaracji, w ciągu 5 lat licząc od początku roku, w którym wystąpiło prawo do obniżenia podatku należnego) obniżenia za dany okres rozliczeniowy podatku należnego o podatek naliczony, którego podatnik nie uwzględnił w deklaracji podatkowej, przysługuje także temu podatnikowi, który nie złożył deklaracji w wymaganych w ustawie terminach. Pozbawienie w/w prawa

podatnika, który złożył deklarację z rozliczeniem podatku naliczonego w terminie późniejszym, nie tylko naruszałoby zasadę neutralności tego podatku, lecz także zasadę równości podatników wobec prawa.

Sąd zauważył ponadto, iż prowsólnotowa wykładnia prawa państwa członkowskiego polega w pierwszym rzędzie na tym, że organy państwa członkowskiego są obowiązane interpretować przepisy prawa wewnętrznego w „świetle brzmienia i celów” Dyrektywy, która nie wywołuje skutku bezpośredniego.

W wydanym pod sygn. akt **I SA/Wr 1757/04** wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., Sąd oddalając skargę odniósł się do kwestii związanej z ustalaniem dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług w odniesieniu do stanów faktycznych mających miejsce przed wejściem w życie „nowej” ustawy VAT, tj. przed 1 maja 2004 r. Sąd wyraził pogląd, iż nie ma żadnych przeszkód prawnych (przepisu, zasady prawnej) do konkretyzacji - istniejącego po wejściu w życie nowej ustawy VAT - starego obowiązku podatkowego, który jest identyczny

z obowiązkiem powstającym na gruncie nowej ustawy VAT. Sąd powołał się na uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2005 r. sygn. akt I FPS 2/05 w której stwierdzono, że po dniu 30 kwietnia 2004 r. dopuszczalne jest ustalenie podatnikowi podatku od towarów i usług dodatkowego zobowiązania podatkowego za okresy rozliczeniowe sprzed 1 maja 2004 r. na podstawie art. 109 ust. 4 „nowej” ustawy VAT.

Sąd wywiódł także, że przepis art. 109 ust. 5 i 6 „nowej” ustawy VAT (stanowiący o możliwości ustalania dodatkowego zobowiązania podatkowego) nie wchodzi w zakres zastosowania przepisów VI Dyrektywy Rady UE, reguluje bowiem kwestię nie objętą przepisami tejże dyrektywy, a zatem stanowi regulację należącą do wyłącznej kompetencji Polski, którą należy rozpatrywać w kontekście prawa wspólnotowego, a zwłaszcza jego ogólnych zasad.

Na uwagę zasługuje oddalający skargę wyrok z dnia 12 października 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 776/06** nieprawomocny), w którym Sąd rozstrzygnął, że możliwość obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego na podstawie art. 19 ust. 1 (w związku z art. 20 ust. 2) ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U Nr 11, poz. 50 ze zm.) związana jest z wykonywaniem przez podatnika czynności, które podlegają tej ustawie, a jeśli dana czynność - jak sprzedaż udziałów - ustawie VAT nie podlega, to nie powstaje obowiązek w zakresie podatku należnego, ani uprawnienie w zakresie podatku naliczonego.

W wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 557/05**) Sąd uchylając zaskarżoną decyzję orzekł, iż czynności niepodlegające opodatkowaniu nie powinny być uwzględniane w mianowniku współczynnika stosowanego do proporcjonalnego rozliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 90 „nowej” ustawy VAT. Argumentował, że czynności pozostające poza zakresem ustawy VAT (których w ogóle nie reguluje ustawa), nie mogą wpływać na rozstrzygnięcie co do prawa odliczenia podatku. Wniosek taki wynika - w opinii Sądu - zarówno z nadrzędnej zasady neutralności VAT jak i utrwalonej linii interpretacyjnej art. 19 VI Dyrektywy Rady UE ukształtowanej przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sąd zauważył, iż stanowisko ETS jednoznacznie wskazuje, że w

przypadku podatników realizujących zarówno transakcje dające prawo do odliczenia, jak i transakcje, które takiego odliczenia nie umożliwiają, w mianowniku ułamka (zdefiniowanego w art. 19 VI Dyrektywy) uwzględnia się jedynie transakcje, które mieszczą się w zakresie przedmiotowym podatku VAT, tj. podlegające opodatkowaniu i zwolnione.

W datowanym na dzień 6 września 2006 r. wyroku (sygn. akt **I SA/Wr 1254/05** nieprawomocny) Sąd uchylając decyzje organów obu instancji stwierdził, że w sprawie organy podatkowe dokonały błędnej wykładni definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 15 ust. 2 „nowej” ustawy VAT. Zauważył, iż organy te - nie badając i nie dowodząc, iż skarżąca działała w charakterze handlowca - przyjęły, że sam fakt wykonywania czynności wymienionych w art. 5 ustawy VAT czterokrotnie po 1 maja 2004 r. nadaje podatnikowi status podatnika VAT zobowiązanego do zapłaty podatku od tych czynności. W opinii Sądu nie jest działalnością handlową, a zatem i gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy VAT, sprzedaż majątku osobistego, który nie został nabyty w celu jego odsprzedaży. Zdaniem Sądu, sprzedaż - nawet kilkukrotna - przedmiotów z 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. Sąd dowodził, że podatnikiem w obrocie nieruchomościami byłby podmiot, który jest handlowcem lub usługodawcą (to ostatnie przy zbyciu wieczystego użytkowania) i obraca częstotliwie budynkami, lokalami albo gruntami. A jeżeli nie częstotliwie, to z takim zamiarem. Według Sądu o zamiarze częstotliwości decydowałoby przygotowanie obiektu, „wystawienie na sprzedaż”, oferowanie na rynku posiadanego majątku - nawet gdyby nie dochodziło do wielu transakcji. Czynności podlegające opodatkowaniu wykonane przez podmioty nie występujące w tym podatku w charakterze podatnika (nawet jeżeli jest on podatnikiem w ogóle) pozostają - w opinii Sądu - poza zakresem opodatkowania (por. art. 2(1) VI Dyrektywy Rady UE; wyrok ETS w sprawie C-291/92 pomiędzy Dieter Armbrrecht a Finanzamt Ulzen).

Odnotowania wymaga wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. ((sygn. akt **I SA/Wr 611/05** - nieprawomocny), w którym Sąd odnosząc się do regulacji „nowej” ustawy VAT podkreślił, iż skoro konsekwencją złożenia deklaracji podatkowej VAT-7 z wykazaną kwotą różnicy podatku jest rozpoczęcie biegu 60-dniowego terminu do dokonania zwrotu, to złożenie deklaracji korygującej powoduje rozpoczęcie biegu tego terminu na nowo. Według Sądu nieuzasadnione byłoby zapatrywanie, że na skutek składania kolejnych deklaracji korygujących, organ podatkowy wykonując w tym zakresie ustawowe obowiązki, ograniczony byłby terminem biegnącym od pierwotnie złożonej deklaracji, która jest nieaktualna i nieprawidłowa.

W wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 1715/04**) Sąd stwierdził, że zwrot bezpośredni nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), nie jest jedyną formą dysponowania nadwyżką podatku naliczonego nad należnym. Zasada jest bowiem tzw. zwrot pośredni polegający na „przeniesieniu” kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia za kolejny miesiąc. Sąd wywiódł z przepisów w/w ustawy, że podatnik może swoje uprawnienie do zwrotu podatku realizować w dwóch formach a wybór jednej z nich należy wyłącznie do niego (oczywiście o ile spełnione są przesłanki do otrzymania zwrotu bezpośredniego tj. na rachunek bankowy podatnika). Sąd wyartykułował, iż w

przypadku weryfikacji złożonego przez podatnika zeznania organ podatkowy jest uprawniony oraz zobowiązany do określenia należności podatkowych w prawidłowej wysokości, przy czym, co niejednokrotnie było podkreślane w orzecznictwie sądów administracyjnych, winien wziąć pod uwagę także, a może przede wszystkim te okoliczności, które dla podatnika są korzystne.

W sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem z dnia 23 stycznia 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 446/05**) Sąd stwierdził, że gdy odpłatność stanowi element konieczny stosunku prawnego (*essentialia negotii*), na podstawie którego jest wykonywana (bez którego umowa nie doszłaby do skutku), czynność taka stanowi odpłatne świadczenie usług w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy VAT z 1993 r., nawet gdy nie dojdzie do pobrania należności za jej wykonanie. Przywołując treść art. 647 i 654 Kodeksu Cywilnego Sąd wywiódł, iż w przypadku umów o roboty budowlane odpłatność jest elementem koniecznym takiej umowy.

W uchylającym zaskarżoną decyzję wyroku z dnia 31 października 2006 r. (sygn. akt **I SA/Wr 129/06** nieprawomocnym) Sąd odniósł się do kwestii, czy w świetle obowiązującego porządku prawnego organy podatkowe zasadnie pozbawiły skarżącą prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktury pochodzącej od podmiotu niezarejestrowanego jako podatnika podatku od towarów i usług. Powołując się na orzecznictwo ETS Sąd stwierdził, iż status podatnika podatku VAT jest kategorią obiektywną – niezależną od rejestracji. Rozstrzygnął, że przepisy VI Dyrektywy nie zawierają ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego wobec podmiotów, które nie zgłosiły rozpoczęcia działalności jak również nie ograniczają obowiązku podatkowego tylko do podmiotów zarejestrowanych gdyż status podatnika wyznaczają okoliczności dokonywanych przez niego czynności. Sąd wskazał, iż zasadą przyjętą przez Prawo Wspólnotowe jest opodatkowanie czynności wykonywanych przez podatnika działającego w takim charakterze bez względu na fakt, czy dopełnił on wymogu zgłoszenia rozpoczęcia działalności organom. Sąd uznał tym samym, że ograniczenie prawa do odliczenia podatku naliczonego zawartego w fakturze wystawionej przez podmiot niezarejestrowany nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa wspólnotowego, a skoro tak to zasadnym jest odmówienie zastosowania przepisu prawa krajowego zawierającego takie ograniczenia.

Wskazać należy również na sprawę o sygnaturze akt **I SA/Wr 1238/06**, w której Sąd postanowieniem z dnia 22 grudnia 2006 r. skierował dwa pytania prawne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wątpliwość co do wykładni przepisów art. 5 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w zw. z art. 2 Pierwszej Dyrektywy Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 11 kwietnia 1967 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EEC) i art. 18 ust. 4 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (77/388/EEC) powstała przy rozpatrywaniu skargi podatnika na odmowę zwrotu w terminie 60 dni nadwyżki podatku od towarów i usług naliczonego nad należnym za styczeń 2006 r. Sąd zwrócił uwagę na niejasność stosunku wyżej wskazanych przepisów wspólnotowych do uregulowania wynikającego z art. 97 ust. 5 i 7 ustawy

o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym dla podatników rozpoczynających wykonywanie czynności, o których mowa w art. 5, oraz podatników, którzy rozpoczęli wykonywanie tych czynności, w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed złożeniem zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, i którzy zostali zarejestrowani jako podatnicy VAT UE, termin zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2, 4-6, wydłuża się do 180 dni, natomiast jeżeli taki podatnik złoży w urzędzie skarbowym kaucję gwarancyjną, zabezpieczenie majątkowe lub gwarancje bankowe na kwotę 250.000 zł, zwane dalej "kaucją", termin 180 dni nie ma zastosowania. Drugie z pytań prawnych dotyczy zaliczenia do przewidzianych w art. 27 ust. 1 VI Dyrektywy środków specjalnych mających na celu zapobieżenie pewnym rodzajom uchylania się lub unikania opodatkowania zaliczają się rozwiązania określone w art. 97 ust. 5 i 7 ustawy o podatku od towarów i usług.

W rozstrzygnięciach dotyczących podatku akcyzowego Sąd odnosił się do zakresu przedmiotowo-podmiotowego opodatkowania tym podatkiem. W zapadłych wyrokach wielokrotnie rozstrzygano kwestię znaczenia opinii organów statystycznych przy ustalaniu przedmiotu opodatkowania.

Na uwagę zasługuje uchylający decyzje organów obu instancji wyrok z dnia 5 lipca 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 988/05) dotyczący podatku akcyzowego za poszczególne miesiące 2000 r. Sąd skonstatował, iż również pod rządami ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym zamierzeniem ustawodawcy było, aby podatnikami podatku akcyzowego uznane zostały m. in. podmioty wytwarzające paliwa silnikowe poprzez mieszanie lub przeklasyfikowanie produktów naftowych, jako wyodrębnione od producenta. Odnosząc się do kwestii, że w sprawie organy podatkowe - w oparciu o wykładnię gramatyczną zawartego w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy określenia „producent” - uznały skarżącą za podlegającą obowiązkowi podatkowemu w podatku akcyzowym, Sąd zwrócił uwagę, iż na gruncie ustawy o podatku VAT identyfikacji towarów i usług podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, a także podatkiem akcyzowym, służą klasyfikacje statystyczne. Podniósł, iż w przepisie art. 4 pkt 2) ustawy VAT wskazano, że przez pojęcie usług rozumie się usługi wymienione w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce państwowej, a także roboty budowlano-montażowe. Skoro więc ustawodawca odsyła do klasyfikacji statystycznych w celu identyfikacji usługi, organy podatkowe, mając wątpliwości w tej mierze, winny skorzystać z tej drogi, natomiast uznanie za producenta paliwa silnikowego skarżącej, na podstawie definicji słownikowej, stanowi naruszenie wymogów ustawy i przejaw dowolności dokonanej oceny zgromadzonego materiału dowodowego.

Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Odnosnie wyżej powołanej problematyki orzeczenia Sądu dotyczyły przede wszystkim zakresu stosowania niższej stawki podatkowej i zakresu przedmiotowego opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W wyroku z dnia 17 października 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 680/05) Sąd badając zarzut skargi dotyczący nie zastosowania przez organy podatkowe niższej stawki podatkowej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2) lit „d” ustawy o podatkach i

opłatach lokalnych dla nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielenia świadczeń zdrowotnych stwierdził, iż w ustawie brak jest definicji pojęcia „świadczeń zdrowotnych” i w związku tym w swoim rozstrzygnięciu odwołał się do dyrektywy wykładni systemowej oraz przyjętą dla unormowań ulg i zwolnień podatkowych interpretację ścisłą spornego pojęcia i porównał uregulowanie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt. W rezultacie oddalił skargę stwierdzając, iż jakkolwiek są to dziedziny pokrewne to nie tożsame, lekarz weterynarii nie realizuje świadczeń zdrowotnych, lecz wykonuje zawód mający na celu ochronę zdrowia zwierząt oraz weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego i środowiska, co powoduje, że opodatkowanie stawką preferencyjną jest nieuzasadnione. Do analogicznego wniosku Sąd doszedł w sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 1611/04**, w której wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r. oddalił skargę. Przedmiotem zaskarżonej w tej sprawie decyzji było ustalenie zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2003 r. podatnikowi prowadzącemu aptekę według zasadniczej stawki podatkowej. Również w tej sprawie Sąd uznał, że brak jest podstaw do zastosowania stawki preferencyjnej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2) lit „d” ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Z kolei w sprawie o sygn. akt **I SA/Wr 27/06** w wyroku z dnia 12 października 2006 r. uchylającym zaskarżoną decyzję w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości za 2002 r., Sąd wyraził pogląd, iż gruntów klasyfikowanych jako rolne lub leśne nie można automatycznie uznać za opodatkowane podatkiem od nieruchomości, wyłącznie z uwagi na fakt ich posiadania przez przedsiębiorcę, bez konieczności uwzględnienia jakichkolwiek dodatkowych okoliczności. Ustanowione w art. 5 ust 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych domniemanie prawne istnienia związku gruntów z prowadzeniem działalności gospodarczej z uwagi na fakt posiadania ich przez przedsiębiorców nie jest domniemaniem bezwzględny. Art. 3 ust. 1 pkt 3) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pozwala na przyjęcie, że związanie gruntów w działalnością rolniczą lub leśną wyklucza opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntów rolnych leśnych związanych z prowadzeniem działalności rolniczej lub leśnej, nawet jeśli znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy, będą podlegały podatkowi rolnemu i leśnemu. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntów położonych poza obszarem objętym koncesjami (na prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kruszców), nawet jeśli można im było przypisać pośredni związek z prowadzeniem działalności gospodarczej posiadacza tych gruntów, wymaga zatem ustalenia, że grunty te zostały na skutek prowadzonej działalności gospodarczej wyłączone na cele nierolnicze lub nieleśne - a więc, że nie były użytkowane rolniczo, ani że nie była na nich prowadzona gospodarka leśna.

Natomiast w wyroku z dnia 16 lutego 2006 r. (sprawa o sygn. akt **I SA/Wr 162/05 nieprawomocny**), Sąd za uchwałą siedmiu sędziów SN z dnia 12 marca 2002 r. sygn. akt III ZP 34/01 (OSNP 2002/23/561) przyjął, że podziemne wyrobisko górnicze jako całość nie jest nieruchomością gruntową (gruntem) w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, znajduje się bowiem poza granicami przestrzennymi tej nieruchomości (art. 143 KC). Wprawdzie z mocy art. 8 Prawa geologicznego i

górniczego do przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności skorupy ziemskiej stosuje się odpowiednio przepisy o własności nieruchomości gruntowej, to jednak nie oznacza, iż wyrobisko górnicze powinno być z tego powodu kwalifikowane jako nieruchomość w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Celem odesłania zawartego w tym przepisie jest bowiem – zdaniem Sądu – określenie zakresu prawa własności skorupy ziemskiej przysługującego Skarbowi Państwa, nie zaś określenie przedmiotu tego prawa. Dlatego też rozważanie czy wyrobisko górnicze jako „przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub w górotworze”, bez uwzględniania znajdujących się w nim urządzeń, podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, pozbawione byłoby racjonalnego uzasadnienia.

Podatek od czynności cywilnoprawnych.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 203/05) dotyczący określenia wartości sprzedaży we współwłasności gruntu. W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalając skargę wyraził pogląd, że współwłasność nie jest osobnym, wyodrębnionym przez ustawodawcę prawem podmiotowym różnym od prawa własności, gdyż stanowi jedynie postać prawa własności charakteryzującego się: 1/ jednością przedmiotu, 2/ wielością podmiotów oraz 3/ niepodzielnością wspólnego prawa. Jeżeli zatem ustawodawca nakazuje do określenia wartości rzeczy będącej przedmiotem sprzedawanego prawa własności, stosować przeciętne ceny stosowane w danej miejscowości w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, to kryterium takie powinno być zachowane również w sytuacji zbywania udziału we współwłasności takiej rzeczy. Zarówno w przypadku sprzedaży „całego” prawa własności, jak i w razie przeniesienia na nabywcę jedynie „udziału” w takim prawie, o wartości „całego” prawa oraz wartości „udziału” w prawie decyduje każdorazowo wartość rzeczy będącej przedmiotem własności lub współwłasności. Wartość prawa własności oraz współwłasności jest bowiem zawsze pochodną wartości przedmiotu tego prawa, a więc rzeczy w rozumieniu art. 45 Kodeksu cywilnego. Jeżeli zatem biegły rzeczoznawca – badając wartość przedmiotu sprzedaży – uwzględnił przeciętne ceny nieruchomości tzn. ceny stanowiące wypadkową między cenami najwyższymi i najniższymi stosowane w obrocie analogicznymi nieruchomościami i na podstawie analizy ośmiu transakcji zawartych we Wrocławiu (posługując się podejściem porównawczym, metodą porównywania parami) określił wartość prawa własności poszczególnych działek oraz łączną wartość prawa własności tych nieruchomości gruntowych, a następnie wywiódł z tego wartość udziału w prawie współwłasności, ustosunkowując się w operacie do zarzutów strony w przedmiocie ograniczenia dysponowania nieruchomościami, to organy podatkowe miały dostateczną podstawę prawną w treści art. 6 ust. 2 – 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej, by dowód w postaci operatu szacunkowego ocenić pozytywnie i ujętą w nim wartość przyjąć w decyzji określającej podatek od czynności cywilnoprawnych. Również przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1) lit. „c” ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej, w związku z art. 6 ust. 2- 4 ustawy nie dają organom podatkowym oraz biegłym podstaw prawnych do odrębnej wyceny udziału w prawie współwłasności bez uwzględnienia wartości

przedmiotu współwłasności decydującej o wartości całego prawa, jako że wartość udziału w prawie współwłasności jest zawsze pochodną (częścią) wartości „całego” prawa własności. Pogląd ten znajduje dodatkowe wsparcie w przepisach regulujących zasady wyceny nieruchomości. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 230 poz. 1924 ze zm.) nie zamieszczono bowiem odrębnych uregulowań nakazujących wycenę samego udziału w prawie współwłasności nieruchomości z pominięciem wartości nieruchomości decydującej o wartości prawa własności takiej rzeczy.

Rozdział III

Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności Wydziału II.

Sprawy z zakresu prawa budowlanego.

W sprawach z zakresu prawa budowlanego dużą grupę spraw stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oraz rozbiórki obiektu budowlanego.

Zagadnienia poruszane w orzecznictwie występują w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.). W uzasadnieniach wydanych przez WSA we Wrocławiu w 2006 r. wyroków, a dotyczących powyższej ustawy, widoczne jest uwzględnienie dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej. Pojawiły się również sprawy, w których organy administracji publicznej orzekały na podstawie powyższej ustawy po wprowadzeniu zmian w 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016) oraz w 2004 r. (Dz. U. 2004 r. Nr 156, poz. 1118), a w szczególności dotyczące ustalania opłat legalizacyjnych.

Najliczniejszą grupę spraw z zakresu prawa budowlanego stanowiły sprawy dotyczące zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oraz wniesienia przez organ nadzoru budowlanego sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru wybudowania obiektu budowlanego. W tych ostatnich decyzje podejmowano na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.). W wyroku z dnia 27 stycznia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 221/04**) Sąd podzielił funkcjonujący w orzecznictwie pogląd, iż sprzeciw wyrażony przez organ w trybie art. 30 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane oznacza brak zgody na przystąpienie przez inwestora do realizacji zamierzonej działalności budowlanej. W rozumieniu art. 104 k.p.a., sprzeciw jest rozstrzygnięciem sprawy co do jej istoty i dlatego powinien być wyrażony w formie decyzji administracyjnej. Niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (lub od dnia usunięcia braków zgłoszenia, jeżeli do tego był wzywany inwestor), w praktyce oznacza udzielenie zgody na realizację zamierzeń inwestycyjnych określonych w zgłoszeniu. Zgodnie z konstrukcją redakcyjną przepisu art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego niewniesienie sprzeciwu przez organ w określonym terminie, jest również formą rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, gdyż kończy to sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 *in fine* k.p.a.). Sąd podkreślił nadto, że dokonanie zgłoszenia – zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego – właściwemu organowi administracji i brak w terminie 30 dni sprzeciwu tego organu na rozpoczęcie zamierzonej inwestycji budowlanej stanowi zgodę organu na przystąpienie inwestora do realizacji planowanej budowli. Samo milczenie organu jest więc uprawnieniem do rozpoczęcia działania budowlanego przez inwestora. W sytuacji, gdy doręczenie inwestorowi postanowienia nakładającego obowiązek uzupełnienia zgłoszenia nastąpiło po upływie czasu przewidzianego w art. 30 Prawa budowlanego na stosowną reakcję właściwego

organu na dokonane zgłoszenie. Ponieważ reakcja organu była od początku spóźniona zaistniały stan wykluczał w konsekwencji możliwość skutecznego wniesienia sprzeciwu w związku z niezastosowaniem się inwestora do nałożonego obowiązku. Mając na względzie powyższe Sąd uznał, że fakt, iż w dniu 31 października 2003 r. organ I instancji wyraźnie oświadczył, że nie zgłasza sprzeciwu co do realizacji kapliczki oznaczonej numerem 2 oraz że decyzją z tego dnia wniósł sprzeciw jedynie w sprawie wybudowania kapliczki oznaczonej numerem 1, nie pozwalał na objęcie postanowieniem z dnia 30 grudnia 2003 r. i decyzją wydaną w dniu 16 stycznia 2004 r. kapliczki numer 2. Skoro bowiem co do tej kapliczki organ nie tylko nie wniósł w terminie 30 dni sprzeciwu, ale nawet wyraźnie oświadczył w piśmie z 30 października 2003 r., że sprzeciwu takiego nie wnosi, to inwestor mógł przystąpić do realizacji tego obiektu. Objęcie kapliczki numer 2 postanowieniem z dnia 30 grudnia 2003 r. i decyzją z dnia 16 stycznia 2004 r. (a także utrzymującą ją w mocy decyzją organu odwoławczego), to jest orzeczeniami podjętymi po upływie przewidzianego w art. 30 Prawa budowlanego terminu do wniesienia sprzeciwu bądź wydania postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów, sprawia, iż rozstrzygnięcia te zostały wydane z naruszeniem przepisu art. 30 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane. Niezależnie od powyższego Sąd podniósł, że organy administracyjne nie wykazały w sposób dostateczny, dlaczego przyjęły, że realizacja obiektów małej architektury w postaci kapliczek, krzyży przydrożnych wymaga zmiany planu zagospodarowania przestrzennego i nie rozważyły, czy w ogóle jest to zmiana zagospodarowania terenu. Takie niewielkie obiekty z reguły nie zakłócają normalnego przeznaczenia terenu (np. usytuowanie niewielkich obiektów użytkowych służących rekreacji codziennej, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, na terenie przylegającym do budynków mieszkalnych, nie powoduje zmiany przeznaczenia tego terenu z przewidzianego pod zabudowę mieszkaniową na przewidziany pod rekreację i wypoczynek). Organy orzekające w niniejszej sprawie nie rozpatrzyły, zdaniem Sądu, zatem wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności i nie uzasadniły należycie swojego stanowiska. Naruszyły w ten sposób w szczególności art. 7, art. 77 i art. 107 § 3 k.p.a.

Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu, iż wzniesienie obiektu małej architektury na własnej działce oznacza, że nie jest on wzniesiony w miejscu publicznym, Sąd stwierdził iż fakt wzniesienia obiektu na własnej działce nie oznacza, że nie jest to miejsce publiczne. To, czy dany obiekt usytuowany jest w miejscu publicznym zależy nie od tego, czyją własność stanowi teren, na którym obiekt ten się znajduje, ale w szczególności od tego, czy jest on umieszczony w miejscu ogólnie widocznym dla osób trzecich, na przykład z ogólnodostępnej drogi.

W innej sprawie (**sygn. akt II SA/Wr 473/04**) Sąd wskazał, iż z brzmienia art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016) wynika wprost, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej ocenia w sposób samodzielny czy w stosunku do konkretnego zgłoszenia może wystąpić prawdopodobieństwo zaistnienia którejs z wymienionych w nim przesłanek, a co za tym idzie czy inwestorowi należy nakazać uzyskanie pozwolenia na budowę. Inaczej mówiąc, każdorazowo, przy realizacji inwestycji ustawowo objętej jedynie zgłoszeniem, rzeczą kompetentnego organu administracji architektoniczno-budowlanej jest analizowanie jej czy nie istnieje obawa zaistnienia którejs z negatywnych przesłanek

ustawowych, a co za tym idzie czy, aby temu zapobiec, nie nałożyć na wnioskodawcę obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ze wszystkimi wiążącymi się z tym okolicznościami. To zaś w dalszej kolejności oznacza także, iż decyzja, która posiada swoje prawne uzasadnienie w art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego, ma charakter uznaniowy.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy Sąd poświęcił część rozważań określeniu czym (w sensie prawnym) jest decyzja uznaniowa i jaki wpływ na zakres kontroli orzeczeń tego typu przez sądownictwo administracyjne ma charakter takiej decyzji. W tej kwestii Sąd podzielił dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym decyzje podejmowane w ramach uznania administracyjnego pozostają pod kontrolą sądu administracyjnego jak każde inne, ale zakres ich kontroli jest inaczej ukształtowany - Sąd bada bowiem zgodność z prawem, a nie wnika w celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego. Z tego względu kontrola sądowa takich decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. Ponadto Sąd stwierdził, iż kontrola legalności decyzji uznaniowych, sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny, polega w szczególności na sprawdzeniu, czy jej wydanie poprzedzone było prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem oraz wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy. Sam wybór rozstrzygnięcia, dokonywany na podstawie kryteriów słuszności i celowości, pozostaje poza kontrolą sądu. Natomiast w kwestii możliwości uchylenia decyzji uznaniowej przez sąd administracyjny wyraził pogląd, iż może ona być uchylona w wypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA). O tego rodzaju naruszeniach można by mówić, gdy np. organ pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez stronę, pominął istotne dla sprawy materiały dowodowe lub dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego.

W powyższej sprawie (**sygn. akt II SA/Wr 473/04**) Sąd uznał za istotną okoliczność fakt, iż nośnik reklamowy posiada powierzchnię do 18 m², jest to zatem płaszczyzna o zdecydowanie dużej powierzchni. Wykonany jest jako urządzenie wolnostojące, konstrukcji stalowej, jest nie związany trwale z gruntem. Posiada charakter obiektu tymczasowego, rozbieralnego. W skład konstrukcji wchodzi następujące zasadnicze elementy: podstawa żelbetowa, słup wsporczy dolny, słup wsporczy górny, ruszt niosący tablice reklamowe, tablice reklamowe (wykonane ze sklejki wodoodpornej) pomosty obsługowe. Ruszty niosące tablice reklamowe (wraz z pomostami roboczymi) przytwierdzone są do górnej części słupa wsporczego. Na rusztach tych za pomocą specjalnych zaczepów, zapewniających odporność na porywy wiatru, osadzone są tablice reklamowe. Całość osadzona jest na dolnym słupie wsporczym za pomocą śrub z nakrętkami na wysokości 4,3 m od powierzchni terenu. Wymiary każdej tablicy wynoszą 6 m x 3 m. Cała konstrukcja stalowa nośnika przytwierdzona jest do prefabrykowanej zbrojonej prostokątnej płyty betonowej (sucha stopa), stanowiącej podstawę nośnika, ustawianej na powierzchni terenu. Konstrukcja malowana jest farbą antykorozyjną w kolorze stalowo-szarym. Przytoczony opis konstrukcji wskazuje, iż planowana inwestycja z uwagi na swój

charakter oraz jej lokalizację, może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi przebywających w obrębie tej inwestycji. Zdaniem Sądu charakter inwestycji wskazuje, że nośnik reklamowy, którego dotyczy zgłoszenie z uwagi na duże wymiary i brak zabezpieczeń w formie zakotwiczenia nośnika w gruncie, w związku z możliwością jego przewrócenia podczas silnych wiatrów, może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia znajdujących się w pobliżu tej reklamy. Dlatego zapewnienia inwestora o pełnym bezpieczeństwie inwestycji organ mógł uznać za przedwczesne. Również za należyte uzasadnione Sąd uznał stanowisko organu, że w zakresie stateczności konstrukcji i wykluczenia możliwości przewrócenia się tak dużej reklamy może wypowiedzieć się osoba posiadająca stosowne uprawnienia budowlane, po dokonaniu odpowiednich obliczeń. To zaś z kolei podlega sprawdzeniu w trybie postępowania o pozwolenie na budowę. Natomiast przyjęcie zgłoszenia, jako procedura w znacznej mierze odformalizowana, uproszczona i niewymagająca złożenia projektu budowlanego, nie daje kompetentnym organom takiej możliwości. Mamy tu bowiem do czynienia z obiektem budowlanym usytuowanym na wolnym powietrzu, z dostępem nieokreślonej liczby osób trzecich, zainstalowanej na znacznej wysokości od poziomu gruntu i podlegającej stałym działaniom czynników atmosferycznych.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 11/05** zaś Sąd zważył, iż w myśl przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.) kompetentny organ zobowiązany jest do zgłoszenia sprzeciwu wobec zgłoszenia, które dotyczy robót budowlanych lub budowy objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Jak bowiem słusznie podnosiły organy obu instancji, jedną z podstawowych zasad prawa budowlanego jest możliwość przystąpienia do wykonywania robót budowlanych dopiero po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Pod pojęciem pozwolenia na budowę należy natomiast rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 12 ustawy). Od powyższej zasady ustawodawca przewidział jednak szereg wyjątków, enumeratywnie wyliczonych w art. 29 ustawy, wyłączających niektóre obiekty i roboty budowlane spod obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Podkreślić przy tym należy, że wyliczone w tym artykule roboty budowlane stanowią katalog zamknięty i są wyjątkiem od zasady ogólnej zawartej w art. 28 zatem niedopuszczalna jest jakakolwiek wykładnia rozszerzająca.

Jak wskazał Sąd, powyższa okoliczność ma podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ kwestią sporną jest ustalenie, czy budowa zgłoszonego przez skarżącą obiektu gospodarczego mieści się, w grupie obiektów zwolnionych od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a objętych tylko uproszczoną formą weryfikacji administracyjnej w postaci zgłoszenia. Skarżąca wywodzi, że zgłoszony przez nią zamiar budowy obiektu gospodarczego korzysta z omawianego zwolnienia, gdyż objęty jest on dyspozycją art. 29 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego. Z przepisu tego wynika, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej parterowych budynków gospodarczych o podanych w nim parametrach. Konstrukcja cytowanego przepisu wskazuje zatem, że zwolnienie z obowiązku

uzyskania pozwolenia na budowę możliwe jest jedynie w przypadku kumulatywnego spełnienia wszystkich określonych w nich warunków. Niespełnienie choćby jednego z kryteriów oznacza, że na budowę danego obiektu konieczne będzie, uzyskanie pozwolenia na budowę.

W rozpatrywanej sprawie nie jest sporne, że planowana inwestycja odpowiada wymogom odnoszącym się do parametrów technicznych ujętych w omawianym przepisie - zdaniem organów - nie jest to jednak budowa, która uzupełniałaby zabudowę zagrodową. Takie stanowisko oparte jest w zasadzie na stwierdzeniu, że na nieruchomości nie ma zabudowy zagrodowej, gdyż znajduje się na niej wyłącznie budynek mieszkalny - brak na niej budynków inwentarskich lub gospodarczych, oraz, że w planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości przewidziana jest na cele budownictwa mieszkaniowego a nie zagrodowego. Kwestionując charakter zabudowy na przedmiotowej działce (jako niezagrodowej) organ odwoławczy wnioskował, na podstawie art. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, że z zabudową zagrodową mielibyśmy do czynienia, jeżeli na działce oprócz budynku mieszkalnego znajdowałby się również budynki gospodarcze lub inwentarskie składające się na rodzinne gospodarstwo rolne, hodowlane lub ogrodnicze albo gospodarstwo leśne.

Z taką interpretacją nie zgodził się Sąd, stwierdzając, iż po pierwsze definiując w przywołanym przepisie pojęcie zabudowy zagrodowej, prawodawca użył sformułowania „w szczególności”, zatem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz leśnych. Użycie tego sformułowania oznacza, że wyliczenie zawarte w przepisie nie jest wyczerpujące, a zatem nie można się ograniczać wyłącznie do wymienionych w nim budynków. Po drugie, użycie słowa „lub” po wcześniejszym wyliczeniu rodzaju budynków (budynki mieszkalne, gospodarcze) oznacza, że z zabudową zagrodową będziemy mieli do czynienia, jeżeli na działce będzie znajdował się choćby jeden z przykładowo wymienionych obiektów o ile - co istotne - będzie składał się na rodzinne gospodarstwo rolne, hodowlane lub ogrodnicze lub leśne. Jeżeli bowiem przy budowie normy prawnej użyto spójnika „lub” oznacza to, że mamy do czynienia z tzw. alternatywą nierozłączną. W przypadku zdania złożonego zbudowanego za pomocą tego spójnika, dla jego prawdziwości wystarczy prawdziwość choćby jednego argumentu zdaniowego (prawdziwość obu zdań składowych nie jest konieczna). Natomiast warunkiem wystarczającym i zarazem koniecznym fałszywości alternatywy nierozłącznej, jest fałszywość obu zdań składowych. Odnosząc powyższe uwagi do analizowanego przepisu Sąd stwierdził, że przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z zabudową zagrodową wystarczyłoby, aby na nieruchomości znajdował się przykładowo tylko budynek mieszkalny lub tylko budynek gospodarczy, ważne jednak jest, aby każdy z nich był częścią składową gospodarstwa rolnego lub innego wskazanego w przepisie. Sąd zauważył jednak, że skoro ustawodawca nie ustalił na potrzeby ustawy Prawo budowlane definicji zabudowy zagrodowej, to zgodnie z regułami wykładni systemowej dopuszczalne jest przyjęcie tej definicji, określonej na potrzeby innego aktu prawnego (tutaj

przepisu wykonawczego do Prawa budowlanego), jednak należy ją stosować, w sposób uwzględniający specyfikę regulacji, do której ma być ona odniesiona. Tym samym omawiane pojęcie – ze względu na brzmienie art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – należałoby ograniczyć, wyłącznie do obiektów wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

Jak wskazał Sąd, zastosowanie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 będzie więc możliwe jeżeli zostaną łącznie spełnione określone w nim przesłanki tj. budowany obiekt będzie związany z produkcją rolną i będzie uzupełniał zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej. Zgodnie z dokonaną wyżej wykładnią pojęcia „zabudowy zagrodowej” chodzi więc o uzupełnienie uprzednio istniejącej zabudowy mieszkalnej, gospodarczej lub inwentarskiej funkcjonującej jako składnik gospodarstwa rolnego (zorganizowanej całości gospodarczej). Dodać również należy, że działka siedliskowa jest również działką wchodzącą w skład gospodarstwa rolnego. Z omawianego zwolnienia nie będzie więc mogła korzystać budowa obiektów w innych celach niż produkcja rolna, czy też ich budowa na działce niezabudowanej albo niebędącej działką siedliskową lub niewchodzącej w skład gospodarstwa rolnego.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy (**sygn. akt II SA/Wr 11/05**) Sąd stwierdził, iż organy nie przeprowadziły żadnych czynności wyjaśniających, zmierzających do ustalenia czy spełnione zostały pozostałe przesłanki wymienione w omawianym przepisie, poprzestając jedynie na zanegowaniu – na skutek błędnej interpretacji – charakteru zabudowy na działce należącej do skarżącej. Tymczasem dopiero jednoznaczne ustalenie celu budowy zgłoszonego obiektu, a przede wszystkim wyjaśnienie, czy przedmiotowa działka wchodzi w skład gospodarstwa rolnego i czy jest działką siedliskową (na co wyraźnie wskazuje skarżąca w odwołaniu i w skardze), pozwoli na dokonanie prawidłowej oceny, czy w rozpatrywanej sprawie spełnione zostały warunki uzasadniające twierdzenie, że budowa zgłoszonego obiektu nie jest objęta zwolnieniem o którym mowa w art.29 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Tylko bowiem w takiej okoliczności kompetentny organ byłby zobowiązany – zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 – do zgłoszenia sprzeciwu.

W wyroku z dnia 1 sierpnia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 411/05**) Sąd zwrócił uwagę m.in. na kwestię skuteczności zgłoszonego przez organ sprzeciwu z punktu widzenia zachowania trzydziestodniowego terminu, który został przyznany organowi. Jak wskazał Sąd, powstaje pytanie jaki charakter ma powyższy termin i jak go należy liczyć. Termin trzydziestu dni, określony w art. 30 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym w marcu 2003 r.) jest terminem, w którym organ administracji jest uprawniony do korzystania ze swych kompetencji w sytuacji wypełniającej dyspozycję ust. 6 art. 30. Decyzyjna aktywność organu poza tymi ramami nie ma prawnego umocowania. Termin ten jest zarówno terminem dla „organu”, jak i terminem „dla strony”. Oznacza bowiem obowiązek powstrzymania się przez stronę od zamierzonego działania przez określony czas, nie krótszy jednak niż 30 dni, liczony od daty złożenia zgłoszenia. Upływ terminu określonego w art. 30 oznacza dla organu brak możliwości wydania decyzji o sprzeciwie. Istotne zatem jest ustalenie, co w istocie oznacza wydanie decyzji czy też „zgłoszenie sprzeciwu w drodze postanowienia” (jak stanowił przepis w redakcji obowiązującej w 2003 r.) w

rozumieniu art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego. Takie postanowienie, jak każde orzeczenie administracyjne, jest aktem zewnętrznym, zawierającym władcze rozstrzygnięcie organu administracji w konkretnej sprawie konkretnej osoby. Dopiero ujawnienie tego oświadczenia na zewnątrz organu i umożliwienie adresatowi zapoznania się z jego treścią kończy określony proces administracyjny. Sprawa administracyjna, w której postępowanie zostało wszczęte zgłoszeniem o zamiarze budowy, jest załatwiona albo milczeniem organu, albo jego negatywną wypowiedzią oznaczającą zakaz przystąpienia do budowy, przy czym ta negatywna wypowiedź przybiera formę sprzeciwu. Nie można uznać za już załatwioną w rozumieniu art. 104 k.p.a. sprawy, w której decyzja lub postanowienie zostało sporządzone zgodnie z wymaganiami określonymi art. 107 § 1 k.p.a., ale nie zostało jeszcze doręczone. Rozstrzygnięcie takie nie wywiera żadnych prawnych skutków: ani organ, ani strona nie są nim związani. Sąd podzielił również pogląd, że w art. 30 Prawa budowlanego określony został termin do załatwienia sprawy, a nie do sporządzenia orzeczenia. Trzeba zatem stwierdzić, że orzeczenie, którego materialnoprawną podstawę stanowi przepis art. 30 ust. 2 (aktualnie - ust. 5) Prawa budowlanego należy uznać za wydaną (a więc i sprzeciw za zgłoszony) z dniem doręczenia do strony. Oznacza to, że ryzyko dotrzymania wspomnianego terminu spoczywa na organie, który musi dopilnować, aby decyzja zawierając sprzeciw doszła do strony przed upływem wskazanego wyżej terminu. Owo ryzyko obejmuje także kwestię doręczenia. Nie może bowiem być tak, iż strona mimo upływu trzydziestodniowego terminu od dnia zgłoszenia musi żyć w stanie niepewności (i to nie wiadomo jak długo) oczekując na wspomniany sprzeciw, który przecież w ogóle nie musi zostać przez organ zgłoszony. W rozpatrywanej sprawie kwestią istotną było także wskazanie dnia rozpoczęcia biegu wspomnianego terminu, w sytuacji, gdy decyzja organu I instancji, zawierająca sprzeciw, została uchylona a sprawa przekazana została do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W takim przypadku, zgodnie z zasadą, iż sprawa przed organem I instancji ulega rozpoznaniu od początku, wspomniany termin zaczął biec od dnia otrzymania przez organ I instancji kasacyjnej decyzji organu odwoławczego. Decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2005 r. została doręczona organowi I instancji w dniu 4 marca 2005 r. a decyzja zawierająca sprzeciw została nadana w urzędzie pocztowym w dniu 4 kwietnia 2005 r. a doręczona stronie skarżącej w dniu 7 kwietnia 2005 r. – a więc po upływie 34 dni. Biorąc pod uwagę sposób liczenia wspomnianego terminu, Sąd przyjął, iż decyzja ta została wydana z przekroczeniem wspomnianego okresu i wobec powyższego sprzeciw jest nieskuteczny a zgłaszający może użytkować przedmiotowy obiekt zgodnie z prawem. Wspomniany termin ma charakter materialnoprawny i nie mają doń zastosowania przepisy proceduralne zawarte w k.p.a. odnoszące się do sposobu liczenia terminów i skutków ich przekroczenia.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 48/05** Sąd eliminując z obrotu prawnego wszystkich pojętych w granicach tej sprawy aktów (decyzji I i II instancji i postanowienia), wskazał, iż zgodnie z przepisem art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) pojęcie „granice danej sprawy” nie jest wyznaczane przez granice skargi czy też granice postępowania, ale przez granice sprawy w materialnoprawnym

znaczeniu. W piśmiennictwie wskazuje się, że sąd jest władny wyciągnąć przewidziane prawem konsekwencje do wszystkich wydanych aktów prawnych i czynności podjętych w sprawie, w celu finalnego doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Tak ujęty zakres kontroli, stwarza zatem podstawy do weryfikacji wszystkich decyzji podejmowanych w zwykłym toku instancji, w tym również w ramach relacji pomiędzy decyzją pierwotną a decyzją zależną – jako konieczne następstwo leżącej u jej źródeł, decyzji pierwotnej. Z taką relacją mamy również do czynienia pomiędzy aktami podejmowanymi na podstawie art. 50 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 pkt 2 i art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Przystępując do rozważań w kwestiach merytorycznych, Sąd przede wszystkim zauważył, że dla rozpoznania niniejszej sprawy istotna była kwestia oceny, czy i ewentualnie jakie skutki prawne, wywołało dokonane przez Spółkę B w dniu 8 lutego 2000 r. zgłoszenie o przystąpieniu do rozpoczęcia robót budowlanych przy budowie stawu rybnego. Z przedstawionych Sądowi akt sprawy, jak też z treści podjętych decyzji wynika, że powyższa okoliczność nie została w pełni przez organy rozpoznana i oceniona.

Zgodnie bowiem z obowiązującym w dniu złożenia owego podania, przepisem art. 29 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), roboty budowlane polegające na wykonaniu lub remoncie urządzeń melioracji szczegółowych, poza obszarami parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin, zwolnione były z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dla ich wykonania. Zwolnienie to nie oznaczało jednak całkowitego wyłączenia tych robót spod ustawowej reglamentacji prawnej, gdyż według art. 30 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, objęto je obowiązkiem zgłoszenia.

Dla ustalenia, czy przedmiotowa inwestycja objęta była obowiązkiem zgłoszenia, konieczne było jednak wyjaśnienie pojęcia urządzeń melioracji wodnych. Wykładnia systemowa wskazywała, że należy poszukiwać go w przepisach obowiązującej wówczas ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38 poz. 280 ze zm.). Zgodnie z art. 90 ust. 1 tego aktu urządzeniami melioracji wodnych były urządzenia służące do regulacji stosunków wodnych i polepszenia zdolności produkcyjnej gleby. Urządzenia te dzieliły się z kolei na podstawowe i szczegółowe, przy czym, do szczegółowych zaliczono w art. 91 ust. 4 pkt 2, m.in. stawy rybne. Przedstawione regulacje wskazywały zatem, że zgłoszona inwestycja mogłaby być objęta uproszonym trybem reglamentacji prawnej wynikające z art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, gdyby spełniała przesłanki wynikające z art. 90 ust. 1 Prawa wodnego. Projektowany staw mógł być więc uznany za urządzenie melioracji szczegółowej, jeżeli jednocześnie służyłby regulacji stosunków wodnych i polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby.

Ponadto Sąd zauważył, że reagując na dokonane zgłoszenie, właściwy organ wydał postanowienie z dnia 10 lutego 2000 r., z powołaniem się na przepis art. 123 k.p.a. oraz art. 64 § 2 k.p.a., nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia zgłoszenia o: wypis z rejestru gruntów, opinię Urzędu Gminy o zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego, szkic stawu rybnego, uzgodnienie lokalizacji stawu w ZUDP, określenie sposobu pobierania i odprowadzania wody oraz o pozwolenie wodno-prawne. Jednocześnie organ pouczył, że niedostarczenie

wymaganych dokumentów w terminie 7 dni, spowoduje pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania.

Wobec powyższego należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, który to przepis dodany został ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 726), w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia, właściwy organ nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw w drodze decyzji. Wobec wyraźnego brzmienia przywołanego przepisu, organ nadzoru budowlanego winien zatem ocenić, czy – niezależnie od przepisów wskazanych w postanowieniu z dnia 10 lutego 2000 r. – podstawę nałożenia na inwestora obowiązku dostarczenia przedstawionych wyżej dokumentów mógł stanowić przywołany przepis. Znaczną ich większość stanowiły bowiem dokumenty, które nie były w nim precyzyjnie wymienione, ale „w zależności od potrzeb”, o ich dostarczeniu decydował organ rozpoznający zgłoszenie. Niezależnie jednak od podstawy prawnej przedmiotowego postanowienia, podkreślić trzeba, że ważna jest treść aktu. Dla rozpoznawanej sprawy, istotny był zaś przede wszystkim skutek prawny, jaki należało wiązać z niewykonaniem obowiązków nałożonych wskazanym postanowieniem.

Sąd powołał się na funkcjonujące w orzecznictwie stanowisko, że zgłoszenie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego nie jest zwykłą formalnością, lecz jest formą wszczęcia postępowania administracyjnego, w toku którego właściwy organ powinien ustalić czy zamierzone roboty budowlane, odpowiadają wymogom określonym w przepisach prawa, czy też nie. Negatywne ustalenia skutkować zaś winny wniesieniem sprzeciwu. Z konstrukcji przywoływanych przepisów wynika również, że przewidziano w nich dwa odrębne powody wniesienia sprzeciwu. Pierwszym, zgodnie z art. 30 ust. 1 lit „a” było niedopełnienie przez inwestora we właściwym terminie obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów, mimo uprzedniego wezwania stosownym postanowieniem. Drugim rodzajem sprzeciwu, znajdującym swoje oparcie w art. 30 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania), było zawetowanie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej objętego zgłoszeniem zamierzenia budowlanego, którego realizacja nie była dopuszczalna z powodów merytorycznych. Sam art. 30 nie zawierał katalogu podstaw takiego sprzeciwu. Wykładania systemowa i celowościowa pozwalała jednak na przyjęcie, że podstawą tego rodzaju sprzeciwu były przyczyny wyszczególnione w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy, które powinny być rozważone przez organ z urzędu np. niezgodność zamierzenia budowlanego z przepisami. Zdaniem Sądu, każdy z obu rodzajów przedstawionych wyżej sprzeciwów, oznaczał brak zgody organu na przystąpienie przez inwestora do realizacji zgłoszonego zamierzenia budowlanego.

Z przedstawionych rozważań wynika zatem, że kompetentny organ nadzoru budowlanego przed wszczęciem postępowania legalizacyjnego, winien w pierwszym rzędzie ocenić, jakie skutki prawne w świetle przywołanych wyżej przepisów, wywołał fakt dokonania zgłoszenia, oraz fakt nieuzupełnienia przez Spółkę żądanych dokumentów. Inaczej mówiąc, szczególnej ocenie organu winna

być poddana kwestia, czy w istniejących okolicznościach faktycznych, dla uznania, że mamy w rozpatrywanej sprawie do czynienia z samowolą budowlaną – polegającą na wykonywaniu robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia – konieczne było wydanie przez właściwy organ decyzji zgłaszającej sprzeciw z przyczyn formalnych. Zbadania i wyjaśnienia wymagało wreszcie, czy została podjęta i wprowadzona do obrotu prawnego decyzja wyrażająca sprzeciw. Akta sprawy przekazane Sądowi wraz z odpowiedzią na skargę, nie wskazują jednak, aby okoliczność ta była przez organ wyjaśniana.

Sąd zakwestionował stanowisko organów obu instancji, które przyjęły, że niedostarczenie przez Spółkę żądanej dokumentacji, wywołało skutek prawny określony w postanowieniu z dnia 10 lutego 2000 r. tj. pozostawienie podania bez rozpoznania. Tymczasem prawidłowa ocena skutków prawnych przedmiotowego zgłoszenia, powinna być dokonana po wcześniejszym ustaleniu, czy sporna inwestycja spełniała przesłanki art.29 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego również w świetle art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 4 pkt 2, obowiązującej w dacie dokonania zgłoszenia ustawy z dnia 29 października 1974 r. Prawo wodne. Ponadto powinna uwzględniać wszechstronnie ustalony stan faktyczny sprawy oraz brzmienie obowiązującego wówczas przepisu art. 30 Prawa budowlanego. Zdaniem Sądu, dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy konieczne było również ustalenie, kiedy inwestor rozpoczął roboty budowlane przy spornej inwestycji. Ustalenia organów obu instancji są w tej kwestii sprzeczne i nie zostały poparte praktycznie żadnymi dowodami.

W myśl obowiązujących wówczas przepisów zgłoszenie mogło być bowiem uznane za skuteczne jeżeli dokonane było przed rozpoczęciem inwestycji której dotyczyło. Jeżeli więc ustawodawca wyznaczył organowi trzydziestodniowy termin do oceny dokonanego zgłoszenia, to również przystąpienie do robót budowlanych przed upływem tego terminu oznaczało, że zgłoszenie będzie prawnie nieskuteczne a roboty będą traktowane jako samowolne. W takim przypadku zastosowanie znajdował rygor wynikający z art. 48 lub 50 i 51 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia przez organ przedmiotowego postępowania. Powyższe okoliczności powinny być również uwzględniane i wyjaśnione przez organy nadzoru budowlanego, na etapie wszczęcia postępowania w sprawie likwidacji samowoli budowlanej. Miały one bowiem istotne znaczenie nie tylko dla oceny skutków prawnych zgłoszenia ale również dla ustalenia, która norma prawa materialnego znajdzie w sprawie zastosowanie.

Jak wynika z treści uchylonych przez Sąd decyzji organy uznały za podstawę prawną swojego działania art. 50 ust. 1 pkt 1, art. 51 ust. 1 pkt 2 oraz art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego. Sąd zauważył zatem, że przepisy te – w dacie wszczęcia postępowania - znajdowały zastosowanie w przypadkach innych niż określone w art. 48 tej ustawy (obecnie również w art. 49 b). Dotyczyło to sytuacji, gdy roboty budowlane inne niż budowa wykonywano bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, jak też wszystkich poprzedzających ją aktów, nie wynika jednak z jakich względów organy uznały, iż art. 50 i art. 51 znajduje w sprawie zastosowanie. Nie dokonano w tym zakresie stosownej analizy prawnej wyjaśniającej motywów jakimi kierowały się organy ustalając w taki sposób zakres przedmiotowy wszczynanego postępowania.

Tymczasem precyzyjne wyjaśnienie tej kwestii było szczególnie istotne dla uzasadnienia zastosowanego trybu likwidacji samowoli budowlanej. Należy bowiem zwrócić uwagę na art. 30 ust. 1 omawianej ustawy, w którym ustawodawca zamieścił katalog obiektów podlegających obowiązkowi zgłoszenia. Budowa obiektu budowlanego z naruszeniem przepisu art. 30 ust. 1 oznaczała zatem budowę, bez dopełnienia obowiązku zgłoszenia i niewątpliwie stanowiła samowolę budowlaną, uzasadniającą zastosowanie przepisu art. 48 Prawa budowlanego (obecnie art. 49 b). Jeżeli zatem organy przyjęły – aczkolwiek, jak wcześniej wykazano, z pominięciem koniecznej w tym zakresie oceny – że roboty budowlane przy spornym stawie rybnym, wykonywane były bez wymaganego zgłoszenia (organ drugiej instancji niewiadomych powodów wspomina w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, o braku pozwolenia na budowę), to szczególnego rozważenia wymagało, który ze wskazanych wyżej trybów postępowania (art. 48 czy też art. 50) miałby zastosowania przy likwidacji tak ustalonej samowoli.

Zdaniem Sądu należało więc ustalić, czy roboty budowlane polegające na wykonaniu stawu rybnego mieszczą się w definicji budowy o której w art. 3 pkt 6 oraz w definicji obiektu budowlanego zawartej w art. 3 pkt 1 b i pkt 2 wskazanej ustawy. Dopiero bowiem jednoznaczne wykluczenie możliwości zastosowania przywołanych przepisów, pozwalałoby na uznanie, że jest to „przypadek inny niż określony w art. 48”, który mieści się w hipotezie normy zawartej w art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Z uzasadnień decyzji podjętych podczas rozpatrywania przedmiotowej sprawy (**sygn. akt II SA/Wr 48/05**) oraz z uzasadnienia postanowienia z dnia 4 lipca 2001 r., nie wynika jednak, aby powyższa kwestia była przedmiotem rozważań organów obu instancji. Oznacza to, że wybór podstawy prawnej działania dokonany był w sposób zupełnie dowolny, bez odniesienia do obowiązujących przepisów i istniejącego stanu faktycznego sprawy. Wykazane braki powodują, że rozpatrzenie sprawy nastąpiło z naruszeniem przywołanej wcześniej zasady prawdy obiektywnej oraz z naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a. ustalającego wymogi uzasadnienia decyzji (w przypadku postanowienia - art. 124 § 2 k.p.a.). Uchybienie przepisom regulującym wymogi prawidłowego uzasadnienia, uniemożliwia również dokonanie merytorycznej kontroli i oceny omawianej kwestii przez Sąd.

Kolejną kwestią, która wyłoniła się w orzeczeniach Sądu było orzeczenie przez organ nadzoru budowlanego rozbiórki na podstawie art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.). W wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 229/05**) Sąd stwierdził, iż podstawową przesłanką wszczęcia postępowania w trybie art. 48 powołanej ustawy jest ustalenie, czy dany rodzaj robót budowlanych wymaga pozwolenia na budowę (ewentualnie – wymaga zgłoszenia takich robót właściwemu organowi). Wymaga to od organów nadzoru budowlanego skonfrontowania prowadzonych (czy zamierzonych robót) z ustawowym katalogiem prac, które są zwolnione od wymogu uzyskiwania pozwolenia na budowę lub wymaga stosownego zgłoszenia. Dla dokonania takiej konfrontacji konieczne jest przeprowadzenie wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, z jakim rodzajem robót lub z jakim rodzajem obiektu budowlanego mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. W rozstrzyganej sprawie skarżący podnosił, iż zrealizowany przez niego obiekt

budowlany nie wymagał pozwolenia na budowę, albowiem jest to pomieszczenie o powierzchni 19,72 m², natomiast w obrysie uwzględniającym grubość ścian należących do sąsiednich obiektów - 20,9 m². Skarżący wskazywał, że nie spełnia ono żadnych parametrów garażu, lecz służy do celów gospodarczych, a jedynym elementem uzasadniającym skojarzenie tego obiektu budowlanego z garażem może wynikać z faktu zainstalowania w nim drzwi typu garażowego.

Sąd uznał, iż w pisanim stanie faktycznym organy nadzoru budowlanego winny były wyjaśnić, czy przedmiotowy obiekt nie powinien zostać zaliczony do obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m i tym samym korzystających z ustawowego zwolnienia od konieczności uzyskania pozwolenia na budowę przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego. Taka kwalifikacja przedmiotowego obiektu jest o tyle uprawdopodobniona, że skarżący wraz z małżonką prowadzą gospodarstwo rolne o powierzchni 33,5 ha, a ponadto prowadzi w 3 stawach hodowlę ryb, a wspomniany obiekt został zrealizowany na działce siedliskowej. Okoliczność powyższa w żadnej mierze nie była przedmiotem analiz ze strony organów rozstrzygających. Nie przeprowadzono w szczególności wizji lokalnej mającej na celu ustalenie, jakie jest rzeczywiste przeznaczenie przedmiotowego obiektu, brak jest również w aktach sprawy aktualnego wypisu z ewidencji gruntów, z którego wynikałoby przeznaczenie działki, na której usytuowany został wspomniany obiekt budowlany. W tym kontekście Sąd uznał za zasadny zarzut, iż postępowanie administracyjne w rozpatrywanej sprawie przeprowadzone zostało przez organy obu instancji z naruszeniem przepisów procedury administracyjnej, a mianowicie art. 7 i art. 77 k.p.a., co mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 231/04** kwestionowana w postępowaniu sądowym czynność orzecznicza oraz poprzedzająca ją decyzja, dokonane zostały z uwzględnieniem – jako podstawy materialnoprawnej - przepisu art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lipca 2003 r., czyli od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Sąd wskazał, iż zasadność takiego rozwiązania potwierdza norma intertemporalna zawarta w art. 7 ust. 2 ww. ustawy, która nakazuje do postępowań dotyczących obiektów budowlanych lub ich części wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosować znowelizowane przepisy art. 48-49 oraz art. 49 a i 49 b Prawa budowlanego.

W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Sądu, bezsporne jest, że na nieruchomości położonej w Ś. przy ul. Niecałej dokonano w 1999 r. bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę nadbudowy znajdującego się na tej nieruchomości budynku warsztatowego, co uzasadniała wszczęcie postępowania w sprawie samowoli budowlanej, o której mowa w art. 48 Prawa budowlanego. Okoliczność tę potwierdza zgromadzona w aktach dokumentacja budowlana, fotograficzna, a wreszcie oświadczenia Genowefy B.

Jak zwrócił uwagę Sąd, w znowelizowanym przepisie art. 48 ust. 1 utrzymano obowiązek nakazania rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, jednakże przepis ten może być zastosowany dopiero wówczas, gdy w następstwie czynności właściwego organu administracji, o których o mowa w ust. 2 i w ust. 3, nie zaistnieją przesłanki uzasadniające zalegalizowanie obiektu budowlanego lub jego części. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że pierwszą czynnością jaką podejmuje właściwy organ po wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzonej samowoli budowlanej obiektu budowlanego lub jego części, jest wydanie postanowienia wstrzymującego prowadzone roboty budowlane i ustalającego wymagania dla zabezpieczenia budowy oraz nakładającego na inwestora obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie, dokumentów o których mowa w ust. 3. Dopiero, jeżeli inwestor nie spełni w wyznaczonym terminie nałożonych obowiązków, organ orzeka o nakazie przymusowej rozbiórki.

Z konstrukcji omawianego przepisu wynika zatem, że decyzja o nakazie rozbiórki nie ma charakteru w pełni samodzielnego. Jej wydanie jest bowiem możliwe wyłącznie po uprzednim dokonaniu przez organ czynności, o której mowa w ust. 2 i 3, dla której ustawodawca przewidział formę postanowienia. Z procesowego punktu widzenia spełnienie tej przesłanki będzie zaś warunkowane m.in. skutecznością doręczenia postanowienia. Trzeba bowiem zważyć, że co prawda czynność doręczenia pisma pochodzącego od organu, jest ze swej natury czynnością materialno-techniczną, to jednak powoduje skutki prawne przez fakty. Z tego względu ustawodawca uregulował tę materię w kodeksie postępowania administracyjnego w sposób bardzo drobiazgowy. W wielu przypadkach od skuteczności doręczenia zależą bowiem uprawnienia stron postępowania a również od daty doręczenia określonych pism ciążyć będą na nich obowiązki, zaniechanie wykonania których może pociągać dla nich negatywne skutki prawne. Dlatego do obowiązków organów administracji należy ściśle przestrzeganie wymagań formalnych dotyczących zasad doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 350/05**, rozstrzygając prawidłowość podjętych na podstawie art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.) decyzji nakazujących rozbiórkę, Sąd zwrócił uwagę na definicję pojęcia „roboty budowlane”, zawartą w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, zgodnie z którą ilekroć w ustawie jest mowa o robotach budowlanych, to należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Oznacza to zatem, że tak budowę, jak i prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Z powyższej regulacji wynika zatem, że również roboty polegające na ustawieniu gotowego obiektu na nieruchomości stanowią w rozumieniu prawa budowlanego roboty budowlane. Sąd wskazał również, że pojęcie obiektu budowlanego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt. 1 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem obiektem budowlanym jest budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno - użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, jak i obiekt małej architektury. Wprawdzie w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego ustawodawca zwolnił z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę,

lecz dotyczy to tylko takich obiektów, które spełniają określone tym przepisem przesłanki, czyli są to tymczasowe obiekty budowlane, niepołączone trwale z gruntem i przewidziane do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

Względem spornych garaży nie mogło mieć zastosowanie wyłączenie z w/w art. 29 ust.1 pkt.12 Prawa budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. W tej sytuacji, będące przedmiotem niniejszej sprawy sporne garaże zasadnie zostały uznane przez organy za obiekty budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, na wykonanie których wymagane było pozwolenie na budowę. Sąd podkreślił przy tym dodatkowo, że gdyby nawet przyjąć - jak podnosi skarżący - że przedmiotowe garaże usytuowane są już od 1995 r., to tym bardziej stanowisko organów co do posiadania przez skarżącego pozwolenia na ich budowę jest trafne, gdyż przepisy omawianego Prawa budowlanego w brzmieniu wówczas obowiązującym, z obowiązku posiadania pozwolenia na budowę wyłączały jedynie jako tymczasowe obiekty budowlane obiekty stanowiące wyłącznie ekspozyty wystawowe, bez pełnienia jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel (art. 29 ust. 1 pkt 5). Skoro zatem, niesporne jest w sprawie, że na budowę przedmiotowych garaży nie było wydane pozwolenie na budowę, to niewątpliwie zachodziła w sprawie podstawa do wszczęcia przez organ pierwszej instancji postępowania w sprawie samowolnie ustawionych garaży blaszanych, a stanowiącej własność skarżącego i Jego żony.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 223/05** została natomiast poruszona kwestia stosowania przepisów art. 51 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 w związku z art. 71 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888.). Sąd nie podzielił stanowiska organów obu instancji, które jako materialnoprawną podstawę orzekania wskazały przepisy tej ustawy, powołując się na brzmienie art. 2 ust. 3 tej ustawy. Stosując wskazany przepis organ drugiej instancji uznał, że zastosowanie znajdują przepisy ustawy - Prawo budowlane obowiązujące przed dniem 11 lipca 2003 r. a więc jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Zdaniem Sądu, zastosowanie klasycznych reguł wykładni językowej i logicznej wskazuje bowiem, że jako przepisy „dotychczasowe” o których mowa w przywołanym przepisie należy rozumieć przepisy ustawy - Prawo budowlane obowiązujące w dniu 30 maja 2004 r. objęte również nowelizacją która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Istotny dla powyższej kwestii jest też fakt, że wobec braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, za datę wszczęcia postępowania należy uznać dzień podjęcia pierwszej czynności urzędowej organu tj. 21 czerwca 2004 r. - zawiadomienie o terminie przeprowadzenia oględzin.

Przepis art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003r., Nr 207, poz. 2016) w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 maja 2004 r. nakładał na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek utrzymywania i użytkowania tego obiektu zgodnie z zasadami o których mowa w art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy, a więc również w sposób zgodny z jego z

przeznaczeniem. Analizując wymogi jakie ustawodawca w omawianym przepisie nałożył na właściciela (współwłaściciela) lub zarządcę obiektu, trzeba też zauważyć, że przeznaczenie obiektu budowlanego było konsekwencją dokonanego przez inwestora celu inwestycyjnego, który skonkretyzowany został w zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę projekcie architektoniczno-budowlanym. Każda zmiana przeznaczenia obiektu lub jego części - a więc zmiana sposobu jego użytkowania - wymagała dochowania procedur określonych w art. 71 Prawa budowlanego. Przywołany przepis w ust. 1 stanowił, że: zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga pozwolenia właściwego organu. Przepis art. 32 stosuje się odpowiednio", natomiast z treści ust. 3 tego przepisu wynikało między innymi, że „w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 50, art. 51 i art. 57 ust. 7 stosuje się odpowiednio”.

Treść obu zacytowanych wyżej przepisów skłoniła Sąd do wniosku, że dotyczyły one odmiennych stanów faktycznych. Przepis art. 71 ust. 1 znajdował zastosowanie w sytuacji, w której właściciel lub zarządca obiektu swój zamiar zmiany sposobu jego użytkowania (lub jego części) chciał zrealizować legalnie, uzyskując uprzednio pozwolenie właściwego organu na takie działanie. Uzasadnione jest również założenie, że w tym stanie faktycznym nie doszło jeszcze do zmiany sposobu użytkowania. Przepis art. 71 ust. 3 odnosił się natomiast do takiego stanu faktycznego, w którym zmianę sposobu użytkowania już dokonano bądź zmiana ta jest dokonywana, bez spełnienia warunku określonego w ust. 1, a więc bez pozwolenia właściwego organu.

Co należy rozumieć przez zmianę sposobu użytkowania określoną w ust. 2 omawianego przepisu. Określał on, że zmiana sposobu użytkowania polega w szczególności na: przeróbce pomieszczenia z przeznaczeniem na pobyt ludzi albo przeznaczenie do użytku publicznego lokalu lub pomieszczenia, które uprzednio miało inne przeznaczenie bądź było budowane w innym celu, w tym także przeznaczenie pomieszczeń mieszkalnych na cele niemieszkalne (pkt 1); podjęciu albo zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunki zdrowotne, higieniczno-sanitarne lub ochrony środowiska, bądź wielkość lub układ obciążeń (pkt 2). Ustawodawca definiując zmianę sposobu użytkowania, użył zwrotu „w szczególności”, co oznacza, że podane w nim przypadki (uznane za najbardziej typowe i powszechne) nie wypełniają całkowicie tego pojęcia.

Z dyspozycji zawartej w dalszej części przywołanego wyżej art. 71 ust. 3 przepisu wynikało, że w przypadku stwierdzenia samowolnej zmiany sposobu użytkowania, właściwy organ zobowiązany jest do odpowiedniego stosowania regulacji zawartej w art. 50, 51 i 57 ust. 7 omawianej ustawy. Wskazanie na odpowiednie stosowanie tych przepisów - zwłaszcza art. 50 i 51 - obejmuje konieczność uwzględnienia, czy zmiana użytkowania już nastąpiła, czy jest aktualnie dokonywana i poprzedzona ewentualnie pracami budowlanymi a następnie określenie w drodze decyzji czynności mogłyby umożliwić dalsze użytkowanie obiektu zgodnie z prawem ewentualnie wydanie nakazu przywrócenia stanu poprzedniego. Rozstrzygnięcie merytoryczne podejmowane na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 lub 2 w związku z art. 71 ust. 3 uzależnione jest od oceny stwierdzonej

samowoli, jej skutków i możliwych sposobów uzyskania stanu zgodnego z prawem. Organ może albo negatywnie odnieść się do dalszego użytkowania obiektu, albo podjąć decyzję pozytywną umożliwiającą doprowadzenie obiektu użytkowanego bez wymaganego pozwolenia do stanu zgodnego z prawem. Konstrukcja przywołanych przepisów wskazuje, że ustawodawca pozostawił organom stosującym prawo pewien luz decyzyjny dopuszczając wybór jednej z możliwych konsekwencji normy prawnej. Podjęcie decyzji w takich warunkach powinno być zatem poprzedzone wnikliwym postępowaniem wyjaśniającym pozwalającym na dokonanie analizy stwierdzonych naruszeń, w celu określenia ich stopnia oraz możliwości usunięcia. Wydaje się, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 71 ust. 3 - w przypadku, gdy dawno doszło już do samowolnej zmiany sposobu użytkowania, podobnie jak w przypadkach, do których odnosi się art. 51 ust. 4 omawianej ustawy, organ nadzoru budowlanego może wydać decyzję nakazującą przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania, jednakże dopiero w sytuacji, gdy nie jest możliwe doprowadzenie zmienionego sposobu użytkowania do stanu zgodnego z prawem.

Sąd podzielił stanowisko reprezentowane w orzecznictwie NSA, że decyzja mająca swe oparcie w art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane nakazująca rozbiórkę, czy też nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem (pkt 2) ma charakter uznaniowy. Uznaniowość ta ograniczona jest - zdaniem Sądu - wskazanymi wyżej normami prawa materialnego, które dopuszczają wybór jednej z dwóch konsekwencji prawnej ustalonego stanu faktycznego oraz przepisami prawa procesowego. Zgodnie bowiem z art. 7 k.p.a. organy zobowiązane są do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i wyjaśnienia wszelkich jej okoliczności. Dopiero na podstawie postępowania przeprowadzonego w sposób zgodny z tymi zasadami, możliwe jest znalezienie rozstrzygnięcia najbardziej właściwego, odpowiadającego zarówno prawdzie obiektywnej jak i uwzględniającego interes społeczny i słuszny interes obywatela (art. 6 i art. 7 k.p.a.). W przypadku decyzji o takim charakterze, szczególnego znaczenia nabiera również prawidłowość uzasadnienia dokonanego wyboru rozstrzygnięcia sprawy (art. 107 § 3 k.p.a.). Jeżeli więc organy nakazują przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania, to brak możliwości legalizacji samowolnie zmienionego sposobu użytkowania, winien być szczegółowo uzasadniony w decyzji i udokumentowany w aktach sprawy.

W świetle powyższych wątpliwości, nie można więc uznać za przekonującego stanowiska uzasadniającego przyczyny dla których organy przyjęły, że nie jest możliwe pozostawienie zmienionego sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego, w której znajduje się przedmiotowy garaż. Niezależnie od powyższego Sąd zauważył, że organy stwierdzając, że nie jest możliwe pozostawienie dotychczasowego sposobu użytkowania, w żaden sposób nie wyjaśniły z jakich względów formalnych i prawnych podane przez nie okoliczności uniemożliwiają zastosowanie w sprawie art. 51 ust. 1 pkt 2 (w związku z art. 71 ust. 3) ustawy - Prawo budowlane. Jak wskazał Sąd, kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organy obowiązek jak najstaranniejszego wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej decyzji o czym przesądza zawarta w art. 9 k.p.a.-

zasada udzielania informacji stronom oraz wynikająca z art. 11 k.p.a. – zasada wyjaśniania stronom zasadności przesłanek. Jak wcześniej zauważono w przypadku decyzji, w której ustawodawca pozostawia organom pewien luz decyzyjny, uzasadnienie wyboru przyjętego rozstrzygnięcia powinno szczegółowo i zgodnie nie tylko z art. 107 § 3 i ale i art. 7 k.p.a. wyjaśniać powody podjętego rozstrzygnięcia.

Rozpoznając przedmiotową sprawę Sąd dostrzegł również szereg uchybień przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W szczególności naruszony został powołany już wcześniej art. 7 k.p.a. oraz art. 77 k.p.a., gdyż organy nie podjęły kroków koniecznych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nie zebrały i nie rozpatrzyły w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego sprawy również w zakresie odnoszącym się do materialnoprawnej podstawy działania zawartej w art. 71 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane. Jak bowiem wyżej zauważono przeznaczenie obiektu jest konsekwencją dokonanego przez inwestora celu inwestycyjnego, który skonkretyzowany został w zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę projekcie architektoniczno-budowlanym. Zatem dla ustalenia, czy doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części, konieczne jest uprzednie ustalenie jego przeznaczenia wynikającego z pozwolenia na budowę i innych dokumentów, na podstawie których został zrealizowany. Dopiero porównanie przeznaczenia obiektu (jego części), wynikającego z udzielonego pozwolenia na budowę z jego aktualnym, faktycznym wykorzystaniem, pozwoliłoby na stwierdzenie czy wystąpiły przesłanki z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego, przy czym w uzasadnieniu decyzji powinno być precyzyjnie wyjaśnione czy przez podjęcie określonej działalności gospodarczej doszło i w jaki sposób, do zmiany warunków określonych w pkt 2 tego przepisu. Okoliczności te nie zostały jednak przez organy wyjaśnione. W aktach sprawy brak bowiem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz jakichkolwiek innych informacji i dowodów wyjaśniających tę kwestię, co oznacza, że była ona w ogóle poddana ich ocenie. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie podano również, czy i w jaki sposób doszło do zmiany ww. warunków, ograniczając się jedynie do zacytowania treści art. 71 ust. 2 pkt 2 (w decyzji podano, że przytoczona treść zawarta jest w przepisie art. 71 ust. 1, któremu jednak nadano takie brzmienie nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r., ustalenie to pozostaje zatem w sprzeczności, z wcześniejszym twierdzeniem organu, że w sprawie mają zastosowanie przepisy dotychczasowe).

Kolejną niewyjaśnioną kwestią było rozważenie kręgu podmiotów, do których mogą być kierowane na podstawie art. 71 ust. 3 nakazy. Przepisy rozdziału 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. jednoznacznie stwierdzały, że tego typu decyzje powinny być kierowane do właściciela (współwłaścicieli) obiektu lub jego zarządcy. W aktach sprawy znajduje się wypis z ewidencji gruntów, z którego wynika, że w budynku mieszkalnym przy ul. Porcelanowej 10 w W. wyodrębnione zostały dwa lokale mieszkalne. Brak jednak innych dokumentów – w szczególności odpowiedniej umowy, odpisu z księgi wieczystej - które umożliwiłyby wyjaśnienie czy garaż, którego zmiany przeznaczenia dokonano, stanowi nieruchomości wspólną w rozumieniu ustawy z dnia 29 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.), czy też pomieszczenie przynależne do lokalu będącego własnością Zofii i Mirosława B. Wobec nie wyjaśnienia tej okoliczności niemożliwa

jest ocena, czy podmioty do których skierowany został nakaz przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania, zostały ustalone zgodnie z przepisami prawa materialnego.

W kolejnej sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 648/04** materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia niniejszej sprawy były przepisy art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Przepisy te, jak wskazał Sąd, znajdują zastosowanie w przypadku wykonania bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia robót innych niż wymienione w art. 48 ust. 1 i 49 b ust. 1 Prawa budowlanego. Wynika z nich, że po wstrzymaniu robót budowlanych prowadzonych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia postanowieniem, o którym mowa w art. 50 i przed upływem terminu dwóch miesięcy od dnia doręczenia tego postanowienia, kompetentny organ wydaje w ramach uznania administracyjnego jedną z trzech decyzji, o których mowa w punktach 1, 2 i 3 tego przepisu. Treść przepisu art. 51 wskazuje, że - wobec ostateczności tej decyzji - kolejnym krokiem organu powinno być podjęcie czynności, o których mowa w ust. 3 lub w ust. 4 tego przepisu. W zależności od zachowania inwestorów organ winien więc wydać decyzję pozwalającą na wznowienie robót budowlanych (ust. 3) albo nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź nakazującą rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź nakazującą doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (ust. 4).

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 697/04** Sąd zwrócił uwagę na stosowanie art. 48-51 a art. 66 Prawo budowlane (Dz. U. z 2003r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.). W wyroku z dnia 28 marca 2006 r. wskazał m.in., iż przepisy art. 48-51 umiejscowione są w rozdziale 5 powyższej ustawy, natomiast przepis art. 66 w rozdziale 6 tej ustawy „Utrzymanie obiektów budowlanych”. Stosowanie tego przepisu wymaga m.in. stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym. Według art. 61 obiekt należy utrzymywać i użytkować zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, czyli odnoszącymi się jedynie do użytkowania, a przede wszystkim z wyłączeniem wymagań dotyczących odpowiedniego usytuowania na działce budowlanej oraz zapewnienia poszanowania wstępujących na obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Jak wiadomo, nowelizacja ustawy z 2003 r. rozdzieliła przewidziane w art. 5 wymagania, do tej pory jednolicie odnoszące się do zgodności projektowania, budowania, użytkowania i utrzymywania obiektów budowlanych z obowiązującymi przepisami. Wyłączenie z treści zasady zgodności prawidłowego użytkowania z przepisami, wymogu ochrony interesów osób trzecich, oznacza przesunięcie tej ochrony do sfery stosowania prawa cywilnego w sądownictwie powszechnym, zaś wyłączenie wymogu odpowiedniego usytuowanie związane jest z faktem zakończenia budowy. Uzasadnia to spostrzeżenie, że w obecnym stanie prawnym właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości sąsiednich nie są stronami w postępowaniach z zakresu rozdziału 6 prawa budowlanego.

Jak wynika z powyższego, stosowanie przepisów art. 48-51 oraz art. 66 prawa budowlanego łącznie czy kolejno nie może mieć miejsca w jednej sprawie administracyjnej, z uwagi na odmienne podstawy prawne, krąg podmiotów będących stronami i stany faktyczne, wyznaczające granice sprawy. Dodatkowo z

art. 5 prawa budowlanego wynika zakaz stosowania art. 66 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego z uwagi na naruszenie warunków technicznych regulujących odpowiednie usytuowanie obiektu budowlanego na działce budowlanej. Nieodpowiedni stan techniczny obiektu powinien być wynikiem zużycia technicznego lub innych zdarzeń mających miejsce po oddaniu do użytkowania. Nie byłoby również uzasadnione dopatrywanie się nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu w niezgodności z warunkami technicznymi, mogącej być podstawą do zgłoszenia sprzeciwu po zawiadomieniu o zakończeniu budowy, który jednak nie został zgłoszony. Z podanych przyczyn, w ocenie Sądu, organ odwoławczy dopatruje się w stanie faktycznym dotychczasowej sprawy podstaw do wszczęcia postępowania w nowej sprawie, nie był uprawniony do orzeczenia o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, gdy uznał sprawę z zakresu stosowania art. 48-51 Prawa budowlanego za bezprzedmiotową. Wypowiadając pogląd, że w ramach sprawy dotyczącej samowoli budowlanej, organ powinien w toku ponownego rozpatrzenia stosować art. 66 prawa budowlanego. Sąd nie podzielił nadto stanowiska zawartego w zaskarżonej decyzji, jakoby po ustaniu przesłanek faktycznych stosowania art. 48-51 Prawa budowlanego, postępowanie w sprawie nie stało się bezprzedmiotowe.

Znaczna część sprawy z zakresu prawa budowlanego dotyczyła również nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w stanie technicznym obiektu budowlanego. Należy zwrócić uwagę na stanowisko zajęte przez Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 marca 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 28/06**). W tej sprawie istota sporu sprowadzała się do ustalenia czy prace związane z usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości w stanie technicznym tarasu znajdującego się na III kondygnacji budynku mają na celu utrzymanie w należyтым stanie obiektu budowlanego jako całości, a tym samym czy zasadnie adresatami obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w stanie technicznym tarasu określono wszystkich współwłaścicieli budynku. Stosownie do treści art. 61 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1-7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., Nr 106 poz.1126 ze zm.) właściciel lub współwłaściciele (jeżeli obiekt stanowi współwłasność) są obowiązani utrzymywać i użytkować obiekt budowlany zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, w tym zobowiązani są przestrzegać przepisów techniczno-budowlanych, obowiązujących Polskich Norm oraz zasad wiedzy technicznej w sposób zapewniający spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: m.in. bezpieczeństwa konstrukcji czy bezpieczeństwa użytkowania obiektu.

W celu skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utrzymania obiektu budowlanego, organ nadzoru budowlanego obligowany jest nakazać wykonanie właścicielowi (wszystkim współwłaścicielom) obiektu budowlanego stosownych robót budowlanych mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 66 ustawy - Prawo budowlane). Obiektem budowlanym – zgodnie z art. 3 ustawy Prawo budowlane - jest budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, nie zaś poszczególne lokale znajdujące się w budynku. Sąd podziеляjąc stanowisko dotychczasowego orzecznictwa, wskazał iż zasadą jest, że przepis art. 66 ustawy - Prawo budowlane dotyczy usunięcia wady

samego budynku, co w indywidualnych wypadkach nie wyklucza nałożenia obowiązku wykonania określonych prac budowlanych również w lokalach lub lokalu mieszczącym się w obiekcie. Chodzi tu jednak o prace mające na celu utrzymanie w należyтым stanie budynku jako całości.

W budynku mieszkalnym, w którym lokale (mieszkalne lub użytkowe) są własnością dwóch lub większej liczby osób mamy do czynienia z współwłasnością. W tym przypadku prawa i obowiązki dotyczące budynku przysługują ogółowi współwłaścicielowi. Współwłaścicielem budynku jest każdy właściciel lokalu w tym budynku, a przedmiotem współwłasności jest nieruchomości wspólna, tzn. grunt oraz te części i urządzenia budynku, które służą do wspólnego użytku właścicieli lokali (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85 poz. 388 ze zm.)). W celu wspólnego zarządzania nieruchomością właściciele lokali tworzą, z mocy prawa, wspólnotę mieszkaniową, która może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywaną (art. 6 ustawy o własności lokali). Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciele poszczególnych lokali ponoszą wydatki związane z utrzymaniem swojego lokalu, będąc także obowiązani uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej (art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali), na które - zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy - składają się także wydatki na remonty i bieżącą konserwację. Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za zobowiązanie dotyczące nieruchomości wspólnej są zatem poszczególni właściciele lokali i wspólnota mieszkaniowa jako jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej.

Przyjmując reprezentowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, Sąd przyjął, iż do nieruchomości wspólnej powinno się zaliczyć również m.in. balkony, loggie, tarasy i balustrady; dachy wraz z ich konstrukcją nośną i stropodachy oraz rynny, obróbki blacharskie oraz stropy między poszczególnymi kondygnacjami. Taka kwalifikacja balkonów lub tarasów, mimo że zwykle przeznaczone są do indywidualnego użytku uzasadnione jest faktem, iż stanowią one nieodłączny element elewacji zewnętrznej i znajdujących się na elewacji urządzeń (np. rynien odprowadzających wodę deszczową), stąd ich remont powinien być przeprowadzony jednocześnie i w sposób jednolity. Sąd zwrócić również uwagę, iż indywidualny użytkownik lokalu nie ma możliwości kontroli stanu technicznego np. „swojego” tarasu, w szczególności jego dolnej powierzchni i nie ma możliwości jego remontu bez zgody innego właściciela. Ponadto koszt remontu poszczególnych tarasów jest zróżnicowany (zależny od kondygnacji) a remont indywidualny jest nieekonomiczny. Nie oznacza to całkowitego zwolnienia indywidualnych użytkowników tych elementów z wszelkich obowiązków- indywidualny użytkownik jest zobowiązany do okresowej konserwacji dostępnych elementów, a w przypadku zaniedbań w tym względzie nawet do pełnego pokrycia kosztów remontu. Kwestie ewentualnych rozliczeń między współwłaścicielami-członkami wspólnoty związane z partycypacją w kosztach wymaganych remontów budynku, pozostają jednak bez znaczenia dla określenia podmiotów zobowiązanych do usunięcia stwierdzonego przez organ nadzoru niewłaściwego stanu technicznego danej części budynku, a tym samym leżą poza kontrolą sądu administracyjnego i mogą być rozstrzygane jedynie na drodze postępowania cywilnego.

Sąd nadto stwierdził, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych decyzja przywołująca w podstawie normę art. 66 ustawy Prawo budowlane, a określająca jako stronę zobowiązaną ogół współwłaścicieli nieruchomości i właścicieli poszczególnych lokali, nie ma zastosowania do stanu technicznego wewnątrz lokalu, natomiast ma pełne zastosowanie do zewnętrznych części budynku. Taki charakter bez wątplenia ma kontrolowana decyzja organu nadzoru budowlanego. Sąd zajął również stanowisko, że w decyzji opartej o treść art. 66 ustawy Prawo budowlane organ administracji nie bada również przyczyn, które doprowadziły do tego, że obiekt jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu lub bezpieczeństwu mienia jak i kto ponosi odpowiedzialność za tenże stan. Ujawniając taki stan organ nadzoru budowlanego do właściciela (współwłaścicieli) bądź zarządcy budynku kieruje nakaz usunięcia nieprawidłowości. Organy administracji nie mogą przesądzać o tym, iż odpowiedzialność za ujawniony stan techniczny budynku ponoszą tylko niektórzy członkowie wspólnoty, bądź tylko jeden z nich. Jest odrębną od postępowania administracyjnego kwestią dochodzenie przez Wspólnotę odszkodowań od osób, które spowodowały szkody, czy wspomniane już ewentualne ponoszenie kosztów remontu tylko przez jednego z członków Wspólnoty.

Zdaniem Sądu bezsprzecznie obowiązek usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym tarasu znajdującego się na III kondygnacji budynku ma na celu utrzymanie w dobrym stanie technicznym całego budynku, a zatem zasadnie jako adresata tego obowiązku organ I instancji wskazał wszystkich współwłaścicieli budynku. Stanowisko Sądu znajduje potwierdzenie w orzeczeniu technicznym sporządzonym w listopadzie 1999 r. na zlecenie skarżących, z którego wynika, iż „niewłaściwe wykonawstwo oraz nietrafny dobór warstw ocieplających i osłaniających tarasu znajdującego się na III kondygnacji budynku powodują nie tylko zacieki i zawilgocenia ściany i stropu, ale też mają destrukcyjny charakter, przejawiający się w postaci pęknięć ściany”.

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 125/05** Sąd wskazał, iż adresatem decyzji przewidzianych w rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), a zatem również podjętych na podstawie art. 62 ust. 3, może być wyłącznie właściciel lub zarządca obiektów budowlanych. Przepis ust. 3 art. 62 wskazanej ustawy stanowi, iż właściwy organ – w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli w terminie, o którym mowa w ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. W rozpatrywanej sprawie, jak wskazał Sąd, obowiązki nałożone decyzją wydaną na podstawie art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego polegały na wykonaniu przez Janinę i Antoniego Ł., Annie G. oraz ZGL „Południe” z siedzibą w J., szeregu czynności zmierzających do doprowadzenia przewodów kominowych w budynku przy ul. Cieplickiej 164 w J. do odpowiedniego stanu technicznego. Nie kwestionując konieczności usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości strona skarżąca wywodziła, że decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w istocie zmierza do ingerencji w użytkowanie w części wspólnych budynku poszczególnych właścicieli lokali znajdujących się w przedmiotowym budynku.

W niniejszej sprawie stronie skarżącej i innym właścicielom poszczególnych lokali, a także zarządcy nieruchomości, nakazano wykonać szereg czynności prowadzących do uszczelnienia, wykonania prawidłowej wentylacji i zabezpieczenia przed pożarem przewodów kominowych w budynku. Bezpośrednim celem wykonania nakazanych czynności jest doprowadzenie do właściwego stanu technicznego kominów budynku usytuowanego w J. przy u. Cieplickiej 164, w terminie wskazanym w decyzji organu drugiej instancji. Ostatecznie zaś organowi chodzi o takie korzystanie z przewodów kominowych w budynku, aby nie zagrażało ono życiu i zdrowiu mieszkańców. W końcowej decyzji organ pierwszej instancji zaznaczył, iż po wykonaniu nakazanych czynności należy sporządzić protokół kominiarski potwierdzających doprowadzenie przewodów kominowych do właściwego stanu technicznego, to jest takiego, który uwzględnia wytyczne zawarte w protokołach kominiarskich.

Jeśli chodzi o zarzut ingerencji organu w zasady podziału do korzystania z elementów wspólnych budynku stron, to zaskarżone orzeczenie taką wadą, zdaniem Sądu, nie jest obciążone. Organ nadzoru budowlanego, mając na względzie stwierdzone odpowiednimi specjalistycznymi orzeczeniami niebezpieczeństwo dla mieszkańców z korzystania w dotychczasowy sposób z istniejących w budynku przewodów kominowych i chcąc zapobiec temu niebezpieczeństwu, podjął kroki, do których obliuguje go ustawa, zakończone ostateczną decyzją nakładającą obowiązki. Nie jest rzeczą organu ani orzekanie w sprawie ponoszenia kosztów wykonania obowiązków, ani dokonywanie podziału do korzystania części wspólnych budynku, do czego istotnie w braku zgody współwłaścicieli uprawniony jest wyłącznie sąd powszechny.

Podobne stanowisko Sąd zajął w sprawach **sygn. akt II SA/Wr 368-370/04**, przy czym w tej sprawie adresatem zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którymi na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego nałożono obowiązek polegający na usunięciu złego stanu technicznego instalacji gazowej poprzez usunięcie nieszczelności na pionach tej instalacji oraz uszczelnienie instalacji w mieszkaniach nr 2, 3, 4, 6 i 8 w budynku mieszkalnym, był Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. w W. Sąd rozważał zatem, czy strona skarżąca (Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. w W.) jest podmiotem, do którego mogła być skierowana zaskarżona decyzja i poprzedzającej ją decyzja organu I instancji.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii decydujące znaczenie miał fakt, iż pomiędzy wspólnotą mieszkaniową nieruchomości a Miejskim Zarządem Budynków Sp. z o.o. jako zarządcą w dniu 7 stycznia 2003 r. została zawarta „Umowa o administrowanie”. Zgodnie z § 3 tej umowy do obowiązków Zarządcy należy między innymi bieżąca konserwacja nieruchomości wspólnej, a w szczególności dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń technicznych umożliwiających właścicielom lokali korzystanie z oświetlenia i ogrzewania, gazu i innych urządzeń należących do wyposażenia nieruchomości wspólnej, usuwanie awarii instalacji i urządzeń, usuwanie skutków awarii w zakresie uzgodnionym ze Wspólnotą, a także zapewnienie warunków technicznych dla dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej, wody i gazu oraz odprowadzania ścieków. Stosownie do § 11 wyżej wymienionej umowy Zarządca uprawniony jest w imieniu Wspólnoty

między innymi do zawierania w imieniu i na rzecz Wspólnoty umów oraz wykonywania innych specjalistycznych usług związanych z funkcjonowaniem urządzeń technicznych nieruchomości wspólnej, zawierania umów o wykonywanie bieżącej konserwacji nieruchomości wspólnej, bieżące usuwanie awarii i skutków awarii oraz o wykonywanie remontów bieżących. W załączniku nr 1 do powyższej umowy podano w pkt 10, iż do zakresu administrowania wynikającego z umowy z dnia 7 stycznia 2003 r. należy zlecenie w imieniu Wspólnoty przeglądów budynków w zakresie przewidzianym przepisami prawa budowlanego i przeglądów specjalistycznych, pomiarów i badań.

W tej sytuacji Sąd stwierdził, że treść „Umowy o administrowanie” zawartej w dniu 7 stycznia 2003 r. pomiędzy wspólnotą mieszkaniową nieruchomości a Miejskim Zarządem Budynków Sp. z o.o. jako zarządcą jednoznacznie wskazuje, iż wbrew wywodom strony skarżącej Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. jest zarządcą części wspólnych przedmiotowej nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane, a podnoszone przez skarżącą Spółkę argumenty powyższego nie zmieniają. Strona skarżąca mogła zatem być adresatem decyzji wydanych na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, ale tylko w takim zakresie, w jakim dotyczyły one części wspólnych budynku. Natomiast w zakresie dotyczącym konkretnych mieszkań, decyzje takie powinny być skierowane do ich właścicieli. Powierzony bowiem stronie skarżącej zarząd dotyczył jedynie części wspólnych budynku, lecz nie dawał uprawnień do ingerowania w części budynku należące do poszczególnych właścicieli lokali.

Usunięcie nieuszczelności na pionach instalacji gazowej dotyczyło części wspólnych przedmiotowym budynku mieszkalnym, a zatem w tym zakresie zaskarżona decyzja i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji prawidłowo zostały skierowane do strony skarżącej. Skoro oprócz usunięcia nieuszczelności na pionach instalacji gazowej konieczne było równoczesne uszczelnienie instalacji w konkretnych mieszkaniach, to tym samym zapadłe w niniejszej sprawie decyzje mogły być skierowane do zarządcy budynku tylko w zakresie dotyczącym części wspólnych budynku, a w pozostałym zakresie – to jest dotyczącym konkretnych mieszkań – do ich właścicieli. W tej sytuacji zaskarżona decyzja i poprzedzająca ją decyzja podlegały uchyleniu, gdyż zostały one skierowane do podmiotu, który tylko w pewnym zakresie mógł być ich adresatem, podczas gdy w pozostałym zakresie decyzje te należało skierować również do innych podmiotów, to jest do właścicieli mieszkań nr 2, 3, 4, 6 i 8.

W kwestii nakazania usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynku mieszkalnego wypowiedział się również Sąd w sprawach **o sygn. akt 418-419/05**. Materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia w tych sprawach był przepis art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.), który zawiera normę umożliwiającą organom nadzoru budowlanego wydawanie nakazów mających na celu, zapewnienie odpowiedniego, tj. zgodnego z art. 61 prawa budowlanego i z innymi przepisami, utrzymania obiektów budowlanych. Przepis ten funkcjonalnie powiązany jest zatem z art. 61 przywołanej ustawy, w myśl którego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego obowiązany jest utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Z powyższego wynika, że adresatem decyzji

wydawanych w rozdziale 6 zatytułowanym „Utrzymywanie obiektów budowlanych” może być więc wyłącznie właściciel lub zarządca obiektów budowlanych a w przypadku współwłasności na wszystkich współwłaścicielach.

Dokonując oceny legitymacji skarżącej do udziału w postępowaniu jako adresata nałożonych obowiązków, Sąd przede wszystkim stwierdził, że istotne znaczenie ma tutaj treść umowy o administrowanie z dnia 30 sierpnia 2002 r. zawarta pomiędzy Wspólnotą Mieszkaniową ul. Dmowskiego 3-5 a MZB Sp. z o.o. w W., zwaną w tej umowie Zarządcą.

Z § 1 umowy wynika zatem, że Wspólnota Mieszkaniowa powierza, a Zarządca przejmuje administrowanie nieruchomością wspólną, położoną na działce nr 244/1, stanowiącą współwłasność właścicieli lokali – członków Wspólnoty Mieszkaniowej. Szczególną uwagę należy zwrócić na § 3 tej umowy, w którym ustalono obowiązki zarządcy. Należy do nich między innymi bieżąca konserwacja nieruchomości wspólnej, a w szczególności dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń technicznych umożliwiających właścicielom lokali korzystanie z oświetlenia i ogrzewania, gazu i innych urządzeń należących do wyposażenia nieruchomości wspólnej; usuwanie awarii instalacji i urządzeń a także usuwanie skutków awarii w zakresie uzgodnionym ze wspólnotą; wykonywanie remontów bieżących w granicach nieruchomości wspólnej, a także zapewnienie warunków technicznych dla dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej, wody, gazu oraz odprowadzania ścieków. Z kolei w § 11 umowy ustalono, że Zarządca uprawniony jest, między innymi, do zwierania w imieniu wspólnoty i na jej rzecz umów oraz wykonywania innych specjalistycznych usług związanych z funkcjonowaniem urządzeń technicznych nieruchomości wspólnej, do zawierania umów o wykonywanie bieżącej konserwacji nieruchomości wspólnej, bieżące usuwanie awarii i skutków awarii oraz o wykonywanie remontów bieżących. W załączniku nr 1 do powyższej umowy podano w pkt 11, iż do zakresu administrowania wynikającego z umowy z dnia 30 sierpnia 2002 r., należy zlecenie w imieniu Wspólnoty przeglądów budynku w zakresie przewidzianym przepisami prawa budowlanego i przeglądów specjalistycznych, pomiarów i badań.

Zdaniem Sądu, treść przedstawionej powyżej umowy o administrowanie z dnia 30 sierpnia 2002 r. bezsprzecznie wskazuje, że wbrew wywodom strony skarżącej Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. w W. jest zarządcą części wspólnych nieruchomości, w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo budowlane, a podnoszone przez Spółkę argumenty powyższego nie zmieniają. Wobec powyższego należy stwierdzić, że strona skarżąca mogła być adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, o ile obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dotyczy części wspólnych, a więc tych części budynku, które stanowią przedmiot współwłasności właścicieli lokali. Spółka nie posiada natomiast legitymacji, w sytuacji gdy usunięcie nieprawidłowości dotyczy konkretnych lokali, które nie stanowią części wspólnych obiektu. Wówczas adresatem decyzji nakładającej obowiązki powinni być właściciele tych lokali. Powierzony stronie skarżącej zarząd dotyczył jedynie części wspólnych budynku i nie dawał uprawnień do ingerowania w części budynku należące do poszczególnych właścicieli lokali.

Jako nowe uregulowanie Prawa budowlanego pojawiły się sprawy w przedmiocie ustalania opłat legalizacyjnych na podstawie art. 49, art. 59 f ust. 1 oraz art. 59g ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 127/05** Sąd stwierdził, iż sąd administracyjny powołany jest do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych (decyzji, postanowień), a oceny tej dokonuje na podstawie stanu prawa i dowodów, jakimi dysponował orzekający organ administracji w dniu podejmowania decyzji. W realiach niniejszej sprawy przeprowadzenie takiej oceny nie jest możliwe z uwagi na istotne braki w materiale dowodowym znajdującym się w aktach administracyjnych przekazanych Sądowi. Postanowienie organu I instancji w istocie wylicza tylko wysokość opłaty legalizacyjnej, jednak nie wynika z niego, dlaczego w ogóle opłata taka jest ustalana. W uzasadnieniach postanowień organów obu instancji nie wykazano, dlaczego ustalono przedmiotową opłatę legalizacyjną. Co najwyżej można domyślać się, że opłatę tę ustalono, ponieważ uznano, że inwestycja polegająca na nadbudowie pomieszczeń socjalno-biurowych była samowolą budowlaną i podjęto czynności zmierzające do doprowadzenia tej inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Nie wiadomo jedna na jakiej podstawie, dlaczego i w jaki sposób tak uznano.

Wspomniane wyżej braki w przedstawionych Sądowi aktach administracyjnych powodują, że nie można ustalić, jaki jest stosunek decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Ś. z dnia 4 grudnia 1997 r. nr 1838/97, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na modernizacji i rozbudowie zakładu przetwórstwa drobiu, do przedmiotowej nadbudowy pomieszczeń socjalno-biurowych i do decyzji Starosty Powiatowego w Ś. z dnia 10 października 2001 r. nr 1067/2001 udzielającej pozwolenia na rozbudowę, ani też jaka jest rzeczywista treść tych decyzji. Można co prawda przypuszczać, że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w Ś. z dnia 4 grudnia 1997 r. nr 1838/97 nie dotyczyła przedmiotowej nadbudowy, lecz innej części zakładu (wskazuje na to w szczególności pismo Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ś. z dnia 20 maja 2004 r.), jednak rozstrzygając sprawę nie można poprzestać na przypuszczeniach i domysłach, a treści decyzji lub postanowień nie można domyślać się z treści pism organów lub stron. W tej sytuacji Sąd uznał, że zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie organu I instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 75, art. 77, art. 80 i art. 107 k.p.a., przy czym naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W sprawie zaś **sygn. akt II SA/Wr 460/04** materialnoprawną podstawę zaskarżonego postanowienia stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.), tj. przepis art. 49 ust. 2 i 59 g.

Przepis art. 49 ust. 1 i 2 określa jeden z ustawowych warunków, których łączne spełnienie jest konieczne, dla skorzystania z prawa do legalizacji samowoli budowlanej w sytuacji, gdy będący w budowie, albo wybudowany obiekt budowlany lub jego część, stosownie do art. 48 ust. 2 przywołanej ustawy, spełnia warunki legalizacji, a inwestor dopełnił warunek przedłożenia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 48 ust. 3 tej ustawy. W przywołanym

przepisie zawarto kolejny warunek legalizacji, którym jest wniesienie opłaty legalizacyjnej. Wysokość tej opłaty – przy zastosowaniu przepisów Prawa budowlanego dotyczących kar nakładanych na inwestora w związku ze stwierdzeniem, w czasie dokonywania obowiązkowych kontroli obiektu, istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych rażących naruszeń pozwolenia na budowę (art. 59 f) – ustala w drodze postanowienia właściwy organ. W myśl art. 49 ust. 2 stawka opłaty ulega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu.

Podkreślić jednak należy, że celem zmian wprowadzonych po dniu 11 lipca 2003 r. do art. 48 ust. 2-5 omawianej ustawy, było stworzenie podstaw prawnych umożliwiających odstąpienie od nakazu bezwarunkowej rozbiórki samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych, który do tego czasu był jedyną możliwą konsekwencją samowoli budowlanej. Obecnie inwestor ma więc prawo do legalizacji samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, ale legalizacja taka nie jest jego obowiązkiem. Jeżeli zatem, nie zastosuje się do ustawowo określonych wymagań umożliwiających tę legalizację, oznacza to, że z przysługującego mu prawa nie chce skorzystać i wówczas zachodzą przesłanki uzasadniające nakazanie rozbiórki obiektu.

Z przywołanych wyżej regulacji wynika również, że postępowanie, którego przedmiotem jest ustalenie i nałożenie opłaty legalizacyjnej jest jedynie postępowaniem wпадkowym umożliwiającym legalizację samowoli budowlanej. Toczy się ono obok głównego postępowania legalizacyjnego, a więc niejako a priori zakłada się w nim, że w sprawie miała miejsce samowola budowlana. W tej kwestii Sąd podzielił stanowisko prezentowane w orzecznictwie NSA, co do charakteru przedmiotowego postępowania. W konsekwencji również postępowaniu wпадkowym, Sąd nie powinien się wypowiadać co do kwestii samowoli budowlanej, bowiem – jeżeli inwestor nie uiści należnej opłaty - zostanie ona rozstrzygnięta w odrębnym postępowaniu w trybie decyzji o nakazie rozbiórki (art. 49 ust. 3 zd. 2 Prawa budowlanego). W toku tego postępowania można podnieść zarzuty negujące fakt samowoli budowlanej.

Natomiast w postępowaniu dotyczącym ustalania opłaty legalizacyjnej, w pierwszym rzędzie wyjaśnieniu powinno podlegać, czy w istniejącym stanie faktycznym zaistniały przesłanki do jej ustalenia. Istotne jest więc, czy w ogóle toczy się postępowanie w sprawie legalizacji na podstawie art. 48 lub art. 49 b ustawy Prawo budowlane oraz czy spełnione zostały określone w art. 48 ust. 2 i 3 i w art. 49 ust. 1 oraz w art. 49 b ust. 2 warunki legalizacji. Pozytywne ustalenia w tym zakresie pozwalają na wymierzenie opłaty. Sąd podkreślił przy tym, że w postępowaniu o ustalenie opłaty legalizacyjnej organ zobowiązany jest stosować – podobnie jak w postępowaniu głównym - przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. „Wпадkowość” tego postępowania w żaden sposób nie zwalnia organu z tego obowiązku.

Wniesienie opłaty legalizacyjnej jest bowiem warunkiem legalizacji samowoli budowlanej zarówno w przypadku, gdy postępowanie to dotyczy obiektów budowlanych wznoszonych bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę (art. 48 i 49 ustawy), jak też bez wymaganego prawem zgłoszenia bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49 b). Jednak opłata legalizacyjna ustalana w przypadku legalizacji samowoli obiektów wznoszonych bez wymaganego

zezwolenia ustalana jest w wysokości znacznie niższej niż w przypadku, gdy wymagane było pozwolenie na budowę. Ustalenie prawidłowej postawy prawnej wyliczenia przedmiotowej opłaty ma zatem istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Prawidłowa ocena, która norma prawa materialnego znajduje zastosowanie w danej sprawie, jest natomiast możliwa jedynie na podstawie prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy. Organ winien więc wyczerpująco zbadać wszystkie okoliczności faktyczne związane z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. w toku postępowania administracyjnego organy podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do jej załatwienia.. Rozwinięciem tej zasady jest przepis art. 77 k.p.a., który nakazuje organom wyczerpująco zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

W rozpoznawanej sprawie powyższe wymogi nie zostały dochowane. Ważne bowiem jest, na podstawie jakich okoliczności faktycznych organ przyjął, że opłatę legalizacyjną za budynek gospodarczy należało ustalić w wysokości wynikającej z art. 49 ust. 2 a nie w wysokości określonej w art. 49 b ust. 5 Prawa budowlanego. Sąd zwrócił uwagę, na przepis art. 29 ust 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania, zgodnie z którym, pozwolenia na budowę nie wymagała budowa budynków gospodarczych, wiat i altan o powierzchni zabudowy do 10 m², przy czym łączna liczba tych obiektów nie mogła przekraczać dwóch na każde 1.000 m² powierzchni działki. Takie obiekty w myśl art. 30 ust. 1 pkt 1, wymagały natomiast zgłoszenia właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu.

Zgromadzone w aktach sprawy dowody, w szczególności protokoły z oględzin jak też dokumentacja fotograficzna, nie pozwalają na jednoznaczne wykluczenie budynku gospodarczego, którego dotyczy postępowanie, z regulacji objętej przywołanym wyżej przepisem. Przedstawione dowody nie zawierają bowiem żadnych danych technicznych pozwalających na określenie położenia tego obiektu na działce oraz powierzchni jego zabudowy. Brak również w tej kwestii stosownych wyjaśnień w uzasadnieniu postanowienia zarówno organu pierwszej jak i drugiej instancji. Wreszcie niemożliwe było zweryfikowanie tych danych na podstawie projektu budowlanego i projektu zagospodarowania działki, gdyż dokumentów tych nie było w dostarczonych Sądowi aktach.

Odnosząc się natomiast do zasadniczego zarzutu zawartego w skardze, Sąd podniósł, że z powodu niedostatecznego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nie można wykluczyć, iż podstawą ustalenia opłaty legalizacyjnej jest przepis art. 49 b omawianej ustawy, który znajduje zastosowanie w przypadku samowoli budowlanych obiektów wybudowanych bez wymaganego zgłoszenia. Motywy takiego stanowiska przytoczone przez Sąd różnią się jednak od motywów wskazanych przez skarżącego. Przedstawiona w skardze argumentacja nie może być uznana za trafną. Wykazane przez organy, a niekwestionowane przez skarżącego rodzaj i skala prac budowlanych jakie zostały poczynione wskazują, że dokonał on odbudowy obiektu a nie jego remontu. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że: „nie mamy do czynienia z remontem, jeśli roboty budowlane polegają na wykonaniu faktycznie nowego obiektu budowlanego, choć z wykorzystaniem elementów

konstrukcyjnych pozostałych po innym obiekcie budowlanym, który uległ zniszczeniu. Zdaniem składu orzekającego przedstawiony pogląd ma zastosowanie w niniejszej sprawie, skoro skarżący dokonał najpierw rozbiórki obiektu gospodarczego, a następnie na istniejącej podmurówce wybudował obiekt na nowo.

W sprawach o **sygn. akt II SA/Wr 386/06** i **II SA/Wr 387/06** podstawową kwestią budzącą wątpliwości Sądu było to, czy organy orzekające w istniejącym stanie faktycznym miały dostateczne podstawy przystąpić do wymierzenia Państwu Teresie i Kazimierzowi S. kary finansowej za nielegalne użytkowanie obiektu gospodarczego jako warsztat samochodowy, a jeśli tak – to czy wysokość tej kary został w sposób prawidłowy, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, prawidłowo wyliczona. Jak zaznaczył Sąd, organ I instancji ograniczył się w swoim postanowieniu do wskazania, że dwukrotne przeprowadzone w 2005 r. oględziny przedmiotowej nieruchomości potwierdziły fakt użytkowania obiektu gospodarczego jako warsztat samochodowy i to, w ocenie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta L., dało wystarczające podstawy do naliczenia kary finansowej na podstawie art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Natomiast postępowanie w sprawie użytkowania obiektu na działce nr 92 przy ul. R. 3 w L. toczyło się już od 2000 r. bowiem decyzją z dnia 15 listopada 2000 r., podjętą na podstawie art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta L. nakazał skarżącym przywrócić poprzedni sposób użytkowania tego obiektu. Organ przez prawie pięć lat nie uczynił nic, co by zmierzało do wykonania ostatecznej decyzji w tym przedmiocie.

Zdaniem Sądu niezrozumiałym jest więc fakt, iż zarówno poprzednie postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta L. Nr (uchylone postanowieniem DWINB we W. Nr z dnia 29 kwietnia 2005 r.), jak i postanowienie podjęte w niniejszej sprawie w I instancji Nr zostały wydane dopiero w 2005 r. a przecież w tym pięcioletnim okresie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane była wielokrotnie nowelizowana. Co jednak istotne dla niniejszej sprawy przepis dotyczący kary finansowej, nie tylko był nowelizowany, ale w ogóle dodany, i to na niekorzyść strony skarżącej.

Przepisy, na podstawie których osoba, która chce zalegalizować samowolę, musi wnieść m.in. opłatę legalizacyjną, weszły w życie w dniu 11 lipca 2003 r. Organ ustalając wysokość opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego (dodanym art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Kara, o której mowa w tym przepisie, stanowi iloczyn stawki opłaty, współczynnika kategorii obiektu budowlanego i współczynnika wielkości obiektu budowlanego. Na podstawie art. 59f ust. 5 Prawa budowlanego (obowiązującego od 11 lipca 2003 r.) minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, miał określić, w drodze rozporządzenia, stawkę opłaty, o której mowa w ust. 1. Zgodnie zaś z ust. 6 tego artykułu w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 5, wysokość stawki opłaty powinna być ustalona w złotych, na poziomie ekonomicznie uzasadnionym, niepowodującym nadmiernego obciążenia inwestora. Wysokość stawki opłaty nie może przekraczać 15% ceny 1 m²

powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów w celu obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych. Rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2003 r. w sprawie stawki opłaty stanowiącej podstawę do obliczania kary wymierzanej w wyniku obowiązkowej kontroli (Dz. U. Nr 120, poz. 1132), podjętym na podstawie powołanego powyżej art. 59f ust. 5 Prawa budowlanego, Minister Infrastruktury ustalił stawkę opłaty w wysokości 300 zł. Stawka w wysokości 500 zł, którą przyjęły organy orzekające w niniejszej sprawie, obowiązywała dopiero od dnia 31 maja 2004 r. Wprowadzono ją art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888).

Nadto Sąd wskazał, iż ustawa z 16 kwietnia 2004 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 kwietnia 2004 r. i weszła w życie z dniem 31 maja 2004 r., z wyjątkiem jednak dwóch przepisów. Art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. stanowi bowiem, że do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2-4. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie miał zaś art. 2 ust. 4 powyższej ustawy, który stanowi, że do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. do obliczania wysokości kar, o których mowa w art. 57 ust. 7 oraz art. 59f prawa budowlanego, oraz opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy dotychczasowe.

Sąd powołał się również na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2006 r. (sygn. akt P 27/05), w którym orzeczono, że art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 5, poz. 42, Nr 100, poz. 1085, Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 129, poz. 1439 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676), w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W punkcie 2 tego wyroku TK orzekł, że art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (Dz. U. Nr 193, poz. 1430). Jak stwierdzono w powyższym orzeczeniu osoby, które pod rządami przepisów obowiązujących przed dniem 11 lipca 2003 r. spełniały przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, mogły przed tym dniem ubiegać się o takie pozwolenie bez wnoszenia opłat legalizacyjnych. Jeżeli jednak osoby te nie wystąpiły o wydanie stosownego pozwolenia lub też postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone ostateczną decyzją, stosuje się nowe regulacje. W rezultacie osoby te mogą się ubiegać o zatwierdzenie projektu

budowlanego, pod warunkiem wniesienia opłaty legalizacyjnej. Wobec znacznej wysokości tych opłat, sytuacja prawna wymienionych osób uległa pogorszeniu.

Mimo nie wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy i zmian przepisów prawa materialnego, które nastąpiły od 2000 r., organy orzekły o karze finansowej dopiero w 2005 r., przyjmując przy tym stawkę opłaty (s) w wysokości 500 zł i najwyższy z możliwych współczynnik kategorii obiektu – 15, co w konsekwencji doprowadziło do podjęcia najbardziej restrykcyjnego dla skarżących rozstrzygnięcia. Takie działanie organów administracji publicznej stanowi naruszenie art. 7 oraz art. 8 k.p.a. i wyrażonych w nich: zasady kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, zasady prawdy obiektywnej, zasady uwzględnienia słusznego interesu obywateli oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz zasady oddziaływania organów na świadomość i kulturę prawną obywateli.

Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że w postanowieniu z dnia 29 kwietnia 2005 r. Nr, którym uchylono poprzednie postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta L. z dnia 24 stycznia 2005 r. Nr, wymierzające karę finansową Teresie i Kazimierzowi S. w wysokości 75.000 zł z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu gospodarczego jako warsztat samochodowy, zlokalizowanego na działce nr 92 przy ul. Różanej 3 w L., Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. wskazał m.in., iż organ I instancji winien wszcząć postępowanie egzekucyjne mające na celu doprowadzenie do przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania w/w obiektu gospodarczego. Jak wynika z akt sprawy, organ nie podjął jednak żadnych działań w tym kierunku, a poprzestał tylko na wymierzeniu kary finansowej.

Przechodząc do rozważania poprawności naliczenia przez organy wysokości kary finansowej za nielegalne użytkowanie obiektu gospodarczego jako warsztat samochodowy należy zauważyć, iż kara wymierzana na podstawie art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2004 r.) stanowi iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Stawka opłaty (s) wynosi 500 zł (ust. 2). Kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do ustawy (ust. 3).

W postanowieniu I instancji, jak stwierdził Sąd, jest wprawdzie wskazane do jakiej kategorii obiektów zaliczono przedmiotowy obiekt, jednakże organ poprzestał jedynie na podaniu tej kategorii (XVII). Brak jest natomiast jakichkolwiek rozważań dlaczego zaliczono ten obiekt do takiej, a nie innej kategorii. Brak jest również rozważań dotyczących tego, według jakiej kwalifikacji (i dlaczego) organy przyjęły, że obiekt ten zaliczyć należy do kategorii XVII. OrganY powinny wskazać, czy kwalifikacja ta odnosi się do charakteru obiektu (tu obiekt gospodarczy), czy może do sposobu jego użytkowania (tu warsztat samochodowy). Ustalenia w tym zakresie miały istotne znaczenie przede wszystkim dlatego, że od nich zależała wysokość kary finansowej za nielegalne użytkowanie obiektu naliczonej dla skarżących. Kategoria XVII, do której zalicza się budynki handlu, gastronomii i usług, jak: sklepy, centra handlowe, domy towarowe, hale targowe, restauracje, bary, kasyna, dyskoteki, warsztaty rzemieślnicze, stacje obsługi pojazdów, myjnie samochodowe, garaże powyżej dwóch stanowisk, budynki dworcowe, ma współczynnik 15,

natomiast przykładowo Kategoria III (inne niewielkie budynki, jak: domy letniskowe, budynki gospodarcze, garaże do dwóch stanowisk włącznie) - współczynnik 1, Kategoria zaś VIII (inne budowle) - współczynnik 5.

Rozważania dotyczące tego w jaki sposób organy wyliczyły karę finansową, nie tylko przedstawienie działania rachunkowego, ale również wskazania podstawy przyjęcia określonych współczynników, winny znaleźć się w uzasadnianiu podejmowanego rozstrzygnięcia. Ich brak, jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie, stanowi naruszenie art. 7, art. 8, art. 77, jak i art. 107 § 3 k.p.a. Co należy podkreślić, uchybienia te dotyczą zarówno postanowienia organu I, jak i II instancji. Szczegółowe omówienie tych kwestii jest tym bardziej konieczne, że dotyczą wymierzania dotkliwych kar pieniężnych i w pewnym stopniu sprowadzają się do szeroko rozumianego „wymiaru sprawiedliwości”.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Podobnie jak w latach ubiegłych wśród spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego przeważały liczbowo sprawy dotyczące ustalenia (bądź odmowy ustalenia) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

I tak w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 11/04**) Sąd zwrócił uwagę na zakres uprawnionej i racjonalnie uzasadnionej interpretacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ administracyjny przy wydawaniu decyzji administracyjnej, której przedmiotem jest ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak wskazał Sąd, przepisy planu miejscowego, tzw. normy planowe są przepisami prawa miejscowego powszechnie obowiązującymi na danym terenie (wg art. 87 ust. 2 Konstytucji RP są źródłami prawa powszechnie obowiązującego), podlegającymi jak każdy przepis prawa interpretacji dokonywanej w procesie podejmowania decyzji, czyli procesie stosowania prawa. W rozpatrywanej przez Sąd sprawie organ w zaskarżonej decyzji przyjął, że zakres interpretacji powołanych przepisów planu jest na tyle szeroki, iż określona na spornym terenie funkcja podstawowa jako „dominująca” - nie oznacza zakazu innego rodzaju budownictwa niż budownictwo „preferowane”, oznacza co najwyżej pierwszeństwo inwestycji o charakterze funkcji preferowanej i obowiązek zachowania proporcji między funkcją preferowaną a innymi zamierzeniami inwestycyjnymi. Sąd podzielił nadto pogląd wyrażony przez organ, że zapisy planu dotyczą całego obszaru zawartego w linach rozgraniczających, wyznaczonych na rysunku planu, a nie wyłącznie poszczególnych działek. W tej sytuacji organ twierdzi, że zachowana została funkcja dominująca na przedmiotowym terenie, a zamierzenie inwestora nie jest sprzeczne z planem.

Sąd uznał jednak, że uchybieniem istotnym jest to, że stwierdzenie powyższe aczkolwiek prawidłowe, to jednak nie zostało poparte żadną dalszą argumentacją organu, wskazującą na to, iż przy pozytywnej decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji polegającej na budowie budynku wielorodzinnego 3-kondygnacyjnego z niezbędnymi przyłączami infrastruktury technicznej, zachowana zostanie funkcja dominująca, jaką niewątpliwie jest zabudowa mieszkaniowa niska z przewagą jednorodzinnej. Otóż lokalizacja spornej inwestycji jako realizowana w ramach funkcji uzupełniającej (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną o niskiej

intensywności do 3 kondygnacji), zdaniem Sądu, jest możliwa, ale pod warunkiem, że organ administracyjny dokona w pierw bilansu całego obszaru MN, na których przewiduje się lokalizację inwestycji, zawartego w liniach rozgraniczających wyznaczonych na rysunku planu a następnie ustali, czy realizowana dotychczas zabudowa wielorodzinna wyczerpuje całkowicie lub nie wyczerpuje ustalenia zawarte w tej części planu. Innymi słowy, czy zabudowa mieszkaniowa niska z przewagą jednorodzinnej przewidziana na tym terenie w ramach funkcji podstawowej będzie nadal zachowana przy uwzględnieniu lokalizacji spornej inwestycji. Sąd wskazał ponadto, iż organ II instancji, co prawda wskazał na obowiązek zachowania proporcji między funkcją dominującą a innymi funkcjami dla tego obszaru, ale utrzymując w mocy decyzję Prezydenta W. z dnia 20 czerwca 2003 r. nie wykazał w ogóle, że te proporcje w istocie zostaną zachowane. Twierdzenia organu są zatem nie poparte żadną analizą terenu podlegającego zainwestowaniu w kontekście wymagań planu.

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 1710/02** Sąd poświęcił znaczną część uzasadnienia wyroku legitymacji do wniesienia odwołania. Wskazał w nim m.in., że odwołanie jest instytucją procesową tworzącą możliwości uprawnionym podmiotom zaskarżenia decyzji administracyjnej. Prawu temu odpowiada obowiązek kontroli dopuszczalności wniesionego odwołania, a która to kontrola jest pierwszą czynnością w postępowaniu wstępnym, jaką obowiązany jest podjąć organ po otrzymaniu odwołania. Dopuszczalność odwołania uzależniona jest zatem od wystąpienia aspektu przedmiotowego i podmiotowego. I tak dopuszczalność odwołania ze względów podmiotowych ma miejsce wówczas, gdy odwołanie wniosła strona (art. 127 § 1 k.p.a.). Gdy zaś odwołanie wnosi osoba powołująca się na swój interes prawny lub obowiązek prawny (art. 28 k.p.a.), organ obowiązany jest rozpoznać w postępowaniu wyjaśniającym, czy zgłoszone żądanie znajduje oparcie w przepisach prawa. Decydującym zatem kryterium uznania określonego podmiotu za stronę jest występowanie interesu prawnego albo obowiązku prawnego. Jednakże stwierdzenie, że interes lub obowiązek ma charakter prawny musi opierać się na przepisach prawa materialnego, czyli musi być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej. Niewątpliwie jest, że odwołanie wniesione przez osobę, która uważa, że wydana przez organ pierwszej instancji decyzja dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku prawnego, wszczyna postępowanie odwoławcze, konsekwencją czego jest rozpoznanie przez organ drugiej instancji tegoż odwołania. Jeżeli jednak w wyniku rozpoznania odwołania organ ten stwierdzi, że osoba ta nie ma w przedmiotowej sprawie indywidualnego interesu prawnego lub obowiązku, to wydaje wówczas decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. Innymi słowy, brak posiadania przymiotu strony uniemożliwia uzyskanie w postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcia merytorycznego, chociażby nawet złożone przez taki podmiot odwołanie zawierało trafną argumentację merytoryczną.

W rozpoznawanej sprawie (**sygn. akt II SA/Wr 1710/02**) istotne znaczenie miało, jak wskazał Sąd, ustalenie czy Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we W. ma w niej przymiot strony w rozumieniu cyt. wyżej art. 28 k.p.a., czyli rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności wniesienia przez w/w Zespół Parków odwołania od opisanej wyżej decyzji Wójta Gminy M. z dnia 26 kwietnia 2002 r. Nr

06/2002 o ustaleniu na rzecz Ryszarda A. i Macieja M. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działek nr 3, 5 i 7 we wsi S. dla budowy na nich obiektów: mieszkalnego, gospodarczego i garażowego wraz z infrastrukturą techniczną przyłączeniową dla planowanego gospodarstwa sadowniczego z siedliskiem.

Niespornie Sąd ustalił, że decyzja Wójta Gminy M. z dnia 26 kwietnia 2002 r. Nr 06/2002 wydana została w wyniku rozpatrzenia wniosku Ryszarda A. i Macieja M. o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działek nr 3, 5 i 7 we wsi S. Z akt sprawy niewątpliwie również wynika, że Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we W. pismem z dnia 18 października 2001r., skierowanym do organu pierwszej instancji, a będącym odpowiedzią na wystąpienie tegoż organu o nadesłanie opinii w trybie art. 106 k.p.a. w kwestii zamierzonej inwestycji przez Ryszarda A. i Macieja M. na terenie działek nr 3, 5 i 7 we wsi S., zajął negatywne stanowisko odnośnie możliwości zabudowy przedmiotowych działek. Z rozdzielnika zamieszczonego w w/w decyzji organu pierwszej instancji z dnia 26 kwietnia 2002r. Nr 06/2002 jednoznacznie wynika, że decyzję tę otrzymali wnioskodawcy, natomiast jedynie do wiadomości decyzja ta przesłana została tak do Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych we Wrocławiu, jak i do Urzędu Dolnośląskiego oraz Państwowej Służby Ochrony Zabytków, Regionalnego Zarządu Melioracji i Urządzeń Rolnych oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo M. Z akt sprawy nie wynika zatem, by organ pierwszej instancji traktował Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we Wrocławiu jako stronę niniejszego postępowania. W tej sytuacji, skoro odwołanie od opisanej wyżej decyzji organu pierwszej instancji wniesione zostało przez Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we Wrocławiu, to tak jak to już wyżej Sąd zauważył, organ odwoławczy winien był przede wszystkim przeprowadzić kontrolę dopuszczalności wniesionego odwołania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zaniechając w tym względzie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i nie przedstawiając żadnej argumentacji w tym przedmiocie, wydając zaskarżoną decyzję naruszyło nie tylko przepis art. 138 k.p.a., lecz także przepis art. 107 § 3 k.p.a.

Sąd wskazał na przyjęte w orzecznictwie stanowisko, iż każdy ma prawo do ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób, jednakże interes prawny w takim przypadku musi wynikać z konkretnego przepisu prawa materialnego. Interes prawny należy jednak odróżnić od interesu faktycznego, który ma miejsce wówczas, 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 zabudowy i zagospodarowania terenu, nakazuje zarzuty skarżącego kwalifikować w kategoriach mieszczących się w pojęciu naruszenia interesu faktycznego a nie mającego znaczenie interesu prawnego.

Powołując się również na prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, Sąd wskazał, iż stroną postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być tylko właściciele lub użytkownicy wieczystości sąsiednich działek. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie, gdzie przyjęto, iż w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu właściciel nieruchomości sąsiedniej ma

przymiot strony w takim zakresie, w jakim inwestycja narusza jego uzasadnione prawem chronione interesy.

W wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 367/05**) Sąd wskazał natomiast, że prawidłowe i zgodne z prawem rozważenie interesów osób trzecich jest istotne tym bardziej w sytuacji, gdy skarżący zarzucają, iż planowany dom w zabudowie szeregowej ma być posadowiony w „poprzek” dotychczasowym zasadom stosowanym na działkach okolicznych, jak się wydaje ma mieć o 1 kondygnację (poddasze użytkowe) więcej od budynków okolicznych, oraz iż zaskarżona decyzja narusza zasady ładu przestrzennego w terenie. Zdaniem Sądu w takim przypadku niewątpliwie organ nie mógł uchylić się od obowiązku określenia wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich.

Sąd nadto stwierdził, iż w świetle art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Z zacytowanego przepisu wynika wprost, że w przypadku inwestycji polegającej na budowie domu mieszkalnego, jako że jest on „obiektem budowlanym”, wymagana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wtedy, gdy obszar geodezyjny, na którym ów obiekt ma być zrealizowany, nie ma obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Wedle art. 64 ust. 1 do decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu przepisy art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3-5a, art. 54, art. 55 i art. 56 stosuje się odpowiednio, a to oznacza, iż organ nie może uchylić się od określenia w decyzji zasad ochrony interesu osób trzecich (art. 54). W myśl bowiem przywołanego przepisu decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych.

Również w sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 575/05** Sąd zwrócił uwagę na kwestię statusu strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Podzielając reprezentowany w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, Sąd podkreślił, że stronami tego postępowania mogą być właściciele i użytkownicy wierzycieli sąsiednich nieruchomości, w tym również właściciele lokali wchodzących w skład określonej nieruchomości. Odnosząc ten pogląd do rozpatrywanej sprawy wskazano, że Zofia i Adam Ł., podobnie jak Urszula i Bronisław G., są właścicielami sąsiedniej nieruchomości. Skarżąca bowiem jest właścicielką nieruchomości położonej w miejscowości S. 72, natomiast Zofia i Adam Ł. - Siedliska 73, a Urszula i Bronisław G. - nieruchomości położonej w miejscowości Siedliska 71. Tak więc Zofii i Adamowi Ł. przysługuje w niniejszej sprawie status strony.

W powyższej sprawie (**sygn. akt II SA/Wr 575/05**) Sąd zajął się również kwestią, czy przedmiotowa inwestycja jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego

w dacie wydania decyzji lokalizacyjnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wnioskowana przez skarżącą inwestycja polega na budowie hali składowej gospodarstwa rolnego, przeznaczonej do składowania, przechowywania płodów rolnych, tj. sadzonki drzew oraz krzewów ozdobnych i owocowych, zgodnie ze specjalistycznym kierunkiem gospodarstwa rolnego skarżącej. Działka, na której powyższa inwestycja miałaby zostać zrealizowana, w czasie wydawania decyzji lokalizacyjnej oraz rozpatrywania przez organ wniosku o stwierdzenie jej nieważności, w obowiązujący planie zagospodarowania przestrzennego zlokalizowana była w jednostce strukturalnej oznaczonej symbolem MR i była przeznaczona pod zabudowę zagrodową. Analizując to zagadnienie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. zdefiniowało pojęcie zabudowy zagrodowej jako zabudowy, na której może być realizowana zabudowa mieszkalno-produkcyjna w prywatnym gospodarstwie rolnym, w skład której wchodzi: budynek mieszkalny, budynki inwentarskie dla hodowli zwierząt, budynku składowe oraz budynki dla maszyn i sprzętu rolniczego, niezbędnego doprowadzenia działalności rolnej w tym gospodarstwie. Zdaniem organu produkcja ta powinna bazować przede wszystkim na surowcach pochodzących z tego gospodarstwa rolnego i celem tej produkcji nie będzie sprzedaż produktów wyprodukowanych w tym gospodarstwie rolnym innym podmiotom gospodarczym bądź wykonywanie usług na rzecz innych gospodarstw w ramach działalności przemysłowej zakładu rolnego. Planowana inwestycja nie stanowi obiektu o charakterze zabudowy uzupełniającej siedliskowej, przy czym brak jest jakichkolwiek dokumentów i dowodów na to, że mające być gromadzone w projektowanej hali sadzonki będą pochodzić z własnego gospodarstwa rolnego i będą wykorzystywane dla celów tego gospodarstwa. Planowany obiekt nie służy zatem do przechowywania produktów z własnego gospodarstwa rolnego, a w konsekwencji nie stanowi zabudowy uzupełniającej zabudowę siedliskową-zagrodową.

Obecnie pojęcie zabudowy zagrodowej jest zdefiniowane w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Przepis ten w aktualnym stanie prawnym stanowi, iż przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Przepis § 3 pkt 3 tego rozporządzenia został zmieniony z dniem 27 maja 2004 r. i przed tą datą stanowił, iż przez zabudowę zagrodową należy rozumieć budynki mieszkalne, gospodarcze i inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, w tym Państwie Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.

Sąd nie negując co do istoty definicji zabudowy zagrodowej przyjętej przez organ, nie pozostającej w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w w/w rozporządzeniu, które weszły w życie po wydaniu przez Wójta Gminy M. decyzji z dnia 16 lipca 2002 r., stwierdził, iż w sytuacji, gdy rolnik prowadzi specjalistyczne gospodarstwo rolne w ramach rodzinnego gospodarstwa rolnego i do takiej działalności chce wykorzystywać zabudowania gospodarcze znajdujące się na jego działce siedliskowej, to nie można takiego działania traktować jako działalności

przemysłowej zakładu rolnego. Jeżeli zatem rolnik rozwijając swoją dotychczasową działalność rolniczą (rolniczo-ogrodniczą) zamierza wznieść kolejny budynek gospodarczy, gdyż istniejące dotychczas budynki gospodarcze nie są wystarczające dla prawidłowej realizacji tej działalności, to uznać należy, iż planowana przez niego inwestycja mieści się w pojęciu zabudowy zagrodowej. Inwestycja ta bowiem polega na wzniesieniu budynku gospodarczego w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Sąd podkreślił nadto, iż nie jest dopuszczalne takie rozumienie zabudowy zagrodowej, które ograniczać będzie rolnika w prowadzeniu przez niego działalności rolniczej.

W kręgu spraw objętych symbolem 615 liczną grupę stanowiły sprawy w przedmiocie ustalenia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. I tak w sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 280/05** Sąd uznał, że w warunkach prawnych ukształtowanych treścią art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca wskazał, że pobranie jednorazowej opłaty następuje w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą i sprzedażą tej nieruchomości, a opłata musi być ustalona w tym planie, organy orzekające nie rozważyły w sposób odpowiadający standardom wykładni, możliwości legalnego orzekania w sprawie na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego zmienionego uchwałą Nr XII/66/99 z dnia 30 lipca 1999 r. W zakresie dokonywanej oceny organy nie uwzględniły ani treści art. 87 ust. 3 powoływanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani klauzul zawartych w § 36 uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia 11 grudnia 2003 r. Nr XXI/131/03, ani też nie przestawiły w uzasadnieniach podjętych orzeczeń argumentacji wykazującej zasadność zastosowania przy orzekaniu przepisów uchwały derogowanej i zawierającej ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego, pozbawionego mocy obowiązującej. Zdaniem Sądu wobec reżimu nałożonego ustrojową i systemową zasadą praworządności takie działanie uznać należy za naruszające prawo w sposób kwalifikowany tzn. taki, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Sąd stwierdził nadto, iż działania procesowe organów administracji publicznej uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie administracyjnej i do podejmowania orzeczeń podporządkowane są przede wszystkim zasadzie praworządności zawartej w art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wymaga ona bezwzględnej zgodności z prawem każdej czynności procesowej, w tym czynności orzeczniczej, podejmowanej przez organ administracji publicznej, działający zgodnie z kompetencją przyznaną mu przepisami ustrojowymi, materialnymi i formalnymi. W doktrynalnym ujęciu postępowanie administracyjne traktowane jest jako zorganizowany proces stosowania prawa, w którym pierwszorzędne znaczenie ma ustalenie normy prawa odpowiedniej dla rozstrzygnięcia sprawy, stanowiącego w zasadzie cel tego postępowania. Rozstrzygnięcie sprawy następuje poprzez konkretyzację uprawnień lub obowiązku podmiotu legitymowanego wg kryteriów ustalonych w art. 28 i art. 29 k.p.a., którego sytuacja prawna zostaje skutkiem tego ukształtowana w sposób odmienny niż przed wszczęciem postępowania. Wszelka ingerencja w sferę prawną podmiotu przez organ działający w warunkach wcześniej wskazanych, może odbywać się wyłącznie na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego

odpowiedniej rangi, do których stosowania uprawniony jest organ prowadzący postępowanie i posiadający kompetencję orzeczniczą (decyzyjną).

Przywołując dotychczasowe orzecznictwo i poglądy prezentowane w literaturze przedmiotu, Sąd wskazał, iż w etapach zorganizowanego procesu stosowania prawa wyróżnia się m.in. ustalenie, jaka norma obowiązuje w zakresie niezbędnym dla potrzeb rozstrzygnięcia i ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy. Ustalenie obowiązującej normy prawa w postępowaniu administracyjnym musi odbywać się ze szczególną starannością i wnikliwością z tego względu, że cechą prawa administracyjnego jest wielorodzajowość źródeł prawa, pochodzących od różnych organów, mających różny status w hierarchii aktów normatywnych i regulujących dany przedmiot ze zróżnicowaną szczegółowością. Powinność tę postrzegać też należy w kontekście art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., sankcjonującego przypadek podjęcia orzeczenia na podstawie błędnych ustaleń co do obowiązywania normy prawnej.

W zakresie obowiązku organu dysponującego kompetencją orzeczniczą na omówionym powyżej etapie stosowania prawa musi zawierać się m.in. ustalenie, czy norma prawa, która ma być zastosowana przy orzekaniu nie została formalnie derogowana. W ocenie Sądu czynności organów orzekających w sprawie w postępowaniu instancyjnym dyktowane zasadą praworządności w jej aspekcie powyżej wskazywanym nie zostały podjęte w sposób wymagany prawem.

Odnosząc powyższe rozważania do rozpatrywanej sprawy (**sygn. akt II SA/Wr 280/05**) Sąd zważył, że postępowanie w sprawie ustalenia przedmiotowej opłaty zostało wszczęte w dniu 3 czerwca 2004 r. W tej dacie obowiązywała (nadal aktualna) ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której art. 36 ust. 4 /powołany w podstawie prawnej decyzji wydanych w sprawie/ stanowi, że „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości ...”.

Z materiału sprawy wynika, że wartość nieruchomości, której właścicielką jest Eliza S., oznaczonej numerem 639/10, a zatem objętej zaskarżonym orzeczeniem, wzrosła w związku z ustaleniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta K. uchwalonego uchwałą Nr LII/254/94 z dnia 25 maja 1994 r., wprowadzonymi uchwałą Rady Miejskiej w K. Nr XII/66/99 z dnia 30 lipca 1999 r. w sprawie zmian tego planu. Z dniem wejścia w życie uchwały zmieniającej miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta K. 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 dzieli też byt prawny uchwały zmienionej.

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę, że z treści przepisu art. 87 ust. 3 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, 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. Istotne jest również to, że w dniu 11 grudnia 2003 r. Rada Miejska w K. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jednostki „E” – strefa turystyczna. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 lutego 2004 r. Nr 20, poz. 377. W treści § 36 tej uchwały (Nr XXI/131/03) zamieszczono klauzule uchylające w granicach planu m.in.: miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta K. zatwierdzony uchwałą Nr LII/254/94 Rady Miejskiej z dnia 25 maja 1994 r. oraz uchwałą Nr XII/66/99 Rady Miejskiej w K. z dnia 30 lipca 1999 r. w sprawie wprowadzenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta K. Z kolei z zapisu zawartego w § 38 tej uchwały wnosić należy, że uchwała weszła w życie w dniu 18 lutego 2004 r., a zatem przed wszczęciem postępowania w rozpoznawanej sprawie.

Mając na względzie użyte w § 36 uchwały Nr XXI/131/03 sformułowanie „w granicach planu” oraz wynikające z określenia jej przedmiotu ograniczenie obszaru objętego procedurą planistyczną do jednostki „E” – strefa turystyczna, należy zważyć, że z materiału sprawy wynika, iż przedmiotowa działka usytuowana jest w obszarze jednostki bilansowej oznaczonej symbolem literowym „E”.

Nie można również nie uwzględnić tego, że wysokość opłaty, o której orzeczono w postępowaniu instancyjnym ustalona została przy zastosowaniu stawki procentowej określonej w § 16 uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia 30 lipca 1999 r. Nr XII/66/99, która nie obowiązywała ani w dacie wszczęcia postępowania w sprawie, ani w dacie orzekania. Została natomiast powołana w podstawie prawnej decyzji Burmistrza K. i zaakceptowana jako postawa prawna przez organ orzekający w postępowaniu odwoławczym.

Kwestia sporną w sprawie **sygn. akt II SA/Wr 360/04** była wartość działek oraz sposób ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem (bądź zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 23 lutego 2006 r. Sąd wskazał, że zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Wzrost wartości stanowi zaś różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. W myśl art. 37 ust. 2 opłatę jednorazową pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego w okresie między uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego a dniem sprzedaży nieruchomości, jeżeli nakłady te miały wpływ na wzrost wartości nieruchomości. Natomiast zasady określania wartości nieruchomości oraz osoby uprawnione do określania tej wartości ustalają przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11). Z kolei z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że określenie wartości nieruchomości następuje w wyniku postępowania nazywanego wyceną nieruchomości (art. 4 pkt 6). Czynności określenia wartości

nieruchomości dokonują zaś rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V tej ustawy (art. 7). W związku z zarzutem skargi, Sąd zauważył także, że na mocy art. 231 omawianej ustawy na równi z rzeczoznawcami majątkowymi, którzy uzyskali uprawnienia do szacowania nieruchomości w drodze postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego na podstawie przywoływanego aktu, postawiono również osoby, które uzyskały uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane pod dniu 29 listopada 1991 r. na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jeżeli natomiast uprawnienia takie uzyskano przed wskazaną datą, to ograniczone one zostały wyłącznie do szacowania nieruchomości w zakresie określonym w świadectwach nadania. Data 29 listopada 1991 r. ma istotne znaczenie dla oceny zakresu uprawnień przysługujących osobie, która wyceniała nieruchomości.

Z przepisu art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności szacowania nieruchomości zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi. Oznacza to, że jest on w procesie wyceny nieruchomości związany dyrektywami normującymi określanie wartości nieruchomości zawartymi w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (szczególnie w art. 149 do 158) oraz w przepisie wykonawczym wydanym przez Radę Ministrów na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 159 tej ustawy. W § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 230, poz. 1924) – obowiązującym w dacie wydania wykonania operatów szacunkowych, jak też w dacie wydania decyzji organu I i II instancji - umieszczonym w rozdziale 3 „Określanie wartości nieruchomości w przypadkach szczególnych” prawodawca uszczegółowił zasady wyceny nieruchomości sporządzanej dla celu ustalenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustaw planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z zasad tych wynika, że wartość nieruchomości określa się uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą oraz po uchwaleniu planu lub jego zmianie, przyjmując przy tym stan nieruchomości z dnia uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, a ceny – z dnia zbycia nieruchomości. Przez „stan nieruchomości” rozumie się natomiast stan zagospodarowania, stan prawny i stan techniczno-użytkowy nieruchomości (§ 1 pkt 2 rozporządzenia). Tak ustalone zasady pozostają w zgodzie z art. 37 ust. 1 ustawy, który nakłada na organ obowiązek ustalenia jednorazowej opłaty na dzień sprzedaży.

Jak wskazał Sąd, gdyby przytoczone reguły były stosowane w procesie określania wartości nieruchomości będących przedmiotem niniejszego postępowania, to rzeczoznawca przy ustalaniu stanu nieruchomości powinien uwzględnić fakt, że na dzień uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. na dzień 28 grudnia 2000 r. stanowiła ona jedną działkę nr 12/1. Podział tej nieruchomości dokonany został dopiero na mocy decyzji Wójta Gminy R. z dnia 10 lipca 2002 r. Operaty szacunkowe sporządzone zostały jednak odrębnie dla działki nr 12/3 i odrębnie dla działki nr 12/5 - co w oczywisty sposób świadczy, że okoliczność ta nie została uwzględniona, co pozostaje

w ewidentnej sprzeczności z obowiązującym w dniu sporządzenia operatu § 50 przywołanego wyżej rozporządzenia z dnia 27 listopada 2002 r.

Zdaniem Sądu, uchybienie to nie ma wyłącznie charakteru formalnoprawnego, gdyż może prowadzić do nieuzasadnionego zawyżenia ustalonego wzrostu wartości nieruchomości. Skoro rzeczoznawca określając wartość nieruchomości po zmianie planu, przy zastosowaniu podejścia porównawczego i metody porównywania parami, przyjął do analizy porównawczej działki budowlane o powierzchniach 1000 m², 1998 m², 1615 m² i 1700 m² - a więc zbliżone do powierzchni wycenianych działek powstałych po podziale - a dla określenia tej wartości do porównania powinien przyjąć działki podobne do nieruchomości wycenianej według jej stanu sprzed podziału (wówczas powierzchnia działki wynosiła 4700 m²), to tym samym w dokonanym szacunku mógł uwzględnić również wzrost wartości nieruchomości z tytułu geodezyjnego podziału nieruchomości. Celem postępowania prowadzonego na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ustalenie jednorazowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości ale spowodowanej tylko i wyłącznie zmianą jej przeznaczenia w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Niedopuszczalne jest zatem przyjmowanie jako podstawy jej ustalenia wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej innymi przyczynami, jak chociażby podział czy wybudowanie infrastruktury technicznej. Potwierdzeniem tego stanowiska są również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których przewidziano odrębne zasady i sposób ustalenia regulujących te kwestie tzw. opłat adiacenckich (art. 98 ust. 4 i art. 145 i n.).

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 280/04** organy odmówiły ustalenia warunków zabudowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), mające zastosowanie w tej sprawie stosownie do art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). W wyroku z dnia 10 lutego 2006 r. stwierdził, iż unormowanie zawarte w art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, aby pomiędzy planowanym zamierzeniem inwestycyjnym a ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodziła zgodność, co oznacza, iż zamierzenie nie tylko nie może być sprzeczne z planem, ale ponadto musi ściśle odpowiadać jego zapisom. Jeżeli zatem miejscowy plan przewiduje funkcję mieszkaniową jako występującą obok innej funkcji (dominującej) i tylko jako jej uzupełnienie, to funkcja mieszkaniowa nie może być na danym obszarze zainwestowana funkcją występującą samodzielnie, bez jakiegokolwiek powiązania z funkcją, którą zgodnie z planem może jedynie uzupełniać. Ponadto Sąd zauważył, iż przepis art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przed dniem 15 marca 2001 r. wymagał, aby planowane zamierzenie nie było sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro jednak mający zastosowanie w rozpatrywanej sprawie przepis wymagał nie tylko, aby zamierzenie nie było sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale ponadto, aby było zgodne z tym planem, to objętego wnioskiem strony skarżącej zamierzenia inwestycyjnego nie można uznać za dopuszczalne także przy założeniu, że nie jest ono sprzeczne z miejscowym planem.

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 701/04** Sąd zwrócił uwagę na przepis art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), który stanowi wprawdzie katalog otwarty, ale uwzględnione w nim rodzaje robót pozwalają uznać, że dotyczy on takich robót, które prowadzą do powstania nowej formy przestrzennej o innych parametrach wielkościowych i cechach zewnętrznych, a przez to niewątpliwie powodują zmianę zagospodarowania terenu. W prowadzonym w sprawie postępowaniu nie wyjaśniono czy w ramach wnioskowanej adaptacji osiągnięty zostanie rezultat, o jakim mowa we wskazanym powyżej przepisie.

Żądaniem wniosku oprócz wykonania budynku przeznaczonego na wychowalnię piskląt, prowadzącego niewątpliwie do zmiany zagospodarowania terenu, objęta była również adaptacja (określona w decyzjach wydanych w sprawie jako modernizacja) czterech istniejących budynków wykorzystywanych poprzednio jako cielętniki na indyczniki. Mimo tak określonych warunków prawnych z materiału sprawy, a w szczególności z uzasadnień decyzji wydanych w postępowaniu instancyjnym administracyjnym nie wynika, aby organy rozważyły zasadność orzekania w sposób merytoryczny w odniesieniu do zamiaru inwestycyjnego oznaczonego we wniosku jako adaptacja budynków istniejących na indyczniki. Nie wyjaśniono przede wszystkim jak roboty budowlane określone jako adaptacja (istniejących budynków), a przez organy orzekające jako ich modernizacja należy kwalifikować w kontekście treści przepisu art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i przyjętej w nim terminologii oraz skutków w postaci zmiany zagospodarowania terenu lub niespowodowanie zmiany sposobu zagospodarowania terenu.

W ocenie Sądu, żądanie wniosku w omawianym zakresie należało przede wszystkim rozważyć w odniesieniu do treści ust. 2 pkt 1 przepisu art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym w szczególności określenia „przebudowa” oraz „zmiana przeznaczenia”, i możliwości spowodowania lub nie robotami adaptacyjnymi zmiany sposobu zagospodarowania terenu, zważywszy na to, że z definicji pojęcia „remont” zawartego w przepisie art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.) wynika, że nie mogło ono mieć zastosowania w niniejszej sprawie, podobnie jak „montaż”, który w rozumieniu potocznym kojarzony jest z pracami polegającymi na składaniu, łączeniu, a czasem ustawianiu poszczególnych elementów (części) całości. Z kolei definicja legalna określenia „przebudowa” została wprowadzona do ustawy – Prawo budowlane dopiero treścią art. 1 pkt 1 ppkt b ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364) jako pkt 7a art. 3 zmienianego aktu. Jednak na potrzeby niniejszej sprawy należało – zdaniem Sądu – skorzystać z przyjętego w języku polskim rozumienia tego słowa, wyjaśnionego choćby w słownikach języka polskiego (np. Słownik języka polskiego pod red. St. Skorupki, Z. Łempickiej, PWN). Natomiast pojęcie „zmiana przeznaczenia” kojarzone jest zwykle ze zmianą mającą prowadzić do realizowania innego celu.

Przyjęte przez organy orzekające w sprawie dla oznaczenia zamierzenia inwestycyjnego (w zakresie nie obejmującym wykonania wychowalni piskląt) określenie modernizacja, którym zastąpiono użyte we wniosku określenie adaptacja

w języku polskim funkcjonuje jako substytut słowa „unowocześnienie” (np. Słownik języka polskiego op. cit. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysław Kopaliński). Adaptacja zaś oznacza – wg tych samych źródeł – przystosowanie do innego użytku.

Zarówno roboty polegające na modernizacji, zdaniem Sądu, nie tożsame z adaptacją, nie zostały wprost uwzględnione w treści przepisu art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ani jako roboty wymagające ustalenia (ust. 1), ani jako nie wymagające ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 2). W ocenie Sądu obligowało to organy orzekające w sprawie do rozważenia zakresu i charakteru robót objętych żądaniem wniosku w odniesieniu do poszczególnego rodzaju robót uwzględnionych w tym przepisie. Jednocześnie – co szczególnie istotne – w dokonywanych w tym zakresie czynnościach należało ustalić, czy zamierzenie inwestycyjne oznaczone jako adaptacja – przy właściwym znaczeniu tego pojęcia – powoduje zmianę sposobu zagospodarowania terenu. Te okoliczności stanowią bowiem przesłanki przedmiotowości postępowania, prowadzonego w niniejszej sprawie, a tym samym stanowią o istnieniu lub braku obligatoryjnego elementu stosunku materialnoprawnego. Ponadto Sąd zważył, że od wskazanych powyżej ustaleń zależała konieczność dokonania na tym etapie procesu inwestycyjnego oceny oddziaływania na środowisko zamierzonego przedsięwzięcia w zakresie obejmującym adaptację, zgodnie z postanowieniami art. 46 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

Złożony do akt sprawy raport stanowi jeden z elementów materiału dowodowego i podlega ocenie, które musi być dokonywane w sposób wymagany przez przepis art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Z raportu wynika m.in., że uciążliwość zamierzonego przedsięwzięcia nie będzie „praktycznie” przekraczać granic nieruchomości, na której ma być realizowane. Jeżeli organ powziął wątpliwość co do treści raportu sporządzonego na potrzeby prowadzonego postępowania, to powinien był – jak słusznie zauważa pełnomocnik skarżącego – zażądać dodatkowych wyjaśnień od jego autora lub zobowiązać wnioskodawcę do uzupełnienia raportu w określonym przez siebie zakresie. Zdaniem Sądu, stwierdzenia raportu określające stopień uciążliwości zamierzonego przedsięwzięcia należało rozważyć w odniesieniu do zawartego w § 35 uchwały Rady Gminy L. z dnia 9 października 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy L., zapisu odnoszącego się do terenu oznaczonego jako 09K/P, MN, do którego należy działka objęta planowaną inwestycją z jednoczesnym uwzględnieniem przyjętych w § 2 pkt 11 i pkt 14 wyjaśnień pojęć „funkcje komercyjne” i „nieuciążliwa zabudowa”.

W ocenie Sądu istotne też jest, że na terenie oznaczonym symbolem 09UP/MN przewidziano w powołanej powyżej uchwale m.in. lokalizację nieuciążliwej zabudowy usługowej lub produkcyjno-składowej (działalności komercyjnej) z wykluczeniem funkcji mieszkaniowej na terenie danej fermy (dz. nr 10/2). Jednocześnie lokalny prawodawca ustalił, że funkcje komercyjne oznaczają: obiekty i funkcje terenów zrealizowane całkowicie lub z przewagą funduszy niepublicznych we wszelkich dziedzinach działalności gospodarczej (produkcyjnej i usługowej), a nieuciążliwa zabudowa oznacza: zabudowę lub realizowane funkcje terenu, których działalność lub funkcjonowanie nie powodują negatywnego

oddziaływania poza granicami swej własności. Zdaniem Sądu, rozważenia i ustalenia wymagała też wzajemna relacja zapisów § 3 pkt 3 uchwały wcześniej powoływanej, dotyczących ustaleń funkcjonalno-przestrzennych dla terenów zainwestowania wiejskiego oraz § 35 dotyczącego obszaru oznaczonego symbolem 09UP/MN. Sąd nie zaakceptował nadto, w warunkach określonych wskazywanymi powyżej przepisami, poglądu, że nieistotny jest wniosek raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wskazujący na ograniczoność uciążliwości przedsięwzięcia do granic nieruchomości, bowiem przedsięwzięcie objęte jest ustawowym wymogiem sporządzenia raportu, a to dyskwalifikuje je jako możliwe do zrealizowania na tym terenie ze względu na treść § 3 pkt 3 uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego. Dopiero raport oddziaływania na środowisko ma wykazać stopień oddziaływania na środowisko, który przy takich samych rodzajach przedsięwzięć może być różny w zależności od zastosowanych w nich rozwiązań technicznych i technologicznych.

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 137/05** Sąd odniósł się do pojęcia „budownictwa zagrodowego”, wskazując, że występuje ono w ustawodawstwie od dawna (patrz art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub art. 29 ust. 1, art. 62 ust. 2 czy art. 64 ust. 2 Prawa budowlanego i liczne przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych), ale spotykane w przepisach jego określenia nadają mu znaczenie potoczne, w którym zagroda tradycyjnie oznacza zespół budynków chłopskich, czyli stanowiących składnik gospodarstwa rolnego i wykorzystywanych przez rolnika do zamieszkiwania i trzymania inwentarza. Nie ustanawiając żadnych kryteriów ilościowych lub jakościowych dla uściślenia pojęcia gospodarstwa rolnego i jego składników, ustawodawca pozostawił dokonywanie ocen z tego zakresu organom orzekającym w sprawach, w których pojęcia te mają znaczenie prawne. W szczególności zdarzało się, że właściciele niewielkich obszarów użytków rolnych zgłaszali zamiar budowy tzw. siedliska lub obiektu użytkowego, mających pozornie stanowić składnik gospodarstwa rolnego i dlatego nie podlegających ograniczeniom inwestowania.

Zdaniem Sądu, zawodne byłoby ustanowienie reguły, że z zabudową zagrodową mamy do czynienia wówczas, gdy zamierzona budowa budynków gospodarczych lub inwestorskich będzie w jakimś arbitralnie określonym stopniu związana z produkcją rolną przy wykorzystaniu płodów danego gospodarstwa rolnego, zaś przy przekroczeniu tego zasięgu takiej użyteczności, będzie już stanowiła zabudowę przemysłową. Ustawa nie wymaga dokonywania tutaj ocen lub współdziałania z organami czy specjalistami w zakresie produkcji rolnej. Nikt nie zgłasza postulatu samowystarczalności gospodarstw rolnych lub chociażby bezpośredniego wykorzystania do produkcji rolnej płodów danego gospodarstwa rolnego, jako warunku uznawania go za takie gospodarstwo. Możliwe są oczywiście przypadki graniczne, wymagające ostrożnych i precyzyjnych ocen, w których konkretny inwestor tylko udaje rolnika, aby wybudować obiekty nie związane w żaden sposób z jego indywidualną aktywnością z zakresu rolnictwa, czyli uprawą ziemi i pozyskiwaniem płodów rolnych, a które może legalnie wybudować tylko pod warunkiem przedstawienia ich jako składniki prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego. Skarżący, którzy zmierza jedynie do rozbudowy chlewni,

będącej już składnikiem jego 70-hektarowego gospodarstwa rolnego, nie należy do kręgu takich inwestorów.

W sprawie (**sygn. akt II SA/Wr 137/05**) należało, zdaniem Sądu, zwrócić uwagę na znaczenie zasady swobody zagospodarowania terenu przez właściciela nieruchomości oraz zasadę ochrony interesów osób trzecich, o ile są to interesy prawne, czyli wywodzone z konkretnej normy prawa materialnego (art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Za niesłuszne Sąd uznał wywody skarżącego jakoby właściciele sąsiednich nieruchomości nie byli stronami w sprawie ustalenia warunków zabudowy, gdyż pomimo obowiązywania nowej ustawy, nie utraciły aktualności poglądy prawne wyrażone w tym zakresie poprzednio, zaś wobec braku szczególnych unormowań nadal dla oceny statusu strony należy stosować art. 28 k.p.a. W dalszym ciągu pozostają też w mocy tezy prawne sądu administracyjnego, postulujące przychylną dla inwestora ocenę ich wniosków, co nadal potwierdza brzmienie art. 52 ust. 3 oraz art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 nowej ustawy, gdzie zakazuje się nakładania na inwestorów warunków pozaprawnych i dozwala na odmowę ustalenia warunków zabudowy jedynie w oparciu o wyraźny, ustawowy zakaz danego rodzaju zamierzonej zabudowy.

Jak zauważył Sąd zamierzenie inwestycyjne skarżącego było zgodne z przepisami odrębnymi, bowiem w szczególności organ uzyskał pozytywne uzgodnienia decyzji od wszystkich wymaganych ustawami organów. W toku postępowania podkreślono, że w ramach projektowanej zabudowy nastąpi znaczne ograniczenie uciążliwości chlewni dla otoczenia. Decyzja ustalająca warunki zabudowy zawierała w tym zakresie szereg wskazań dla inwestora, wiążących w następnym etapie inwestowania (art. 55 ustawy), co w oczywisty sposób było korzystne dla osób trzecich. Na tym dalszym etapie inwestowania, czyli w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, zostanie przeprowadzona ponowna i tym razem konkretna kontrola zamierzeń inwestora z punktu widzenia ochrony środowiska i wymagań prawa budowlanego. Obecnie zaś decyzja rozstrzygała jedynie, czy planowania inwestycja co do zasady nadaje się do zrealizowania na danym terenie. Zarzuty osób trzecich odnośnie stopnia uciążliwości chlewni dla otoczenia, albo nie znajdowały potwierdzenia w toku kontroli albo pozostawały poza ochroną z zakresu prawa administracyjnego. Za istotne uznano, że teren nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy), co wynikało wprost z zawartych w aktach sprawy danych o rodzaju użytków rolnych, w nawiązaniu do art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także z uwagi na powołane orzecznictwo sądu administracyjnego. Wskazano, że sam sposób korzystania z dotychczasowej zabudowy oraz wymagania dotyczące przyszłej zabudowy, ale z zakresu prawa budowlanego, nie mogły mieć żadnego znaczenia w nin. sprawie.

Na uwagę zasługuje również orzeczenie Sądu z dnia 16 maja 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 524/05**) w przedmiocie przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu. Sąd wskazał w nim, że przesłankami przemawiającymi za stosowaniem art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) jest dokonanie zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę,

mającej charakter tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku oraz dokonanej bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W pierwszej kolejności istotne jest ustalenie czy nastąpiła taka zmiana zagospodarowania terenu, która uzasadniałaby podjęcie decyzji zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 2 powołanej ustawy. Regułą jest bowiem uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy. Ustawodawca bowiem, konstruując art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dążył do objęcia jak najszerszego kręgu przypadków zmiany zagospodarowania terenu obowiązkiem wnioskowania o decyzję o warunkach zabudowy. Przejawia się to przede wszystkim w ograniczeniu wyjątku od tego obowiązku w odniesieniu do tymczasowego zagospodarowania terenu, jak i w unormowaniu ust. 3 tego artykułu.

Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu, iż zmiana charakteru prowadzonej na fermie hodowli z zamkniętej na otwartą jest zmianą zagospodarowania terenu. Utożsamianie tych dwóch pojęć jest nietrafne. Ponadto zauważył, iż podstawą zastosowania przepisu art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak wynika z uzasadnień podjętych decyzji, było zwiększenie zanieczyszczenia gleby i wody podziemnej, na które wskazano w opinii Powiatowego Inspektora Weterynaryjnego, oraz stwierdzenie przekroczenia normy ilości azotu (określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 4, poz. 44), wydanym na podstawie art. 47 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.). Ponadto w zaskarżonej decyzji wskazano, iż z ustaleń organu I instancji wynika, że w odległości ok. 100m od tej fermy znajdują się studnie ujęcia wody dla wodociągu grupowego Wisznia Mała, a zmiana profilu produkcji spowodowała zagrożenie dla powyższych ujęć wody.

Ustalenia te wprawdzie są istotne, ale nie mogą stanowić podstawy wydania decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczącej zmian sposobu zagospodarowania terenu dokonywanych w związku z procesem inwestycyjnym. Mogą się one stać ewentualnie przesłanką prowadzenia postępowania na podstawie innych ustaw – ustawy o ochronie środowiska czy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zwłaszcza, gdy w aktach sprawy znajdują się dokumenty stwierdzające, że zmiana gatunku odchowywanego drobiu zarówno nie zmienia poprzedniego profilu produkcji (a jedynie dostosowuje wymagania technologiczne do tuczu brojlerów gęsi) jak i nie jest zmianą sposobu zagospodarowania terenu.

Zmiana systemu (sposobu) produkcji w obiekcie budowlanym bez podjęcia jakichkolwiek inwestycji lub zmian sposobu użytkowania obiektu, o jakich mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), nie może być podstawą do wydania przez organ administracji publicznej decyzji nakazującej przewrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu w oparciu o przepis art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Podstawą podjęcia decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu stanowi dokonanie zmiany zagospodarowania terenu.

Pojęcie „zmiana zagospodarowania terenu” jest pojęciem niedookreślonym, które nabiera precyzyjnej treści dopiero na poziomie stosowania prawa, w zestawieniu z konkretnymi faktami i w odniesieniu do wiedzy pozaprawnej. Przepis art. 59 ust. 2 *expressis verbis* rozstrzyga, że pojęcia zmiany zagospodarowania terenu nie można zawężyć tylko do inwestycji wymagających pozwolenia przewidzianego w Prawie budowlanym. Jednakże ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ściśle skorelowana z ustawą - Prawo budowlane. Obie te ustawy określają zespół działań, które składają się na proces inwestycyjny. Nie można stosowania przepisów jednego z tych aktów oddzielić od drugiej. Istotą ustalenia warunków zabudowy jest stwierdzenie dopuszczalności zamierzeń inwestycyjnych, które są regulowane przez Prawo budowlane (niekoniecznie poprzez obowiązek uzyskania pozwolenia). Uznać zatem należy, że definicje legalne stworzone na potrzeby Prawa budowlanego mają zastosowanie także do omawianej ustawy.

Przez zmianę sposobu zagospodarowania będzie rozumiane takie przekształcenie przestrzeni (terenu), które prowadzi do zmiany dotychczasowego przeznaczenia. Poprzez przeznaczenie rozumie się określoną działalność człowieka prowadzoną lub potencjalnie dopuszczoną na nieruchomości (gruncie lub budynku). Przykładem zmiany zagospodarowania terenu będzie np. rozbiórka podlegająca obowiązkowi uzyskania decyzji. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 1 zmiana zagospodarowania terenu może polegać m.in. na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych. Przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego).

Od pojęcia zmiana sposobu zagospodarowania należy odróżnić pojęcie zmiana sposobu użytkowania. Zmiana sposobu zagospodarowania odnosi się bowiem do terenu, natomiast pojęcie sposobu użytkowania - do obiektu już istniejącego. Chodzi tutaj o pewne faktyczne przekształcenia nieruchomości w związku ze zmianą jej funkcji. Treść pojęcia użytkowania obiektu jest częściowo określona w art. 71 Prawa budowlanego. Zgodnie z brzemieniem tego przepisu przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego rozumie się, w szczególności przeróbkę pomieszczenia z przeznaczeniem na pobyt ludzi albo przeznaczenie do użytku publicznego lokalu lub pomieszczenia, które uprzednio miało inne przeznaczenie bądź było budowane w innym celu, w tym także przeznaczenie pomieszczeń mieszkalnych na cele niemieszkalne. Jest to także pojęcie albo zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunki zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska, bądź wielkość lub skład obciążeń.

Konieczność uzyskania decyzji do przeprowadzenia zamierzenia inwestycyjnego została przez ustawodawcę określona szeroko. Wydania decyzji o warunkach zabudowy wymagają zawsze roboty budowlane polegające na zmianie sposobu zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu budowlanego, również takiej, która nie wymaga pozwolenia na budowę, chyba że ma charakter jednorazowy, tymczasowy i trwa do jednego roku (a nawet w takim przypadku organ może nałożyć obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy). Następuje to wtedy, gdy mają zostać wykonane roboty budowlane. Gdy zaś do takiej

zmiany nie dochodzi, ubieganie się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest potrzebne.

Wyjątki *sensu stricto* od stosowania przepisów o wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy przewiduje art. 59 ust. 2 i ust. 3. Odstępstwem od zasady koniczności ubiegania się o taką decyzję przy zmianie zagospodarowania terenu jest sytuacja tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania, trwającej nie dłużej niż rok (art. 59 ust. 2). Regulacja art. 59 ust. 3 oznacza, że nawet zamierzenia polegające na tymczasowej, jednorazowej zmianie sposobu zagospodarowania terenu trwającej do roku, mogą być poddane obowiązkowi ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Konstrukcja uznania administracyjnego opiera się na możliwości wyboru, z jakiego dopuszczalnego działania zechce organ skorzystać. Nie oznacza to jednak dowolności. Wybór musi być racjonalny i znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji. Podjęcie decyzji przewidzianej w art. 59 ust. 3 pkt 1 oznacza chęć określenia warunków, na jakich dokonana (lub dokonywana) zmiana zagospodarowania terenu jest dopuszczalna (poprzez ustalenie warunków zabudowy). Wydanie zaś decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 pkt 2 opiera się na założeniu, że podejmowane przez zainteresowanego działania są niedopuszczalne. Przyczyny wydania jednej albo drugiej decyzji zależą od stopnia dezaprobaty organu dla przeprowadzonego zamierzenia.

Ponadto Sąd zauważył, że różny cel wydania decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 (pkt 1 - ustalenie warunków zabudowy, pkt 2 - zaprzestanie działań sprzecznych z dotychczasowym przeznaczeniem terenu), jak i systematyka obydwu przepisów pozwalają uznać, że wprawdzie organ powinien rozstrzygnąć sprawę w jeden ze wskazanych sposobów, jednakże istnieje możliwość wydania obu tych decyzji - jednej decyzji po drugiej: art. 59 ust. 3 pkt 2 po decyzji przewidzianej w art. 59 ust. 3 pkt 1 - w jednym przypadku, gdy zostanie wyznaczony termin, zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 1, i strona go przekroczy, nie wnosząc o ustalenie warunków zabudowy. Jeżeli strona o wydanie warunków zabudowy się nie ubiega, czyli organ nie może zająć stanowiska wobec zamierzenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy, należy przywrócić pierwotne zagospodarowanie terenu.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, gospodarki mieniem państwowym i komunalnym.

W wyroku z dnia 9 marca 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 545/04), uchylającym decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie odmowy przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza z dnia 7 lipca 2003 r., Sąd wyjaśnił, iż rozstrzygana przez organy administracji publicznej sprawa dotyczyła skutków zbycia przedsiębiorstwa (w rozumieniu art. 55¹ KC) w zakresie przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza z dnia 7 lipca 2003 r.

Sąd wskazał, że organy interpretując przepis art. 190 ust 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, przyjęły, iż wynika z niego, że potencjalny nabywca całej instalacji najpierw musi wystąpić z wnioskiem o przeniesienie na niego praw i

obowiązków wynikających z pozwoleń dotyczących tej instalacji, a dopiero potem może nabyć prawa do całej instalacji. W opinii Sądu taka interpretacja nie wynika wprost z wykładni językowej przytaczanego przepisu, a ponadto jest nielogiczna. Sąd wskazał na sytuację, do jakiej może dojść w przypadku, gdy dojdzie do przeniesienia prawa i obowiązków wynikających z pozwoleń, ale nie dojdzie do przeniesienia praw do samej instalacji. W takim przypadku potencjalny nabywca instalacji będzie dysponował uprawnieniami np. do emisji pyłów i gazów, a jednocześnie nie będzie przysługiwało mu żadne prawo do instalacji, która by mogła takie pyły i gazy emitować. Zdaniem Sądu w rozpatrywanej sprawie należało uwzględnić normy wynikające z przepisu art. 55² KC oraz z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Przepis art. 40 powołanej ustawy dotyczy swoistej sukcesji generalnej, której przedmiotem jest przedsiębiorstwo jako zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast przepis art. 190 ustawy – Prawo ochrony środowiska odnosi się wyłącznie do sukcesji syngularnej i nie reguluje nawet sukcesji wynikających z pozwolenia praw i obowiązków nabywcy szerszego zespołu składników majątkowych, jakim w rozumieniu Prawa ochrony środowiska (art. 3 pkt 48) jest zakład.

Przyznanie własności gospodarstwa rolnego.

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.

I tak wyrokiem z dnia 31 stycznia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 131/04**), którym uchylono decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii we W. oraz decyzję ją poprzedzającą w przedmiocie nakazania zapewnienia opieki i właściwych warunków bytowania 28 sztuk bydła.

Zdaniem Sądu podstawową kwestią w niniejszej sprawie jest udzielenie odpowiedzi, czy organ I instancji miał dostateczną podstawę do wydania w tej sprawie decyzji powołując się na przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 106, poz. 1002). W uzasadnieniu Sąd wskazał, że przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, nie może stanowić podstawy wydania decyzji administracyjnej, z tej to przede wszystkim przyczyny, że określa jedynie obowiązki wskazanych w tym przepisie podmiotów, które to zaś nie są nakładane decyzją administracyjną, lecz wynikają wprost z ustawy.

Wyrokiem z dnia 31 maja 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 112/05**) uchylono decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy oraz decyzję ją poprzedzającą w przedmiocie wstrzymania wypłaty ekwiwalentu na wyłączenie gruntu rolnego klasy V oraz ustalenia warunków przywrócenia ekwiwalentu.

W ocenie Sądu przesłanka wstrzymania ekwiwalentu uwzględniona w przepisie art. 7 ust. 7 ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia spełniona jest wówczas, gdy Starosta stwierdzi, że w ramach uprawy leśnej nie dokonano nasadzeń zgodnie z planem zalesienia, czyli nie zagospodarowano

właściwymi sadzonkami drzew terenu przeznaczonego do zalesienia w sposób oznaczony w terenowym szkicu zalesień oraz prowadzono uprawę niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu. Ponadto zaznaczono, że ustawodawca typizując sytuacje, skutkujące wstrzymaniem wypłaty ekwiwalentu, rozróżnił prowadzenie jej w sposób niezgodny z planem zalesienia urządzenia lasu oraz zniszczenie uprawy leśnej, sankcjonuje jednak w drugim przypadku wyłącznie celowe działanie właściciela gruntu. Zdaniem Sądu oznacza to, że zniszczenie uprawy leśnej będące wynikiem działania innych czynników nie powoduje wstrzymania ekwiwalentu. Fakt, że ustawodawca nie uregulował innych przypadków zniszczenia uprawy leśnej, czy też niewłaściwych zachowań właściciela gruntów, powodujących nieprawidłowe prowadzenie uprawy, pozwala jedynie uznać konieczność korzystania z klasycznych instytucji poza administracyjnych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim prawa cywilnego. Nie uprawnia on natomiast do nazbyt swobodnej interpretacji obowiązujących przepisów.

Gospodarka nieruchomościami – przekształcenie użytkowania wieczystego we własność.

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.

Wyrokiem z dnia 16 lutego 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 371/04**) Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w przedmiocie uchylenia decyzji organu I instancji i orzeczeniu o nabyciu prawa własności nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny położonym w Świdnicy w granicach działki nr 84.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał, iż interes prawny Gminy Miasta Ś. wynika z przepisów materialnoprawnych odnoszących się do ochrony własności zawartych w Kodeksie cywilnym, albowiem przedmiot toczącego się postępowania uwłaszczeniowego dotyczy działki budowlanej, która stanowi własność tej Gminy. Następnie Sąd podkreślił, iż prawo własności nieruchomości nabywają także osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, które zostały wymienione w § 1 art. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Zatem owym następcą prawnym będzie tylko ta osoba fizyczna, która nabyła prawo użytkowania wieczystego od osób, które kwalifikowały się w świetle art. 1 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy do wystąpienia o przekształcenie po dniu 26 października 2001 r. Z powyższego wynika, że zwrot „następca prawny” należy interpretować w taki sposób, w jaki ujmuje się go w prawie cywilnym, a więc dotyczy on wszelkich sposobów pochodnego nabycia prawa podmiotowego – w drodze umów sprzedaży, zamiany ale również na skutek sukcesji generalnej w drodze spadkobrania.

W przypadku zmiany kręgu podmiotowego tworzonego przez współużytkowników wieczystych w ten sposób, że w miejsce niektórych z dotychczasowych współużytkowników wstępują, po dniu 26 maja 1990 r., nowe osoby, nie będące dotychczas współużytkownikami wieczystymi, wówczas tacy

współużytkownicy wierzyci nie mogą domagać się nabycia prawa własności, bowiem nie spełniają warunku posiadania statusu współużytkowników wieczystych jednocześnie w obu datach, to jest 26 maja 1990 r. i 24 października 2001 r.

W wyroku zaś z dnia 29 czerwca 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 231/05**) w sprawie ze skargi na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu w przedmiocie nieprawidłowości w stanie technicznym budynku Sąd stwierdził, iż w decyzji wydanej na podstawie przepisu art. 66 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, kompetentny organ powinien wskazać, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania dowodowego, w jaki sposób ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów (i których), a w konsekwencji nałożyć, odpowiedni do stwierdzonych naruszeń, obowiązek usunięcia nieprawidłowości. Dodał, że usunięcie nieprawidłowości stanu technicznego obiektu zawsze powinno uwzględniać indywidualne cechy kontrolowanego obiektu, dlatego rodzaj i zakres wystosowanych do właściciela lub zarządcy nakazów winien być uzależniony od konkretnych potrzeb – odpowiednio udowodnionych w materiale sprawy i wykazanych w uzasadnieniu decyzji przez organ.

Sprawy z zakresu gospodarki wodnej.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 1696/03**) uchylającym decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze oraz decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie nakazania wykonania urządzeń melioracyjnych, Sąd podał, iż zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. ustawy Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może 1) zmienić stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich; 2) odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie (ust. 1).

Na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich (ust. 2). Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji nakazać właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (ust. 3).

Z normy zawartej w art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne, wynika, iż nakaz określony tym przepisem, organ I instancji może (uznanie) wydać, jeżeli wykazane zostanie spełnienie łącznie dwóch przesłanek:

- 1) właściciel gruntu spowodował zmianę stanu wody na gruncie;
- 2) zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie.

Przywołany przepis w przypadku zaistnienia wyżej wymienionych przesłanek wprowadza dwa rodzaje środków, jakie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zastosować w konkretnym przypadku (przy uwzględnieniu okoliczności sprawy):

- a) może nakazać przywrócenia stanu poprzedniego lub
- b) może nakazać wykonanie urządzeń zapobiegającym szkodom.

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

Sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości.

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.

Zagadnienia poruszane w orzecznictwie występują w przeważającej mierze w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

W uzasadnieniach podjętych przez WSA we Wrocławiu w 2006 r. wyroków dotyczących powyższej ustawy, widoczne jest uwzględnienie dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej z jednoczesnym nawiązaniem do cywilnoprawnych instytucji w szczególności prawa własności i granic ingerencji w to prawo ze strony organów administracji publicznej z nawiązaniem do wcześniejszych aktów prawnych regulujących wspomnianą problematykę.

Rozpatrując w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 561/04 skargę na decyzję Wojewody Dolnośląskiego, uchylającą decyzję Starosty Powiatu W., podjętą w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia przez Gminę W. prawa własności gruntów wydzielonych pod drogi, i przekazującą tę sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, Sąd wyrokiem z dnia 14 marca 2006 r. uchylił zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd nie podzielił stanowiska organu odwoławczego zawartego w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym wobec nie podjęcia przez organ wykonawczy Gminy W. działań zmierzających do ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności gminy, organ pierwszej instancji ustalając wysokość odszkodowania za przejęcie na własność Gminy gruntów pod budowę dróg dojazdowych powinien uprzednio wyjaśnić kwestię nabycia przez Gminę W. własności działek gruntu pod drogę publiczną.

W motywach swojego rozstrzygnięcia Sąd podkreślił, iż w czasie gdy powyższa decyzja podziałowa stała się ostateczna, to jest w 1999 r., obowiązywał art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który w ust. 1 stanowił, iż działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Stosownie do powyższego, przejście własności wspomnianych działek na rzecz Gminy W. nastąpiło, jak wskazał to Sąd w uzasadnieniu wyroku, z mocy prawa i wynikało z unormowania art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc z przepisu administracyjnego prawa materialnego.

Organ administracyjny mógł więc, zdaniem Sądu, dokonać wykładni tego przepisu i samodzielnie ocenić, czy skutki wynikające z analizowanego przepisu prawa materialnego nastąpiły w rozpatrywanej sprawie. W tym stanie rzeczy Sąd

uznał, iż skoro decyzja o podziale nieruchomości w chwili wydawania decyzji przez organy administracyjne orzekające w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia przez Gminę prawa własności gruntów wydzielonych pod drogi jest ostateczna, orzeczenie zaś o podziale prawomocne – przedmiotowe działki stają się własnością Gminy z mocy prawa, niezależnie od faktu, że prawo gminy do tych działek nie zostało ujawnione przez Prezydenta Miasta w księdze wieczystej w myśl art. 98 ust. 2 omawianej wyżej ustawy.

W sprawie **sygn. akt II SA/Wr 570/04** skarżący domagali się ustalenia od Zakładu Energetycznego przez organ administracji publicznej odszkodowania za szkodę w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości składających się z działek położonych we W. powstałej na skutek przeprowadzenia przez nie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej (2 słupy oraz napowietrzna linia wysokiego napięcia) jak też alternatywnie żądali orzeczenia obowiązku nabycia od wnioskodawców na rzecz Skarbu Państwa wskazanych wyżej działek, w tym działki stanowiącej drogę dojazdową, z uwagi na fakt uniemożliwienia im korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem.

Oddalając wyrokiem z dnia 23 marca 2006 r. skargę na wydaną w tym przedmiocie decyzję Wojewody Dolnośląskiego, utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji umarzającą postępowanie administracyjne, Sąd stwierdził, iż warunkiem domagania się na drodze administracyjnej stosownego odszkodowania za ograniczenie prawa własności w oparciu o treść art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub żądania nabycia przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 5 wskazanej ustawy jest uprzednie wydanie przez właściwy organ zezwolenia na zajęcie nieruchomości.

Wspomniane zezwolenie wydaje się w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu stosownego postępowania administracyjnego. W konsekwencji Sąd podzielił argumentację organów obu instancji uznających bezprzedmiotowość żądania wnioskodawców nie dysponujących opisanym wyżej zezwoleniem na zajęcie działki w rozpatrywanej sprawie. W tym kontekście Sąd podkreślił, iż konsekwencją zajęcia nieruchomości należących do skarżącego bez jego zgody oraz bez dysponowania stosownym zezwoleniem może być natomiast odpowiedzialność cywilnoprawna realizowana przed sądami powszechnymi.

Nawiązując do orzecznictwa sądowego w zakresie granic prawa własności Sąd argumentował, iż uprawnienia właściciela określone w art. 140 k.c. doznawały ograniczeń ze względu na ważne potrzeby społeczne, do których należy zapewnienie powszechnego korzystania z energii elektrycznej. Sąd odniósł się w uzasadnieniu swojego wyroku także do działań ustawodawcy podejmowanych w tej materii na przestrzeni poprzedniego stulecia, wskazując iż w polu widzenia ustawodawcy pozostawało zawsze – chociaż historycznie w różnych odcieniach – dobro ogólne oraz dobro jednostkowe, począwszy od ustawy elektrycznej z dnia 21 marca 1922 r. (Dz. U z 1935 r. Nr 17, poz. 98) kończąc na ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Dla omawianej problematyki, jak wskazał Sąd, istotne są regulacje zamieszczone w ustawach szczegółowych. Nie ma jednak wątpliwości w ocenie Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę co do tego, że ograniczenie praw właściciela następuje za odszkodowaniem oraz że dopuszczalna jest droga sądowa.

Sprawy z zakresu mienia przejętego z naruszeniem prawa.

W sprawach mienia przejętego z naruszeniem prawa - oznaczonych symbolem 629 załatwiono jedną sprawę (na posiedzeniu niejawnym) - odrzucono skargę.

Sprawy samorządowe (uchwały organów samorządowych i rozstrzygnięcia nadzorcze).

Analizując zapadłe w minionym roku prawomocne orzeczenia we wskazanej na wstępie kategorii należy podkreślić rozległy wachlarz problemów z jakimi musiał się zmierzyć sąd przy badaniu legalności tych aktów.

W uzasadnieniach podjętych przez WSA we Wrocławiu w 2006r. wyroków, dotyczących powyższej materii, widoczne jest uwzględnianie dotychczasowych poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej.

Znaczną ilość spraw z omawianego zakresu stanowiły skargi na uchwały Rady odrzucające zarzuty wniesione do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sąd w wyroku z dnia 9 czerwca 2006r. (**sygn. akt II SA/Wr 98/05**) oddalającym skargę podkreślił, iż w warunkach określonych ukształtowaną linią orzecniczą Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego uznać należy, że dla oceny legalności uchwał odrzucających zarzuty do projektu planu pierwszorzędne znaczenie ma zasadność i wiarygodność wykazania celowości przyjętych ustaleń dla terenu, objętego projektem planu, które będą wpływały na sposób i możliwość korzystania z nieruchomości przez właściciela (art. 24 ust 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Na uwagę zasługuje stanowisko Sądu reprezentowane w wyroku z dnia 31 maja 2006r. (**sygn. akt II SA/Wr 131/05**), iż nieprawidłowa ocena formalnoprawnego charakteru podania jako protestu, dokonana bez uwzględnienia tego, że przyjęty w projekcie planu miejscowego sposób zagospodarowania działek, których usługowego przeznaczenia nie zmieniono, narzuca sposób wykonywania prawa własności, rażąco narusza prawo. Błędna kwalifikacja tego podania pozbawiła bowiem wnoszących podanie przysługującej im ochrony przez pełne rozpoznanie i rozstrzygnięcie wniesionego zarzutu i możliwość zapoznania się z motywami tego rozstrzygnięcia.

W innym wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 2807/03**) w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Miasta Z w przedmiocie odrzucenia protestu do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy, Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały wskazał, że podmiot mający prawo rzeczowe do nieruchomości położonej na obszarze planu w każdym przypadku zgłasza zastrzeżenia wobec projektu planu w formie prawnej zarzutu, bowiem plan w każdym przypadku wpływa na treść tego prawa i poprzez to dotyczy naruszenia interesu prawnego podmiotu. Jak podkreślił Sąd należy uznać za trafne tezy prawne, na mocy których uwzględnienie zarzutu uzasadnione jest w przypadku naruszenia,

przez mający powstać plan miejscowy, prawa przedmiotowego oraz że wadliwe uzasadnienie uchwały o odrzuceniu zarzutu uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Plan miejscowy ingerując w przeznaczenie gospodarstwa rolnego jako całości, o ile nawet ingerencja ta ogranicza się do niektórych jego składników (działek), bezpośrednio narusza interes prawny podmiotu prowadzącego gospodarstwo, a przez to mającego uprawnienia do jego składników. Z uwagi na ustawowe powiązanie poszczególnych składników, tworzące pewną zorganizowaną całość, nie było uzasadnione wyłączenie z niej działek nie stanowiących własności osoby prowadzącej gospodarstwo rolne dla potrzeb oceny, że ustalenia planu dotyczące tych działek nie naruszają interesu prawnego lub uprawnienia tej osoby, gdy zgłosiła zastrzeżenia do ustaleń. Wprawdzie organ podjął uchwałę w sprawie odrzucenia protestów skarżącego, to jednak zastosował następnie procedurę podobną do rozpatrzenia zarzutów, skoro uchwałę uzasadnił na piśmie. Uzasadnienie to było jednak wadliwe w takim stopniu, że po zakwalifikowaniu przez Sąd zastrzeżeń skarżącego do projektu planu jako zarzutów, nie było możliwe uwzględnienie skargi.

W grupie skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego wskazać należy wyrok z dnia 26 stycznia 2006r. zapadły w sprawie o **sygn. akt. II SA/Wr 645/05**. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczyło stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sąd orzekł, iż powołanie do życia lub już funkcjonowanie formy ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy, wywiera bezsprzeczny wpływ na gospodarkę przestrzenną w terenie. W celu uwzględnienia w tym zakresie priorytetów wynikających z ochrony środowiska ustawodawca w art.16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody określił, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo wojewodą. Z posłużenia się w tym przepisie pojęciem uzgodnienia wynika, że stanowisko wojewody będzie miało charakter wiążący. W przypadku braku zgody ze strony wojewody nie będzie można podjąć uchwały w przedłożonej do uzgodnienia treści. Wojewoda występuje w procedurze sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w dwóch zupełnie odrębnych rolach, z jednej strony jako organ uzgadniający w zakresie ściśle określonym w art. 11 pkt 7 u.p.z.p., jak i w art. 16 ust 7 ustawy o ochronie przyrody, z drugiej jako organ nadzoru, który ocenia uchwałę o uchwaleniu studium w zakresie jego zgodności z przepisami prawnymi. Brak uzgodnienia projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art.16 ust.7 ustawy o ochronie przyrody stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania studium, a tym samym- w myśl art. 28 u.p.z.p. - obliuguje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Postanowieniem z dnia 28 września 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 379/06**) odrzucono skargę z uwagi na niedołączenie przez Gminę do dnia rozprawy, pomimo wezwania, uchwały stanowiącej zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g. podstawę do wniesienia skargi. Niedołączenie uchwały nie stanowiło braku formalnego skargi. Z wyjaśnienia skarżącego wynikało, że uchwały takiej w ogóle nie podjął.

Wśród spraw ze skarg Wojewody Dolnośląskiego należy wskazać wyrok zapadły w dniu 1 sierpnia 2006r. w sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 568/04**. Sąd w wyroku tym stwierdził bowiem, że utrata mocy obowiązującej przez ustawę, która zawierała upoważnienie do podjęcia uchwał wykonawczych, ma ten skutek, iż tracą moc również podjęte w jej wykonaniu uchwały, o ile przepisy przejściowe nie zawierają szczegółowego unormowania. (...) Skutek ten występuje niejako automatycznie, nie ma zatem potrzeby i podstawy prawnej do podejmowania uchwały w tym przedmiocie.

W wyniku rozpatrzenia sprawy ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Miasta i Gminy W. w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami (**sygn. akt. II SA/Wr 483/04**) w wyroku z dnia 13 lipca 2006r. Sąd stwierdził, że w tej sprawie Rada ustalając w zaskarżonej uchwale obowiązek udzielenia bonifikaty wkroczyła w kompetencje organu właściwego, w rozumieniu art.4 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). do jej udzielenia, czym naruszono przepis art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada może jedynie wyrazić zgodę na udzielenie bonifikaty w konkretnym przypadku, nie ma natomiast uprawnień do jej udzielenia.

W innej sprawie ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Miejskiej w N. w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości stanowiącej własność gminy, Sąd rozstrzygał zagadnienie wykładni zawartego w art. 13 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami pojęcia „celu publicznego”. Wobec faktu, że w rozpatrywanej sprawie chodziło o darowiznę nieruchomości z przeznaczeniem na siedzibę niepaństwowej wyższej szkoły zawodowej, Sąd w wyroku z dnia 1 marca 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 541/04**) podkreślił, iż wobec uregulowań art. 6 pkt 1-10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zapewnienie możliwości funkcjonowania- poprzez zapewnienie pomieszczeń niepaństwowej szkole wyższej nie jest kwalifikowane jako cel publiczny. Nadto Sąd uznał jako nieuprawnione wyprowadzanie pojęcia „cel publiczny”, na użytek czynności podejmowanej według ustawy o gospodarce nieruchomościami, z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, czy ustawy o samorządzie gminnym, utożsamiając go z powinnością zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Z kolei w wyroku z dnia 13 lipca 2006r. (**sygn. akt II SA/Wr 335/05**) w sprawie ze skargi spółdzielni mieszkaniowej na uchwałę w przedmiocie zmiany uchwały Rady Miejskiej dotyczącej przeniesienia własności gruntu na rzecz użytkownika wieczystego, Sąd mając na uwadze przepis art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) oraz regulacje art. 68 ust.1 pkt.9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603) stwierdził, że zarówno udzielenie bonifikaty jak i jej zakres jest wynikiem autonomicznego rozstrzygnięcia uprawnionych organów. Przyznając bonifikatę w cenie sprzedaży nieruchomości z zasobu mieszkaniowego gminy, jednostka samorządu terytorialnego, może uzależniać stosowanie tej bonifikaty od spełnienia przez nabywcę określonych warunków, o ile warunki te nie niweczą wszystkich korzyści płynących z bonifikaty. Mając powyższe na uwadze nie można uznać, iż postanowienia skarżonej uchwały uzależniająca udzielenie bonifikaty (w wysokości 90% od ustalonej ceny sprzedaży)

przy przeniesieniu własności przedmiotowych nieruchomości od nieodpłatnego przekazania na rzecz Gminy Polanica Zdrój określonych działek należących do strony skarżącej naruszają prawo.

W wyroku z dnia 7 września 2006 r. zapadłym sprawie o **sygn. akt II SA/Wr 604/05**, której przedmiotem była kontrola legalności Uchwały Rady Gminy D. dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd podkreślił, że naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności polega na tym, że uchwalony plan sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego wpływa na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Naruszenie interesu prawnego nie polega tylko na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana. Rzeczą organu planistycznego jest wytłumaczenie zainteresowanemu powodów takiego naruszenia.

W wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. (**sygn. akt II SA/Wr 415/05**) stwierdzającym nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego wyrażono pogląd prawny, że istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy) następuje zarówno wskutek pominięcia organu administracji publicznej uprawnionego do uzgodnienia projektu planu, jak i dokonania uzgodnienia z innym podmiotem, niż wymieniony w art. 17 pkt 7 ustawy. W sprawie tej organ gminy zwrócił się o uzgodnienie do jednostki organizacyjnej PKP, podczas gdy ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.) nie przyznaje tego uprawnienia PKP lub zarządcy infrastruktury kolejowej, którego nie należy mylić z zarządcą drogi w rozumieniu art. 19 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

Przy okazji rozpatrywania skargi na uchwałę Zarządu Miasta i Gminy w Z. w przedmiocie ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży stanowiących mienie komunalne w wyroku z dnia 7 lutego 2006r. (**sygn. akt II 350/04**) Sąd wyraził pogląd, że w świetle przepisów zarówno obowiązującej w dacie podjęcia zaskarżonego aktu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jak i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, uchwałę o podaniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub do oddania w użytkowanie wieczyste, należy traktować jako wstępny, informacyjny etap poprzedzający uruchomienie przetargowego bądź bezprzetargowego postępowania zmierzającego do zbycia nieruchomości. Tego typu uchwałę można więc zaliczyć do uchwał, w których ustawowo umocowany organ gminy decyduje o przeznaczeniu nieruchomości komunalnej do sprzedaży. Dlatego też, w ocenie Sądu, taka uchwała mieści się w kategorii spraw z zakresu administracji publicznej.

Rozdział IV

Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III.

Sprawy celne.

Przeważającą grupę skarg rozpoznanych w 2006 roku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawach z zakresu obowiązków celnych, podobnie jak w roku 2005, 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.

Wartość celna.

W rozpoznawanych sprawach, gdzie przedmiotem sporu była wartość celna, pojawiła się między innymi problematyka doliczania uiszczonych przez podmiot wprowadzający towary na polski obszar celny, na rzecz podmiotu eksportującego, opłaty licencyjnej do wartości celnej sprowadzanych towarów. W wyrokach o **sygn. akt III SA/Wr 250/05, III SA/Wr 298/05, III SA/Wr 296/05, III SA/Wr 302/05**, Sąd wskazywał, iż zgodnie z ugruntowaną już linią orzecniczą sądów administracyjnych, o opłacie licencyjnej jako warunku sprzedaży importowanego towaru można mówić tylko wtedy, gdy opłata ta stanowi należność za korzystanie z praw ucieleśnionych w tym towarze. W sprawach tych sąd wyjaśnił, iż stosownie do art. 23 § 1 i art. 30 Kodeksu celnego w celu określenia wartości celnej, do ceny faktycznie zapłaconej lub należnej za przywożone towary dodaje się m. in. opłaty licencyjne, dotyczące towarów dla których ustalana jest wartość celna, które musi opłacić kupujący, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, jako warunek sprzedaży tych towarów, o ile koszty te nie są ujęte w cenie faktycznie zapłaconej lub należnej. W tym kontekście, Sąd wskazał, iż w przypadku sporu dotyczącego zasadności wliczenia dodatkowych opłat do wartości celnej, przez organy celne, konieczne do ustalenia są dwie okoliczności: czy opłaty uiszczone przez stronę dokonującą przywozu towarów na polski obszar celny mają w rzeczywistości charakter opłat licencyjnych, bez względu na nazwę jaką im nadano oraz czy uiszczenia takich opłat jest warunkiem sprzedaży towarów. Sąd podkreślił, iż dokonanie takich ustaleń jest konieczne, w odniesieniu do poszczególnych rodzajów przywożonych towarów, w każdej konkretnej sprawie.

Wiele spraw z zakresu ustalania wartości celnej, podobnie jak i w roku ubiegłym, dotyczyło również wprowadzania na polski obszar celny używanych samochodów.

Ciekawej kwestii tego zakresu dotyczył wyrok z dnia 12 czerwca 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 208/05, w przedmiocie nakazania zniszczenia samochodu osobowego. Przedmiotem sporu było ustalenie dopuszczalności nakazania przez organy celne zniszczenia samochodu o przerobionych przez skarżącego znakach identyfikacyjnych. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, Sąd zarzucił organom celnym dowolność ustaleń i brak konsekwencji. Sąd wskazał, iż prawo zabrania wprowadzenia na polski obszar celny pojazdów, których daty produkcji nie można ustalić (§ 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia czasowego zakazu przywozu niektórych pojazdów samochodowych, nadwozi i podwozi do tych pojazdów), jak i pozwala w pewnych sytuacjach na zniszczenie towaru, którego zakazane jest posiadanie, rozpowszechnianie lub obrót nim, o ile cofnięcie tego towaru nie jest możliwe (art. 58 Kodeksu celnego). W omawianej sprawie Sąd zarzucił organom celnym, niejako „z góry” założenie zasadności zniszczenia samochodu, bez dokonania nie budzących wątpliwości ustaleń co do istnienia przesłanki zniszczenia towaru. W kontekście tym Sąd wskazał, iż nawet bezsporne ustalenie likwidacji znaków identyfikacyjnych samochodu, nie pozwala na automatyczne wykluczenie możliwości ustalenia daty produkcji pojazdu. W uzasadnieniu wyroku wyraźnie wskazano, że przed podjęciem takiej decyzji, organy celne winne są dokładnie, przy pomocy wszelkich dostępnych środków dowodowych, wyjaśnić wszelkie okoliczności sprawy. Ponadto Sąd wskazał, iż niedopuszczalne jest wydanie nakazu zniszczenia towaru bez poczynienia ustaleń co do osoby zobowiązanej w rozumieniu art. 36 Kodeksu celnego, wobec treści art. 58 § 1b pkt 2 tejże ustawy, który zakazuje wydania zniszczenia towaru z powodu braku osoby zobowiązanej w rozumieniu art. 36 Kodeksu. Jednakże przede wszystkim Sąd podkreślił, iż w państwie prawa niedopuszczalna jest dwójaka ocena tej samej okoliczności w toku tego samego postępowania (w omawianej sprawie organy celne wystąpiły do sądu powszechnego z wnioskiem o orzeczenie przepadku wprowadzonego na polski obszar samochodu, wobec braku przesłanek do jego zniszczenia, a następnie, po nie uwzględnieniu wniosku przez sąd, wydały nakaz zniszczenia).

Zmiany ostatecznej decyzji wymierzającej cło, wskutek obniżenia wartości transakcyjnej sprowadzonego towaru, dotyczył wyrok z dnia 8 lutego 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 360/04. W uzasadnieniu wskazanego orzeczenia, Sąd wyjaśnił kwestię możliwości i dopuszczalności zmiany ostatecznej decyzji wymierzającej cło, gdy po jej wydaniu ujawnią się wady towaru, których uwzględnienie w postępowaniu reklamacyjnym wpłynie na wartość transakcyjną, a tym samym na obniżenia cła. W rozpoznawanej sprawie, strona skarżąca domagała się zmiany decyzji ostatecznej wymierzającej cło, z powodu „otrzymania noty korygującej od sprzedawcy importowanych towarów, która obniżała cenę zakupu”. Oddalając skargę, Sąd wyjaśnił, iż strona skarżąca nie wykazała, aby po objęciu towaru procedurą dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym ujawniły się wady towaru zmniejszające jego wartość, a tym samym oddziaływujące na wymiar cła. Sąd wskazał, iż zmiana decyzji wymiarowej w zakresie cła, wymaga wykazania zaistnienia zdarzeń będących podstawą modyfikacji decyzji w konkretnym wypadku, a więc udowodnienia rzeczywistego wystąpienia wad towaru, określenia ich rodzaju i charakteru, a w konsekwencji określenia stopnia wpływu tychże wad

na faktyczną wartość celną (wartość transakcyjną) towaru. Sąd wskazał, iż w takim wypadku konieczny jest także dokładny opis wad, wynik ewentualnego postępowania reklamacyjnego, a także wyjaśnienie, dlaczego strona domagająca się zmiany decyzji nie mogła stwierdzić tych wad i poinformować o nich organów celnych podczas dokonywania odprawy celnej.

Taryfikacja towarów.

W sprawach, w których uznano zgłoszenia celne za nieprawidłowe, podobnie jak w latach ubiegłych, wiele skarg dotyczyło sytuacji odmiennego zaklasyfikowania przez organy celnego importowanego towaru do kodu taryfy celnej. W sprawach tych Sąd wskazywał, iż okolicznością istotną dla rozstrzygnięcia, a zatem wymagającą prawidłowego ustalenia, jest przede wszystkim stan towaru w dniu zgłoszenia celnego (art. 85 § 1 Kodeksu celnego). Jednocześnie, w wielu sprawach z tego zakresu, Sąd uchylając zaskarżone decyzje, wskazywał na braki w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez organy celne, w tym przede wszystkim zaniechanie przeprowadzania wszystkich dostępnych dowodów oraz naruszenie art. 191 Ordynacji podatkowej, czyli przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów.

I tak, oddalając skargę wyrokiem z **dnia 11 stycznia 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 277/05**, Sąd podkreślił, iż ważne dla prawidłowej taryfikacji towarów, jest właśnie należyte ustalenie stanu towaru w dniu zgłoszenia celnego, bowiem należności przywozowe są wymagalne według stanu towaru z dnia zgłoszenia celnego i według stawek w tym dniu obowiązujących. Jednocześnie, odnośnie samej kwalifikacji sprowadzanego na polski obszar celny towaru do odpowiedniego kodu taryfy celnej, Sąd wskazał, iż w przypadku występujących rozbieżności w tłumaczeniu Taryfy Celnej, w sytuacji gdy niemożliwe jest zastosowanie wykładni językowej, powinno się klasyfikować sporne towary według kryterium przeznaczenia, według zamysłu producenta. Przy czym Sąd jednocześnie wyjaśnił, że fakt potraktowania odmiennie, a nawet różnego zakwalifikowania, określonych towarów w informacjach producenta, wykazach czy publikacjach, a także dokumentach kraju eksportu, wydawanych na podstawie obowiązujących tam przepisów prawa, nie może przesądzać o klasyfikacji taryfowej. Klasyfikacje dokonywane w ramach regulacji z pozostałych dziedzin prawa i na podstawie odrębnych przepisów prawa, tworzone są bowiem myślą o odmiennych celach i inne cechy mogą być decydujące dla zakwalifikowania danego przedmiotu do określonej grupy, niż te, które są istotne z punktu widzenia prawa celnego. Ponadto nazewnictwo, podobnie jak elementy definicji, używane w tego rodzaju publikacjach, wykazach czy nawet dokumentach, często nie są faktycznie identyczne z zawartymi w przepisach prawa celnego, choć w rozumieniu potocznym mogą być odbierane jako synonimy – co jednak każe ze szczególną ostrożnością podchodzić do możliwości rozstrzygnięcia wątpliwości co do zakresu poszczególnych pozycji Taryfy celnej w drodze swoistego „podstawienia” pojęć z innych gałęzi prawa.

W szeregu spraw (przykładowo **sygn. akt III SA/Wr 223/06, III SA/Wr 224/06, III SA/Wr 226/06, III SA/Wr 228/06, III SA/Wr 229/06**), w których spór dotyczył taryfikacji elementów elektrycznych – metalowych styków, a w niektórych

sprawach także obudów z tworzywa sztucznego, w których strona wniosowała kod PCN 8536 90 10 0, organy – 8538 90 99 0 i 8536 69 90 0, Sąd wskazał na fakt, iż prawidłowa taryfikacja spornych towarów do obu pozycji zastosowanych przez organy celne (z dodatkowym wykorzystaniem reguły 2a ORIPNS) wymagała niewadliwego i jednoznacznego wykluczenia możliwości klasyfikowania każdego z obu sprowadzonych przez stronę elementów traktowanych osobno (zarówno obudów, jak i styków) do pozycji 8536, to znaczy, że klasyfikacja przyjęta przez organy mogła być uznana za prawidłową jedynie przy nie budzącym wątpliwości ustaleniu, iż sprowadzone przez stronę skarżącą towary nie spełniają żadnego z wymogów określonych w wyjaśnieniach do pozycji 8536, a w konsekwencji są tylko częściami stosowanymi do tych urządzeń (w rozumieniu pozycji 8538). Sąd podkreślił, że wykazanie tej ostatniej zależności było w szczególności warunkiem prawidłowego wykorzystania w sprawie reguły 2a ORIPNS. Gdyby się bowiem okazało, że sporne towary zaliczone do którejkolwiek z wymienionych grup (obudowy albo styki) mogą być jednak taryfikowane samodzielnie w ramach pozycji 8536, uniemożliwiłoby to – z oczywistych powodów – potraktowanie elementów tej grupy jako części towaru sprowadzonego „w stanie niezmontowanym”, w rozumieniu wspomnianej reguły.

Sąd wskazał także na błędy organów celnych w zakresie przeprowadzonego postępowania dowodowego i nie wskazanie na podstawie jakich dowodów poczyniły swoje ustalenia. Spowodowało to, że prawidłowość ustaleń nie poddała się kontroli sądowej. Nie można w konsekwencji stwierdzić, czy organ nie naruszył granic swobodnej oceny dowodów. W tym kontekście Sąd wskazał, iż naruszenie wymogu prawidłowego uzasadnienia decyzji (art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej) nie tylko pozbawia Sąd możliwości kontroli, ale i uniemożliwia stronie prawidłowe wdrożenie się w merytoryczny spór.

Wymiar należnych podatków akcyzowego i od towarów i usług w związku z wprowadzeniem towarów na polski obszar celny.

W wyroku z dnia 29 maja 2006 r., o sygn. akt III SA/Wr 107/05, Sąd zajmował się zagadnieniem dopuszczalności wyłącznie alternatywnego/rozłącznego czy też istnienia - przynajmniej w pewnym zakresie - możliwości kumulatywnego opodatkowania podatkiem VAT importu towarów i importu usług, tzn. czy import usług (skoro stanowi on odrębny przedmiot opodatkowania) wyklucza możliwość doliczenia wszystkich związanych z importem tych usług należności do podstawy opodatkowania importu towarów, sprowadzonych na polski obszar celny dzięki wykonaniu tych usług przez eksportera będącego jednocześnie eksporterem samego towaru. Na analizy przepisów dotyczących wspomnianego podatku (przede wszystkim obowiązującej w dacie weryfikowanego zgłoszenia celnego ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, a także przepisów wykonawczych do tej ustawy), Sąd wskazał, iż zamiarem prawodawcy było włączenie do podstawy opodatkowania importu towarów także wartości usług dotyczących tego importu, o ile należności za ich wykonanie zostały wymienione w art. 15 ust. 4c ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. W konsekwencji za dopuszczalne zostało przez Sąd uznane kumulatywne opodatkowanie importu towarów wraz z

importem usług tych towarów dotyczących, w takim zakresie, w jakim należności za te usługi zostały objęte podstawą opodatkowania, o której mowa w art. 15 ust. 4c ustawy o VAT.

Sąd rozpatrywał również sytuacje, w których podatnicy zobowiązani byli do samodzielnego obliczania i wskazania w zgłoszeniu celnym kwoty podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z uwzględnieniem obowiązujących stawek. W wyroku z **dnia 25 lipca 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 158/06**, Sąd wskazał, iż w takiej sytuacji zobowiązanie z tytułu podatku powstaje ex lege wskutek zaistnienia zdarzenia opisanego w normie prawnej. Dopiero gdyby w wyniku weryfikacji zgłoszenia celnego organ celny stwierdził, że kwoty wymienionych podatków zostały wykazane nieprawidłowo, zobowiązany byłby wydać decyzję określającą prawidłowy wymiar podatku. Sąd podkreślił, iż wydanie w takiej sytuacji decyzji określającej zobowiązanie podatkowe, pomijając czynności samego podatnika w tym zakresie, jest nieprawidłowe i tak podjęte decyzje muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Jednocześnie Sąd wskazał, iż w przypadku upływu trzyletniego terminu do wydania decyzji w sprawie uznania prawidłowości lub nieprawidłowości zgłoszenia celnego (art. 65 § 4 i § 5 Kodeksu celnego), nie można już wydać decyzji określającej wartość celną towaru, która ma wpływ na kształtowanie się zobowiązań podatkowych, przeto wielkość zobowiązań w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym, musi wynikać ze złożonego przez stronę zgłoszenia celnego i zawartego tam obliczenia.

Procedura tranzytu.

Na tle spraw z zakresu procedury tranzytu rozpoznawanych w 2006 roku, wyłoniła się między innymi kwestia rozróżnienia i zróżnicowania statusu osoby uprawnionej do korzystania z procedury tranzytu (art. 101 § 1 Kodeksu celnego) oraz głównego zobowiązanego (art. 101 § 1a Kodeksu). Kwestii tej dotyczył wyrok z **dnia 7 lutego 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 435/04**, w uzasadnieniu wyroku Sąd wyjaśnił także kwestię ewentualnego działania w procedurze celnej przez pełnomocnika. Oddalając w omawianej sprawie skargę w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, Sąd wyjaśnił, iż twierdzenia skarżącego, że w każdej sprawie, w której występowały działania podejmowane przez agencję celną, z mocy prawa agencja taka staje się głównym zobowiązanym, są nieuprawnione, bowiem o tym, czy agencja taka staje się głównym zobowiązanym w procedurze tranzytu, decydują każdorazowo okoliczności konkretnej sprawy. Głównym zobowiązanym jest bowiem osoba, która sama, lub za pośrednictwem upoważnionego przedstawiciela, wyraziła wolę wykonania obowiązków przewidzianych procedurą tranzytu. Skoro zatem to skarżący, za pośrednictwem upoważnionej do działania w jego imieniu i na jego rzecz agencji celnej, wystąpił w charakterze głównego zobowiązanego i przyjął na siebie obowiązki wynikające z tego tytułu, słusznie został uznany za stronę postępowania. Przy okazji tej kwestii, Sąd wyjaśnił, iż Kodeks celny zna dwie formy przedstawicielstwa: bezpośrednią – gdy przedstawiciela działa w imieniu i na rzecz innej osoby (art. 253 § 1 pkt 1) oraz pośrednią – gdy przedstawiciel działa we własnym imieniu, lecz na rzecz innej osoby (art. 253 § 1 pkt 2). Jednocześnie, w obu przypadkach, czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach

umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. Skoro agencja celna działała w imieniu własnym, ale na rzecz skarżącego, to nie stała się przez to głównym zobowiązanym w procedurze tranzytu i status ten przysługiwał jedynie skarżącemu.

Natomiast odmiennej kwestii dotyczył wyrok z **dnia 26 września 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 348/05**. Sprawa to dotyczyła naruszenia zasad odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła. Sąd wskazał w nim, iż obowiązek podatkowy z tytułu importu towaru powstaje co do zasady z chwilą objęcia towaru procedurą celną, jednakże w przypadku objęcia importowanego towaru procedurą odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła, towary te zwolnione są od obowiązku podatkowego. Jak wyjaśnił Sąd w uzasadnieniu wyroku, w przypadku złamania warunków tej procedury i nielegalnym wprowadzeniu na polski obszar celny towarów, dla prawidłowego ustalenia zobowiązania podatkowego niezbędne jest w pierwszej kolejności, poprzez wydanie decyzji kończącej postępowanie celne, faktu powstania długu celnego, osoby dłużnika oraz elementów kalkulacyjnych decyzji wymiarowej. Dlatego, dla podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia w kwestii odpowiedzialności podatkowej, organy celne winny wstrzymać się z wydaniem decyzji w tym przedmiocie do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w przedmiocie długu celnego, a wówczas, kwestia powstania tego długu celnego, jako rozstrzygnięta, nie może być ponownie rozstrzygana w postępowaniu podatkowym.

Ewidencja ludności.

Przeważającą grupę skarg rozpoznanych w 2006 roku przez Wydział III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawach z zakresu ewidencji ludności (obowiązku meldunkowego) podobnie jak w roku 2005, stanowiły skargi kwestionujące zasadność decyzji orzekających o wymeldowaniu bądź o odmowie wymeldowania, oparte o art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.), zgodnie z którym organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję, w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego, lub czasowego trwającego ponad dwa miesiące i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się. W sprawach tych zatem, oprócz prawidłowości zastosowania norm procesowych, w rozpatrywanych sprawach Sąd badał, czy organ administracji ustalił stan faktyczny, pozwalający na przyjęcie, że w badanej sprawie została spełniona, bądź też nie, przesłanka wymieniona w tym przepisie.

Wyrokiem z dnia 19 lipca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 396/05) uchylono decyzję Wojewody D. i decyzję Wójta Gminy P. w przedmiocie odmowy wpisania w dowodzie osobistym skarżącej adresu zameldowania. W przedmiotowej sprawie rozważano, czy postępowanie z wniosku o wydanie dowodu osobistego wymaga orzeczenia decyzją, czy też sprawa może być zakończona drogą dokonania czynności materialno-technicznej. Zdaniem składu orzekającego należało przyjąć, że skoro brak jest w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych przepisu nakazującego wydanie decyzji to uwzględnienie wniosku następuje po prostu przez wydanie dowodu osobistego (czynność materialno-techniczna). Gdy zaś zachodzą okoliczności skutkujące odmową uwzględnienia wniosku (np. niespełnienie wymogu

obywatelstwa czy wieku) konieczne jest orzeczenie – podlegające kontroli w administracyjnym toku instancji i ewentualnie kontroli sądownoadministracyjnej. W tym stanie rzeczy, skoro w ocenie organów brak było podstaw do uwzględnienia wniosku o wydanie dowodu osobistego – pomijając w tym miejscu względy materialnoprawne - uznać należy, co do formy załatwienia sprawy, że zachodziły podstawy do wydania decyzji odmownej. Odrębną i ściśle merytoryczną kwestią zaś jest to czy i w jakich sytuacjach organ administracyjny może odmówić wydania dowodu osobistego zawierającego dane określone przez stronę we wniosku, w szczególności czy może odmówić wpisania tam adresu zameldowania - podanego przez stronę. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że postępowanie w przedmiocie wydania dowodu osobistego nie jest postępowaniem, w toku którego organ administracyjny mógłby skutecznie kwestionować dane podlegające ustaleniu w odrębnych postępowaniach i aby władny był w tym zakresie czynić własne ustalenia.

W wyroku z **dnia 30 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 16/06)**, Sąd uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie wymeldowania z miejsca pobytu stałego, podkreślił doniosłość rozwiązań takich jak obowiązek podejmowania przez organ z urzędu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jak prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, do jej uczestnictwa w każdej czynności dowodowej, do zgłaszania swoich żądań opinii i zastrzeżeń, prawo do informacji o swojej sytuacji procesowej. Sąd zwrócił uwagę, iż wykazanie spełnienia przesłanki opuszczenia miejsca pobytu stałego spoczywa nie tylko na osobie zgłaszającej wnioski o wymeldowanie, ale także i na organie ewidencyjnym prowadzącym postępowanie, co wynika wprost z art. 7 i 77 kodeksu postępowania administracyjnego. W przedstawianej sprawie, uchylono decyzję orzekającą o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego, albowiem organy administracji nie wykorzystały wszystkich możliwych środków dowodowych w celu ustalenia okoliczności faktycznych, a decyzję oparto wyłącznie na oświadczeniach osoby zainteresowanej wymeldowaniem, bez weryfikacji ich prawdziwości. Podobnie stanowisko Sąd zaprezentował w wyroku z **dnia 13 czerwca 2006 r., o sygn. akt III SA/Wr 206/05**, gdzie uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie wymeldowania wskazał, iż pozbawienie strony faktycznego udziału w postępowaniu dowodowym i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jest uchybieniem powodującym konieczność wyeliminowania zapadłej decyzji z obrotu prawnego.

W wyroku z **dnia 25 lipca 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 156/05**, Sąd zauważył, iż w zakresie dokonywania ustaleń dobrowolnego i trwałego opuszczenia miejsca zameldowania, decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle treści werbalnych oświadczeń osoby zainteresowanej, co okolicznościom faktycznym wskazującym na rzeczywisty zamiar osoby podlegającej obowiązkowi meldunkowemu. W omawianej sprawie, Sąd oddalając skargę wskazał, iż skarżący co prawda kwestionował zamiar trwałego opuszczenia miejsca pobytu stałego, jednakże z ustalonego przez organy meldunkowe stanu faktycznego wynikało, iż w czasie rocznej przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, skarżący zawarł związek małżeński i zamieszkał wraz z rodziną w nowym miejscu, koncentrując w nim swoje centrum życiowe. W ocenie Sądu, takie ustalenia pozwoliły na przyjęcie, iż skarżący w sposób dobrowolny i

trwały opuścił miejsce pobytu stałego, a decyzja organów orzekająca o jego wymeldowaniu była słuszna.

W wyroku z **dnia 14 lipca 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 146/06**, dotyczącej wymeldowania z miejsca pobytu stałego małoletniej, przebywającej na mocy orzeczenia sądowego w rodzinie zastępczej, Sąd podniósł, iż podstawowym warunkiem prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego, jest dokonanie ustaleń co do wszystkich okoliczności mających znaczenie z punktu widzenia stosowanych norm. W rozpoznawanej sprawie, Sąd uznał, iż organy meldunkowe warunku tego nie spełniły, ponieważ nie został zbadany charakter pobytu małoletniej w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej (w miejscowości innej niż miejsce pobytu stałego małoletniej). W omawianej sprawie, wydając decyzje, organy ewidencyjne oparły się wyłącznie o przepis art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W uzasadnieniu wyroku uchylającego decyzje organów obu instancji, Sąd wyraźnie podkreślił, iż bezkrytyczne przyjęcie przez organy założenia, że zamiar zmiany miejsca pobytu stałego wyrażony został przez sąd orzekający umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, nie jest uprawniony. Sąd orzekając o ograniczeniu władzy rodzicielskiej ojca dziecka i powierzając małoletnią na wychowanie rodzinie zastępczej, nie wypowiedział się w ogóle w kwestii miejsca pobytu dziecka. Natomiast z treści postanowienia można wyinterpretować co najwyżej zamiar okresowej zmiany miejsca pobytu małoletniej, na czas funkcjonowania rodziny zastępczej, w przeciwnym razie, w postanowieniu znalazłoby się określenie miejsca zamieszkania dziecka. Ponadto w rozpoznawanych sprawach z zakresu ewidencji ludności, pojawiała się problematyka prawidłowości dokonania czynności materialno – technicznej jaką jest zameldowanie i ewentualnego anulowania tej czynności, jak również rozstrzygnięcia osoby posiadającej legitymację do wystąpienia z takim żądaniem. W tej kwestii, ciekawej sytuacji dotyczył wyrok z **dnia 7 czerwca 2006 r. o sygn. akt III SA/Wr 427/05**. W sprawie tej Sąd zanalizował sytuację prawną małoletniego dziecka, nad którym wykonywanie władzy rodzicielskiej powierzono w wyroku orzekającym rozwód, jednemu z rodziców. Oddalając skargę małoletniego dziecka, reprezentowanego w postępowaniu przez ojca, na materialno – techniczną czynność wymeldowania dokonaną przez matkę, Sąd wskazał, iż słusznie organy ewidencyjne podnosiły, że zgodnie z art. 15.ust.1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych osoba, która opuszcza miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego dłużej niż 2 miesiące, jest obowiązana wymeldować się w organie gminy, właściwym ze względu na dotychczasowe miejsce jej pobytu. W rozpoznawanej sprawie bezsporne zaś było, iż małoletni skarżący, od około dwóch lat nie mieszka z matką, gdzie był zameldowany. Sąd zgodził się także ze stanowiskiem organów, iż zgodnie z art. 9a powołanej powyżej ustawy, za osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych, obowiązek meldunkowy dokonuje za nią przedstawiciel ustawowy, a przedstawicielem ustawowym małoletniego dziecka jest każdy z rodziców, który nie został pozbawiony władzy rodzicielskiej. Dodatkowo Sąd podniósł, że w myśl art. 26 § 1 kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu zostało powierzony wykonywanie władzy rodzicielskiej. Sąd wskazał, iż małoletnie dziecko, z woli ustawodawcy pozbawione

jest możliwości swobodnego decydowania o swoim miejscu zamieszkania i o podjęciu skutecznego zamiaru przebywania w określonym lokalu w celu pobytu stałego. Skoro zatem, wywodził dalej Sąd, w wyroku orzekającym rozwód skarżącego, wykonywanie władzy rodzicielskiej powierzone zostało jego ojcu, to od chwili uprawomocnienia się tego wyroku, małoletni skarżący powinien przebywać ze swoim ojcem. Natomiast, skoro w wyroku tym, matka dziecka nie została pozbawiona władzy rodzicielskiej, nadal pozostawała ona przedstawicielem ustawowym dziecka, a zatem była uprawniona do dokonania czynności materialno – technicznej wymeldowania syna. Powoływane bowiem powyżej przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. nie wymagają łącznej reprezentacji rodziców.

Sprawy samorządowe.

Sprawy z zakresu skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego i rozstrzygnięcia nadzorcze, które były rozpoznawane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stanowiły w roku 2006 znaczną liczbę wśród spraw rozstrzygniętych w III Wydziale. Dokonując analizy treści orzeczeń należy wskazać, że część spośród tych spraw dotyczyła problematyki wnoszenia do spółki prawa handlowego wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania w tych spółkach udziałów i akcji. W wyroku z dnia **12 września 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 275/06)** Sąd stwierdził nieważność uchwały Gminy Ś. w przedmiocie zbycia części udziałów w spółce z o.o. Istota sporu w tej sprawie sprowadzała się do ustalenia charakteru prawnego podjętej uchwały. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż aktywa w postaci udziałów w jednoosobowej spółce kapitałowej są składnikami majątkowymi Gminy Ś., wchodzącymi w skład mienia gminnego w rozumieniu art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotem uchwały jest zatem mienie gminne. Tym samym zaskarżona uchwała winna być oceniana jako akt prawa miejscowego. Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust.2 pkt 9 lit. g) ustawy o samorządzie gminnym zawiera kompetencję dla rady gminy do określania zasad podejmowania działań przez wójta w zakresie obrotu udziałami należącymi do majątku gminnego, ustawodawca nie upoważnił natomiast w nim rady gminy do udzielania każdorazowo zgody na zbywanie udziałów przez wójta. Sąd zwrócił także uwagę, iż zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego podlega procedurze promulgacyjnej określonej ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 190, poz.1606 z późn. zm.), natomiast brak ogłoszenia aktu prawa miejscowego w przepisany prawem sposób niweczy ważność całego aktu.

Na tle rozpatrywanych w 2006 r. spraw z zakresu skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze na uwagę zasługuje wyrok z dnia **3 kwietnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 584/05)** poruszający zagadnienie inicjatywy uchwałodawczej i rozstrzygający czy przysługuje ona mieszkańcom gminy jako prawo do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał. Przystępując do wyjaśnienia tej kwestii, Sąd zauważył, że w obowiązującym ustawodawstwie brak jest regulacji prawnych przyznających mieszkańcom tworzącym wspólnotę samorządową prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Prawa do takiej inicjatywy nie można wyprowadzić w drodze domniemania wypływającego z art. 3 ust.1 ustawy o samorządzie

terytorialnym oraz z treści art. 22 ust. 1 tej ustawy. Sąd zwrócił uwagę, że w statucie rada gminy może regulować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy pod warunkiem jednak, iż nie naruszają one przepisów ustaw. Zasada ta wprost wynika z unormowań zawartych w art. 169 ust.4 Konstytucji. W przepisach Konstytucji oraz w ustawie o samorządzie gminnym brak natomiast stosownych unormowań przyznających mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do przedstawiania pod obrady rady projektów uchwał. Odrębnie traktować należy natomiast prawo do zgłoszenia przez mieszkańców na piśmie wniosku o przygotowanie projektu uchwały.

Przedmiotem skarg rozpatrywanych w III Wydziale były także rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące kwestii dopuszczenia prowadzenia handlu poza targowiskiem i wyznaczonymi miejscami. W wyrokach z dnia **18 lipca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 164/06)** i z dnia **30 sierpnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 173/06)** Sąd wyraził pogląd, iż aktualnie istnieją aż dwie podstawy prawne, umożliwiające – co do zasady – reglamentowanie przez radę gminy handlu prowadzonego poza targowiskami i innymi, z natury służącymi do tego właśnie celu miejscami. Oprócz art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który może być stosowany do wszystkich towarów, niezależnie od asortymentu, w odniesieniu do żywności, dodatkową podstawę stanowi przepis art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 63, poz. 634 ze zm.) upoważniający wprost radę gminy do wskazania terenu, na którym może być prowadzony handel obwoźny środkami spożywczymi. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia ponadto treść art. 40 ust.2 pkt 4 u.s. g. oraz art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o warunkach żywności i żywienia. Sąd wskazał, iż w zakresie pojęcia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów mieści się pojęcie wskazania (przeznaczenia) przez radę gminy działki gminnej na prowadzenie handlu obwoźnego.

Pojawił się także problem dotyczący uchwał organów samorządu terytorialnego podjętych z pominięciem wymaganego przez przepisy prawa obowiązku konsultacji ze związkami zawodowymi. W wyroku z dnia **14 lipca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 446/05)** Sąd jednoznacznie stwierdził, że uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego w zakresie objętym jego zadaniami jest równoznaczne z domniemaniem, iż nastąpiło istotne naruszenie prawa. W konsekwencji prowadziło to do stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Sąd wskazał ponadto, iż sam fakt, że uchwała podjęta zostaje przez właściwy organ i że podjęcie uchwały ma podstawę prawną nie przesądza jeszcze, że uchwała ta ma walor aktu prawnego. Konieczna jest ocena czy uchwała ma charakter aktu generalnego, a zatem czy zawiera regulację ogólną, nie skierowaną na indywidualnie oznaczoną sytuację prawną i celem której nie jest wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Konkludując, Sąd przyjął, że do ustawowych zadań związków zawodowych należy obrona szeroko pojmowanych interesów pracowniczych w tym interesów zawodowych, socjalnych, materialnych. Zaskarżona uchwała obejmowała tak rozumiane zadania związków zawodowych – stąd zadania te wykonywane winny być m.in. w formie współdziałania przy stanowieniu aktów prawnych.

Ciekawa kwestia była także poruszona w wyroku z **dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 404/06)**, w którym Sąd uznał, że jeżeli rada powiatu dokona nowelizacji swojej uchwały w ten sposób, że dotychczasową uchwałę lub jej załącznik zastąpi nowym ujednoczonym tekstem z jednoczesnym wskazaniem uwzględnionych zmian wprowadzonych wcześniej (wcześniejszymi uchwałami), to ujednoczonego tekstu uchwały nie można oceniać jako nowej uchwały, zastępującej uchwały dotychczasowe. Tym samym organ nadzoru nie może dokonać stwierdzenia nieważności postanowień uchwały zawierających ujednoczony tekst jako uchwały nowej, niezależnie od tego, czy treść została ustalona tą nową uchwałą, czy też jest przejęta z uchwały nowelizowanej. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał, iż tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego.

Sprawy z zakresu chorób zawodowych.

Orzecznictwo dotyczące chorób zawodowych jest 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 uchylenia 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 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 **1 lutego 2006 r. (sygn. akt. III SA/Wr 319/04)** podkreślił, że ustalenie związku przyczynowego między

stwierdzoną jednostką chorobową a pracą zawodową odbywa się co prawda m.in. w oparciu o dokumentację przekazaną przez zakład pracy, jednak dokumentacja ta nie może być, w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.), uznawana za jedyne świadectwo istnienia wymaganego związku przyczynowo - skutkowego. Sąd wskazał, iż z literalnego brzmienia art. 5 § 2 rozporządzenia wynika, że dokumentacja z przebiegu zatrudnienia jest tylko jednym ze źródeł służących ocenie związku przyczynowego schorzenia z wykonywaną pracą, obok informacji o narażeniu zawodowym. Rozporządzenie nie ogranicza przy tym ani zakresu informacji mogących być przedmiotem oceny narażenia zawodowego, ani nie narzuca źródeł ich pozyskiwania. Można natomiast uznać, że ramy postępowania dotyczącego oceny narażenia zawodowego wyznacza ogólnie § 2 ust. 3 rozporządzenia wskazując jakiego rodzaju informacje są użyteczne z punktu widzenia oceny działania czynnika szkodliwego.

W wyroku z **dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 175/05)** Sąd wyraził natomiast pogląd, iż w razie wystąpienia choroby i jednoczesnego stwierdzenia istnienia warunków narażających na powstanie danej choroby można mówić o domniemaniu związku przyczynowego między niespornie stwierdzonym niedosłuchem a pracą w warunkach narażenia na powstanie choroby. Podkreślenia wymaga jednakże, że nie wyłącza to możliwości stwierdzenia, że - mimo pracy w warunkach narażenia na daną chorobę - jej powstanie w konkretnym wypadku nastąpiło z przyczyn niezwiązanych z wykonywaniem zatrudnienia. Domniemanie związku przyczynowego między pracą w warunkach narażenia na hałas a stwierdzoną chorobą może być zatem obalone.

W kategorii naruszeń norm postępowania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu- w motywach wyroku z **dnia 8 sierpnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 440/05)** wyraził pogląd, że „gdy przedmiotem rozpoznania jest umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej, okolicznością istotną dla rozstrzygnięcia, a zatem wymagającą prawidłowego ustalenia, jest przede wszystkim kwestia bezprzedmiotowości postępowania w sprawie występowania choroby zawodowej. Jeżeli w toku postępowania administracyjnego wejdą w życie nowe przepisy, to organ prowadzący postępowanie obowiązany jest się do nich zastosować, także wówczas, gdy regulują one odmiennie przesłanki stwierdzenia choroby zawodowej, chyba że przepisy intertemporalne stanowią inaczej. Przepis międzyczasowy zawarty w § 10 „nowego„ rozporządzenia z 2002 r. stanowiący, że postępowanie w sprawie rozpoznania choroby zawodowej lub jej stwierdzenia, rozpoczęte przed dniem wejścia rozporządzenia, jest prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów, oznacza stosowanie przepisów dotychczasowych przez organ administracyjny. Podjęcie go jednak w oparciu o nowe rozwiązania prawne nie oznacza bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego w tym przedmiocie. Przesłanka bezprzedmiotowości w ocenie Sądu występuje, gdy brak podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle, bądź nie było podstaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed rozstrzygającym w sprawie organem I instancji. Wszelkie ustawowe zmiany reguł kwalifikowania określonej choroby jako choroby zawodowej nie mogą mieć wpływu

na tożsamość zawisłej sprawy. W sytuacji stwierdzenia, naruszenia przepisu § 10 rozporządzenia z 2002 r. oraz nie rozważenia przez pierwszą instancję wszystkich aspektów sprawy, organ odwoławczy winien zatem uchylić zaskarżoną decyzję i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania, a nie uznawać za bezprzedmiotowe postępowanie w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej.”

Pojawiły się także sprawy poruszające problematykę wykładni art. 264 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. (K/14/03). W wyroku z **dnia 29 maja 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 241/05)** Sąd wskazał, iż konstytucyjność przepisów materialnych obowiązującej do 1 października 2004 r. ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia w znacznym zakresie zakwestionowana została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03 (Dz. U. Nr 5, poz. 37). Trybunał Konstytucyjny określił na dzień 31 grudnia 2004 r. utratę mocy obowiązującej tych przepisów ustawy z 2003 r., których niezgodność z Konstytucją orzeczono, dając tym samym ustawodawcy czas do końca 2004 r. na poprawienie zakwestionowanych unormowań. Bieg ustanowionego przez Trybunał Konstytucyjny *vacatio legis* przerwany został w dniu 1 października 2004 r., kiedy to starą regulację zastąpiła nowa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W art. 246 ustawy z 2004 r. prawodawca wskazał przy tym, iż „postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy toczą się przed Prezesem Funduszu na dotychczasowych zasadach”.

Rozważając natomiast zasadność zastosowania w omawianych przypadkach postanowień prawa materialnego, Sąd doszedł do wniosku, że w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z 2004 r. brak jest przepisów intertemporalnych w tym zakresie. Dyspozycja art. 246 ustawy z 2004 r. jednoznacznie wskazuje na obowiązek stosowania w takich sytuacjach, przy spełnieniu warunków określonych w hipotezie tej normy, jedynie części przepisów poprzednio obowiązującej ustawy dotyczącej reguł postępowania (rozdział 12). Przedstawiony kierunek interpretacji art. 246 ustawy z 2004r. wspiera dodatkowo argument o niedopuszczalności dokonywania rozszerzającej wykładni unormowań szczególnych.

Transport drogowy.

W 2006 r. sprawy należące do tej materii dotyczyły w szczególności wymierzenia kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganej licencji, kar pieniężnych za wykonywanie transportu na potrzeby własne bez zaświadczenia i opłaty w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2003 r., Nr 58, poz.515 z późn. zm.) i ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 204, poz.2088 ze zm.), a także skarg w przedmiocie rejestracji samochodu w oparciu o przepisy § 2 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów (Dz.U. Nr 133, poz.1123).

W wyroku z dnia **18 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 317/06)** Sąd oddalił skargę w przedmiocie kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganej licencji. Istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy w rozpoznawanej sprawie została spełniona – ujęta w art. 4 pkt 4 lit. a) u.t.d. – przesłanka prowadzenia przez pracownika przedsiębiorcy pojazdu samochodowego używanego do przewozu, co pozwalałoby uznać taki transport za niewymagający licencji, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.t.d.

Sąd zauważył, iż organy administracyjne – posługując się w zaskarżonej decyzji ścisłym rozumieniem „pracownika” przedsiębiorcy – nie uchybiły dyrektywie wykładni prawa. Jeżeli bowiem ustawodawca nie stworzył na potrzeby stosowania art. 4 pkt 4 lit. a) u.t.d. autonomicznej definicji „pracownika”, to organ administracji miał dostateczne podstawy, by odwołać się do systemu prawa i posłużyć się pojęciem „pracownika” funkcjonującym w sferze stosunków regulowanych prawem pracy. Takie rozumienie pracownika znajduje uzasadnienie również w charakterze instytucji uregulowanej w art. 4 pkt 4 u.t.d. Chodzi tu bowiem o ułatwienie i uproszczenie niezarobkowego przewozu drogowego – przewozu na potrzeby własne – wykonywanego przez przedsiębiorcę pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności, gdy pojazd prowadzi właśnie bądź sam przedsiębiorca, bądź – w zastępstwie przedsiębiorcy – jego pracownik, a więc osoba ściśle związana z przedsiębiorcą-pracodawcą i jego zakładem pracy szczególnym, regulowanym przez prawo pracy, stosunkiem pracy, nie zaś jakimkolwiek innym stosunkiem cywilnoprawnym (wynikającym np. z umowy o dzieło, czy też umowy zlecenia), który nie tworzy więzi prawnej charakterystycznej wyłącznie dla stosunku pracy. Istniejący stan prawny nie daje dostatecznych podstaw do utożsamiania (zrównania pozycji prawnej) pracownika przedsiębiorcy z osobą przyjmującą zamówienie i zobowiązującą się do wykonania oznaczonego dzieła (art. 627 i nast. Kodeksu cywilnego), czy też ze zleceniobiorcą, który zobowiązuje się do świadczenia określonej usługi dla dającego zlecenie (art. 750 w związku z art. 734 i nast. Kodeksu cywilnego). Poczynione rozważania, w ocenie Sądu, pozwalają twierdzić, że użyte w art. 4 pkt 4 lit. a) u.t.d. określenie pracownika należy rozumieć ściśle, w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 2 Kodeksu pracy.

Z kolei w wyroku z dnia **17 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 320/06)** Sąd poruszył problem dotyczący momentu wszczęcia postępowanie w rozumieniu ustawy dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym, ustalając, iż skarżący uzyskał przymiot strony dopiero po formalnym wszczęciu przez Naczelnika Urzędu Celnego w W. postępowania z urzędu, co nastąpiło postanowieniem tego organu. Sąd odniósł się w tym wyroku także do użytego w powyższej ustawie określenia „przedsiębiorca” , wskazując, iż termin „przedsiębiorca” obejmuje kategorię podmiotów przez cały okres prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, niezależnie od charakteru, w jakim – we własnym mniemaniu – podmioty te dokonują konkretnego przejazdu po drogach publicznych. W art. 4 pkt 4 chodzi zatem o „niezarobkowy przewóz na własne potrzeby przedsiębiorcy” w znaczeniu przedmiotowym tego ostatniego określenia, dla odróżnienia przewozów niezarobkowych podmiotów posiadających przymiot formalnego przedsiębiorcy, od niezarobkowych przewozów dokonywanych przez podmioty, które statusu przedsiębiorcy nie posiadają, ale którzy są także – w sytuacjach wcześniej

wskazanych – poddani reglamentacji przewidzianej w ustawie transportowej. W ocenie Sądu dodatkowego, koronnego argumentu za prawidłowością takiego właśnie kierunku interpretacji trzeba upatrywać w tym, iż według definicji sformułowanej w analizowanym art. 4 pkt 4, za „niezarobkowy przewóz drogowy – przewóz na własne potrzeby” ustawodawca uznał także każdy przejazd bez pasażerów i bez ładunku, a przecież – bez poczynionego założenia – nie sposób rozróżnić, czy przewóz pojazdu niezaladowanego wykonywany jest przez podmiot występujący w tym czasie jako przedsiębiorca, czy też jako tzw. „osoba fizyczna”.

Na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 30 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 291/06). W omawianym rozstrzygnięciu Sąd odniósł się do kwestii współwłasności i skuteczności zbycia pojazdu. Sąd wskazał, iż w ustawowym katalogu dokumentów niezbędnych do rejestracji znalazł się także dowód własności pojazdu (art. 72 ust. 1 pkt 1 u.p.r.d.), który dla organów rejestracyjnych stanowi faktyczną podstawę wydania decyzji o zarejestrowaniu pojazdu na rzecz podmiotu legitymującego się prawem własności. Wyliczenie zawarte w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów – Dz. U. Nr 133, poz. 1123 z późn. zm.) nie zamyka drogi do wykazania własności pojazdu innymi jeszcze dokumentami, jako że dowody wskazane w rozporządzeniu są najbardziej typowe i najczęściej występują w obrocie prawnym. Istotne jest jednak, by dokument legitymujący prawo podmiotowe własności stanowił oryginał.

Sąd wskazał dalej, że obowiązujące regulacje nie stwarzają podstaw prawnych ku temu, ażeby spór dotyczący zagadnienia własności samochodu mógł być rozstrzygnięty przez niekompetentny w takich sprawach organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie administracyjne o rejestrację określonego pojazdu mechanicznego, gdyż ustalenie co do istnienia czy też nieistnienia określonego prawa (a więc także prawa własności) lub stosunku prawnego (np. stosunku zobowiązaniowego wynikłego z umowy sprzedaży) należy do właściwości sądów powszechnych (art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego). W konkluzji rozważań Sąd wskazał, że jeżeli jeden z dotychczasowych współwłaścicieli pojazdu samochodowego występuje do właściwych organów administracji o rejestrację wyłącznie na jego rzecz, to – stosownie do dyspozycji art. art. 72 ust. 1 pkt 1 u.p.r.d. – powinien wykazać w sposób niebudzący wątpliwości nabycie udziałów w prawie współwłasności od pozostałych współwłaścicieli.

Odnosząc się do omawianej materii, wskazać należy, iż pojawił się także problem wzajemnych relacji podmiotów i kwestii odpowiedzialności w sytuacji użyczenia pojazdu w kontekście obowiązku uiszczenia opłaty drogowej w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym. W wyroku z dnia 9 listopada 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 338/06) , Sąd wyraził pogląd, że skoro w świetle niewadliwie dokonanych przez organy celne, ustaleń wynika, że skarżący wykonywał przewóz, który należało kwalifikować do niezarobkowego przewozu drogowego (przewozu na potrzeby własne), mimo iż jest on podmiotem nie będącym przedsiębiorcą, należało do niego stosować – a to na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy transportowej – inne przepisy przewidujące określone obowiązki związane z wykonywaniem tego typu przewozu. Ponieważ przepisy dotyczące niezarobkowych przewozów drogowych stosowane są odpowiednio (na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 3

ustawy transportowej) także do podmiotów nie będących przedsiębiorcami, jest oczywiste, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, również skarżący powinien uiścić stosowną opłatę, a dowód uregulowania tej należności mieć przy sobie i okazywać organom kontroli.

W sprawach o sygn. akt III SA/Wr 288/06, III SA/Wr 292/06, III SA/Wr 301/06, w których oddalono skargi na decyzje Dyrektora Izby Celnej we W. przyjęto, że skutek prawny uiszczenia opłaty wywołuje tylko i wyłącznie posiadanie karty opłaty prawidłowej pod każdym względem, a więc odpowiedniej do wykonywanego przejazdu oraz wypełnionej w całości i bez poprawek. Dopiero z chwilą prawidłowego wypełnienia karta taka identyfikuje ze sobą konkretny przejazd, stając się przez to dowodem uiszczenia opłaty za ten właśnie przejazd. Nie uiszczenie opłaty jest równoznaczne z nie posiadaniem prawidłowo wypełnionego dowodu jej uiszczenia. W wyroku z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 300/06) dodatkowo wskazano, że sam fakt nabycia karty, bez skonkretyzowania okresu jej ważności i wpisania numeru identyfikacyjnego, nie może przesądzać o tym, za jaki konkretnie transport drogowy lub przejazd na potrzeby własne i przy użyciu jakiego pojazdu opłata została uiszczona.

Akta stanu cywilnego.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 197/05 poruszona została kwestia ustalenia brzmienia imienia dziecka. W przedmiotowej sprawie skarżąca domagała się ustalenia jej córce brzmienia imienia „Nikola” na imię „Nicole”. W ocenie organów administracyjnych domaganie się zmiany brzmienia imienia dziecka mającego obywatelstwo polskie z „Nikola” na „Nicole” jest niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. wskazano, że w systemie prawa polskiego nie można wskazać normy ustawowej, która zakazywałaby nadawania dziecku imienia w postaci niedostosowanej do zasad pisowni polskiej zgodnie z fonetycznym brzmieniem. Odmowy ustalenia wnioskowanej przez stronę pisowni nie można też uzasadniać opiniami językoznawczymi. Zarówno bowiem „Zalecenia dla urzędów stanu cywilnego dotyczące nadawania imion dzieciom osób obywatelstwa polskiego i narodowości polskiej” (opublikowane w „Komunikatach Komisji Kultury Języka Językoznawstwa PAN”, 1996, nr 1/4/), jak i sporządzone w indywidualnych sprawach opinie Rady Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (np. przygotowana na wniosek Starosty L. opinia w kwestii pisowni imienia „Nicole”- „Nikola”) – spełniające nieocenioną rolę w kształtowaniu poprawności i kultury języka polskiego – nie mają charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 Konstytucji RP), a więc nie mogą stanowić ograniczeń konstytucyjnych uprawnień podmiotów do posługiwania się wybraną formą imienia, jeżeli nie istnieją ustawowe zakazy, co do używania go w takiej właśnie postaci.

Geodezja i kartografia.

Na tle spraw z zakresu geodezji i kartografii zwrócono uwagę na to, że zapisy w ewidencji gruntów mają charakter wyłącznie techniczno-deklaratoryjny. Organy

ewidencyjne rejestrują zatem w zbiorach jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne właściwe organy orzekające. Nie mogą one natomiast we własnym zakresie rozstrzygać kwestii praw do gruntu, czy też budynku, lokalu, a zatem w postępowaniu dotyczącym wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów nie można dochodzić swych praw właścicielskich czy uprawnień do władania nieruchomością (wyrok z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 596/04).

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 395/05 wyrokiem z dnia 12 września 2006 r. oddalono skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie rozgraniczenia. W sprawie tej skarżący skierowali do Wójta Gminy G. wniosek o „ponowne wszczęcie postępowania” o rozgraniczenie nieruchomości, mimo że wcześniej zawarli ugodę sądową, dotyczącą rozgraniczenia tych samych nieruchomości. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że uprzednio zawarta ugoda sądowa dotycząca rozgraniczenia nieruchomości, funkcjonująca w obrocie prawnym, wyczerpuje już przedmiot i zakres rozstrzygnięcia, które miałyby zostać wydane w postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek skarżących i dotyczącym tych samych nieruchomości, przedmiotowa sprawa w tym zakresie przestała istnieć, w związku z czym organy administracji nie miały podstaw faktycznych i prawnych do jej powtórnego merytorycznego rozpatrywania. Wobec tego zasadnie organ I instancji przerwał tok postępowania administracyjnego wydając decyzję o jego umorzeniu w trybie art. 105 § 1 k.p.a.

Rozpoznając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu w przedmiocie umorzenia postępowania rozgraniczeniowego, w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., którym oddalono skargę (sygn. akt III SA/Wr 146/04) zauważono, że mimo iż - co do zasady - posiadacz nieruchomości może mieć interes prawny w rozgraniczeniu i wynik rozgraniczenia może dotyczyć jego praw do tej nieruchomości to jednak, skoro właściciel nie jest w sporze co do przebiegu granic, nie sposób przyjąć aby rozgraniczenie dotyczyło praw/obowiązków właściciela nieruchomości i jej posiadacza w sposób odmienny. Tym samym w tego typu sytuacjach posiadacz nie może być uznany za osobę mającą interes prawny a w konsekwencji za stronę postępowania rozgraniczeniowego. Nie do przyjęcia jest bowiem stan, w którym interes prawny właściciela nieruchomości i jej posiadacza byłyby sprzeczne z sobą.

Sprawy o sygn. akt III SA/Wr 526/04, III SA/Wr 527/04, III SA/Wr 575/05 dotyczyły zmian w ewidencji gruntów. Zmiany prawne w zakresie regulacji prawa własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa, były podstawą wniosków o dokonanie zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz prowadzonego postępowania administracyjnego, a w konsekwencji wyrażonego w decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego we W. stanowiska, że skoro organ I instancji rozstrzygnął kwestię unormowaną w art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego (zgodnie z którym to przepisem marszałkowi województwa powierzono wykonywanie praw właścicielskich w odniesieniu do gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, które obejmują wody istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służące polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, a także tych wód, w stosunku do których

prawa właścicielskie nie wykonuje żaden inny organ), to Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego we W., który nie jest organem wyższego rzędu w sprawach unormowanych w tej ustawie, musiał umorzyć postępowanie.

Z treści decyzji wydanych w przedmiotowych sprawach w I instancji wynika, iż organ prowadził postępowanie w celu dokonania zmian w operacie ewidencji gruntów. Z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisów wykonawczych jednoznacznie wynika, iż to Starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej jest organem prowadzącym ewidencję gruntów. Jemu zatem i tylko jemu przysługuje kompetencja wprowadzania w tym operacie zmian. Podkreślić należy, iż istnieją dwa tryby wprowadzania zmian do ewidencji. Tryb „podstawowy”, kiedy organ nie ma wątpliwości odnośnie danych wprowadzanych do operatu ewidencji oraz tryb „kwalifikowany”, kiedy organ przeprowadza postępowanie administracyjne z wszystkimi tego konsekwencjami. W pierwszym przypadku - w trybie podstawowym - organ dokonuje jedynie czynności materialno-technicznej, polegającej na wprowadzeniu odpowiednich aktualnych danych do operatu ewidencji.

W przypadku, gdy organ prowadzi postępowanie administracyjne w przedmiocie wprowadzania zmian do operatu ewidencji gruntów kończy je wydaniem decyzji wprowadzającej zmiany do ewidencji lub odmawiającej zmian da ewidencji.

Istotnym jest, iż przedmiotem postępowania była „zmiana” ewidencyjna, która jedynie odzwierciedla zmiany wynikające z odpowiedniego źródła. W przedmiotowym postępowaniu Starosta W. nie orzekał o skutkach prawnych wynikających z treści art. 11 Prawa wodnego. Natomiast wyprowadzając wnioski z tej regulacji orzekł o wpisaniu Marszałka Województwa D. jako **administratora** gruntów. Rzeczą organu odwoławczego była więc ocena czy zachodziły podstawy do uaktualnienia prowadzonej przez Starostę W. ewidencji w oparciu o powoływane przez wnioskującego przepisy Prawa wodnego, a w szczególności o zapis stanowiący o **wykonywaniu** przez marszałka województwa **praw właścicielskich** w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz stosowne przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego i przepisów wykonawczych do tego aktu dające prawo dokonywania zmian w ewidencji gruntów. Z uwagi na powyższe rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego o umorzeniu postępowania I instancji nie mogło się ostać.

Nadzór sanitarny.

W uzasadnieniach wyroków wydanych w związku z rozpoznaniem skarg na decyzje Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we W., których przedmiotem były opłaty za czynności wykonywane w związku z uzgodnieniem środowiskowych uwarunkowań dla planowanej inwestycji (sygn. akt III SA/Wr 35/06, sygn. akt III SA/Wr 36/06, sygn. akt III SA/Wr 512/05, sygn. akt III SA/Wr 515/05, sygn. akt III SA/Wr 511/05, sygn. akt III SA/Wr 42/06, sygn. akt III SA/Wr 43/06, sygn. akt III SA/Wr 34/06, sygn. akt III SA/Wr 514/05, sygn. akt III SA/Wr 516/05, sygn. akt III SA/Wr 41/06, sygn. akt III SA/Wr 38/06, sygn. akt III SA/Wr

190/06, sygn. akt III SA/Wr 643/04) wskazano, że opłaty „za badania laboratoryjne oraz inne czynności” według art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej odnoszą się wyłącznie do czynności faktycznych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, na co wskazuje charakter kosztów określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Opłaty te nie obejmują natomiast czynności administracyjno-prawnych, przybierających postać indywidualnych aktów wydanych w trybie procedury administracyjnej.

W wyroku z dnia 22 marca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 698/04), którym oddalono skargę Gminy J. na decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we W. w przedmiocie obciążenia opłatą za przeprowadzone badania wody, podniesiono, że skoro na gminie ciąży generalny ustawowy obowiązek zaopatrzenia ludności w wodę, tym bardziej uznać należy jej odpowiedzialność za dochowanie oznaczonych wymagań higieniczno-zdrowotnych wody, z której mieszkańcy wspólnoty korzystają w sposób zbiorowy. Na tak pojmowaną odpowiedzialność nie może mieć jednak wpływu nieuregulowanie dotąd stosunków własnościowych. Należy bowiem rozgraniczyć sferę zagadnień natury cywilnoprawnej od realizacji zadań o charakterze publicznoprawnym z zakresu stosunków administracyjno-prawnych. Z faktu zaniechania podjęcia formalnych czynności prawnych związanych z przejściem na własność studni zbiorczej służącej do ujmowania wody w przedmiotowym wodociągu, gmina nie może zwolnić się od realizacji zadań nałożonych na nią ustawowo. Zachodzi natomiast brak podstaw prawnych by taką odpowiedzialnością obarczać członków lokalnej społeczności skoro wodociąg bezsprzecznie jest wykorzystywany na cele zbiorowe. Dodać można, że niezależnie od nadzoru sanitarnego nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, sprawowanego przez organy Inspekcji Sanitarnej, o czym mowa w art. 12 ust.1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) wójt jest obowiązany do regularnego informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5).

Na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 196/05), którym oddalono skargę na postanowienie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we W. w przedmiocie uzgodnienia warunków zabudowy. W uzasadnieniu tego wyroku zauważono, że postępowanie administracyjne zakończone postanowieniami organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest tylko jedną z części złożonej procedury zmierzającej do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Każde z postępowania częściowych ma - względem postępowania głównego, jakim jest ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu - charakter incydentalny, gdyż wiąże się z uzgodnieniem warunków zabudowy przez szereg różnych organów, ale tylko i wyłącznie w zakresie ich kompetencji.

Wyrokiem z dnia 16 sierpnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 583/05) oddalono skargę na decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu w przedmiocie odmowy uchylecia decyzji nakładającej na stronę wykonanie obowiązków o określonej treści. W przedmiotowej sprawie strona skarżąca wystąpiła do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we

Wrocławiu o uchylenie w trybie art. 154 k.p.a. wydanej w sprawie decyzji nakładającej na stronę określone obowiązki. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organy obu instancji zasadnie uznały, iż wniosek A.M., o uchylenie decyzji nakładającej na stronę obowiązki ostateczną decyzją organu pierwszej instancji zmieniającą decyzję ostateczną tego organu, winien być najpierw rozpatrzony przez organ pierwszej instancji. Trafnie organy przyjęły, że wniosek ten, wskazujący jako podstawę art. 154 k.p.a., należy rozpoznać na podstawie art. 155 k.p.a. Dyspozycja przepisu art. 154 § 1 k.p.a. odnosi się bowiem do decyzji ostatecznych, na mocy których żadna ze stron nie nabyła prawa. Natomiast w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z decyzją nakładającą na stronę prawo, bowiem znamiona prawne decyzji, z której strona "nabywa prawa", ma również decyzja nakładająca na stronę określone obowiązki. Zmiana takiej decyzji powoduje zmianę w ukształtowanej sytuacji prawnej. Oznacza to więc, że ostateczna decyzja administracyjna nakładająca na stronę określone obowiązki może być uchylona lub zmieniona w trybie art. 155 k.p.a.

Zagadnienia procesowe.

Ciekawe kwestie procesowe pojawiły się przy rozpoznawaniu skarg na postanowienia w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. W sprawie ze skargi na postanowienie Wojewody D. w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 473/05) zauważono, że jeżeli w toku postępowania dla osoby nieobecnej zostanie ustanowiony kurator, to zarówno w razie późniejszego wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, jak i w razie ewentualnego wniosku o wznowienie postępowania, dla ustalenia, czy strona uchybiła terminowi do dokonania czynności procesowej bez swojej winy jak i dla ustalenia, czy strona nie brała udziału w postępowaniu (zakończonym ostateczną decyzją) bez swojej winy oceny wymaga przede wszystkim, czy zachodziły okoliczności uzasadniające wystąpienie przez organ administracyjny o ustanowienie kuratora. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 292/05) podkreślono, że na pełnomocniku spoczywa obowiązek uprawdopodobnienia braku winy w uchybieniu terminu, a Sąd oceniając legalność postanowienia bierze pod uwagę stan prawny z daty orzekania przez organ administracyjny. Zatem powołanie takich okoliczności jak choroba i brak możliwości skorzystania z pomocy innych osób dopiero na etapie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie może stanowić podstawy do uchylenia postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Przy rozpoznawaniu skarg na postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania wskazano także, że na tle art. 41 k.p.a. można uznać skuteczność doręczenia pod dotychczasowym adresem (za który może być również uznany adres podany tylko dla korespondencji), jeżeli organ sam dochował uprzedniego wymogu poinformowania strony postępowania o następstwach prawnych niedopełnienia obowiązku zawiadomienia o każdej zmianie swojego adresu (wyrok z dnia 20 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 156/04).

Przedmiotem rozważań była także kwestia dotycząca tego, czy nowa regulacja prawna – a to wygaśnięcie z mocy prawa zaskarżonej decyzji administracyjnej i

jednoczesne ustawowe określenie terminów dostosowania przez zakłady opieki zdrowotnej pomieszczeń i urządzeń do prawem przewidzianych wymagań – powoduje bezprzedmiotowość postępowania sądownoadministracyjnego, a w konsekwencji czy zachodzi potrzeba merytorycznego rozpoznania sprawy czy też postępowanie winno być umorzono. W wyroku z dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 224/05), którym umorzono postępowania wskazano, że skoro zaskarżona decyzja, przez wygaśnięcie, została wyeliminowana z obrotu, dodatkowo skoro w aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22.06.2005 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 116, poz. 985 ze zm.) regulują terminy dostosowania przez zakłady opieki zdrowotnej pomieszczeń i urządzeń do prawem przewidzianych wymagań w sposób korzystny dla strony a nadto zaskarżona decyzja nie wywołuje żadnych skutków prawnych - to uznać należało, że strona po wniesienia skargi utraciła interes prawny w tym postępowaniu.

W wyroku z dnia 16 marca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 443/04) podniesiono, że oczywistość omyłki z istoty swej wyklucza możliwość czynienia w sprawie - przy zastosowaniu trybu z art.113 Kpa - nowych ustaleń i prowadzenia postępowania dowodowego, zmierzającego do oceny prawdziwości dowodów zgromadzonych w sprawie. Tryb sprostowania decyzji czy postanowienia nie jest trybem właściwym do podważenia merytorycznych rozstrzygnięć, ustaleń poczynionych w sprawie i oceny zgromadzonych dowodów, w tym ich wiarygodności.

Działalność gospodarcza.

W zakresie spraw dotyczących ewidencji działalności gospodarczej w wyroku z dnia 16 sierpnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 307/06) oddalono skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej we W. i wskazano, że zgłoszenie zawieszenia działalności gospodarczej, bez jej wykreślenia z ewidencji, nie oznacza zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, lecz stanowi jedynie przerwę w wykonywaniu tej działalności, bez utraty statusu wpisanego do ewidencji działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Natomiast w wyroku z dnia 18 maja 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 83/05), którym oddalono skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu, zwrócono uwagę na to, że do końca 31 grudnia 2006 r. organy ewidencyjne mają podstawę prawną do wydawania m.in. decyzji o wykreśleniu z urzędu wpisu zawierającego dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy.

Wyrok z dnia 18 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 286/06), którym oddalono skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu, dotyczył pojęcia „warunków” wydania zezwolenia na wykonywanie przewozu, o których mowa w ustawie o transporcie drogowym. W uzasadnieniu wskazano, że warunkami – określonymi w zezwoleniu – są warunki wprost w zezwoleniu tym wskazane (w szczególności dotyczące przebiegu trasy, oznaczenia miejscowości, w których znajdują się przystanki) jak i warunki określone w stanowiącym integralną część zezwolenia załączniku (rozkład jazdy). Za warunki –

na jakich zezwolenie zostało wydane – uznać zaś należy zaakceptowane przez organ wydający zezwolenie propozycje zawarte w załącznikach do wniosku o wydane zezwolenia.

W wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r. (**sygn. akt III SA/Wr 153/04**) odniesiono się zarzutu skargi, dotyczącego określenia w decyzji organu I instancji zbyt krótkiego okresu ważności zezwolenia (na okres 1,5 roku), podczas gdy ustawodawca w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidział jego przedział czasowy do 10 lat, i o taki też termin wnioskowała strona skarżąca.

Sąd wskazał, że przepis art. 8 w/w ustawy wskazuje co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia oraz określać termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia. Określenie czasu jest więc warunkiem formalnym wniosku, nie przesądzającym jednakże o wydaniu zezwolenia na wnioskowany adres. Organ powinien dokładnie wskazać jakimi przesłankami kierował się przy ustalaniu terminu ważności zezwolenia i jakie względy o tym zadecydowały. Pomimo, iż nie ma określonego kryterium dla określenia terminu ważności zezwolenia, ustawodawca stanowiąc „nie dłużej niż 10 lat” zezwala na ustanowienie terminu krótszego jednakże wtedy, gdy okoliczności faktyczne sprawy będą przemawiały za takim rozwiązaniem.

W wyroku z dnia 27 stycznia 2006 r. (**sygn. akt III SA/Wr 496/04**) Sąd podzielił stanowisko organu II instancji, że według ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.), zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane jest dla konkretnie oznaczonego przedsiębiorcy i dla określonego punktu sprzedaży.

W wyroku zaś z dnia 20 stycznia 2006 r. Sąd zwrócił uwagę na unormowania zawarte w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002, Nr 147, poz. 1231 ze zm.), z których wynika, że sprawa sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży jest indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej (**sygn. akt III SA/Wr 408/05**). Jednakże ustalenie opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych nie podlega rozstrzygnięciu w trybie decyzji administracyjnej, gdyż ustalenie opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest czynnością materialno - techniczną dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisu prawa, dokonywania w trybie pozaprosesowym przez właściwy organ lub w drodze samoobliczenia, co z kolei wyklucza decyzyjny tryb ustalania tej opłaty. Obowiązek uiszczenia opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych ma charakter publicznoprawny, wspomniana zaś opłata jest źródłem dochodów publicznych gminy. Publicznoprawna opłata za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należna w chwili jej uiszczenia, nie traci przymiotu opłaty należnej wskutek cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 10 te samej ustawy, co oznacza, że nie podlega ona zwrotowi za niewykorzystany okres zezwolenia

Rozdział V

Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

Wśród spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony przeważały orzeczenia w przedmiocie zdolności do służby wojskowej, choć pojawiały się sprawy dotyczące innych materii, takich jak np. odmowa odroczenia zasadniczej służby wojskowej, określenie zdolności do służby wojskowej i wypłaty odszkodowania, badanie kontrolne rencisty wojskowego, czy odmowa uznania żołnierza za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu osobę bliską.

Wskazać należy, że w większości przypadków Sąd uchylił decyzje organów obydwu instancji. Podstawę uchyleń stanowiły uchybienia proceduralne w postaci naruszenia art. 6-8,11,15, 75, 77 § 1, 80, 107 § 3 kpa. Wskazane przepisy procedury administracyjnej naruszane były zazwyczaj łącznie, jednak zdarzały się naruszenia tylko poszczególnych z nich.

Polegały one na tym, że organy orzekające nie badały i nie oceniały 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. Często błędnie ustalały przesłanki warunkujące stopień zdolności do służby wojskowej. Zaś 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 przedstawiały też powodów użycia znajdujących się w opisach niektórych schorzeń pojęć niedookreślonych, takich jak „nieznacznie” i „znacznie” upośledzających m.in. sprawność ustroju, których zastosowanie miało wpływ na proces decyzyjny. Pośród orzeczeń związanych z określeniem zdolności do służby wojskowej znalazła się sprawa, w której Sąd uchylił decyzję I i II instancji z powodu naruszenia art. 139 kpa. Wojewódzka Komisja Lekarska uchyliła bowiem orzeczenie organu I instancji, uznające skarżącego za czasowo niezdolnego do odbycia zasadniczej służby wojskowej przez okres 24 miesięcy (kat. B 24), po czym rozstrzygnęła sprawę na jego niekorzyść uznając go za czasowo niezdolnego do służby wojskowej tylko przez okres 6 miesięcy (kat. B 6) i to bez wykazania jakichkolwiek okoliczności, które by uzasadniały uznanie, że orzeczenie organu I instancji rażąco naruszało prawo czy interes społeczny (**wyrok z dnia 12 lipca 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 762/05**).

Z kolei w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 676/05 uchylono decyzje obydwu instancji z tej przyczyny, iż po zakończeniu postępowania w sprawie decyzją ostateczną pojawił się nowy dowód, w związku z czym pojawiły się nowe okoliczności faktyczne. Okoliczności te mogłyby mieć zaś wpływ na odmienne

rozstrzygnięcie sprawy zakończonej zaskarżoną do Sądu decyzją ostateczną (wyrok z dnia 7 czerwca 2006r.).

W orzeczeniu obejmującym swym zakresem odmowę odroczenia zasadniczej służby wojskowej Sąd uchylił podjęte decyzje, gdyż zostały wydane bez uwzględnienia norm prawa materialnego zawartych w art. 39 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP (t.j. Dz.U. z 2004r., Nr 241, poz. 2416 ze zm.), oraz bez zachowania zasad przewidzianych w art. 7, 77 § 1 i 80 kpa.

W jednej z tych spraw uchylono podjęte decyzje wobec tego, że organy wojskowe orzekły w oparciu o przepisy rozporządzenia 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, Załącznik nr 2), a powinny w oparciu o rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach wraz z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia (Dz.U. z 1992r. Nr 57, poz. 278 ze zm.) – wyrok z dnia 8 czerwca 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 678/05**. (W sprawie o **sygn. akt IV SA/Wr 677/05** miała miejsce sytuacja odwrotna – wyrok z dnia 8 czerwca 2006r.).

W wyroku z dnia 19 lipca 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 444/05** Sąd uznał wniesioną skargę za zasadną z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego, nie zostały bowiem prawidłowo ustalone przesłanki warunkujące stopień zdolności do służby wojskowej stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia 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. W sprawie o **sygn. akt IV SA/Wr 38/06** (wyrok z dnia 12 lipca 2006r.) orzeczenia zostały wydane z naruszeniem § 8 ust. 1 powyższego rozporządzenia oraz przepisu § 34 pkt 10 Załącznika Nr 2 do niego, a w sprawie **sygn. akt IV SA/Wr 697/05** (wyrok z dnia 6 czerwca 2006r.) bez uwzględnienia norm prawa materialnego zawartych w art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP oraz z naruszeniem art. 7, 77 § 1 i 80 kpa.

W rozpatrywanej sprawie o **sygn. akt IV SA/Wr 667/04** (wyrok z dnia 23 lutego 2006r.) Sąd stwierdził naruszenie przepisu § 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach bowiem w zaskarżonych orzeczeniach nie przedstawiono oceny, o jakiej przepis ten mówi. Mianowicie, czy zespół kilku chorób nie spowodował ograniczenia, które daje podstawę zakwalifikowania osoby badanej do niższej kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej.

Odnotowano także przypadki stwierdzenia nieważności zaskarżonych orzeczeń, wśród których znajdowały się sprawy w przedmiocie zdolności do służby wojskowej.

Powodem stwierdzenia nieważności orzeczeń było to, że odwołania od nich zawierały brak formalny – brak podpisu strony, którego nie uzupełniono w toku postępowania. Skoro organ odwoławczy bez wzywania do uzupełnienia tego braku rozpoznał sprawy, co jest rażącym naruszeniem prawa z art. 156 § 1 pkt 2 kpa,

znalazło to odzwierciedlenie w wydanych wyrokach (wyrok z dnia 15 lutego 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 411/04**, wyrok z dnia 18 lipca 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 79/06**, wyrok z dnia 21 czerwca 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 738/05**).

Sprawy kombatanckie.

Sprawy z omawianego zakresu, przede wszystkim, dotyczyły pozbawienia uprawnień kombatanckich, odmowy przyznania uprawnień kombatanckich oraz spraw związanych z uprawnieniem do świadczenia pieniężnego.

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

W części spraw objętych przedmiotami wskazanymi na wstępie, Sąd skargi oddalił nie dopatrując się naruszeń prawa materialnego i procesowego.

Wśród orzeczeń uchylających zaskarżone decyzje znaczną grupę stanowiły te, w których podstawę uchyleń stanowiły w szczególności uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 1 i § 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 nie wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, co mogło mieć istotny wpływ na jej wynik. Nadto decyzje nie wyjaśniały przesłanek ich podjęcia nie zawierając szczegółowych uzasadnień.

Prócz tych naruszeń procedury pojawiły się też inne polegające na tym, że:
-organ samodzielnie zakwalifikował pismo skarżącego jako wniosek o uchylenie decyzji własnej w trybie art. 154 kpa, tymczasem zobowiązany był do wyjaśnienia z udziałem skarżącego, na podstawie jakich przesłanek żąda on ponownego przeprowadzenia postępowania zakończonego decyzją ostateczną, a następnie przyjęcia właściwego trybu weryfikacji decyzji. Niewyjaśnienie tej kwestii i potraktowanie wniosku skarżącego jako żądania rozpoznania sprawy w trybie art. 154 kpa stanowi naruszenie tego przepisu w związku z art. 9 kpa (**wyrok z dnia 12 lipca 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 815/05**);

- organ II instancji winien był po ponownym rozpatrzeniu sprawy uchylić decyzję własną jako wydaną z naruszeniem przepisów o właściwości, a następnie umorzyć postępowanie w trybie art. 105 § 1 kpa i jako organ niewłaściwy przekazać podanie skarżącego wraz z aktami sprawy właściwemu miejscowo organowi emerytalno-rentowemu. Tymczasem ten rozpoznał sprawę nienależącą do zakresu jego właściwości (**wyrok z dnia 24 sierpnia 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 515/05**);

- organ odwoławczy, w sytuacji uchylenia decyzji organu I instancji, powinien jednoznacznie, w sposób niebudzący żadnych wątpliwości określić własne stanowisko w kwestii wadliwości postępowania przed organem I instancji, czego nie uczynił. Uchylenie zaś decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ze względów odmiennych niż określone w przepisie art. 138 § 2 kpa jest niedopuszczalne (**wyrok z dnia 31 maja 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 486/05**);

- naruszono art. 61 § 1 i § 3 kpa. W aktach sprawy brak jest wniosku skarżącego wszczynającego postępowanie. Jego brak uniemożliwił Sądowi m.in. kontrolę, czy postępowanie zostało wszczęte we właściwym trybie, a żądanie strony prawidłowo rozparzone (**wyrok z dnia 5 kwietnia 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 246/05**);
- w jednej z rozważanych spraw organy dokonały oceny przyczyn wznowienia postępowania przed wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania, co stanowi naruszenie zasady, w myśl której, ustalenie wystąpienia podstaw wznowienia postępowania może nastąpić wyłącznie w toku postępowania wznowionego, prowadzonego zgodnie z regułami prawa procesowego (**wyrok z dnia 31 maja 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 571/05**);
- w innej rozstrzygnięto sprawę w oparciu o przepis, o którego niekonstytucyjności orzekł Trybunał Konstytucyjny (**wyrok z dnia 10 maja 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 873/05**);
- w pozostałych naruszono art. 57 § 1 kpa albo art. 9 kpa (**wyrok z dnia 6 kwietnia 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 220/05, wyrok z dnia 17 maja 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 485/05**). Zaznaczyć również trzeba, że w przedstawianym zakresie przedmiotowym Sąd uchylał również decyzje z takich powodów, iż:
 - uznał, czego organ nie uczynił, że dziecko poczęte pod warunkiem, że urodzi się żywe musi być traktowane z punktu widzenia prawa na równi z dzieckiem już urodzonym, jeżeli sfery ich uprawnień pokrywają się, przy czym jedną z takich sytuacji jest podleganie represjom w hitlerowskich więzieniach, obozach koncentracyjnych i ośrodkach zagłady (**wyrok z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 798/04**), (podobnie w wyroku z dnia 14 czerwca 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 746/05).

Wśród orzeczeń Sądu wydanych w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień do świadczenia pieniężnego i w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich można odnotować i te, którymi prócz decyzji wydanych w I i II instancji uchylono także inne orzeczenia. Np. w wyroku z dnia 1 lutego 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 487/04** uchylone zostało także postanowienie wydane w trybie art. 134 kpa. Sąd stwierdził, iż naruszono art. 9 kpa, gdyż nie zwrócono się do strony skarżącej o sprecyzowanie zgłoszonego przez nią żądania. Naruszono też art. 7 i 77 kpa - odstąpiono od ustalenia, czy w sprawie wystąpiły przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 kpa. Jedynie w wypadku jednoznacznego stwierdzenia, opartego na stosownym oświadczeniu strony skarżącej, że wniesione przez nią pismo stanowi tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, istniałyby podstawy do rozważenia możliwości wydania postanowienia w trybie art. 134 kpa. Jego podjęcie przed dokonaniem tych ustaleń stanowiło naruszenie art. 7 i 77 kpa.

Z treści zaskarżonej decyzji oraz postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania wynika, że Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych rozpoznał sprawę tak, jak gdyby rozpoznawał ją w wyniku wniosku strony o ponowne jej rozpoznanie, zastępującego odwołanie od decyzji nieostatecznej.

Z kolei w sprawie **sygn. akt IV SA/Wr 257/06** przed wydaniem decyzji ostatecznej będącej przedmiotem osądu doszło do wydania szeregu rozstrzygnięć organu administracji w granicach tej samej sprawy, które należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Sąd w wyroku z dnia 18 września 2006r. wydanym w tej sprawie wskazał, że rozpoznanie sprawy w trybie art. 154 § 1 kpa bez uprzedniego ustalenia dokładnego przedmiotu żądania wszczynającego postępowanie administracyjne stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na jego wynik.

W omawianym zakresie spraw kombatanckich odnotować również można przypadki stwierdzania nieważności decyzji pozbawiających skarżących uprawnień kombatanckich. W jednej z nich Sąd orzekł we wskazany wyżej sposób, gdyż organ I instancji wydając decyzję naruszył art. 148 § 1 kpa, zaś organ II instancji utrzymał decyzję dotkniętą taką wadą w mocy, a tym samym dopuścił się rażącego naruszenia prawa (**wyrok z dnia 25 lipca 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 125/06**). Z kolei w wyroku z dnia 5 września 2006r., **sygn. akt IV SA/Wr 98/06** Sąd wskazał, że w postępowaniu wznowionym z urzędu powinna być oceniona doniosłość podstawy wznowienia. Jeżeli organ wznowiając postępowanie wskazał, iż w sprawie wyszły na jaw istotne nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, a we wznowionym postępowaniu stwierdził brak jakiegokolwiek nowej okoliczności faktycznej lub nowego dowodu, to w sposób rażący narusza prawo proceduralne. Chodzi w szczególności o przepisy art. 145 § 1, 147, 149 § 2 kpa w związku z art. 107 § 3 kpa.

Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte z urzędu i to organ powinien był wykazać, że konkretna nowa okoliczność faktyczna czy nowy dowód wyszły na jaw i czy to jest istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, czego nie uczynił.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na sprawę **sygn. akt IV SA/Wr 39/05**, w której wyrokiem z dnia 8 marca 2006r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę w przedmiocie odmowy przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego. Sąd wyraził pogląd, że z gramatycznej wykładni przepisu art. 2 pkt 2 lit a ustawy 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 wynika, że prawem do świadczenia objęto przypadki represji zaostrożonej w stosunku do obowiązku pracy na terenach okupowanych, bądź samej deportacji. Zdaniem Sądu odmienna – rozszerzająca wykładnia tego przepisu nie byłaby uprawniona, jako sprzeczna z dosłownym brzmieniem przepisu, który nie przewiduje wyjątków od warunku deportacji, i wykraczałaby poza wskazany w tytule ustawy zakres regulacji, a ponadto czyniłaby zbędną regulację zawartą w art. 2 pkt 1 tej ustawy, skoro praktycznie każda praca przymusowa, wykonywana przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz III Rzeszy w latach 1939-1945, uprawniałaby do świadczenia.

Z kolei przyznanie prawa do świadczenia pieniężnego tylko pewnej ściśle określonej grupie osób dotkliwie represjonowanych, z pominięciem osób, które doznały represji mniej dolegliwych (bez deportacji), pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą państwa prawnego oraz zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji.

Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych, sprawy z zakresu inspekcji pracy.

W sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wypowiadał się w zakresie dotyczącym nauczycieli, statusu służb mundurowych, tj. żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy Straży Pożarnej, Służby Celnej oraz w sprawach z zakresu działania Inspekcji pracy.

Sąd orzekał w przedmiocie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i kontraktowego. W większości tych spraw Sąd skargi oddalał, a nieliczne uchYLENIA zaskarżonych decyzji wynikały głównie z naruszenia przepisów prawa procesowego, tj. przepisów art. 7, art. 77, art. 105 §1, art. 107 §3, art.156 §1 pkt 2 kpa.

W zakresie spraw dotyczących stosunków służbowych żołnierzy zawodowych Sąd orzekał w przedmiocie wypłaty zasiłku osiedleniowego, przyznania uposażenia zasadniczego wraz dodatkami, zwrotu wypłaconej odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby, wstrzymania wypłaty dodatku do uposażenia, zezwolenia na pobieranie nauki poza wojskiem i odmowy udzielenia pomocy w tym zakresie.

W większości tych spraw Sąd uchylał decyzje organów administracyjnych I i II instancji.

Podstawę uchyleń zaskarżonych decyzji stanowiły uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu przepisów art. art. 7, 77 §1,107 §1i §3 kpa tj. naruszenie 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. Sąd stwierdził ponadto naruszenie przepisów art. 104 i 105 kpa, dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego.

Podstawę uchylania decyzji wydanych w omawianym zakresie stanowiło również naruszenie przepisów prawa materialnego wyrażające się w błędnej wykładni mających zastosowanie w sprawie regulacji. W wyroku z dnia 25 stycznia 2006, **sygn. akt IV SA/Wr 190/04** Sąd stwierdził błędną interpretację przepisu art. §23 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie należności żołnierzy za podróże i przeniesienie służbowe (Dz. U. Nr 32, poz. 372) i uznał, że skoro skarżący spełnia przesłanki z §23 rozporządzenia to przysługuje mu się zasiłek osiedleniowy. W wyroku z dnia 4 stycznia 2006 r., sygn. akt 80/04 Sąd stwierdził naruszenie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 693) i §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy (Dz. U. Nr 90, poz. 1005). Zdaniem Sądu decyzja o wstrzymaniu wypłaty dodatku do uposażenia nie zawierała podstawy wstrzymania tego dodatku.

W wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. **akt 4 II SA/Wr 1273/03** Sąd stwierdził nieważność części zaskarżonej decyzji z powodu uchYLENIA przez organ odwoławczy ostatecznej decyzji organu I instancji, która nie była przedmiotem odwołania skarżącego.

W zakresie spraw stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji Sąd orzekał w przedmiocie przyznania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, przedłużenia okresu zawieszenia w czynnościach służbowych,

wymierzenia kary dyscyplinarnej, przyznania nagrody rocznej, zwrotu należności za podróże służbowe, zwolnienia ze służby, odmowy wypłacenia odsetek od wypłaconej pomocy finansowej.

W większości przypadków Sąd oddalał wniesione skargi. Jedno uchylene zaskarżonej decyzji spowodowane było naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, 77 §1, 107 §3 kpa oraz art. 10 §1 kpa. W kilku sprawach z omawianego zakresu Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji z powodu braku podpisania odwołania przez skarżącego w trybie art. 64 §2 kpa (**wyrok z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 152/05**), wydania zaskarżonej decyzji bez podstawy prawnej (wyrok z dnia 8 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 4/05) oraz braku przynależności rozpatrywanej sprawy do kategorii spraw administracyjnych (**wyrok z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 605/04**).

Sąd rozpatrywał ponadto nieliczne sprawy ze stosunków służbowych funkcjonariuszy Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Służby Celnej oraz sprawy z zakresu działania Inspekcji pracy.

W sprawach dotyczących funkcjonariuszy Straży Pożarnej Sąd orzekał w przedmiocie zmiany rozkładu czasu służby, uposażenia, mianowania na stanowisko służbowe, przyznania i wypłaty odprawy emerytalnej. Sąd nie dopatrył się naruszeń prawa materialnego i prawa procesowego i wniesione skargi oddalał.

W zakresie spraw funkcjonariuszy Służby Celnej skargi były oddalane. Sąd orzekał w przedmiocie zwolnienia ze Służby Celnej. Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 14 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 585/04**. W ocenie Sądu w świetle dyspozycji postanowień art. 26 pkt 7 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.), aby decyzja o zwolnieniu ze służby była zgodna z tym przepisem, musi zaistnieć przesłanka niemożności przeniesienia funkcjonariusza na inne stanowisko lub do innego urzędu celnego. Okoliczność „niemożności” nie dotyczy braku zgody funkcjonariusza na przeniesienie (tj. odmowy przeniesienia), a określa jedynie uprawnienie dyrektora do podjęcia decyzji o zwolnieniu ze służby, przy braku możliwości przeniesienia funkcjonariusza.

Sąd rozpatrywał tylko jedną sprawę z zakresu stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej. W wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 355/05** w przedmiocie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy Sąd uchylił decyzję I i II instancji. Przyczyną było naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 138, poz. 644). W omawianej sprawie organy obydwu instancji błędnie ustaliły początek biegu terminu przedawnienia roszczenia funkcjonariusza służby więziennej.

W zakresie spraw dotyczących Inspekcji pracy Sąd orzekał w przedmiocie nakazu wypłaty ekwiwalentu za urlop, nakazania zapewnienia pomieszczenia palarni dla pracowników, naliczenia i wypłacenia zaniżonego wynagrodzenia za pracę, wypłaty wynagrodzenia pracownikom szpitala, nałożenia grzywny w celu przymuszenia.

W przeważającej części uchylał zaskarżone decyzje stwierdzając naruszenie przepisów prawa procesowego (tj. przepisu art. 107 §1 kpa poprzez uznanie, że

zaskarżona decyzja jest podpisana przez niezidentyfikowaną osobę). W wyroku z dnia 10 maja 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 376/05** Sąd stwierdził naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 9 pkt 2a ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808 ze zm.) polegające na nieuzasadnionej odmowie wypłaty pracownikowi przez pracodawcę wypłaty ekwiwalentu za urlop.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia.

W zakresie zatrudnienia i bezrobocia rozpatrywano sprawy wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r., Nr 58, poz. 514, poz. ze zm.). Na wokandę trafiały również sprawy z tego zakresu wynikające z wejścia z dniem 1 czerwca 2004 r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekał najczęściej 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 uchylał zaskarżone decyzje organów administracyjnych I i II instancji.

Podstawę uchYLENIA zaskarżonych decyzji stanowiły uchybienia proceduralne polegające na naruszeniu przepisów 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 z niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, co mogło mieć wpływ na wynik rozstrzygnięcia sprawy. Sąd stwierdził ponadto naruszenie przepisu art. 10 kpa zawierającego zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu. Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 9 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 596/04** w którym Sąd przyjął, że podstawę skargi stanowi zarzut uniemożliwienia skarżącemu czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym oraz wadliwa ocena materiału dowodowego dokonana przez organy obu instancji w sprawie uznania za osobę bezrobotną i przyznania prawa do zasiłku. Zdaniem Sądu, załatwienie spraw administracyjnych z pominięciem gwarantowanych ustawowo praw podmiotowych strony, do której kierowane są jednostronne rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne), koliduje z podstawowymi zasadami prawa i postępowania administracyjnego, wyrażonymi w art. 7 i 10 § 1 kpa, a przez to narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego.

W świetle zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), prawo do dobrej administracji oznacza zagwarantowanie praw jednostki w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Treść zasady państwa prawnego, ze względu na swoje znaczenie w procesie urzeczywistnienia wolności i praw jednostki bezsprzecznie obejmuje prawo do rzetelnej administracji.

Prawo do dobrej administracji jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki ujętym w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Prawo to opiera się, w myśl art. 41 Karty, na przyjęciu jako zasady, że sprawy są rozpoznawane bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie, strona ma możliwość

przedstawienia swego stanowiska organowi przed rozstrzygnięciem, ma też dostęp do dotyczących jej praw dokumentów. Z rzetelnym postępowaniem administracyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy organ stosujący prawo postępuje zgodnie z przepisami procedury i dokonuje właściwej wykładni przepisów prawa materialnego. Wprawdzie Karta nie ma charakteru prawnie wiążącego, jednakże wyznacza standardy w zakresie przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela, które winny być urzeczywistniane przez organy administracji publicznej państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Sąd stwierdzał ponadto uchybienie przepisowi art. 61 kpa polegające na braku dokładnego ustalenia treści żądania strony przez organ administracyjny. W jednej ze spraw organ nie wskazał, zdaniem Sądu, w sposób jednoznaczny, którą z okoliczności organy administracyjne uznały za przesłankę do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 §1 pkt 5 kpa, w innej Sąd uznał, że organy obydwu instancji nie spełniły jednej z przesłanek obligatoryjnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 §1 pkt 4 kpa, a mianowicie nie ustaliły związku przyczynowego zachodzącego między toczącym się w sprawie postępowaniem administracyjnym a rozstrzygnięciem, które ma zapasć przed sądem powszechnym

Podstawę uchylenia decyzji wydanych w zakresie omawianych spraw stanowiło również naruszenie przepisów prawa materialnego. W wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 625/04** Sąd orzekł o błędnej wykładni mających zastosowanie w sprawie przepisów, tj. art. 37 k i 37 l cytowanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Sąd wyraził stanowisko, że z wykładni przepisów art. 37k i art. 37l ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, rozumianych jako regulujące „dotychczasowe zasady” obowiązujące do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz z treści normy art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 17 grudnia 2001 r. odsyłającej do stosowania tych przepisów po jej wejściu w życie, tj. po dniu 1 stycznia 2002 r. wynika, że niezależnie od spełnienia przed dniem 1 stycznia 2002 r. przez osobę zainteresowaną określonych w ustawie materialnoprawnych przesłanek dla ubiegania się o prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego, niezbędnym warunkiem wynikającym z art. 37l ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dla uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego jest złożenie stosownego wniosku, a zasiłek lub świadczenie przysługuje uprawnionemu od następnego dnia po złożeniu wniosku. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 644/05** 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. Organy administracyjne pominęły bowiem w swoich rozważaniach wnikliwą analizę zasadności odmowy skarżącej podjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., **sygn. akt 294/04** przyczyną uchylenia decyzji obu instancji było stwierdzenie przez Sąd niedopełnienia przez organy administracyjne ustawowego obowiązku określonego w art. 13 ust. 2, polegającego na wyznaczeniu skarżącej następnego terminu stawienia się w urzędzie pracy, zaś w wyroku z dnia 25 stycznia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 173/04** przyczyną uchylenia decyzji organu I i II instancji było stwierdzenie braku spełnienia się przesłanki z art. 28 ust. 1 ustawy

o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu powodującej ustanie prawa do pobierania świadczenia.

Jeżeli chodzi o sprawy z zakresu należności przedemerytalnych (zasilek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne) to w większości przypadków Sąd uchylał zaskarżone decyzje z powodu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego oraz przepisów prawa materialnego. Sąd stwierdził naruszenie wymienionych powyżej przepisów art. 7, art. 77 §1 i art. 107 §3 kpa, art. 9 kpa (wyrażającego obowiązek informowania o sytuacji stron przez organy administracyjne), a także błędne ustalenia co do przyczyn wznowienia postępowania wyrażone w art. 149 §1 i §2 kpa. W wyroku z dnia 10 sierpnia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 862/05** oraz w wyroku z dnia 29 marca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 86/05** Sąd uznał naruszenie przepisu art. 28 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wyrażającego obowiązek indywidualnego pouczenia osoby pobierającej świadczenie o okolicznościach powodujących ustanie prawa do jego pobierania. W wyroku z dnia 13 stycznia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 401/04** Sąd uznał naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 10 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 6 ust. 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 ze zm.), w związku z czym nie zostały wyjaśnione istotne w sprawie okoliczności. W wyroku z dnia 9 marca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 52/05** Sąd stwierdził naruszenie przepisu art. 371 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 346/06** Sąd uchylił decyzje obu instancji wyrażając pogląd, że skoro prawo do zasiłku przedemerytalnego ustaje z dniem niespełnienia warunków, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, to w istocie oznacza to zaistnienie okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego. Zdaniem Sądu użyte w przepisie art. 37 n ust. 1 wymienionej ustawy sformułowanie : dzień, w którym osoba uprawniona przestała spełniać warunki, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 należy interpretować jako utratę przez osobę uprawnioną cech osoby bezrobotnej. Przesłanka zarejestrowania się we właściwym urzędzie pracy dla miejsca zameldowania odnosi się przede wszystkim do momentu rejestracji, a po zmianie miejsca zamieszkania i zameldowania przestaje mieć charakter przesłanki materialno - prawnej, a staje się wymogiem ewidencyjnym, którego niedochowanie nie może skutkować utratą prawa do świadczenia przedemerytalnego. Nie ma podstawy prawnej do zastosowania sankcji utraty prawa do świadczenia przedemerytalnego w razie zmiany zameldowania albo miejsca pobytu osoby uprawnionej do takiego świadczenia, bowiem nie dochodzi wówczas do utraty statusu bezrobotnego.

Wskazać należy, że w sprawach z zakresu statusu bezrobotnego i należności przedemerytalnych tylko w nielicznej części Sąd skargi oddalał. Na uwagę zasługuje tutaj wyrok z dnia 2 marca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 888/04** o odmowie przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego, w którym Sąd nie uwzględnił dowodu skarżącej wymaganego do ustalenia jej okresu zatrudnienia niezbędnego do uzyskania świadczenia przedemerytalnego. Sąd wyraził stanowisko, że dowód ten nie był przedmiotem postępowania administracyjnego. Został przedłożony Sądowi już po wydaniu decyzji II instancji. Jeżeli skarżąca udokumentuje brakujący okres zatrudnienia do wymaganego ustawą okresu uprawniającego do uzyskania

żądanego świadczenia, zaskarżona decyzja będzie mogła być zmieniona w postępowaniu administracyjnym na korzyść skarżącej. Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 9 czerwca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 568/05** w przedmiocie odmowy uznania za osobę bezrobotną. W ocenie Sądu nie tylko tytuł właściciela nieruchomości rolnej powyżej 2 ha przeliczeniowych nie pozwala na przyznanie danej osobie statusu osoby bezrobotnej, lecz również współwłaściciela nieruchomości rolnej powyżej 2 ha przeliczeniowych nie pozwala na przyznanie danej osobie tego statusu.

Sąd orzekł ponadto w przedmiocie odmowy przyznania prawa do stypendium. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 633/05** uchylił zaskarżoną decyzję z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 55 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poprzez jego zawężającą interpretację. Zdaniem Sądu wykładnia ustawowego sformułowania „podjęcie dalszej nauki”, przyjęta przez organy orzekające, ma charakter zawężający. Według Sądu podjęciem dalszej nauki będzie zarówno rozpoczęcie nauki, jak też ponowne rozpoczęcie nauki uprzednio przerwanej, na poziomie wyższym, niż dotychczas ukończony. Zatem skarżąca, jako osoba bezrobotna o ukończonym wykształceniu średnim, która w okresie 6 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjęła ponownie dalszą naukę na poziomie wyższym, to znaczy w szkole wyższej w systemie studiów zaocznych, ma roszczenie o przyznanie jej stypendium przewidzianego w ustawie.

Sąd orzekł również w przedmiocie umorzenia pożyczki udzielonej z Funduszu Pracy i zaskarżone decyzje uchylał stwierdzając naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, 77 §1, 80 i 107 kpa.

W przedmiocie obowiązku zwrotu kosztów szkolenia Sąd rozpatrywał jedną skargę, którą oddalił.

Sprawy mieszkaniowe.

Sprawy z omawianego zakresu dotyczyły w większości dodatków mieszkaniowych. Orzecznictwo dotyczące tej instytucji prawa socjalnego jest kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej opartej na przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.).

Kontynuację tę widać np. w wyroku z dnia 16 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 524/04**, w którym skład orzekający przypomniał, iż przepis art. 7 ust. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nie stanowi podstawy do wydania decyzji zobowiązującej stronę do zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku mieszkaniowego w podwójnej wysokości. Zobowiązanie takie wynika wprost z mocy powyższego przepisu. Kompetencje organów administracji obejmują jedynie uchylenie, w wyniku wznowienia postępowania decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, w przypadku stwierdzenia, że dodatek przyznano na podstawie nieprawdziwych danych zawartych w deklaracji lub wniosku. W żadnym zaś przypadku przepis art. 7 ust. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie daje podstawy do rozszerzenia kompetencji organów administracji o rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych kwot dodatku mieszkaniowego. Należności te podlegają ściągnięciu w trybie postępowania egzekucyjnego w

administracji. Podstawą do wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest zapis art. 7 ust. 9 zd.2, w myśl którego należność obejmująca podwójną wysokość nienależnie wypłaconego dodatku mieszkaniowego, wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi, podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (por. wyrok NSA z 13.02.2002 r., Sygn. akt II SA/Gd 1083/00, OSP2003r., nr 6, poz.72; wyrok NSA z 10.04.2002 r., Sygn. akt II SA/Gd 1373/00, LEX nr 76111).

Uchylając natomiast decyzje administracyjne w przedmiocie dodatku mieszkaniowego Sąd czynił to nie tylko ze względu na braki w ustaleniach faktycznych dopatrując się naruszenia jednej z kardynalnych zasad postępowania administracyjnego, tj. art. 7 kpa. Podstawę uchyżeń stanowiły bowiem naruszenia także przepisów prawa materialnego. Np. w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 146/05** Sąd wyraził pogląd, iż do dochodu stanowiącego podstawę przyznania dodatku mieszkaniowego nie wlicza się wypłaconych kwot zaległych zasiłków rodzinnych. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, jak wykazuje omawiany przypadek, aby zaległe należne świadczenia rodzinne wypłacone z opóźnieniem, stanowiły dochód gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Tym bardziej, że zakres i cel obu świadczeń jest podobny, związany jest bowiem z uzyskaniem środków z pomocy publicznej na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych.

Podobnie w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 694/05** Sąd stwierdził, że osobą zajmującą lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującą na przysługujący lokal socjalny, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest lokator uprawniony do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu nakazującego opróżnienie wynajmowanego lokalu, jednocześnie zobowiązany do opłacania właścicielowi odszkodowania z uwagi na zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Wbrew zarzutom skarżącego, skarżący nie może być uznany za osobę zajmującą lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującą na przysługujący lokal socjalny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych tylko ze względu na fakt złożenia w Wydziale Lokali Mieszkalnych i Użytkowych Urzędu Miejskiego we Wrocławiu wniosku o przydzielenie lokalu socjalnego i osiągnięcia przez rodzinę skarżącego niskich dochodów.

Powodem kasowania orzeczeń w powyższym przedmiocie było także uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności aktu normatywnego powołanego w podstawie prawnej decyzji. Brano tu pod uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt KP 4/05 (Dz. U. z 2006 r. Nr 84, poz. 587), którym Trybunał ten orzekł, że art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003r. Nr 203, poz. 1966) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) jest niezgodny z art. 6 ust. 1 powołanej wyżej ustawy (**wyrok z dnia 12 lipca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 766/05**).

Warto jednakże przy tym zauważyć, że choć powodem uchylenia zaskarżonej decyzji były naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, 77 i 80 kpa to wytykając braki w postępowaniu administracyjnym Sąd rozstrzygał jednocześnie istotne kwestie prawnomaterialne. Tak np. w wyroku z dnia 28 marca 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 300/05** Sąd wyraził pogląd, iż za przyjęciem wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego przemawiają również zasady doświadczenia życiowego. Z ekonomicznego punktu widzenia nie wydaje się bowiem racjonalne prowadzenie czterech oddzielnych gospodarstw domowych przez osoby blisko spokrewnione i zamieszkujące w jednym lokalu mieszkalnym, jeżeli trzy z tych osób pozbawione są własnych źródeł utrzymania i korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej.

Na istotną kwestię z punktu widzenia orzecznictwa sądownoadministracyjnego zwrócono uwagę w wyroku z dnia 4 stycznia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 348/04**. Uchylając zaskarżoną decyzję organu odwoławczego Sąd wskazał, iż organ ten przy ponownym rozpatrywaniu sprawy winien przeanalizować, czy zachodzą podstawy prawne do traktowania spraw dodatków mieszkaniowych jako spraw z zakresu pomocy społecznej skutkujące właściwością pierwszoinstancyjną organów pomocy społecznej a nie samorządu gminnego w tychże sprawach. Jeżeli podstawy takie istnieją i zostaną należycie udokumentowane, to należy zbadać i udokumentować źródło prawa Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu do samodzielnego upoważnienia pracowników Ośrodka do podejmowania decyzji w tym zakresie w jego imieniu. Z uwagi na to, że organ nie dołączył do akt sprawy jakichkolwiek materiałów w sygnalizowanym przez Sąd zakresie, sprawa ta wymyka się jego kontroli. Rozstrzygnięcie podjęte przez organ odwoławczy powinno stanowić funkcję dokonanych przez organ ustaleń we wskazanym przez Sąd przedmiocie i zakresie. W większości przypadków jednak Sąd skargi oddalił nie dopatrując się naruszenia przepisów postępowania ani norm prawa materialnego.

Do kategorii spraw mieszkaniowych można zaliczyć również sprawy dotyczące równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

W tych przypadkach Sąd uchylając decyzję administracyjną nakazywał np. ustalenie istotnych okoliczności sprawy takich jak ustalenie powierzchni mieszkalnej jaką zajmuje skarżący i czy powierzchnia ta odpowiada normom zaludnienia. Na konieczność ustalania zajmowanej powierzchni mieszkalnej przez funkcjonariusza w przypadku współwłasności domu jednorodzinnego, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 23 lipca 1999 r., sygn. akt I SA 866/98, LEX nr 48581 oraz w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt I SA 658/99, LEX nr 55283 (**wyrok z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 247/06**).

Z kwestii materialnoprawnych warto w tym miejscu odnotować, iż interpretując treść przepisów art. 81 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.) Sąd stwierdził, iż przepis ten mówiąc o lokalu mieszkalnym nie wprowadza żadnego rozróżnienia, ani ze względu na tytuł prawny do tego lokalu, ani ze względu na rodzaj posiadanego lokalu. Z treści tego przepisu wynika, że strażak winien posiadać lokal mieszkalny. „Posiadanie” jest instytucją prawa cywilnego i w tym znaczeniu ustawodawca posługuje się tym pojęciem w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. W zakresie odnoszącym się do wymienionej wyżej instytucji odwołać się więc należy do

odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego i podnieść, że sprowadza się ono do wykonywania fizycznego władztwa nad rzeczą tak jak właściciel (posiadanie samoistne) bądź tak jak np. najemca, dzierżawca (posiadanie zależne).

Z zebranego w przedmiotowej sprawie materiału dokumentacyjnego wynika, że od dnia 6 listopada 2002 r. skarżący posiada lokal mieszkalny. W dniu 26 listopada 2003 r. skarżący wraz z żoną wykupili ten lokal mieszkalny. Nie było to pierwotne nabycie lokalu przez skarżącego, lecz wykupienie już prawnie posiadanego lokalu. Zmianie zatem uległ tytuł prawny z posiadania zależnego (najem) na posiadanie samoistne (własność). Przepisy prawne nie przewidują pomocy finansowej na przekształcenie prawa do lokalu, a taka sytuacja miała miejsce w przypadku skarżącego (**wyrok z dnia 11 stycznia 2006 r., Sygn. akt 231/04**).

Sąd natomiast zmienił dotychczasową linię orzecznictwa w sprawach dotyczących równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego przyznawanego na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.). W grę wchodził tu sposób rozumienia art. 92 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Przepis ten określający uprawnienia do równoważnika za brak lokalu, został umieszczony w rozdziale 8 ustawy zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”. Zgodnie z art. 88 ust. 1, policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Natomiast art. 95 ust. 1 pkt 2 ustawy, także zawarty w tym samym rozdziale, stanowi, że lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się policjantowi posiadającemu w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy.

Dokonując interpretacji art. 92 ustawy o Policji skład orzekający w niniejszej sprawie stanął na stanowisku, iż językowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że równoważnik taki może być przyznany, jeśli nie zachodzi negatywna przesłanka materialnoprawna w postaci dysponowania przez policjanta lub członków jego rodziny lokalem mieszkalnym w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Z akt sprawy wynika, że skarżący jest najemcą lokalu mieszkalnego położonego w Sz. Bezsporne też jest to, że Sz. jest miejscowością pobliską wobec W. (miejsce pełnienia służby skarżącego) w rozumieniu przepisu art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Szczegółowe zasady przyznawania, zwracania wyżej wymienionego równoważnika określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 100, poz. 918 ze zm.). Przepis § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia stanowi, że równoważnik przyznaje się, gdy policjant nie posiada m. in. lokalu mieszkalnego w miejscowości pobliskiej. Z kolei § 6 pkt 4 rozporządzenia zobowiązuje właściwy organ do wydania decyzji o cofnięciu równoważnika, jeśli w miejscu pełnienia służby lub w

miejsowości pobliskiej uzyskał lokal mieszkalny. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela wykładnię powyższych przepisów ustawy i rozporządzenia prowadzącą do rezultatu, iż nie można wiązać kwestii prawa do równoważnika pieniężnego z powierzchnią posiadanego przez policjanta lokalu mieszkalnego. Jediną bowiem okolicznością prawnie relewantną dla ustalenia prawa do równoważnika jest dysponowanie lokalem mieszkalnym. Jeśli natomiast taki lokal uzyskał, to okoliczność ta uzasadnia cofnięcie prawa do równoważnika. Trzeba bowiem mieć na uwadze nie to co ustawodawca chciał powiedzieć formułując daną normę, lecz to, co wyraził w przepisie, zwłaszcza, gdy przepis ten ma treść wyraźnie określoną, gdyż użyto w nim sformułowań o jednoznacznym językowo wydźwięku. Skład orzekający w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że ustawa o Policji i rozporządzenie inaczej skonstruowały zasady korzystania z przydziału lokalu i z pomocy finansowej, inaczej zaś z równoważnika pieniężnego. Przydział lokalu uzależniony jest bowiem od powierzchni zajmowanego przez policjanta lokalu - jeśli jest zbyt mała, to przysługuje mu prawo do lokalu. Natomiast w przypadku równoważnika pieniężnego za brak lokalu obowiązuje inna zasada - jego przydzielenie jest niedopuszczalne, a przyznany równoważnik podlega cofnięciu, jeśli policjant nabył lokal we właściwej miejscowości, przy czym nie ma prawnego znaczenia powierzchnia mieszkalna tego lokalu (**wyrok z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 302/06**). Warto przy tej okazji nadmienić, że kwestie te uczyniono przedmiotem narady sędziów Wydziału IV, którzy poglądy zawarte w cytowanym wyroku poparli.

Wreszcie za istotne z punktu widzenia omawianej kategorii spraw należy uznać orzeczenie z dnia 22 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 745/04** dotyczące odmowy przyznania pomocy pieniężnej na zwrot kosztów remontu domu opartej na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2006 r. o repatriacji (Dz. U. Nr 106, poz. 1118 ze zm.). Przepis ten stanowi, że repatriantowi, który przybył do Polski z terenów azjatyckich byłego Związku Radzieckiego i poniósł koszty związane z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, udziela się pomocy ze środków budżetu państwa na częściowe pokrycie poniesionych kosztów. Odnosząc się do konkretnego przypadku Sąd stwierdził, że w świetle postanowień art. 17 ust. 2 ustawy, miejscem osiedlenia się skarżącego jest zatem lokal przyznany przez Radę Miejską w B. na mocy uchwały z dnia 9 stycznia 1996 r. nr XX/141/96. Natomiast zakup innej nieruchomości jest indywidualną i samodzielną decyzją skarżącego, nie wynikającą z konieczności stworzenia skarżącemu i jego rodzinie warunków do osiedlenia się na terytorium RP.

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.). Podobnie jak w latach poprzednich w tych sprawach przeważającą przyczyną uwzględniania skarg były istotne uchybienia procesowe organów, najczęściej

sprowadzające się do naruszenia przepisów art. 7, art. 77 oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie, wobec kontynuacji dotychczasowej linii orzecznictwa, na uwagę zasługuje wyrok z dnia 12 maja 2006r. zapadły w sprawie o **sygn. akt. IV SA/Wr 433/05**, w którym Sąd na gruncie rozważań dotyczących konstytucyjnych źródeł pomocy społecznej wyraził pogląd, iż dedukowanie prawa do pomocy społecznej z art. 67 ust.2 Konstytucji RP jest wątpliwe, gdyż w tym zakresie chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania, co należy raczej łączyć z instytucją bezrobocia. Na gruncie tej samej sprawy podkreślono również, że zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 ustawy, pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przytoczony przepis wskazuje jako cel pomocy społecznej zaspakajanie „niezbędnych” potrzeb życiowych. Termin ten nie ma jednak praktycznego znaczenia, nie wskazuje bowiem zakresu owej niezbędności, która może obejmować tylko środki minimum biologicznej egzystencji człowieka, a może oznaczać zaspokojenie także różnorodnych potrzeb społecznych. Celowe wydaje się interpretowanie tego terminu w drugim rozumieniu pojęcia niezbędności potrzeb życiowych, jako bardziej odpowiadającemu duchowi ustawy i przyjętym międzynarodowym standardom w tym zakresie.

Kolejną grupę wśród spraw z zakresu szeroko pojętej pomocy społecznej stanowiły sprawy, w których przedmiotem skarg były rozstrzygnięcia organów znajdujące swoje oparcie w regulacjach powołanej wyżej ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003r o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.), dotyczące przyznania świadczeń w postaci zasiłku stałego, bądź świadczenia pielęgnacyjnego (32 sprawy). W przeważającym zakresie przedmiot sporu w tych sprawach, wobec faktu iż zgodnie art. 160 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) obowiązująca dotychczas ustawa z dnia 29 listopada 1990r. o pomocy społecznej utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej, tj. z dniem 1 maja 2004r.- stanowiły zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów przejściowych. Zgodnie z przepisem międzyczasowym art. 150 nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy nowej ustawy. Problem ten wyłonił się między innymi na gruncie sprawy o **sygn. akt IV SA/Wr 178/05** wyrok z dnia 10 kwietnia 2006r. W sprawie tej postępowanie administracyjne zostało zainicjowane wnioskiem z dnia 26 maja 2003r. o przyznanie zasiłku stałego (od maja tego samego roku), następnie zawieszono postanowieniem z dnia 9 czerwca 2003r., po czym podjęte w dniu 6 sierpnia 2004r. – po wyroku sądu powszechnego z dnia 9 czerwca 2004r. zaliczającego syna skarżącej do osób niepełnosprawnych ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy stwierdził, że wobec faktu, iż nowa ustawa nie przewidywała świadczenia w postaci zasiłku stałego dla osoby niepozostającej w zatrudnieniu w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, odpowiedniego do określonego w art. 27 starej ustawy, tym samym nie było możliwe przyznanie skarżącej żądanego świadczenia

ani w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990r., gdyż nie obowiązywała, ani też w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r., gdyż nie przewidywała przyznania takiego zasiłku, zasadnie organ I instancji umorzył postępowanie w tej sprawie, a organ II instancji zasadnie utrzymał to rozstrzygnięcie w mocy, pouczając skarżącą, że ustawa z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych wprowadziła od 1 maja 2004r. nowe świadczenie rodzinne w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, zastępującego dotychczasowy zasiłek stały. Na tle regulacji prawnych „nowej ustawy” o pomocy społecznej wyłoniło się również zagadnienie ustalania dochodu osób ubiegających się o świadczenia w przypadku posiadania gospodarstwa rolnego. W sprawie o **sygn. akt. IV SA/Wr 21/06** w wyroku z dnia 12 lipca 2006r. Sąd wyraził pogląd, że w przepisie art.8 ust. 9 tej ustawy ustawodawca ustanowił pewną fikcję prawną, przyjmując że z 1 hektara przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 194 zł. Przyjęte w tym przepisie bezwarunkowe domniemanie nie pozostawia organom swobody w zakresie ustalania kwot dochodu i uzależnienia jego wysokości od jakichkolwiek czynników mających wpływ na rzeczywistą wysokość dochodów osiągniętych z tytułu własności gospodarstwa rolnego. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują bowiem możliwości obalenia przez stronę ustanowionego przez ustawodawcę w tym zakresie domniemania. Jeśli zatem członek rodziny, ubiegający się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, wspólnie zamieszkuje i gospodaruje z osobą będącą właścicielem nieruchomości rolnej, to przy obliczaniu wysokości dochodu rodziny dla potrzeb świadczeń z pomocy społecznej zawsze uwzględnia się dochód miesięczny z 1 ha przeliczeniowego.

Następną grupę stanowiły skargi dotyczące rozstrzygnięć organów w przedmiocie usług opiekuńczych, w tym skierowania do domu pomocy społecznej. W tej grupie w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wr 845/04** Sąd, rozpatrując skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie wygaśnięcia decyzji kwalifikującej do domu pomocy społecznej, w wyroku z dnia 4 stycznia 2006r. zmierzył się z zagadnieniem dotyczącym zakresu regulacji zawartej w art. 149 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004r., o pomocy społecznej. W myśl bowiem tego przepisu zachowały moc decyzje o skierowaniu do domu pomocy społecznej oraz decyzje o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydane przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy, tzn. przed 1 maja 2004r. Na gruncie przywołanej sprawy, organy administracyjne interpretując treść regulacji nowej ustawy o pomocy społecznej przyjęły, że skoro decyzje kwalifikujące do domu pomocy społecznej wydane przed dniem 1 maja 2004r. nie zostały wymienione wśród decyzji, które zachowują moc po 1 maja 2004r., to począwszy od tego dnia z mocy prawa decyzje te wygasły i nie mogą wywoływać dalszych skutków. Sąd nie przychylił się do takiej interpretacji uznając ją za wątpliwą, bowiem - jak stwierdził - interpretacja taka zawęży zakres zastosowania przepisu materialnego ustalony za pomocą dyrektyw wykładni językowej. Z treści art. 19 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej jako przepisu prawa materialnego (tzn. przepisu podstawowego) wynika, że każdy, kto spełnił określone w nim przesłanki może ubiegać się o skierowanie do domu pomocy społecznej. Przewidziane w art. 19 ust. 1 ustawy ustalenie prawa do takiego domu wiąże się z przewidzianą w art. 55 „e” ust. 2 i 3 tej ustawy, jedną z form jego zaspokojenia, która stosownie do daty orzekania przybiera postać: 1) skierowania do

domu pomocy społecznej (umieszczenia w domu pomocy społecznej); 2) zakwalifikowania w domu pomocy społecznej (umieszczenia na liście oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej). Łączna wykładnia art. 19 ust. 1 w związku z art. 55 „e” ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do wniosku, że we wszystkich wskazanych przypadkach organy administracji orzekają w sprawach skierowania do domów pomocy społecznej dysponując prawem wyboru treści rozstrzygnięcia zależnie od okoliczności sprawy, a przede wszystkim zależnie od istnienia wolnych miejsc w tych domach i liczby oczekujących na skierowanie do nich. Oznacza to, że ustalone na rzecz danej osoby prawo do miejsca w domu pomocy społecznej jest realizowane przede wszystkim przez skierowanie (umieszczenie) w domu pomocy społecznej, a dopiero, gdy realizacja tego prawa w naturze nie jest od razu możliwa, poprzez zakwalifikowanie do domu pomocy społecznej (umieszczenia na liście osób oczekujących) z podaniem przewidywanego czasu oczekiwania. Należy zatem przyjąć, że zakwalifikowanie do domu pomocy społecznej jest równoznaczne z przyznaniem uprawnienia w postaci skierowania do takiego domu (umieszczenia w nim) po upływie określonego terminu. W konsekwencji skład sędziowski orzekający w niniejszej sprawie przyjął, że zakwalifikowanie do domu pomocy społecznej jest równoznaczne z przyznaniem uprawnienia w postaci skierowania do takiego domu, po upływie określonego terminu.

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 wskazanej powyżej ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.). W tym zakresie na tle stanu faktycznego sprawy o **sygn. akt IV SA/Wr 140/06**, tj. wobec osobnego zamieszkiwania (rozwiedzionych) rodziców przy jednoczesnym dobrowolnym wsparciu finansowym byłego małżonka skarżącej, oraz jego udziale w wychowaniu dzieci, powstał spór dotyczący wykładni przepisu art. 7 pkt 5 tej ustawy, zawierającego przesłankę wykluczającą przyznanie zasiłku rodzinnego w związku z art. 3 pkt 17 cytowanej ustawy, który z kolei definiuje pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko. Zdaniem Sądu (wyrok z dnia 31 sierpnia 2006r.) ustalenie przez organ okoliczności osobnego zamieszkiwania i gospodarowania rodziców, nie jest wystarczającą podstawą do przyjęcia, że rodzic zamieszkujący wyłącznie z dzieckiem jest osobą samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Odrębne zamieszkiwanie rodziców nie wyklucza bowiem wspólnego wychowywania dzieci. Sąd wskazał jednocześnie, że nie można utożsamiać wspólnego wychowania dzieci z zamieszkiwaniem w tym samym domu i prowadzeniem wspólnego gospodarstwa przez rodziców dzieci. Wprawdzie okoliczności te niewątpliwie sprzyjają realizacji obowiązków rodzicielskich, na które składa się również wychowanie, lecz nie uzasadnia to automatycznie uznania, że oddzielne zamieszkiwanie rodziców i prowadzenie przez nich odrębnego gospodarstwa domowego świadczy o samotnym wychowaniu dziecka przez jednego z rodziców.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2006r. **sygn. akt IV SA/Wr 743/05**, którym uchylono decyzję organu I i II instancji w przedmiocie odmowy udzielenia pomocy

społecznej w formie bezpłatnych obiadów wyrażono pogląd, że niewłaściwe zachowanie się osoby uprawnionej do pomocy społecznej, polegające na agresji słownej, czy też naruszeniu zasad współżycia społecznego (podczas korzystania z tej pomocy) niejednokrotnie wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w ustawie kodeks wykroczeń i powinno być przedmiotem stosownego doniesienia odpowiednim organom, które ustawowo zajmują się przestrzeganiem porządku prawnego. Jednakże w żadnym przypadku nie może być ono zwalczane w drodze zastosowania jako „ swoistej sankcji” przepisów ustawy o pomocy społecznej poprzez wydanie negatywnej decyzji, odmawiającej przyznania świadczenia niepieniężnego w postaci posiłku.

Dokonując analizy zapadłych w minionym roku orzeczeń w sprawach z zakresu pomocy społecznej należy uwzględnić również wyroki wydane w sprawach, w których przedmiotem skargi były rozstrzygnięcia organów wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 kwietnia 2005r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.). Podkreślenia wymaga, iż z uwagi na fakt, że wskazana ustawa obowiązuje dopiero od 1 czerwca 2005r., w ramach czasowych 2006r. rozpatrzono stosunkowo niewiele spraw dotyczących przyznania zaliczki alimentacyjnej. Nadto wobec okoliczności, iż określone ustawowo zasady przyznawania zaliczek alimentacyjnych są normami o charakterze związanym we wskazanym okresie sprawozdawczym na gruncie prawomocnych wyroków zapadłych w tych sprawach, nie wystąpiły istotne z punktu widzenia sprawozdawczości problemy orzecznicze.

Sprawy samorządowe.

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego rozpatrywanych przez sąd na podstawie skarg przeciw uchwałom lub zarządzeniom organów jednostek samorządu terytorialnego dominowały skargi wojewody (34), a następnie według kolejności: skargi osób prywatnych (1), prokuratora (2). Pozostałe sprawy były rozpatrywane na podstawie skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody. Wynika z tego, że wojewoda w relatywnie dużym zakresie nie stosował formy rozstrzygnięcia nadzorczego, zastępując je skargą do sądu. W jednej ze skarg prokuratora sąd stwierdził nieważność zaskarżonego aktu, a w drugiej oddalono skargę.

Szkoły i placówki oświatowe.

Największą ilość skarg Wojewoda złożył w przedmiocie uchwalania regulaminów przyznawania i wypłacania niektórych składników wynagrodzenia oraz nagród z funduszu specjalnego przyznawanych nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Skargi w tym zakresie, wnoszone przez Wojewodę, w dużym zakresie zostały uwzględnione (wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 345/05**, w sprawie uchwały Rady Powiatu D. w przedmiocie określenia wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom dodatków; wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr**

366/05, w sprawie uchwały Rady Gminy L. w przedmiocie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania na rok budżetowy 2005; wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 354/05**, w sprawie uchwały Rady Miejskiej J-L. w przedmiocie uchwalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla niektórych stanowisk i funkcji jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina J-L.; wyrok z dnia 31 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 502/05** w sprawie uchwały Rady Miejskiej w B. w przedmiocie ustalenia regulaminu przyznawania, obliczania i wypłacania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli; wyrok z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie uchwały Rady Miejskiej Miasta Ś-Z. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowego nauczycielom; wyrok z dnia 5 września 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 396/05** w sprawie uchwały Rady Gminy w M. w przedmiocie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku nauczycieli, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę M. w 2005 r.; wyrok z dnia 19 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 313/05** w sprawie uchwały Rady Gminy w R. w przedmiocie regulaminu dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz ich obliczania i wypłacania.

Przy skargach jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze, wszystkie wyroki zostały wydane na korzyść organu nadzoru, poprzez oddalenie większości skarg. Wyrokiem z dnia 31 maja 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 294/06**, sąd oddalił skargę Gminy L. na rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy L. w sprawie uchwalenia regulaminu przyznawania i wypłacania niektórych składników wynagrodzenia oraz nagród z funduszu specjalnego i dodatku mieszkaniowego nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych Gminy L. na 2006 r. Wyrokiem z dnia 31 maja 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 304/06**, sąd oddalił skargę Gminy Miejskiej D. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały dotyczącej regulaminu wynagradzania dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego.

Z powyższych przykładów wynika, że problematyka ta stanowiła istotny problem w relacjach między jednostkami samorządu terytorialnego a organem nadzoru – Wojewodą Dolnośląskim.

W uzasadnieniach do powyższych wyroków Sąd wskazał, wśród najczęstszych naruszeń prawa, niestosowanie ścisłej wykładni norm kompetencyjnych oraz naruszenie zakazu stosowania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogi. Zdaniem Sądu, organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przykładowo, nie można w normatywnym akcie wykonawczym powtarzać czy modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej. Została w ten sposób podtrzymana linia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK nr U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5 poz. 99, s. 42), Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r., OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704)

W zakresie odpłatności za korzystanie z przedszkoli, wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 94/06**, Sąd stwierdził niezgodność z prawem § 1, § 2 ust. 1, ust. 4, ust. 7, § 3 uchwały Rady Miejskiej w G. w przedmiocie ustalenia czasu zajęć wychowawczo – dydaktycznych przeznaczonych na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz w sprawie odpłatności w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej o oddziale żłobkowym prowadzonym przez Gminę Miejską G. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd uznał, że została naruszona zasada równego traktowania podmiotów prawa posiadających wspólną cechę. Powyższe naruszenie prawa polegało na przyjęciu przez Radę niejasnego kryterium dokonania zwrotu rodzicom dzieci uczęszczających do przedszkola opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu oraz zróżnicowania opłat w zależności od liczby dzieci z jednej rodziny uczęszczających do przedszkola.

Statuty samorządowych jednostek organizacyjnych.

Wyrokiem z dnia 11 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 533/04**, 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 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.). W uzasadnieniu Sąd wskazał, że brak jest upoważnienia ustawowego do stanowienia przez organ wykonawczy gminy przepisów prawa miejscowego w zakresie organizacji instytucji gminnej, a rada gminy przy braku takich przepisów, nie może przy pomocy przepisów najniższej rangi w hierarchii źródeł prawa – jakimi są przepisy prawa miejscowego – delegować wyłącznej kompetencji do tworzenia przepisów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Wyrokiem z dnia 11 maja 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 582/04**, sąd oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu G. w sprawie utworzenia i nadania statutu zespołowi placówek o nazwie Powiatowe Centrum Poradnictwa Psychologicznego – Pedagogicznego i Doskonalenia Nauczycieli w G. W uzasadnieniu Sąd uznał, że nie wymienienie w uchwale organu powiatu wszystkich przepisów, na podstawie których dana uchwała została podjęta, o ile istnieje podstawa prawna danej regulacji, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, dającego podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały.

Gospodarka komunalna, gospodarowania mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy.

Wyrokiem z dnia 17 maja 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 451/05**, Sąd orzekł o niezgodności z prawem uchwały Rady Gminy K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy K. Sąd stwierdził, że przepisy uchwały w zaskarżonym zakresie w sposób istotny naruszają art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 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.) W § 2 ust. 1 pkt 1 zawarto przepis, że za osoby spełniające warunki oddania w najem na czas nieoznaczony lokalu mieszkalnego uważa się osoby zamieszkałe w gminie K. przez okres co najmniej 5 lat poprzedzającym datę złożenia wniosku o najem lokalu mieszkalnego. Zapis taki zdaniem Sądu wprowadził nieuzasadniony prawnie podział mieszkańców gminy (wśród tych, którzy spełniają warunki do uzyskania najmu lokalu) łącząc z tym określone skutki. Zdaniem Sądu każdy mieszkaniec gminy powinien posiadać jednakowe prawo do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego, a zróżnicowanie tych uprawnień może wynikać jedynie ze szczególnych przepisów ustawy. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71 poz. 733 ze zm.), przewiduje możliwość zróżnicowania sytuacji poszczególnych członków wspólnoty mieszkaniowej, w tym także w ten sposób, że w art. 21 udziela radzie gminy upoważnienia do stanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego poszczególnych gmin. Taki sposób ustawowej regulacji prowadzi jednak do wniosku, że ustawowe upoważnienie przyznane radzie gminy do stanowienia zasad wynajmowania tego rodzaju lokali (art. 21 ust. 3 cyt. ustawy) może dotyczyć jedynie kwestii wyraźnie wskazanych w ustawie.

Wyrokiem z dnia 2 czerwca 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 596/05**, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów uchwały Rady Miejskiej w O. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zdaniem Sądu rada nie miała upoważnienia do określenia elementów składowych czynszu, gdyż taka umowa podlega ograniczeniom przez przepisy prawa regulującą kwestie związane z najmem. Sąd uznał także, że Rada Gminy nie może ograniczać uprawnień wójta do dysponowania gminnym zasobem mieszkaniowym poprzez ustanowienie podmiotowych wyłączeń w zakresie dostępu do lokali mieszkalnych wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego.

W wyroku z dnia 31 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 599/05**, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych przez Wojewodę przepisów uchwały Rady Miasta Ś. Z. w przedmiocie zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Ś. Z. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu nawet wtedy, gdyby służyło wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez wykładnię rozszerzającą czy zawężającą. Zdaniem Sądu błędnie

też przyjęto w uchwale, iż „podnajem lokalu mieszkaniowego z zasobu gminy wymaga pisemnej zgody Burmistrza Miasta”. Objęto zakresem uchwały sprawy należące do właściwości organu wykonawczego gminy, którym był w tym czasie zarząd gminy. Część z przepisów uchwały była ponadto sprzeczna z prawem materialnym zawartym w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733). Sąd uznał także, że Rada nie miała podstaw do uzależnienia w uchwale zasad udzielania bonifikaty od spełnienia określonych warunków, skoro zasady te zostały ustalone w ustawie bez upoważnienia co do możliwości ich uszczegóławiania.

Pomoc społeczna.

Wyrokiem z dnia 23 lutego 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 795/04**, Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu Z. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt dziecka w rozdanie zastępczej. Sąd stwierdził, że art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej pozwala właściwemu organowi, jakim w tym wypadku była rada powiatu, określić jedynie tak zdefiniowane warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat. Tymczasem zaskarżona uchwała określiła nie tylko warunki ale jednocześnie poprzez zwrot „przysługuje” rozstrzygnęła, kiedy rodzice dzieci przebywających w rodzinie zastępczej podlegają zwolnieniu całkowitemu lub częściowemu. Tym samym Rada Powiatu Z. jako organ stanowiący przejęła kompetencje organu wykonawczego - starosty, do rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych.

Wyrokiem z dnia 21 lutego 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 556/04**, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów uchwały Rady Powiatu w Ś. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia - Środowiskowym Domu Samopomocy w Ś. Uchwał w powyższej sprawie została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Dla rozstrzygnięcia powyższej sprawy istotna była wykładnia art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Sporne w sprawie było pojęcie „organizacja”. W ocenie Sądu, organ nadzoru zasadnie przyjął, że pojęcia tego nie należy rozumieć szeroko, w ujęciu prowadzącym do możliwości normowania organizacji ośrodka wsparcia. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że użyty w nim termin „organizacja” odnosi się do zwrotu „ponoszenia za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej”. Jest więc związane z kwestią odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. Prowadzi to ustalenia, że pojęcie „organizacja” powinno być ściśle odniesione do regulowania zasad odpłatności za świadczenia Powiatowego Ośrodka Wsparcia. Zdaniem Sądu, w części I uchwały Rada Powiatu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego uregulowała nie tylko organizację jednostki pomocy społecznej, jaką jest Powiatowy Ośrodek Wsparcia, ale przede wszystkim kwestie związane z zasadami korzystania z usług tego ośrodka przez użytkowników.

Stosunki pracy i stosunki służbowe z zakresu inspekcji pracy.

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 805/04**, Sąd stwierdził nieważność § 1 uchwały Rady Gminy D. K. w przedmiocie ustalenia najniższego wynagrodzenia dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w D. K. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ma prawo opiniować założenia i projekty aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Obowiązek zasięgnięcia opinii o założeniach i projektach takich aktów prawnych spoczywa na organach samorządu terytorialnego w zakresie podmiotowym, wyznaczonym postanowieniami art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo. Zatem przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały przez związek zawodowy, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego przepisu uchwały.

Powyższa linia orzecznicza została podtrzymana w wyroku z dnia 10 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 385/05** w sprawie skargi na uchwałę Rady Gminy Z. w przedmiocie najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Z. oraz ustalenia wartości jednego punktu w tabeli punktowych rozpiętości dla poszczególnych kategorii zaszeregowania.

Medale, odznaczenia i odznaki.

Nową problematyką, jaka pojawiła się w 2006 r., były skargi Wojewody Dolnośląskiego oraz Prokuratora na uchwały jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotach ustanowienia medali, odznak oraz odznaczeń.

Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 259/05**, Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu W. z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia medalu „W uznaniu zasług dla Powiatu Wołowskiego”. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził, że uchwała narusza przepis ustawy szczególnej, jaką jest ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. Ustawa ta nie przyznała bowiem radzie powiatu kompetencji do stanowienia prawa w zakresie ustanowienia odznak honorowych. Zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. „a” ustawy, odznaką honorową jest odznaka stanowiąca wyróżnienie za zasługi położone w działalności państwowej lub społecznej, stanowiącej istotny wkład w rozwój określonej dziedziny gospodarki lub administracji państwowej, rozwój określonego województwa albo rozwój określonej organizacji gospodarczej. W świetle powyższego medal za zasługi dla powiatu jest rodzajem odznaki honorowej. Sąd podkreślił, że przytoczony przepis nie udziela radzie powiatu kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia odznak, wzorów i zasad ich nadawania, a jedynie upoważnia organ stanowiący do podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia własnego herbu, flagi, emblematu, insygniów i innych symboli.

Powyższa linia orzecznicza została podtrzymana w wyroku z dnia 31 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 537/05**, po rozpatrzeniu skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy na uchwałę Rady Miejskiej w J. Ś. w przedmiocie ustanowienia odznaki „Zasłużony dla Gminy J. Ś”.

Innej problematyki z tego zakresu dotyczył wyrok z dnia 21 czerwca 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 432/05**, w sprawie skargi organu nadzoru na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w przedmiocie ustanowienia Honorowej Odznaki Dolnego Śląska i przyjęcia wzoru, opisu, zasad i trybu jej nadawania oraz noszenia. W powyższym wyroku Sąd stwierdził nieważność uchwały, ponieważ został naruszony art. 80 lit. „a” ustawy o samorządzie województwa. Ustanowienie takiej odznaki i sposobu jej noszenia w trybie uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego wymagało bowiem zgody Prezydenta RP.

Oplaty.

Wyrokiem z dnia 2 lutego 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr IV SA/Wr 465/04**, Sąd stwierdził nieważność § 2 ust. 1, 6 oraz 8 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej L. w przedmiocie ustanowienia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w granicach miasta L. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, na podstawie której została wydana zaskarżona uchwała, nie upoważnia rady gminy do ustalania stawek opłat dla określonej kategorii podmiotów. Dlatego też obniżenie opłat dla podmiotów wskazanych w uchwale narusza przytoczony przepis.

Wyrokiem z dnia 9 marca 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 743/04**, Sąd stwierdził nieważność: § 4 znowelizowanej uchwały Rady Miejskiej W. w przedmiocie wprowadzenia opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych położonych w granicach Miasta W. na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w części, w jakiej wprowadza ona zróżnicowane stawki opłat dotyczących reklam sponsorów imprez organizowanych przez Gminę W. i /lub jej jednostki organizacyjne, w czasie imprezy i w jej okolicach; reklam imprez gminnych z umieszczonym logo sponsora; tablic propagujących bezpieczeństwo ruchu drogowego, pod warunkiem, że treści reklamowe inne niż dotyczące bezpieczeństwa zajmą mniej niż 10% powierzchni reklamy; innych reklam (np. balony reklamowe); a także § 5 nowelizowanej uchwały w części, w jakiej wprowadza ona zróżnicowanie stawki opłat dotyczących stoisk handlowych tymczasowych nie będących obiektami budowlanymi umieszczonych podczas imprez organizowanych przez Gminę W. i/lub jej jednostki organizacyjne, np.: giełda staroci, jarmark świąteczny; akcji promocyjnych charakterze komercyjnym; akcji promocyjnych o charakterze społecznym, pod warunkiem, że akcje te nie są związane z promocją przedsiębiorcy, jego marki i wytwarzanych przez przedsiębiorcę towarów; imprez i festynów organizowanych i finansowanych przez Gminę W. i/lub jej jednostki organizacyjne. W uzasadnieniu wyroku Sąd uznał, że Rada Miejska wprowadzając w niniejszej uchwale zróżnicowanie stawek w zależności od treści reklamy oraz kategorii podmiotu zajmującego pas drogowy, naruszyła przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Zdaniem Sądu uszczegółowienie rodzaju zajęcia pasa drogowego nie może mieć charakteru

podmiotowego, skoro w myśl cytowanego przepisu zajęcie pasa ma wyłącznie charakter przedmiotowy, a organ stanowiący dokonując tego rodzaju konkretyzacji naruszył ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 9 maja 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 743/04**, w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego na uchwałę Rady Gminy R. w przedmiocie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego, Sąd stwierdził nieważność § 1 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie wprowadzającym opłaty za zajęcie pasa drogowego w celach niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. W uzasadnieniu wyroku Sąd uznał, że pojęcie „zajęcia pasa drogowego” z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie jest tożsame z „korzystaniem z dróg publicznych”, o którym mowa w art. 13 cytowanej ustawy. Zdaniem Sądu, opłata za parkowanie w tzw. „kopercie” jest opłatą za korzystanie z drogi publicznej w rozumieniu art. 13 ustawy o drogach publicznych, a nie opłatą za zajęcie pasa drogowego. Sąd zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora, że § 1 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 i 9 w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Sąd zgodził się także ze stanowiskiem Prokuratora, że § 3 dotyczący wprowadzenia dla dróg wewnętrznych takich samych stawek jak dla dróg gminnych, podjęty został z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W wyniku tego w sposób bezzasadny opłatami za korzystanie z dróg publicznych objęto także drogi wewnętrzne, które nie podlegają opłatom. Z mocy art. 7 ust. 1 ustawy, dróg wewnętrznych nie zalicza się bowiem do dróg gminnych, a tym samym do dróg publicznych. Wprowadzenie przez Radę Gminy stawek opłat za korzystanie z dróg wewnętrznych, polegające na parkowaniu w strefie płatnego parkowania nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do ustalania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach wewnętrznych na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

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

W dwóch sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego, WSA rozstrzygał o legalności decyzji Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Politechniki Wrocławskiej w przedmiocie skreślenia z listy studentów.

W wyroku z dnia 27 stycznia 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 478/04**), uchylono zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że narusza ona przepisy prawa procesowego (art. 7 i 77 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego), gdyż organ wydając decyzję nie rozpatrzył całokształtu materiału dowodowego w sprawie.

W przypadku, wyroku z dnia 24 kwietnia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 804/05** Sąd po ponownym rozpatrzeniu sprawy w związku z wyrokiem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 7 września 2005 r. uchylającym wcześniejszy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu, uznał, że skreślenia z listy studentów jakie odbyło się pod rządami „starego regulaminu” winno odbyć się pod rządami „nowego regulaminu” po formalnej odmowie wpisania skarżącego na semestr.

W innym wyroku z dnia 27 stycznia 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 454/04**) WSA uchyliło decyzje Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w przedmiocie zwolnienia z opłaty za studia za semestr letni 2003/2004, uznając, że organ rozpoznając przedmiotową sprawę nie wziął pod uwagę całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego.

W trzech wyrokach z dnia 18 lipca 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 479/05, 496/05 oraz 713/05**) w sprawach skarg na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w przedmiocie przyznania stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, Sąd uchylił zaskarżone decyzje wskazując na niezgodny z art. 107 k.p.a. brak uzasadnienia faktycznego i brak wskazania podstawy prawnej wydanej decyzji. Sąd uznał także, że w procesie wydawania decyzji została naruszona procedura współdziałania administracyjnego, przewidziana w art. 106 k.p.a. Zgodnie z art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii odpowiedniego dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego lub innych wymienionych w powyższym artykule ciał opiniodawczych. Zajęcie takiego stanowiska następuje w drodze postanowienia na które przysługuje zażalenie. W powyższej sprawie takie postanowienie nie zostało wydane.

Do spraw z zakresu samorządu terytorialnego i edukacji należy zaliczyć sprawy: **IV SA/Wr 496/05, IV SA/Wr 713/05, IV SA/Wr 479/05, IV SA/Wr 499/05**. Powyższe cztery sprawy dotyczyły ustalenia regulaminu udzielenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie jednostek samorządu terytorialnego.

W wyroku z dnia 31 marca 2006 r. (**IV SA/Wr 496/05**) w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 2 pkt 6, 7, 8, § 6 ust. 1, § 8 ust. 5 i 7, § 9 ust. 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej w B. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów na terenie Gminy B., WSA stwierdził, że w treści § 2 pkt 6, 7, 8 uchwały rada zdefiniowała zwroty: uczeń, rodzina, dochód na osobę w rodzinie, a tym samym rada przekroczyła ustawowe kompetencje, ponieważ te sam zwroty zostały wcześniej zdefiniowane w ustawie (art. 90 d ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty -Dz. U. z 2000 . nr 98, poz. 1071 ze zm.). WSA wskazał, że doprowadziło to do naruszenia § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). Ponadto Sąd wskazał, że w § 6 ust. 1 rada dokonała modyfikacji przepisów ustawy o systemie, w kwestii określenia warunków przyznawania stypendium co powinno być rozpatrywane w kategoriach istotnego naruszenia prawa. WSA podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a organ stanowiący nie jest upoważniony do modyfikowania norm przepisów ustawowych lub ich wprowadzania bez wyraźnego upoważnienia. Niedopuszczalne jest także dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych przez wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Zdaniem Sądu organ stanowiący, nie może uzależnić przyznanie stypendium bądź zasiłku szkolnego od złożenia wniosku na ustalonym formularzu. W ocenie Sądu wnioski taki może spełniać jedynie rolę pomocniczą bądź interpretacyjną.

Zagadnienie kompetencji organów samorządu lokalnego do udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom, było także przedmiotem orzeczeń z dnia 2 sierpnia 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 713/05**), 11 maja 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 479/05**), oraz 16 maja 2006 r. (sygn. akt 499/05). Podobnie jak w opisaney wcześniej sprawie, w sprawach tych organy samorządu terytorialnego podejmowały uchwały na podstawie art. 90 f ustawy o systemie oświaty i tak samo jak w wyroku z dnia 31 maja 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 496/06**) Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów.

W przedmiotowych sprawach Sąd stanął na stanowisku, iż organy samorządu terytorialnego uchwalając zaskarżone akty przekroczyła kompetencje wynikające z art. 90f ustawy o systemie oświaty, uzasadniając swoje stanowisko i wskazując podobne błędy jak w opisaney sprawie. W powyższych sprawach Sąd stwierdził, w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną od upoważnień zawartych w ustawie, a normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Z tego też względu powtarzanie w uchwale uregulowań ustawowych, jak również modyfikacja uregulowań ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Interesujące zagadnienie prawne wyłoniło się na tle wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r. (**sygn. akt IV SA/Wr 223/05**), w przedmiocie odmowy uznania dyplomu ukończenia Medycznego Studium Zawodowego za dyplom równoważny z dyplomem ukończenia studiów licencjackich. Podstawowym zarzutem skargi była kwestia, iż Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu odmawiając uznania dyplomu ukończenia Medycznego Studium Zawodowego za dyplom równoważny z dyplomem studiów licencjackich, naruszył: Europejską Konwencję o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych, sporządzonej 11 grudnia 1953 r. w Paryżu (Dz. U. z 1995 r. nr 40, poz. 200), dyrektywę nr 92/51 EWG z d 18 czerwca 1992 r. uzupełnioną dyrektywą nr 89/48 EWG (Dz. U. L. 209 z 24 lipca 1992 r., s. 25), w związku z Traktem Akcesyjnym Polski do Unii Europejskiej, art. 107 k.p.a. w zw. z art. 150 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1992 r., nr 16, poz. 64) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Nauki i Sportu z dnia 10 grudnia 1991 r. w sprawie zasad i trybu nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą (Dz. U. z 2004 r. nr 184, poz. 1897 ze zm.). Istotnym problemem w przedmiotowej sprawie było zagadnienie, czy polski dyplom technika fizykoterapeuty, uznany w Grecji za dyplom uprawniający do posiadania wyższego wykształcenia zawodowego może stanowić podstawę wszczęcia postępowania nostryfikacyjnego przez Akademię Wychowania Fizycznego. Badając powyższą sprawę pod kontem zgodności z obowiązującymi przepisami, Sąd uznał skargę za nieuzasadnioną, gdyż organ dokonał właściwej oceny stanu faktycznego pod kontem obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego. Sąd uznał, że w przedmiotowej sprawie brak było podstaw prawnych, aby na podstawie polskiego tytułu zawodowego średniego poziomu kształcenia- uznanego w Grecji, polska szkoła wyższa, uznała – skutkiem woli prawa greckiego, że polskie średnie wykształcenie, w oparciu o grecką ocenę, jest w Polsce wyższym wykształceniem licencjackim.

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) 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 26 maja 2006 r., sygn. akt IV SAB /Wr 7/06 ,postanowienie z dnia 4 stycznia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 819/05**) 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 wyrok z dnia 22 listopada 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 712/06** , w którym powołując się na przepis art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy o dostępie do informacji publicznej przyjęto , że korespondencja pomiędzy organami administracji państwowej, jakimi są minister właściwy do spraw edukacji i kurator oświaty, należy do dokumentów urzędowych. Natomiast pisma, okólniki, instrukcje przesłane kuratorom oświaty przez Ministra Edukacji Narodowej są formą wykładni prawa dokonywaną przez Ministra i dlatego nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd wyraził pogląd, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ogranicza w żaden sposób dostępu do informacji tylko do dokumentów stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa. Dostęp do tzw. informacji o prawie został jednak unormowany w akcie prawnym stanowiącym *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej tj. ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). Ustawa ta normuje zakres i tryb ogłaszania (a przez to publicznego dostępu) określonych aktów prawnych, natomiast w zakresie przez nią nieuregulowanym, tj. w odniesieniu do aktów normatywnych także wewnętrznie obowiązujących i innych aktów prawnych będących w fazie projektowania, a także w odniesieniu do aktów, które nie podlegają ogłoszeniu, znajdują zastosowanie odpowiednie postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznych.

W wyroku z dnia 12 września 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 569/06** Sąd natomiast odniósł się do kwestii prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, które jest szczegółowo regulowane przepisami ustawy, a zatem w zakresie regulacji ustawowej nie jest dopuszczalne jego interpretowanie przy stosowaniu rozwiązań prawnych wynikających z aktów wykonawczych – tj. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645). Jednocześnie Sąd stwierdził, że organ administracji nie jest uprawniony, w ramach przepisów o dostępie do informacji publicznej, do dokonywania urzędowych ocen realizacji umów cywilno-

prawnych i na tę okoliczność nie są tworzone jakiegokolwiek dokumenty, które mogłyby stanowić przedmiot informacji publicznej. Jako nieuprawnioną ocenił też wykładnię rozszerzającą przepis art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) – zgodnie z którym umowy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej – prowadząca do wniosku, że udostępnienie umów oznacza także obowiązek stwierdzenia sposobu ich wykonania.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej na uwagę zasługuje wyrok z dnia 19 lipca 2006 r. **sygn. akt IV SAB/Wr 2/06**, w którym – kontynuując tym samym linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1931/04) – przyjęto, że obowiązek informacyjny organu jest tylko konsekwencją faktu dysponowania przez organ taką informacją. Sąd wskazał, że w wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, czy żądana informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, czy przedmiot pytania (żądania) pokrywa się z właściwością rzeczową (zakresem działania) podmiotu, do którego skierowano wniosek. A to oznacza, że w zakresie spraw związanych z gospodarowaniem mieniem urzędu wojewódzkiego oraz jego zadań – a nie merytorycznych zadań wojewody – dysponentem informacji właściwym do podejmowania czynności w zakresie jej udostępnienia (odmowy udostępnienia) jest dyrektor generalny urzędu, a nie wojewoda.

Z kolei w zakresie opłat ponoszonych w związku z dostępem do informacji publicznej, w wyroku z dnia 5 stycznia 2006 r. **sygn. akt IV SA/Wr 922/04** Sąd – badając legalność zarządzenia burmistrza w przedmiocie instrukcji udostępniania informacji publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej – podkreślił, że regulacja zawarta w art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczy rzeczywistych kosztów ponoszonych przez organ w związku z określonym sposobem udostępnienia informacji. W wyroku tym zaakcentowano jednocześnie, że treść tego przepisu musi być tłumaczona według wykładni zawężającej, z uwagi na to, że pobieranie opłaty przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji stanowi wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej, ustalonej w art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych.

W sprawach z zakresu ochrony danych osobowych w orzecznictwie pojawiło się zagadnienie zwolnienia od opłat za udzielenie informacji w zakresie udostępnienia danych ze zbiorów meldunkowych. W wyrokach z dnia 2 sierpnia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 98/05** oraz z dnia 6 kwietnia 2006 r., **sygn. akt IV SA/Wr 185/05** Sąd – dokonując kontroli legalności postanowienia Wojewody w przedmiocie zwrotu wniosku o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych – wyraził pogląd, że komornik jest podmiotem, który realizuje zadania publiczne, co wynika z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji

(Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.). Wobec tego w związku z dokonaną z dniem 1 maja 2004 r. nowelizacją przepisu art. 44h ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 87 poz. 960) , do którego dodano pkt 4 w brzmieniu „ państwowym i komunalnym jednostkom oraz innym podmiotom – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach, komornik nie ma obowiązku wnoszenia opłaty za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, określonej w art. 44h ust. 8 tejże ustawy. Jednocześnie w wyroku tym stwierdzono, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. akt III CZP 119/03, że do czasu nowelizacji przepisu art. 44 ust. 1 , komornicy mieli obowiązek ponosić opłatę z tego tytułu. Sąd Najwyższy w powołanej uchwale stwierdził, że komornik sądowy występujący o udzielenie informacji, o których mowa w art. 44h ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.), jest zobowiązany do uiszczenia opłaty za udostępnienie tych danych.

Rozdział VI

Pozaorzecznicza działalność Sądu.

30 stycznia 2006 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - wykład Prof. dr hab. Józefa Frąckowiaka na temat : „Wpływ nowelizacji kodeksu cywilnego na pojęcie osobowości prawnej w prawie prywatnym i publicznym”, udział: sędziowie, asesorzy, referendarze tutejszego sądu,

27 marca 2006 r. - Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykład Prof. dr hab. Krzysztofa Wojtowicza pod tytułem : „Współpraca sądów krajowych z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – orzeczenie prejudycjalne”, udział: sędziowie, asesorzy, referendarze tutejszego sądu,

2 - 7 kwietnia 2006 r. – Luksemburg – szkolenie w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości w Luksemburgu obejmujące całonocną wizytę w ETS, uczestnictwo w rozprawie, wykład na temat pytań prejudycjalnych, ich formy i treści oraz procedury związanej z ich rozpoznawaniem, udział: Wiceprezes sędzia NSA H. Łysikowska, Wiceprezes sędzia NSA J. Sikorska, sędzia NSA M. Rozbicka – Ostrowska, sędzia NSA A. Moskała, sędzia NSA Z. Wiśniewski, sędzia NSA L. Błystak, sędzia NSA H. Betta, sędzia NSA K. Stec, sędzia WSA M. Tkacz – Rutkowska, sędzia WSA K. Radom, sędzia WSA L. Jajkiewicz, sędzia WSA Z. Łoboda,

26 - 28 kwietnia 2006 r. – Stare Jabłonki - szkolenie na temat „Gospodarka nieruchomościami i planowanie przestrzenne”(zorganizowane przez WSA w Olsztynie), udział: sędziowie i asesorzy WSA we Wrocławiu: Prezes R. Pęk., Wiceprezes H. Łysikowska, H. Betta, L. Jajkiewicz, Z. Łoboda, M. Olejnik, J. Mróz, K. Radom, M. Semiczek, M. Tkacz – Rutkowska, D. Dominik, K. Borońska,

6 czerwca 2006 r. - Warszawa - szkolenie na temat „Dostęp do informacji publicznej - rozwój czy stagnacja” zorganizowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN, NSA, Rzecznika Praw Obywatelskich, udział: Wiceprezes Sędzia NSA Jolanta Sikorska i Sędzia WSA Ludmiła Jajkiewicz,

3-6 września 2006 r. - Wustrau - konferencja sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gliwicach i we Wrocławiu udział: Prezes Sędzia NSA Ryszard Pęk, Wiceprezes Sędzia NSA Henryka Łysikowska, Sędzia WSA Katarzyna Radom Sędzia NSA Lidia Błystak,

21 - 22 września 2006 r. - Wrocław - szkolenie zorganizowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie na temat: „ Polityka konkurencji część II”, udział: Asesor WSA Anetta Chołuj,

26 - 27 września 2006 r. - Warszawa - szkolenie zorganizowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie na temat: „ Pomoc Publiczna”, udział: Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz,

25 - 26. 09. 2006 r. - Warszawa - Międzynarodowej Konferencji Naukowej „ Wartości społeczne w służbie społecznej”, udział: Sędzia NSA Mirosława Rozbicka - Ostrowska,

8 - 13 października 2006 r. - Strasburg - III Europejska Konferencja Prawników, udział: Wiceprezes Sędzia NSA J. Sikorska, Sędzia NSA M. Rozbicka - Ostrowska, Sędzia NSA A. Moskała,

6 - 9 listopada 2006 r. - Pułtusk - szkolenie zorganizowane przez Izbę Finansową NSA na temat: „ Orzecznictwo Izby Finansowej - problemy postępowania międzyinstancyjnego”, udział: Prezes Sędzia NSA Ryszard Pęk, Wiceprezes Sędzia NSA Henryka Łysikowska,

6 listopada 2006 r. - Łódź - „55 Konferencja podatkowa „Podatek od towarów i usług a unormowania prawa europejskiego”, udział: asesor WSA A. Chołuj, asesor WSA M. Olejnik, asesor WSA E. Kamieniecka,

21 – 23 listopada 2006 r. - Regionalny Ośrodek Kształcenia Kadr Izby Skarbowej w Szczecinie - Przedstawienie i próba wypracowania wspólnego stanowiska w przedstawianych problemach związanych ze stosowaniem przepisów o podatku od towarów i usług oraz przepisów Ordynacji podatkowej, udział: Prezes Sędzia NSA Ryszard Pęk, Sędzia WSA Katarzyna Radom,

4 grudnia 2006 r. - Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - wykład Prof. dr hab. Krzysztofa Wojtowicza pod tytułem :„ Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa wspólnotowego”, udział: sędziowie, asesory, referendarze tutejszego sądu,

7 grudnia 2006 r. - Warszawa, Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego - konferencja na temat : „Aktywizm czy formalizm sędziowski - jaka droga dla polskiego sądownictwa?”, zorganizowana przez Program Ernst & Young Sprawne Państwo, INP PAN oraz CSLS Oxford, udział: Sędzia NSA Mirosława Rozbicka - Ostrowska, Sędzia WSA Katarzyna Radom.

Zajęcia dydaktyczne sędziów, asesorów w szkołach wyższych:

-Wiceprezes WSA Henryka Łysikowska – prowadzi wykłady na Podyplomowym Studium Podatkowym przy Uniwersytecie Wrocławskim,

- Wiceprezes WSA Jolanta Sikorska - prowadzi zajęcia z aplikantami sądowymi z okręgu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oraz Sądu Okręgowego we Wrocławiu,

- sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski jest zatrudniony na stanowisku adiunkta na Politechnice Wrocławskiej w Studium Nauk Humanistycznych,

- sędzia WSA Andrzej Cisek, sędzia NSA Tadeusz Kuczyński, sędzia NSA Józef Kremis, sędzia WSA Małgorzata Masternak - Kubiak, sędzia WSA Jerzy Strzebińczyk, sędzia WSA Maciej Guziński, sędzia WSA Marcin Miemiec, prowadzą zajęcia dydaktyczne na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

- sędzia NSA Mirosław Rozbicka - Ostrowska wykłada na podyplomowym Studium Legislacyjnym na Uniwersytecie Wrocławskim, przedmiotem zajęć jest zaskarżanie aktów prawa miejscowego,

- sędzia WSA Anna Siedlecka - wykłada w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Witelona w Legnicy, zajęcia z przedmiotu postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne,

- 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.

Spis treści

Wprowadzenie	2
Ruch kadrowy	4
Wpływ spraw	5
Postępowanie sądowe	6
Wydział I	6
Wydział II	6
Wydział III	6
Wydział IV	6
Wydział V	6
Rozdział I	8
<i>Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i>	8
Wybrane problemy proceduralne	8
Postępowanie mediacyjne i uproszczone	9
Zagadnienia związane z prawem pomocy	9
Rozdział II	11
<i>Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I.</i>	11
Zagadnienia proceduralne (Ordynacja podatkowa)	11
Podatek dochodowy od osób fizycznych	13
Podatek dochodowy od osób prawnych	16
Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy	18
Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych	22
Podatek od czynności cywilnoprawnych	24
Rozdział III	26
<i>Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II.</i>	26
Sprawy z zakresu prawa budowlanego	26
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego	56
Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, gospodarki mieniem państwowym i komunalnym	72
Przyznanie własności gospodarstwa rolnego	73
Gospodarka nieruchomościami – przekształcenie użytkowania wieczystego we własność	74
Sprawy z zakresu gospodarki wodnej	75
Sprawy z zakresu wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości	76
Sprawy z zakresu mienia przejętego z naruszeniem prawa	78
Sprawy samorządowe (uchwały organów samorządowych i rozstrzygnięcia nadzorcze)	78
Rozdział IV	82
<i>Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III.</i>	82
Sprawy celne	82
Wartość celna	82
Taryfikacja towarów	84
Wymiar należnych podatków akcyzowego i od towarów i usług w związku z wprowadzeniem towarów na polski obszar celny	85
Procedura tranzytu	86
Ewidencja ludności	87
Sprawy samorządowe	90
Sprawy z zakresu chorób zawodowych	92
Transport drogowy	94
Akta stanu cywilnego	97

Geodezja i kartografia.....	97
Nadzór sanitarny.....	99
Zagadnienia procesowe.....	101
Działalność gospodarcza.....	102
Rozdział V.....	104
Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV.....	104
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony.....	104
Sprawy kombatanckie.....	106
Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych, sprawy z zakresu inspekcji pracy.....	108
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia.....	111
Sprawy mieszkaniowe.....	114
Pomoc społeczna.....	118
Sprawy samorządowe.....	122
Szkoły i placówki oświatowe.....	122
Statuty samorządowych jednostek organizacyjnych.....	124
Gospodarka komunalna, gospodarowania mieniem komunalnym, zarządzanie lokalowym zasobem gminy.....	125
Pomoc społeczna.....	126
Stosunki pracy i stosunki służbowe z zakresu inspekcji pracy.....	126
Medale, odznaczenia i odznaki.....	127
Opłaty.....	128
Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego, nauki oraz działalności badawczo-rozwojowej.....	129
Sprawy dostępu do informacji publicznej.....	132
Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych.....	133
Rozdział VI.....	135
Pozaorzecznicza działalność Sądu.....	135
Zajęcia dydaktyczne sędziów, asesorów w szkołach wyższych:.....	137