

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM**

**I N F O R M A C J A**

o działalności

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Gorzowie Wielkopolskim w roku 2022**

Gorzów Wielkopolski, styczeń 2023 r.

## Spis treści

	Strona
Wstęp	2
I. Informacja o Sądzie	3
II. Wpływ skarg i wyniki postępowania sądowego	4
III. Postępowanie sądowe	5
1. Postępowanie sądowe	5
2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	6
3. Zagadnienia związane z prawem pomocy	7
4. Grzywny	7
IV. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału I	8
1. Podatek dochodowy od osób prawnych	8
2. Podatek dochodowy od osób fizycznych	15
3. Podatek od spadków i darowizn	18
4. Postępowanie egzekucyjne	21
5. Ordynacja podatkowa	29
6. Postępowanie przed sądami administracyjnymi	35
7. Dopłaty rolnicze	35
V. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału II	36
1. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego	36
2. Transport drogowy i przewozy	45
3. Żołnierze zawodowi	49
4. Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	50
5. Funkcjonariusze Policji	54
6. Ochrona przeciwpożarowa	55
7. Gospodarka mieniem	56
8. Sprawy z zakresu prawa oświatowego	57
9. Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	59
10. Nieruchomości	65
11. Sprawy z zakresu budownictwa	69
12. Przewlekłość postępowania	72
13. Wywłaszczenie nieruchomości	73
14. Sprawy z zakresu pomocy społecznej	74
VI. Działalność pozaorzecznicza Sądu	76
1. Działalność Wydziału Informacji Sądowej	76
2. Konferencje i szkolenia	78
VII. Tabele statystyczne	81

## **WSTĘP**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, utworzony dla województwa lubuskiego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2004 roku (Dz.U. Nr 187, poz. 1927 ze zm.), ma za sobą kolejny rok działalności polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej.

Opracowanie stanowi zbiorcze przedstawienie danych o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w 2022 roku, obejmując przede wszystkim realizację zadań ustawowych i działalność orzeczniczą Sądu w tym okresie. Informacja zawiera przedstawienie wybranych spraw i zagadnień z orzecznictwa Sądu z 2022 roku oraz danych statystycznych i działalności pozaorzeczniczej.

W 2022 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęło 1427 spraw (w roku 2021 – 1859, w roku 2020 – 1676, w roku 2019 – 1979).

Wskaźnik szybkości postępowania oznaczający czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim w 2022 roku wyniósł 2,3 miesiąca (w roku 2021 – 2,1, w roku 2020 – 1,9; w roku 2019 – 2,2).

W 2022 roku, w ramach działającego w siedzibie WSA w Gorzowie Wielkopolskim Regionalnego Ośrodka Szkoleniowego Sądów Administracyjnych (ROSSA) - z uwagi na panujące warunki pandemiczne odbyło się niewiele zajęć służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych.

## I. Informacje o Sądzie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim dzieli się na dwa wydziały orzecznicze i Wydział Informacji Sądowej.

Do Wydziału I należą sprawy objęte symbolami: 611 – zobowiązania podatkowe 630 – cła, 655 – subwencje unijne, fundusze strukturalne, 656 – interpretacje podatkowe.

Do Wydziału II należą pozostałe sprawy z zakresu właściwości rzeczowej Sądu.

Sprawy dotyczące egzekucji administracyjnej świadczeń niepieniężnych (638), skargi na uchwały organów jednostek samorządowych (639), skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych (640), rozstrzygnięcia nadzorcze (641), prawo miejscowe organów rządowych (642), spory kompetencyjne (643) i wykonania orzeczeń Sądu (644), innych interpretacji (657), bezczynności organów administracji publicznej (658) i przewlekłości postępowania administracyjnego (659) należą do Wydziału I lub Wydziału II, jeżeli ich przedmiot dotyczy dziedzin objętych symbolami przypisanymi poszczególnym wydziałom orzeczniczym.

Prezesem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim oraz Przewodniczącym Wydziału II jest sędzia WSA Sławomir Pauter. Wiceprezesem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest sędzia WSA Krzysztof Dziedzic. Funkcję Przewodniczącego Wydziału I pełni sędzia WSA Dariusz Skupień, a Przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej i Rzecznika Prasowego Sądu - sędzia WSA Michał Ruszyński.

Zarządzeniem Nr 24/2021 z dnia 10 grudnia 2021 r. Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wprowadził w WSA w Gorzowie Wlkp. z dniem 1 stycznia 2022 r. nową instrukcję kancelaryjną wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt.

Na dzień 31 grudnia 2022 roku WSA w Gorzowie Wielkopolskim nominalnie liczył 13 sędziów, 2 asesorów oraz 2 referendarzy sądowych.

W 2022 roku delegowani do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym byli:

W Izbie Finansowej NSA:

- sędzia WSA Alina Rzepecka od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. w pełnym wymiarze sesji.

W Izbie Gospodarczej NSA:

- sędzia WSA Krzysztof Dziedzic od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. w pełnym wymiarze sesji.

W Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA:

- sędzia WSA Sławomir Pauter od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. w wymiarze jednej sesji w miesiącu.

W 2022 r. w WSA w Gorzowie Wielkopolskim czynności przewidywane ustawą

- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (przede wszystkim z zakresie przyznawania prawa pomocy) wykonywało dwóch referendarzy sądowych. Na podstawie zarządzeń przewodniczących wydziału, referendarze sądowi wykonują również czynności procesowe, do których obecnie są uprawnieni (art. 49 § 4, art. 79 § 4, art. 128 § 2, art. 169 § 2, art. 234 § 4, art. 258, art. 286 § 1 p.p.s.a).

W dalszej części opracowania przedstawione są szczegółowe dane dotyczące wpływu skarg, postępowania sądowego oraz wybranych problemów orzeczniczych.

## **II. Wpływ skarg i wyniki postępowania**

W 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęło ogółem 1255 skargi na decyzje administracyjne i inne akty oraz sprzeciwy na decyzję oraz 141 skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o których mowa w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.). W 2022 r. w repertorium SO zarejestrowano 24 wniosków.

Średni miesięczny wpływ wyniósł 118,9 spraw.

Większość skarg złożonych w 2022 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim pochodziła od osób fizycznych (954). Osoby prawne wniosły 412 skargi, organizacje społeczne 21 skarg, prokurator 10 skarg. Rzecznik Praw Obywatelskich nie wniosł żadnej skargi, Rzecznik Praw Dziecka wniosł jedną skargę.

Na 1255 skargi na akty administracyjne w podziale na wydziały orzecznicze wpłynęło:

- do Wydziału I - 482 skarg,
- do Wydziału II - 773 skarg.

Na 141 skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wpłynęło:

- do Wydziału I - 8 skarg,
- do Wydziału II - 133 skarg.

W roku 2022 załatwiono 1290 spraw ze skarg na akty administracyjne, w tym:

- w Wydziale I - 479 spraw,
- w Wydziale II - 811 spraw.

Spraw w przedmiocie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania załatwiono 137, w tym:

- w Wydziale I - 8 spraw,
- w Wydziale II - 129 spraw.

### **III. Postępowanie sądowe**

#### **1. Postępowanie sądowe**

W 2022 r. zostało załatwionych ogółem 1290 skargi na akty i czynności oraz sprzeciwy na decyzję i 137 sprawy w przedmiocie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania organów administracji publicznej.

Terminowość załatwienia spraw zarejestrowanych w repetytorium SA i SAB była następująca:

- do 2 miesięcy od daty wpływu – 442 spraw
    - Wydział I – 110 sprawy,
    - Wydział II – 332 sprawy.
  - powyżej 2 – 3 miesięcy od daty wpływu – 480 spraw
    - Wydział I – 192 sprawy,
    - Wydział II – 288 spraw.
  - powyżej 3 – 4 miesięcy od daty wpływu – 209 spraw
    - Wydział I – 102 spraw,
    - Wydział II – 107 spraw.
  - powyżej 4 – 6 miesięcy od daty wpływu – 108 spraw
    - Wydział I – 46 sprawy
    - Wydział II – 62 spraw
- Sprawność postępowania w 2022 r. wyniosła 2,3.

Pozostało do załatwienia 247 skarg na akty i czynności oraz 23 skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym występowało 97 pełnomocników działających ze strony organów administracji. Jako pełnomocnicy stron lub uczestników postępowania w 86 sprawach występowali adwokaci. Radcowie prawni, jako pełnomocnicy skarżących lub uczestników postępowania wystąpili w 97 sprawach. Pełnomocnikami było też 39 doradców podatkowych. W postępowaniach przed WSA uczestniczył jeden prokurator. W 2022 r. – podobnie jak w latach ubiegłych w postępowaniu przed WSA w Gorzowie Wielkopolskim nie uczestniczyli rzecznicy patentowi. Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczył w żadnym postępowaniu.

W omawianym okresie od orzeczeń kończących postępowanie WSA w Gorzowie Wielkopolskim wniesiono 398 skarg kasacyjnych. Do rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przedstawiono 384 skargi kasacyjne, 26 skarg kasacyjnych odrzucono. Wskaźnik zaskarżenia w roku 2022 wyniósł 27,42 % ogółu załatwionych spraw.

W 2022 roku wpłynęło 40 sprzeciwów od decyzji. W omawianym okresie instytucja sygnalizacji nie znalazła zastosowania w WSA w Gorzowie Wlkp., natomiast w trybie art. 179a p.p.s.a. wydano 5 orzeczeń. Nie wydano rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a.

## **2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone**

W 2022 r. instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła większego zastosowania w działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Do tutejszego wpłynęło 8 wniosków o przeprowadzenie mediacji, które nie zostały oddalone.

Z kolei w drodze postępowania uproszczonego zostało załatwionych 825 sprawy (w roku 2021 – 842, w roku 2020 – 398, w roku 2019 – 3). Sytuacja pandemiczna panująca w Polsce od 2020 r. przyczyniła się do zwiększonej liczby wniosków o procedowanie w tym trybie. W 299 przypadkach uwzględniono skargę w 526 oddalono skargę.

### **3. Zagadnienia związane z prawem pomocy**

W 2022 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęło ogółem 192 wnioski o przyznanie prawa pomocy. Skarżący w 72 sprawach wnioskowali o przyznanie prawa pomocy w całości, tj. zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego (adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego), 95 wniosków dotyczyła przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Skarżący złożyli także 21 wniosków tylko o ustanowienie pełnomocnika procesowego. Wnioski o przyznanie prawa pomocy w pełnym zakresie rozpoznano pozytywnie w 27 przypadkach. W 25 sprawach przyznano prawo pomocy w zakresie częściowym, a w 73 wnioskach o przyznanie prawa pomocy został rozpoznany odmownie. Wnioski o udzielenie prawa pomocy były składane zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne.

### **4. Grzywny**

W 2022 r. organom zostały wymierzone grzywny na podstawie art. 55 § 1 ppsa.

W dwóch przypadkach w trybie art. 55 § 1 ppsa Sąd wymierzył grzywnę (wpłynęło 9 wniosków). Na ogólną liczbę 8 wniosków w trybie art. 149 § 2 ppsa Sąd oddalił 3 wnioski, a 7 spraw załatwiono w inny sposób. Natomiast w trybie art. 154 § 1 ppsa na ogólną liczbę 2 wniosków, 2 sprawy załatwiono w inny sposób.



#### **IV. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału I.**

##### **Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału I.**

###### **1. Podatek dochodowy od osób prawnych.**

W sprawie I SA/Go 337/22 spółka zadała pytanie o możliwość zaliczenia do ukrytych zysków kosztów związanych z wykorzystywaniem przez pracowników niebędących wspólnikami samochodów osobowych spółki zarówno do celów służbowych jak i osobistych bez prowadzenia ewidencji przebiegu pojazdu.

W ocenie Sądu, do końca 2022 r. nie ma możliwości zastosowania art. 28m ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (obecnie Dz.U. z 2022 r., poz. 2587, dalej: u.p.d.o.p.) do wydatków ponoszonych na składniki majątku, które są wykorzystywane na cele mieszane.

Sąd odnosząc się do sensu wprowadzenia omawianej regulacji i umiejscowienia przepisu należy zauważyć, że art. 28m ust. 4 pkt 2 lit. b) u.p.d.o.p. umiejscowiony został w art. 28m tej ustawy - dotyczącym ukrytych zysków czyli opodatkowania świadczeń dokonywanych przez podatnika CIT na rzecz wspólników (akcjonariuszy). Art. 28m ust. 3 tej ustawy definiuje ukryte zyski jako świadczenia, których beneficjentem jest wspólnik (akcjonariusz). W związku z tym przyjąć należy założenie, że w przypadku tzw. ukrytych zysków przedmiotem opodatkowania będą przysporzenia majątkowe realizowane przez Spółkę na rzecz wspólników (udziałowców, akcjonariuszy), a nie na rzecz nieokreślonego katalogu osób (pracownicy, współpracownicy, kontrahenci, etc).

W przypadku, gdy użytkownikami samochodów osobowych podatnika, które nie są wykorzystywane wyłącznie na cele działalności gospodarczej są osoby nie będące udziałowcami, akcjonariuszami albo wspólnikami lub podmiotami powiązanymi, to nie występuje ukryta dywidenda i nie występuje opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem CIT na podstawie art. 28m ust. 4 pkt 2 lit. b) u.p.d.o.p. w związku z art. 28m ust. 1 pkt 2 i art. 28m ust. 3 ww. ustawy, na co stosując per analogia wskazywał organ.

W katalogu dochodów do opodatkowania w systemie ryczałtu ustawodawca w art. 28m ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p. wymienił dochód z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą.

Z przepisów u.p.d.o.p. nie wynika wprost jakiego rodzaju wydatki mogą być uznane za dochód z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Ustawodawca nie zdefiniował i nie wskazał przykładowego katalogu tego rodzaju

wydatków. W związku z powyższym, aby ustalić jakie kategorie wydatków oraz kosztów mieszczą się w zakresie wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą, należy odwołać się do znaczenia językowego tego pojęcia.

Ryczałt od dochodów spółek będący alternatywną formą opodatkowania dedykowaną podatnikom podatku CIT, nie posługuje się takimi pojęciami jak koszty uzyskania przychodów czy koszty niestanowiące kosztów uzyskania przychodów. Podatnik opodatkowany ryczałtem od dochodów spółek dokonuje wyliczenia oraz zapłaty podatku w oparciu o przepisy Rozdziału 6b ww. ustawy.

Zgodnie z art. 28m ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. jedną z podstaw opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek jest suma dochodu z tytułu ukrytych zysków i dochodu z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą ustalona w miesiącu, w którym wykonano świadczenie lub dokonano wypłaty lub wydatku.

W ocenie wydatków kwalifikujących się do tego rodzaju dochodów można się posiłkować kwalifikacją wydatków do kosztów niestanowiących kosztów uzyskania przychodów, na podstawie art. 15 ust. 1. Wprawdzie pojęcie „wydatki niezwiązane z działalnością gospodarczą” nie jest tożsame z pojęciem „wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów”, jednak należy zwrócić uwagę na podobieństwo, jakie może je cechować. Podobieństwa pomiędzy wydatkami niezwiązanymi z działalnością gospodarczą a wydatkami niestanowiącymi kosztów uzyskania przychodu, należy upatrywać przede wszystkim w celu ich poniesienia.

Kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów ze źródła przychodów lub w celu zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów.

Te same cele powinny realizować wydatki związane z działalnością gospodarczą. Należy bowiem zwrócić uwagę, że jedną z immanentnych cech działalności gospodarczej, która wyróżnia ją od innego rodzaju aktywności, jest jej zarobkowy charakter.

Jednakże istnieje różnica między „wydatkami niestanowiącymi kosztów uzyskania przychodów” i „wydatkami niezwiązanymi z działalnością gospodarczą”. Wydatki niestanowiące kosztów uzyskania przychodów to wydatki, które nie są poniesione w celu osiągnięcia przychodów ze źródła przychodów lub w celu zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, np. wydatki na reprezentację. Wydatki te mimo iż są związane z prowadzoną działalnością gospodarczą nie są jednak wydatkami stanowiącymi koszty uzyskania przychodów. Natomiast wydatkami

niezwiązanymi z prowadzoną działalnością gospodarczą będą takie, które w ogóle nie mają związku z prowadzoną działalnością, ponieważ pozostają poza jej zakresem.

W ocenie Sądu, obecnie nie ma możliwości zastosowania art. 28m ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p. do wydatków ponoszonych na składniki majątku, które są wykorzystywane na cele mieszane.

W katalogu dochodów do opodatkowania w systemie ryczału ustawodawca w art. 28m ust. 1 pkt 3 ww. ustawy wymienił dochód z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Dochód z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą podatnika odpowiada wysokości takich wydatków.

Wobec braku definicji wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą zasadnym jest posłużenie się definicjami z języka powszechnego. Słownik języka polskiego PWN definiuje przymiotnik „związany” jako: mający związek, coś wspólnego z kimś, z czymś. A contrario „niezwiązany” należy rozumieć jako: niemający związku, czegoś wspólnego z kimś, z czymś.

Ustawodawca również nie zdefiniował terminu „składniki majątku, które nie są wykorzystywane wyłącznie na cele działalności gospodarczej”. Analizując wskazane sformułowanie w znaczeniu języka potocznego należy uznać, że ustawodawca określa zbiór składników majątkowych, które oprócz wykorzystania dla celów działalności gospodarczej są także wykorzystane dla celów innych (np. celów prywatnych podatnika). Jednakże jeśli te składniki majątkowe są wykorzystywane w sferze działalności gospodarczej to nie sposób uznać, że poniesione na te składniki wydatki nie mają związku z działalnością gospodarczą. W konsekwencji, na gruncie wykładni językowej art. 28m ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p. można uznać, że na tej podstawie prawnej nie sposób jest wywieść obowiązku zapłaty ryczału od dochodów spółek od wydatków ponoszonych na składniki majątku, które nie są wykorzystywane wyłącznie na cele działalności gospodarczej - w tym przypadku na samochody o tzw. mieszanym przeznaczeniu.

W sprawie I **SA/Go 336/22** przedmiotem zaskarżenia była interpretacja indywidualna dotycząca art. 28m ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., tj. ukrytych zysków w tzw. „estońskim CIT”. Zdaniem Sądu, ukrytym zyskiem jest świadczenie różnego rodzaju (pieniężne, niepieniężne, odpłatne, nieodpłatne, częściowo odpłatne), wykonane w związku z prawem do udziału w zysku, inne niż podzielony zysk, wykonane bezpośrednio lub pośrednio na rzecz udziałowca, akcjonariusza, wspólnika lub podmiotu powiązanego bezpośrednio lub pośrednio z podatnikiem lub z tym

udziałowcem, akcjonariuszem lub wspólnikiem. Ponadto ukrytym zyskiem będą również świadczenia wykonane bezpośrednio lub pośrednio na rzecz udziałowca, akcjonariusza, wspólnika lub podmiotu powiązanego bezpośrednio lub pośrednio z podatnikiem lub z tym udziałowcem, akcjonariuszem lub wspólnikiem wymienione w art. 28m ust. 4 pkt 1 – 3 u.p.d.o.p. w części, w której poszczególne z tych przepisów nie wyłączają możliwości zaliczenia ich do ukrytych zysków.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., I SA/Go 103/22 Sąd odniósł się do treści art. 9a ust. 1 i ust 4 u.p.d.o.p. oraz art. 11 ust. 9 u.p.d.o.p. oraz do § 6 rozporządzenia MF i wyjaśnił, że ustawodawca w przytoczonych regulacjach eksponuje zasadę stosowania ceny rynkowej, wymagającą by ceny w transakcjach między podmiotami powiązаныmi były ustalane w taki sposób, jak gdyby przedsiębiorstwa te funkcjonowały jako podmioty niezależne, działające na warunkach rynkowych i przeprowadzały porównywalne transakcje w podobnych okolicznościach rynkowych oraz faktycznych. Gdy transakcja odbiega od tych, jakie zawierane są między podmiotami niezależnymi, w porównywalnych okolicznościach, to w przypadku wystąpienia również innych okoliczności wskazanych w art. 11 u.p.d.o.p., organ podatkowy może wymagać dokonania korekty zysku. Przyjęte w art. 11 u.p.d.o.p. (od 1 stycznia 2019 r. w art. 11a i nast. u.p.d.o.p.) rozwiązania legislacyjne nawiązują do zaleceń zawartych w Wytycznych OECD w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych. Wytyczne zostały uchwalone przez Komitet Spraw Podatkowych OECD w dniu 27 czerwca 1995 r. oraz zatwierdzone do publikacji przez Radę OECD w dniu 13 lipca 1995 r. (były one wielokrotnie zmieniane, w tym w 2010 r. oraz 2017 r.). Wytyczne OECD w sprawie cen transferowych nie stanowią na obszarze Polski źródła prawa i w związku z tym nie mogą prowadzić ani do rozszerzenia przewidzianych w ustawie uprawnień organów podatkowych, jak i ustawowo uregulowanych obowiązków podatnika, to jednak ich postanowienia są istotną wskazówką wspomagającą proces wykładni unormowań zawartych w art. 11 u.p.d.o.p. Kluczowe znaczenie w sprawie miało ustalenie, czy w realiach faktycznych ustalonych w toku postępowania podatkowego zastosowanie znajdował art. 11 u.p.d.o.p., pozwalający organowi określić dochód Spółki oraz należny podatek bez uwzględnienia warunków wynikających z istniejących powiązań. Jak stanowi art. 11 ust. 2 u.p.d.o.p. dochody, o których mowa w ust. 1, określa się w drodze oszacowania, stosując następujące metody: (1) porównywalnej ceny niekontrolowanej, (2) ceny odprzedaży, (3) rozsądnej marży („koszt plus”).

Z kolei na podstawie art. 11 ust. 3 u.p.d.o.p. jeżeli nie jest możliwe zastosowanie metod wymienionych w ust. 2, stosuje się metody zysku transakcyjnego. Wynikająca z tego przepisu kompetencja organu podatkowego do szacunkowego ustalania dochodów podatnika jest dopuszczalna po spełnieniu (udowodnieniu) wszystkich przesłanek zawartych w tym przepisie. Innymi słowy organ podatkowy uprawniony jest do określenia dochodów podatnika oraz należnego podatku, bez uwzględnienia warunków wynikających z istniejących powiązań, jeżeli: po pierwsze podatnik jest powiązany kapitałowo z innym podmiotem, po drugie w związku z istnieniem takich powiązań podatnik wykonuje świadczenia na warunkach korzystniejszych, odbiegających od warunków ogólnie stosowanych w czasie i miejscu wykonywania świadczenia i po trzecie w wyniku tych powiązań i wykonywania świadczeń na warunkach korzystniejszych podatnik nie wykazuje dochodów albo wykazuje dochody niższe od tych, jakich należałoby oczekiwać, gdyby warunki tych świadczeń nie odbiegały od warunków wynikających z tych powiązań. Odnosząc się do pierwszej z przesłanek Sąd zauważył, że Skarżąca nie kwestionowała powiązań w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Podniósł także, że sprawdzając zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób prawnych tego z podmiotów powiązanych, który zaniżył dochód lub go nie uzyskał, organ przede wszystkim powinien się skupić na dokumentacji prowadzonej na podstawie art. 9a pkt 1 u.p.d.o.p. i zweryfikować, czy wskazane w niej czynniki, mające wpływ na wartość transakcji, pozwalają na uznanie jej za zawartą na warunkach rynkowych. To w interesie podatnika zawierającego transakcje z podmiotem powiązaniem jest określenie na piśmie wszystkich istotnych uwarunkowań transakcji, mających wpływ na jej wartość, a jednocześnie niezależnych od istniejących między stronami powiązań. Sąd zauważył, że Skarżąca przedłożyła dokumentację podatkową, która nie potwierdziła możliwości prawidłowego zastosowania metody rozsądnej marży „koszt plus” jako metody kalkulacji dochodu oraz określenia cen transferowych w transakcjach sprzedaży wyrobów z podmiotami powiązanymi. Z zebranego materiału dowodowego w tym przedłożonych przez Skarżącą dokumentów oraz twierdzeń odnoszących się do ustalania ceny za towary sprzedawane podmiotom powiązaniem nie wynikały racjonalne powody stosowania przez Spółkę niewłaściwej ceny sprzedaży. Sprzedaż dokonywana była w kwotach nieuwzględniających całości poniesionych kosztów. Organ I instancji mając na uwadze twierdzenia Skarżącej dokonał obliczeń przy pomocy schematu (koszty bezpośrednie + koszty pośrednie - koszty ogólnego

zarządu + narzut), tj. uwzględniając dane Skarżącej z rachunku zysków i strat za 2016 r. Z wyliczeń tych wynikało, że przychody powinny być znacznie wyższe, od tych zadeklarowanych przez skarżącą.

Zdaniem Sądu organy podatkowe słusznie uznały, że opisana przez skarżącą w dokumentacji cen transferowych metoda rozsądnej marży („koszt plus”), o której mowa w ww. art. 11 ust. 2 pkt 3 u.p.d.o.p., nie znalazła odzwierciedlenia w rzeczywistości realizowanych transakcjach w 2016 r., na rzecz podmiotów powiązanych. Z sytuacji finansowej Skarżącej wynika, że w 2016 r. stosowane przez nią ceny nie tylko nie pozwalały na osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, ale nawet nie pokrywały kosztów ponoszonych w związku z realizowaną produkcją i sprzedażą. Natomiast z danych dotyczących „spółki matki” wynika, że na dzień 31 grudnia 2016 r., osiągnęła 5,83 % zysku. Z powyższego wynika, że skarżąca stosowała w 2016 r. dla podmiotów powiązanych korzystniejsze warunki od tych, które powinna zastosować, powodując tym samym mniejsze dochody od tych, jakich należałoby oczekiwać, gdyby warunki tych świadczeń nie odbiegały od warunków wynikających z tych powiązań. Zdaniem Sądu organy podatkowe szacując wielkość dochodu prawidłowo odrzuciły metody porównywalnej ceny niekontrolowanej, ceny odprzedaży i rozsądnej marży „koszt plus”, co dokładnie zostało przedstawione w decyzji organu I instancji, a przedstawioną argumentację Sąd podzielił. Słusznie za najbardziej właściwą do oszacowania wielkości dochodu w transakcjach sprzedaży wyrobów dla podmiotów powiązanych, organ I instancji przyjął metodę zysku transakcyjnego, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.p.d.o.p. W § 15 ust. 1 rozporządzenia MF znajduje się wskazanie, że w sytuacji, gdy nie można określić dochodu za pomocą metod tradycyjnych dopuszcza się zastosowanie metod zysku transakcyjnego, tj. metody podziału zysków lub metody marży transakcyjnej netto.

Sąd natomiast między innymi podzielił stanowisko skarżącej, iż z regulacji art. 11 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 u.p.d.o.p. wynika, że może ona mieć zastosowanie jedynie do podmiotów powiązanych. Niedopuszczalne w ocenie Sądu było rozszerzanie jego stosowania w odniesieniu do podmiotów i transakcji wyraźnie w nim nie wskazanych. Przyjmując stanowisko organów podatkowych w tym zakresie, uznać by należało, że przepis ten de facto ma zastosowanie nie tylko pomiędzy podmiotami powiązаныmi lecz także do transakcji pomiędzy którymkolwiek z podmiotów powiązanych a podmiotami niepowiązаныmi, co jest sprzeczne nie tylko z brzmieniem

ww. przepisów, ale i ich celem. Powyższe oznacza, że organy dokonując ustalenia dochodu Skarżącej przy zastosowaniu marży operacyjnej EBIT(2) niezasadnie przy wyliczaniu przychodów netto ze sprzedaży produktów ustaliły go odnosząc do całej działalności Skarżącej w sytuacji, kiedy sam organ podkreślił, że transakcje z podmiotami powiązanymi wyniosły 95%, zatem 5% transakcji nie powinno podlegać regulacji z art.11 ust. 1-3 u.p.d.o.p. naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego mających istotny wpływ na wynik sprawy uchylił zaskarżoną decyzję w całości.

Uchylając w sprawie I SA/Go 436/21 zaskarżoną interpretację indywidualną w całości Sąd stwierdził m.in., że opisane w stanie faktycznym sprawy kontenery, będące przedmiotem umowy najmu, stanowiące konstrukcje mające postać przestrzeni zamkniętej przegrodami (ściankami), po bokach z dachem i podłogą (z różnym wyposażeniem), przeznaczone do celów socjalnych, nie są urządzeniem przemysłowym rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy o CIT, ponieważ spełniają jedynie funkcje pomocnicze i nie są funkcjonalnie wykorzystywane w procesie produkcji. Kontenery wynajmowane są na cele socjalne osób realizujących inwestycje budowlane, a schody i podesty umożliwiają dostęp do kontenerów oraz komunikację między nimi. Oprócz funkcji socjalnych, kontenery mają zastosowanie jako przestrzeń umożliwiająca pracę nad dokumentacją budowlaną, a ponadto umożliwiają tymczasowe, bądź stałe zamieszkanie. Tym samym Sąd stwierdził, że dokonana przez organ wykładnia pojęcia „urządzenia przemysłowego”, przez które organ rozumie wszelkie urządzenia wykorzystywane w profesjonalnym obrocie jest wadliwa. Skutkowało to niewłaściwą oceną, co do zastosowania przepisów art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o CIT, poprzez uznanie, że opisane we wniosku o interpretację zestawy kontenerowe stanowią „urządzenia przemysłowe”. Tymczasem, jak podkreślała również skarżąca Spółka, nie są one związane z przemysłową produkcją dóbr, w związku z czym nie stanowią urządzenia przemysłowego, o którym mowa w ww. przepisach. Przyjęcie wykładni zaprezentowanej przez organ prowadziłoby do przyjęcia, że definicja „urządzenia przemysłowego” obejmuje wszystkie dostępne aktualnie na rynku dóbr urządzenia, bez względu na ich charakter i przeznaczenie. W ramach gospodarki rozwiniętej nie produkuje się bowiem urządzeń inaczej niż w procesie produkcji przemysłowej.

## 2. Podatek dochodowy od osób fizycznych.

W ocenie sądu (sprawa I SA/Go 408/21), brak jest podstaw do różnicowania sytuacji podatkowej żołnierzy realizujących cele preferowane podatkowo, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 83 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (obecnie Dz.U. z 2022 r., poz. 2647, dalej: p.d.o.f., w ramach jednostki wojskowej stanowiącej element Sił Zbrojnych RP, od żołnierzy wykonujących te same zadania w składzie międzynarodowych jednostek wojskowych NATO. W konsekwencji uznać należy, że stosowanie analizowanego przepisu nie może być zawężane tylko do jednostki wojskowej w rozumieniu ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, z pominięciem żołnierzy, którzy wykonują służbę poza granicami państwa bezpośrednio w strukturach międzynarodowych jednostek wojskowych NATO.

Uchylając w sprawie I SA/Go 88/22 zaskarżoną interpretację indywidualną w całości Sąd stwierdził mi.in., że zgodnie z art. 7 ust. 1 Konwencji, zyski przedsiębiorstwa jednego państwa podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie, chyba że przedsiębiorstwo prowadzi działalność w drugim państwie poprzez położony tam zakład. Jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność w ten sposób, zyski przedsiębiorstwa mogą być opodatkowane w drugim państwie, jednak tylko w takiej mierze, w jakiej mogą być przypisane temu zakładowi. Stosownie jednak do art. 13 ust. 1 Konwencji, zyski z przeniesienia tytułu własności majątku nieruchomego, o którym mowa w artykule 6 ustęp 2, mogą być opodatkowane w tym Państwie, w którym ten majątek jest położony. Z brzmienia art. 13 ust. 2 Konwencji wynika, że zyski uzyskane przez osobę mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym państwie z tytułu przeniesienia własności udziałów (akcji), których wartość w więcej niż 50% pochodzi bezpośrednio lub pośrednio z majątku nieruchomego położonego w drugim państwie, mogą być opodatkowane w tym drugim państwie. Natomiast art. 13 ust. 3 Konwencji wynika, iż zyski z tytułu przeniesienia własności majątku ruchomego stanowiącego część majątku zakładu, który przedsiębiorstwo jednego państwa posiada w drugim państwie, włącznie z takimi zyskami, które pochodzą z tytułu przeniesienia własności takiego zakładu (odrębnie albo z całym przedsiębiorstwem) mogą być opodatkowane w tym drugim państwie. Stosownie natomiast do art. 13 ust. 4 Konwencji, zyski osiągnięte z przeniesienia tytułu własności statków morskich, statków powietrznych lub pojazdów drogowych eksploatowanych w komunikacji międzynarodowej lub majątku ruchomego związanego z eksploatacją



takich środków transportu podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie, w którym znajduje się miejsce faktycznego zarządu przedsiębiorstwa. Co istotne zyski z przeniesienia tytułu własności jakiegokolwiek majątku innego niż ten, o którym mowa w ustępach 1, 2, 3 i 4, podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie, w którym przenoszący tytuł własności ma miejsce zamieszkania lub siedzibę - art. 13 ust. 5 Konwencji.

Sąd podkreślił, że trafnie podniosła Skarżąca, iż punkt 5 uwag ogólnych do art. 13 Modelowej Konwencji OECD stanowi, że artykuł ten nie zawiera dokładnej definicji określenia zysków majątkowych. Sformułowanie „przeniesienie własności majątku” jest użyte w celu objęcia nimi szczególnie zysków z majątku pochodzących ze sprzedaży, zamiany, a również z częściowej sprzedaży, wyłączenia, przekazania spółce w zamian za akcje, sprzedaży praw, darowizny, a nawet pośmiertnego przekazania majątku. Tym samym treść art. 13 Konwencji wskazuje, że do objęcia sytuacji wskazanych w tym przepisie może po spełnieniu łącznie dwóch warunków. Po pierwsze musi nastąpić przeniesienie własności majątku. Po drugie podmiot dokonujący przeniesienia składników majątkowych musi osiągnąć w związku z tym zysk. Zatem jeżeli dochód (przychód) uzyskany przez Komandytariusza nie ma być osiągnięty przez niego w związku z przeniesieniem własności składników majątkowych na inne osoby, lecz z tytułu przysługujących mu praw w spółce, to nie będą spełnione kryteria przewidziane w art. 13 Konwencji aby dochód uzyskany podlegał opodatkowaniu na zasadach w nim określonych. Powyższa konstatacja determinuje prawidłowość stanowiska Skarżącej, iż dochód jaki uzyska Komandytariusz z tytułu częściowego wycofania wkładów w spółce, powinien być kwalifikowany jako "inny dochód", którego zasady opodatkowania są zawarte w art. 21 Konwencji. Zgodnie zaś z art. 21 ust. 1 Konwencji części dochodu osoby mającej miejsce zamieszkania w Umawiającym się Państwie, bez względu na to, skąd one pochodzą, które nie są objęte postanowieniami poprzednich artykułów niniejszej konwencji, podlegają opodatkowaniu tylko w tym Państwie. Ów "inny dochód" uzyskany przez rezydenta podatkowego w Szwajcarii podlega zatem opodatkowaniu tylko w Szwajcarii.

Oddalając w sprawie I SA/Go 187/22 skargę Sąd wskazał, że zgodnie z art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej,

jeżeli sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania). Przepis ten wyraża klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania, będącą jednym z instrumentów przeciwdziałania temu zjawisku. Klauzulę ogólną przeciwko unikaniu opodatkowania określa się jako zespół norm mających na celu przeciwdziałanie zachowaniom, które obniżają wielkość zobowiązania podatkowego dzięki czynnościom, które wprawdzie spełniają warunki formalne przewidziane dla danych transakcji, jednak sprzeciwiają się celowi ustawy podatkowej. Podkreślić również należy, że bez względu na sposób powstawania, zobowiązanie podatkowe jest zawsze konsekwencją określonego zachowania podatnika. Co do zasady normy prawa podatkowego nie nakładają na podatników obowiązku działania w określony sposób, ani tym bardziej nie zakazują im podejmowania jakichkolwiek czynności. Istotą normy prawopodatkowej jest wiązanie konsekwencji z określonym zachowaniem podatnika. Powstanie zobowiązania podatkowego, jak i jego wysokość są zatem wynikiem zachowania podatnika. Podatnik korzystając z dystynkcji istniejących w prawie podatkowym, może przy wykorzystaniu instytucji prawa cywilnego podjąć próbę ukształtowania swojej sytuacji w taki sposób, by uniknąć opodatkowania lub przynajmniej zmniejszyć ponoszony ciężar podatkowy. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania pozwala na pominięcie dla celów podatkowych formalnie poprawnych czynności podejmowanych przez podatników w przypadku stwierdzenia, że ich zasadniczym celem była korzyść podatkowa (tak: A. Gomułowicz, D. Mączyński, Podatki i prawo podatkowe, Warszawa 2016 r., s. 429 – 431). Celem uregulowań poświęconych klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania jest przeciwdziałanie czynnościom dokonany przed wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej. Przepisy regulujące omawianą instytucję znajdują zakotwiczenie w konstytucyjnym obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji RP).

Podkreślić należy, że w art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej jest mowa o uzasadnionym przypuszczeniu, że elementy danego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego mogą być przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem art. 119a Ordynacji podatkowej. Co istotne obowiązek uprawdopodobnienia występuje z reguły wówczas, gdy dokładne przeprowadzenie postępowania dowodowego, a więc dającego pewność co do istnienia faktów prawotwórczych nie jest praktycznie możliwe lub celowe (por. A. Hanusz, Uprawdopodobnienie jako środek zastępczy dowodu,

PP 2004 Nr 3, s. 47), co ma miejsce również w przypadku opisanym w art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18.10.2017 r., sygn. akt I SA/Po 697/17, wszystkie powołane w uzasadnieniu wyroki są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przedmiotem rozważań organu jest zatem odniesienie się do pewnego hipotetycznego stanu, poprzez wykazanie argumentów mających wskazywać na rzecz tej oceny. W konsekwencji ocenie podlegać może tylko możliwość ziszczenia się tego stanu (por. wyrok NSA z 27.06.2014 r. sygn. II FSK 1884/12). Uwzględniając powyżej poczynione zastrzeżenia w ocenie Sądu stwierdzić należy, że wystarczającą przesłanką odmowy wydania interpretacji indywidualnej w oparciu o postanowienia art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej, jest przedstawienie przez organ przekonującej argumentacji, że w odniesieniu do choćby niektórych elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego opisanych we wniosku o wydanie interpretacji może zaistnieć przesłanka stanowiąca podstawę wydania decyzji w oparciu o art. 119a Ordynacji podatkowej.

Zakaz wydania interpretacji indywidualnej ustawodawca wiąże ze wskazanymi w art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej wątpliwościami odnoszącymi się do elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego. Organ nie musi mieć pewności, że decyzja zostanie na pewno wydana. Wystarczy, że w oparciu o racjonalne podstawy istnieje podejrzenie, że opisana czynność może stanowić unikanie opodatkowania w rozumieniu art. 119a Ordynacji podatkowej. Aby stwierdzić wystąpienie uzasadnionego przypuszczenia, że w sprawie może być wydana decyzja na podstawie art. 119a Ordynacji podatkowej, nie jest konieczne spełnienie wszystkich z przesłanek warunkujących zastosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Wystarczającą podstawą do takiej konkluzji jest wskazanie elementów, które mogą potencjalnie wskazywać na sztuczny charakter czynności oraz zidentyfikowanie możliwej korzyści podatkowej (która w przedstawionych okolicznościach może być niezgodna z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej). Wydanie postanowienia o odmowie wydania interpretacji na podstawie art. 14a § 5 b Ordynacji podatkowej musi być poprzedzone opinią Szefa Krajowej Administracji Skarbowej – art. art. 14b § 5c Ordynacji podatkowej.

### **3. Podatek od spadków i darowizn.**

Uchylając w sprawie I SA/Go 306/22 zaskarżoną interpretację Sąd stwierdził, że organ błędnie zawęził wykładnię art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r.

o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r., poz. 1043, dalej: u.p.s.d.) tylko do językowego znaczenia użytych w nim słów dlatego, że nie przedstawił żadnych, a tym bardziej przekonujących argumentów, uzasadniających różnicowanie sytuacji prawnej obdarowanych podatników, jedynie według kryterium sposobu udokumentowania przepływu środków pieniężnych od darczyńców na dobro obdarowanego. Wykładnia językowa, która w efekcie prowadzi do różnicowania podatników w obrocie prawnym wyłącznie z powodu sposobu udokumentowania niewątpliwego otrzymania darowanych środków pieniężnych (wykonania umowy darowizny) pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucyjna zasada równości stanowi nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszcza traktowanie sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. W polskim orzecznictwie konstytucyjnym charakter „klasyczny” przysługuje niezmiennie formule, użytej w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. (U 7/87), w myśl której: „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (por. też orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sygn.: K 37/97, K 7/98, P 6/98, SK 5/12, SK 61/13, K 36/13). Konsekwencją ustalenia „podobieństwa” podmiotów (sytuacji) jest uznanie, że odmienne ich traktowanie (w regulacjach prawnych bądź w praktyce stosowania prawa) prowadzi, w zasadzie, do naruszenia nakazu równego traktowania, chyba że znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Innymi słowy, odmienne potraktowanie podmiotów (sytuacji) podobnych nie musi zawsze oznaczać naruszenia ogólnej zasady równości (art. 32 ust. 1). W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zakaz wprowadzania zróżnicowań odnosi się do zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze. Punktem wyjścia dla rozważań o równości jest ustalenie podobieństwa porównywanych podmiotów. W zależności od zastosowanego kryterium te same podmioty mogą okazać się podobne bądź odmienne. Od doboru cechy relewantnej zależą dalsze ustalenia w przedmiocie dochowania nakazu równego traktowania (a także zakazu dyskryminacji). Przyjmuje się przy tym domniemanie, że ustawodawca działa zgodnie z Konstytucją RP. Każda klasyfikacja, zróżnicowanie musi być rozpatrywane na tle całokształtu wolności i praw zagwarantowanych jednostce konstytucyjnie.

Jednocześnie rozumienie zasady równości w znacznym stopniu wynika z dziedziny stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie (por. szerzej opracowanie komentatorskie do art. 32 Konstytucji RP, red. L. Garlicki, M. Zubik, system elektroniczny LEX).

W ocenie Sądu, z perspektywy wykładni systemowej zewnętrznej, uwzględniającej standardy konstytucyjne, nie można zgodzić się z organem w tej mierze, że przekazanie darowanych środków pieniężnych na dobro obdarowanego w inny sposób niż wymieniony przez ustawodawcę (bo na rachunek wierzyciela obdarowanego), ale - co kluczowe - dający taki sam rezultat z punktu widzenia interesu fiskalnego reprezentowanego przez organ podatkowy, miałyby stanowić wystarczające uzasadnienie dla stwierdzenia, że nie doszło do spełnienia ustawowej przesłanki z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d.

Wskazana przesłanka polega w istocie wyłącznie na udokumentowaniu, że obdarowany rzeczywiście uzyskał możliwość dysponowania darowanymi środkami pieniężnymi od określonej osoby, z określonego źródła. Takie udokumentowanie ma miejsce zarówno wówczas, gdy darowane środki wpływają na rachunek bezpośrednio obdarowanego, jak i wówczas, gdy darczyńcy w imieniu i na rzecz obdarowanego przekazują je na rachunek bankowy wierzyciela obdarowanego.

Zdaniem Sądu argumentacja przyjęta przez organ nie daje się również pogodzić z celami przesłanki zwolnienia podatkowego. Ma ona stanowić dla organu podatkowego instrument, pozwalający bez dużego nakładu sił i środków zweryfikować rzetelność umowy darowizny i przepływu środków finansowych. Tymczasem zarówno przekazanie środków pieniężnych bezpośrednio na rachunek podatnika, jak i na rachunek wierzyciela podatnika w takim samym stopniu pozwalają organowi podatkowemu stwierdzić czy i w jakim zakresie może mieć do czynienia z fikcją, z działaniami nierzetelnymi ze szkodą dla interesu fiskalnego.

Omawiany przepis ma również cel społeczny, zapewnienie ochrony interesów majątkowych członków najbliższej rodziny. Zniesienie obciążeń podatkowych dla nabywających nieodpłatnie majątek od osób najbliższych ma na względzie "konieczność szczególnej ochrony sytuacji majątkowej rodziny" (Druk sejmowy nr 736 z 26 czerwca 2006 r.). Tak zakreślony cel jest spójny z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny, ustanowioną art. 18 Konstytucji RP. Zasada ta gwarantuje rodzinie ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej i pozostaje w korelacji z regulacją zawartą w art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej nakazującą

państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny (zob. wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., o sygn. akt II FSK 1470/17).

#### **4. Postępowanie egzekucyjne.**

W sprawie I SA/Go 157/22 Sąd uchylił zaskarżone postanowienie o odmowie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Sąd stwierdził, że zaistniała przesłanka dotycząca umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. Zgodnie z treścią art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne umarza się jeżeli postępowanie egzekucyjne zawieszono na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania. W tej sprawie Naczelnik Urzędu Skarbowego jako organ egzekucyjny (będący jednocześnie wierzycielem) wydał w dniu 24 maja 2016 r. m.in. na podstawie art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a. postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego prowadzonego m.in. na podstawie tytułów wykonawczych dotyczących zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych za 2005 r. i 2006 r.

W uzasadnieniu postanowienia organ wskazał, że zwrócił się do Dyrektora Izby Skarbowej o interpretację art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Z tego też względu organ (będąc jednocześnie wierzycielem) postanowił zawiesić postępowanie do czasu uzyskania odpowiedzi od DIAS. W uzasadnieniu postanowienia również wskazał, że postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a. ulega zawieszeniu na wniosek wierzyciela. Postanowienie stało się ostateczne. Następnie organ egzekucyjny postanowieniem z dnia 08 września 2017 r. podjął z zawieszenia postępowanie egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych dotyczących zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych. W badanym stanie faktycznym z uwagi, że postępowanie nie zostało podjęte z zawieszenia przed upływem 12 miesięcy od jego zawieszenia (co oznacza, że wierzyciel nie zgłosił odpowiedniego żądania) ziściła się przesłanka określona w art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. W konsekwencji organ zobligowany był do wydania postanowienia o umorzeniu tego postępowania egzekucyjnego.

Sąd wskazał, że organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany umorzyć to postępowanie z urzędu, gdy w jakikolwiek sposób uzyska informacje o przyczynach uzasadniających umorzenie, wskazanych w art. 59 § 1 u.p.e.a. W tym przypadku bez wątplenia postępowanie egzekucyjne nie zostało podjęte przed

upływem 12 miesięcy od daty jego zawieszenia. Wystąpienie tej przesłanki zawsze obliguje organ do umorzenia postępowania egzekucyjnego, bez względu na to, czy została ona stwierdzona z urzędu, czy też wyszła na jaw w wyniku zgłoszonych zarzutów, bądź też w inny sposób została zakomunikowana organowi egzekucyjnemu. Przepis art. 59 § 1 pkt 8 u.p.e.a. jest bowiem przepisem bezwzględnie obowiązującym i ma charakter związany.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że w zaistniałym stanie faktycznym, organ egzekucyjny zobowiązany był umorzyć postępowanie i to nawet w sytuacji gdy strona we wniosku nie wskazała na tę podstawę umorzenia.

W sprawie I SA/Go 458/21 Sąd uchylił postanowienie organu w przedmiocie udzielenia przybicia na rzecz licytanta, który na licytacji nieruchomości zaoferował najwyższą cenę nabycia z uwagi na brak aktualnego operatu szacunkowego na dzień licytacji. Zdaniem Sądu po upływie 12 miesięcy (od sporządzenia operatu) operat szacunkowy może być wykorzystywany po potwierdzeniu jego aktualności (art. 156 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). „Wykorzystanie” operatu szacunkowego zdaniem Sądu oznacza, że może on stanowić podstawę określenia ceny wywoławczej. Cena wywoławcza na licytacji powinna być „aktualna” na dzień licytacji a nie tylko na dzień sporządzania opisu i oszacowania. Celem sporządzenia operatu szacunkowego było określenie wartości rynkowej nieruchomości. Wartość ta jest ustalona przede wszystkim po to by ustalić podstawę ceny wywoławczej. Tym samym ma znaczenie czy w dniu licytacji cena wywoławcza ustalona na podstawie operatu szacunkowego jest „aktualna” czy też nie

W ocenie Sądu stanowisko organu w zakresie możliwości wykorzystania operatu szacunkowego jest nieprawidłowe. Zgodnie z treścią art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – operat szacunkowy może być wykorzystany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników o których mowa w art. 154. Zgodnie natomiast z ust. 4 powołanego przepisu – operat szacunkowy może być wykorzystany po upływie okresu o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego następuje poprzez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził, oraz dołączenie do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań

prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154. Po potwierdzeniu aktualności operatu szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach licząc od dnia upływu okresu, o którym mowa w ust. 3, chyba że wystąpią zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników o których mowa w art. 154.

Po upływie 12 miesięcy operat szacunkowy może być wykorzystywany po potwierdzeniu jego aktualności (art. 156 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). „Wykorzystanie” operatu szacunkowego zdaniem Sądu oznacza, że może on stanowić podstawę określenia ceny wywoławczej. Cena wywoławcza na licytacji powinna być „aktualna” na dzień licytacji a nie tylko na dzień sporządzenia opisu i oszacowania.

Wbrew twierdzeniom organu 12 miesięczny termin aktualności operatu szacunkowego nie odnosi się do przeprowadzenia opisu i oszacowania nieruchomości. Celem sporządzenia operatu szacunkowego - jak już wcześniej wskazano - było określenie wartości rynkowej nieruchomości. Wartość ta jest ustalona przede wszystkim po to by ustalić podstawę ceny wywoławczej. Tym samym ma znaczenie czy w dniu licytacji cena wywoławcza ustalona na podstawie operatu szacunkowego jest „aktualna” czy też nie. Należy mieć na względzie, że warunki rynkowe, stanowiące podstawę wyceny nieruchomości, są z istoty rzeczy zmienne. Organ egzekucyjny nie jest władny samodzielnie oceniać, czy wartość nieruchomości określona w opinii uległa zmianie. Spoczywa na nim natomiast powinność sprawdzenia w ramach kontroli wymagań formalnych operatu, czy w świetle art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie upłynął czas w którym operat może być wykorzystany, a w razie potrzeby – uzyskania potwierdzenia aktualności operatu przez rzeczoznawcę majątkowego.

Strona przed terminem licytacji, a po upływie 12 miesięcy od sporządzenia operatu szacunkowego, podjęła aktywność procesową, składając wniosek o dokonanie dodatkowego opisu i oszacowania nieruchomości. W ocenie Sądu, organ prowadzący postępowanie egzekucyjne był obowiązany potwierdzić aktualność operatu z urzędu, gdyż już wyznaczając termin licytacji organ miał wiedzę, że licytacja ta nastąpi po upływie 12 miesięcy od sporządzenia operatu szacunkowego. Organ nie podjął jednak czynności w zakresie potwierdzenia aktualności operatu, nawet pomimo wniosku Strony i nie ma znaczenia, że ten wniosek Strona złożyła dwa dni przed licytacją. Organ zupełnie zignorował wniosek Strony i po przeprowadzeniu licytacji



dokonał przybicia. Prowadzone postępowanie egzekucyjne, którego celem jest zapewnienie równowagi pomiędzy mieniem dłużnika i wierzyciela, wymaga szczególnej staranności organu przeciwdziałającego skutkom inflacji. Do środków gwarancyjnych należy dochowanie wszystkich wymogów prawnych przybicia.

Nie ulega wątpliwości, że organy administracji publicznej prowadzące egzekucję z nieruchomości winny ze szczególną uwagą analizować zgłaszane przez zobowiązanego wnioski oraz przedstawiane argumenty.

Z zasady praworządności wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika, że organy podatkowe mają obowiązek działać na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i w toku postępowania stać na straży praworządności. Konstytucyjna zasada zaufania obywatela do państwa, która w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stosowaniu prawa, by nie stawało się ono pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 111m § 3 u.p.e.a. jeżeli skargi lub zażalenia wniesione w toku postępowania egzekucyjnego nie są jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte, organ egzekucyjny wstrzymuje wydanie postanowienia o przybiciu do czasu ich rozstrzygnięcia. Organ nie kwestionuje, że jeszcze przed licytacją strona w dniu 14 kwietnia 2021 r. na adres poczty elektronicznej Urzędu wysłała e-mail dotyczący „egzekucji z nieruchomości” należącej Skarżącego.

Z treści protokołu z licytacji z dnia 16 kwietnia 2021 r. natomiast nie wynika, że jakkolwiek wniosek wpłynął. Organ wskazał, że w trakcie licytacji nie zostały złożone skargi na czynności poborcy skarbowego, związane z prowadzoną licytacją przewidziane w art. 111 l u.p.e.a. Jednak wskazać należy, że zgodnie z powołanym powyżej art. 111 m § 3 u.p.e.a. organ wstrzymuje się z wydaniem postanowienia o przybiciu do czasu rozstrzygnięcia skarg lub zażaleń wniesionych w toku postępowania egzekucyjnego, a więc nie tylko wniesionych w toku licytacji. Organ również nie odniósł się co do tego w jaki sposób potraktował wniosek strony z dnia 12 kwietnia 2021 r. Z treści wniosku wynikało niewątpliwie, że Strona z uwagi na upływ 12 miesięcznego terminu aktualności operatu, żąda sporządzenia nowego ewentualnie aktualizacji operatu, co oznaczać może, że z uwagi na upływ terminu kwestionuje

określenie wartości nieruchomości co ma wpływ na ustalenie ceny wywoławczej, która zgodnie z art. 111 e u.p.e.a. wynosi  $\frac{3}{4}$  oszacowanej wartości.

Sąd uchylił (sprawa I SA/Go 62/22) postanowienie wydane w przedmiocie orzeczenia o wysokości nieprzekazanej przez spółkę cywilną organowi egzekucyjnemu wierzytelności. Sąd w sprawie uznał, że w przedmiocie określenia wysokości nieprzekazanej kwoty stroną postępowania są wspólnicy spółki cywilnej a nie spółka cywilna. Spółka cywilna nie może być stroną postępowania administracyjnego w omawianej materii w rozumieniu art. 29 k.p.a. Spółka prawa cywilnego nie mieści się w żadnej kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 k.p.a.. Nie posiada osobowości prawnej i nie jest jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Podmiotowość prawną mają wyłącznie wspólnicy tej spółki. Wydanie zawiadomienia o zajęciu wierzytelności czy też określenie wysokości nieprzekazanej kwoty następuje zatem wobec wspólników spółki cywilnej, nie zaś wobec spółki.

Konsekwencją niedoręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu jest niedopuszczalność wydania postanowienia w trybie art. 71a § 9 u.p.e.a.

Kwestia prawidłowego oznaczenia dłużnika zajętej wierzytelności i doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu jest kluczowym i wyjściowym punktem do rozpatrzenia niniejszej sprawy.

Dłużnik zajętej wierzytelności staje się podmiotem obowiązków procesowych nakładanych na niego w drodze władczej z drugiej jednak strony jest podmiotem prawa prywatnego z uwagi na wiążący go stosunek z wierzycielem prywatnoprawnym.

Wobec braku definicji w zakresie pojęcia dłużnika zobowiązanego (nazywanego przez organ trzeciodłużnikiem) stosować należy pojęcia zaczerpnięte z przepisów prawa cywilnego, zgodnie z którym dłużnikiem jest natomiast osoba zobowiązana do spełnienia świadczenia na rzecz innej osoby na podstawie łączącego je stosunku zobowiązaniowego.

Spółka cywilna jest umownym stosunkiem cywilnoprawnym o charakterze obligacyjnym, na mocy którego wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów. Spółka taka jest organizacją wspólników, związanych wspólnością celu gospodarczego i współwłasnością łączną w odniesieniu do zgromadzonego majątku spółki. Co do zasady zatem spółka cywilna nie może być podmiotem praw i obowiązków. Podmiotami takimi w stosunkach, w których spółka ta

występuje są jej wspólnicy i to im może przysługiwać status strony określonego postępowania.

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie ma unormowań, na podstawie których można byłoby konstruować odrębną i samoistną podmiotowość spółki cywilnej dla celów tej ustawy, w tym dokonania zajęcia wierzytelności pieniężnej czy określenia wysokości nieprzekazanej kwoty w przypadku bezpodstawnego uchylania się od przekazania zajętej wierzytelności, o którym mowa w art. 71a § 9 u.p.e.a.

Spółka cywilna nie może zatem być stroną postępowania administracyjnego w omawianej materii w rozumieniu art. 29 k.p.a. Spółka prawa cywilnego nie mieści się w żadnej kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 k.p.a.. Nie posiada osobowości prawnej i nie jest jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Podmiotowość prawną mają wyłącznie wspólnicy tej spółki. Wydanie zawiadomienia o zajęciu wierzytelności czy też określenie wysokości nieprzekazanej kwoty następuje zatem wobec wspólników spółki cywilnej, nie zaś wobec spółki.

Tymczasem z wydanego w sprawie zawiadomienia oraz postanowień wynika, że organy obu instancji za stronę postępowania w przedmiocie określenia wysokości nieprzekazanej kwoty uznały spółkę cywilną, a nie jej wspólników.

Postanowienie wydane w trybie art. 71a § 9 u.p.e.a. zostało skierowane do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, tj. do spółki, zamiast prawidłowo, do wspólników tej spółki. Na powyższe pośrednio w uzasadnieniu skargi wskazała Strona. Niedostrzeżenie tego uchybienia przez DIAS (który podobnie jak organ egzekucyjny I instancji stroną postępowania uczynił ww. spółkę cywilną) skutkowało koniecznością uchylecia zaskarżonego postanowienia już na tej tylko podstawie, a zatem w oderwaniu od pozostałych zarzutów skargi, a zmierzających do podważenia skuteczności uznania zajętej wierzytelności.

Koncentrując się z tego powodu na kwestiach wyłącznie procesowych należy stwierdzić, że ocena podmiotowości w postępowaniu egzekucyjnym dokonywana być powinna, na mocy odesłania z art. 18 u.p.e.a., wedle kodeksu postępowania administracyjnego, którego przepisy znajdują „odpowiednie” zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym o ile ustawa egzekucyjna nie stanowi inaczej.

Z przepisu art. 29 k.p.a. wynika, że w postępowaniu administracyjnym (a zatem również w postępowaniu egzekucyjnym) stronami mogą być osoby fizyczne i osoby

prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej.

Treść tego przepisu dopełnia art. 30 k.p.a., który w § 1 stanowi, że zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; w skrócie k.c.) stanowi z kolei w art. 33, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Z treści art. 331 § 1 k.c. wynika nadto, że do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

Mając na uwadze swoisty charakter spółki cywilnej, której zasady funkcjonowania w obrocie prawnym są zdecydowanie odmienne od spółek osobowych uregulowanych w ustawie z dnia 15 czerwca 2000 r. Kodeks handlowy (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037) należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do tych spółek, spółka cywilna nie posiada zdolności prawnej, a zatem nie można jej traktować jako jednostki organizacyjnej w rozumieniu powołanego wcześniej przepisu art. 331 § 1 k.c., do której zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy o osobach prawnych.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że stroną w kontrolowanym postępowaniu nie mogła być spółka cywilna, lecz jej wspólnicy.

Okoliczność, iż spółka cywilna posiada na gruncie określonych ustaw podatkowych podmiotowość podatkowoprawną (uznawana jest za podatnika, jako jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej) nie może uzasadniać poglądu o powszechnym traktowaniu spółki cywilnej, jako odrębnego od jej wspólników podmiotu praw i obowiązków. Szczególne rozwiązania w omawianej kwestii odnieść należy, na zasadzie wyjątku od ogólnej reguły, do przepisów zawartych w ustawie o podatku od towarów i usług oraz ustawie o podatku akcyzowym, gdzie spółkę cywilną traktuje się jako podatnika tych podatków. Jednak w niniejszej sprawie postępowanie nie było prowadzone w zakresie podatku od towarów i usług czy podatku akcyzowego – czyli w postępowaniu w niniejszej sprawie spółka nie występowała jako podatnik tych podatków.

W sprawie **I SA/ Go 122/22** skarżący postawili na podstawie art. 33 § 2 pkt 1 zarzut nieistnienia obowiązku objętego tytułami wykonawczymi z uwagi na nieostateczny charakter niedoręczonej im decyzji organu I instancji. Konsekwentnie

podnoszono, że nie zostały im jako adresatowi pozostawione przez doręczającego zawiadomienia o awizowaniu spornej przesyłki.

Sąd rozpoznając sprawę podkreślił, że doręczenie decyzji określającej zobowiązanie podatkowe stronie postępowania ma fundamentalne znaczenie dla prowadzenia postępowania egzekucyjnego, jeśli zważy się, że w obrocie prawnym istnieje tylko i wyłącznie decyzja doręczona. Z momentem doręczenia, o czym stanowi ustawodawca w art. 212 ustawy - Ordynacja podatkowa, decyzja wiąże organ podatkowy, który ją wydał, urzeczywistniając określone w niej obowiązki lub uprawnienia o charakterze procesowym i materialnym. Dopóki zatem decyzja nie zostanie doręczona dopóty nie wywołuje żadnych skutków, w tym nie może być poddany egzekucji określony w niej obowiązek. Wykonaniu nie podlega, o czym należy pamiętać, decyzja nieostateczna nakładająca obowiązek egzekwowany w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 239a Ordynacji podatkowej).

Dalej Sąd wskazała na możliwości badania w postępowaniu egzekucyjnym prawidłowości doręczenia decyzji stanowiącej podstawę wydania tytułów wykonawczych. Sąd w pełni podzielił ocenę prawną, wedle której organ egzekucyjny badając, czy decyzja weszła do obrotu prawnego w żadnym zakresie nie prowadzi do podważenia obowiązku objętego tą decyzją, a jedynie ocenia, czy obowiązek wskazany w tytule egzekucyjnym istnieje w sensie prawnym. Badanie istnienia egzekwowanego obowiązku we wskazanym zakresie nie oznacza wprowadzenia dodatkowego, nadzwyczajnego trybu weryfikowania decyzji ostatecznych, jako że przedmiotem badania jest tylko formalna kwestia skuteczności czynności materialno-technicznej jaką jest doręczenie decyzji, a nie zawarte w niej rozstrzygnięcie. Pojęcie wymagalności obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym odnosi się bowiem wyłącznie do kwestii możliwości „wykonania decyzji” w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej, do czego niezbędne jest jednak „zaistnienie” tejże decyzji w obrocie prawnym. Niedoręczona decyzja podatkowa nie może być podstawą egzekucji.

Podsumowując sąd stwierdził, że badanie zasadności zarzutu nieistnienia obowiązku mogło obejmować także badanie skuteczności wejścia do obrotu prawnego decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego stanowiącej podstawę wystawienia tytułów wykonawczych, a więc również badanie prawidłowości uznania jej

doręczenia zastępczego w trybie art. 150 Ordynacji podatkowej. W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, że nie wystąpiły przesłanki do zastosowania regulacji z art. 150 o.p.

## 5. Ordynacja podatkowa.

Sąd uchylił w sprawie I **SA/Go 406/22** postanowienia Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosku o udzielenie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, wydane na podstawie art. 169 § 4 w zw. z art. 14h o.p.. Organ ustalił, że skarżąca, pomimo wezwania nie określiła kategorycznie czy świadczone przez nią usługi realizowane były/są w ramach działalności leczniczej oraz czy usługi były/są wykonywane w ramach wykonywania zawodów medycznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.; dalej: u.dz.l.), które na mocy art. 43 ust. 1 pkt 19 u.p.t.u. są zwolnione z podatku od towarów i usług. Brak kategorycznej odpowiedzi powodował, że organ nie mógł udzielić interpretacji, ponieważ przepisy u.dz.l. nie stanowią przepisów prawa podatkowego. Sąd uznał orzeczenia DKIS za wadliwe, ponieważ naruszały one art. 169 § 4 w zw. z art. 14h o.p., gdyż skarżąca podała wszystkie cech prowadzonej działalności oraz opisała szczegółowo zdobyte doświadczenie, a poprzez odesłanie do przepisów u.dz.l., przepisy tego aktu prawnego współtworzą podstawę normatywną zwolnienia przedmiotowego z podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 19 lit. c u.p.t.u., a tym samym tworzą normę prawnopodatkową (art. 3 § 2 o.p.).

Sąd w sprawie I **SA/Go 395/22** uchylił decyzje obu instancji w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług, uznając, że okoliczności dotyczące wszczęcia i przebiegu postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo skarbowe związane z niewykonaniem zobowiązań objętych decyzjami, nie służyło celom postępowania karnego, tzn. ujawnieniu i ukaraniu sprawcy, a jedynym racjonalnym uzasadnieniem dającym przypisać się wszczęciu postępowania karnego skarbowego, było wywołanie materialnego skutku zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 70 § 6 pkt 1 o.p.). Sąd uznał, że takiej konkluzji nie sprzeciwia się fakt, że postępowanie karne wszczął naczelnik urzędu celno - skarbowego, a organem prowadzącym postępowanie był naczelnik urzędu skarbowego. W ocenie WSA wszystkie ustalone czynności podjęte przez finansowy organ postępowania przygotowawczego mogły być przeprowadzone poza dochodzeniem, a przez półtoraroczny okres jego trwania nie przeprowadzono

żadnego dowodu spośród wymienionych w Dziale V k.p.k. Sąd uznał, że wszczęcie postępowania karnego, choć skuteczne procesowo, nie wywarło materialnego skutku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 o.p.

Sąd nie dopatrył się (sprawa **I SA/Go 374/21**) naruszenia prawa w doręczeniu przez organ I instancji pism w postępowaniu podatkowych oraz decyzji na adres zamieszkania wynikający ze zgłoszenia identyfikacyjnego do celów podatkowych, w sytuacji, gdy skarżący w okresie prowadzenia postępowania przez organ I instancji był pozbawiony wolności, co organowi nie było wiadome. Zdaniem WSA zasadnie uznano korespondencję jej za doręczoną w trybie art. 150 o.p. Sąd wskazał, że tymczasowe aresztowanie nie jest równoznaczne ze zmianą miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c.

Sąd zbadał jednak czy postępowanie organu nie wywarło ujemnych skutków dla skarżącego. Oceniał, że fakt, iż skarżący nie otrzymywał fizycznie korespondencji kierowanej do niego przez organ I instancji, w tym również decyzji orzekającej o jego odpowiedzialności - ponieważ ta w całości była uznawana za doręczoną w trybie art. 150 o.p. - nie doprowadziło do naruszenia jego praw w postępowaniu. Postępowanie podatkowe jest bowiem dwuinstancyjne (art. 127 o.p.), co oznacza, że sprawa podatkowa musi być rozpoznana przez organy podatkowe obu instancji w jej całości. Nadto organ odwoławczy, uwzględniając brak winy w terminowym wniesieniu odwołania przez skarżącego, przywrócił mu termin do dokonania tej czynności. W toku postępowania odwoławczego przeprowadził też dowody z dokumentów przedstawionych przez skarżącego wraz z odwołaniem, poddał je procesowej ocenie, a dla ich weryfikacji przeprowadził uzupełniająco dowody z dokumentów zawartych w aktach KRS. Skarżący nie wnioskował o przeprowadzenie innych dowodów, zaś jego pełnomocnik zapoznał się z aktami postępowania. Tym samym wszystkie dowody były skarżącemu znane, a przed wydaniem decyzji organu odwoławczego zapewniono mu możliwość przedstawienia własnego stanowiska.

W rozpoznawanej sprawie **I SA/Go 27/22** w toku postępowania podatkowego skarżąca ustanowiła pełnomocnika w osobie radcy prawnego. W pełnomocnictwie wskazano adres pełnomocnika do doręczeń w kraju, następnie pełnomocnik wskazał adres elektroniczny. Organ I instancji wskazał, że wystąpił u niego brak możliwości technicznych podpisania decyzji kwalifikowanym podpisem elektronicznym, co tym samym uniemożliwiło elektroniczną wysyłkę decyzji tego organu poprzez ePUAP.

Decyzja została w formie pisemnej doręczona pełnomocnikowi za pośrednictwem operatora pocztowego. Wniesiono od niego po terminie odwołanie. Organ odwoławczy stwierdził, że odwołanie strony skarżącej wniesione od decyzji organu I instancji zostało wniesione z uchybieniem terminowi do wniesienia odwołania. W uzasadnieniu między innymi podnosząc, że doręczenie decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przez elektroniczną skrzynkę podawczą systemu ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), związane jest z kwalifikowanym podpisem elektronicznym i możliwe w przypadku pisma wydanego w formie dokumentu elektronicznego zawierającego ten podpis.

W przedmiotowej sprawie brak możliwości technicznych podpisania decyzji organu pierwszej instancji kwalifikowanym podpisem elektronicznym uniemożliwił elektroniczną wysyłkę decyzji tego organu poprzez ePUAP i w konsekwencji, z powodu trudności technicznych, decyzja została wysłana za pośrednictwem operatora pocztowego. W sprawie wystąpił zatem problem techniczny uniemożliwiający organowi pierwszej instancji doręczenie decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ odwoławczy podkreślił, że problem techniczny uniemożliwiający organowi pierwszej instancji doręczenie decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wynika z adnotacji służbowej sporządzonej przez pracownika organu pierwszej instancji znajdującej się w aktach sprawy organu pierwszej instancji, z dokumentu print screen z wydruku informacji z systemu informatycznego organu pierwszej instancji oraz z adnotacji Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego i wyjaśnień zawartych w piśmie Z powyższego wynika, że decyzja organu pierwszej instancji, w związku z wystąpieniem problemów technicznych została wydana w formie pisemnej i podpisana z upoważnienia Naczelnika Urzędu Skarbowego oraz wysłana została na adres pełnomocnika strony radcy prawnego za pośrednictwem operatora pocztowego.

W sprawie zastosowano art. 144 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r., co skutkowało doręczeniem decyzji na piśmie w sposób określony w art. 144 § 1 pkt 1 O.p.(w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r.), tj. za pokwitowaniem, za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia przez organ odwoławczy regulacji z art. 144 § 3 i 5 (w brzmieniu obowiązującym przed 5 października 2021 r., kiedy dokonano zmiany treści tego



przepisu), w konsekwencji art. 212 O.p., gdyż w rozpoznawanej sprawie nie doszło do doręczenia decyzji organu pierwszej instancji a tym samym organ odwoławczy w sposób nieprawidłowy zastosował regulację z art.228 § 1 pkt 2 O.p.

Niewątpliwie kwestią zasadniczą wymagającą rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności jest to, czy złożone w sprawie odwołanie mogło wszcząć postępowanie odwoławcze a w konsekwencji czy organ odwoławczy mógł rozstrzygnąć przedmiotową sprawę w formie postanowienia wydanego na podstawie art.228 § 1 pkt 2 O.p. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wprowadzie doręczenie pisma jest czynnością materialno-techniczną, regulowaną przez przepisy procesowe, to jednak czynność ta wywołuje daleko idące skutki materialnoprawne. Jak trafnie podkreślono w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2019 r., I FPS 3/18, w żaden sposób nie można uchybień w postaci naruszenia przepisów o doręczaniu pism oceniać w charakterze „wpływu na wynik sprawy”. Brak prawidłowego doręczenia zawsze w sposób istotny rzutuje na rozstrzygnięcie. Potwierdzenie powyższego sposobu rozumowania odnaleźć można w wiążącej skład orzekający najnowszej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt I FPS 4/21 wydanej w dniu 7 marca 2022 r., która ujednoliciła konieczność uwzględnienia ochronnego charakteru przepisów o doręczaniu pism procesowych pełnomocnikowi ustanowionemu w konkretnej sprawie. W przedmiotowej uchwale podkreślono, że aby organ administracji publicznej, który wydał decyzję, stał się nią związany, czyli aby decyzja została wprowadzona do obrotu prawnego, decyzję tę musi uprzednio doręczyć stronie. Z tą chwilą decyzja rozpoczyna dopiero swój byt prawny. Decyzja administracyjna jest oświadczeniem woli organu, a przede wszystkim jest aktem zewnętrznym. Zatem w przypadku braku doręczenia mamy do czynienia z tzw. decyzją nieistniejącą (nieaktem). Nie ma w tym zakresie znaczenia prawnego okoliczność, że strona uzyskała informację o treści decyzji, skoro nie nastąpiło to drogą oficjalnego doręczenia. Niezachowanie tych warunków powoduje także, że strona nie nabywa prawa do wniesienia odwołania od takiej nieistniejącej decyzji.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 144 § 5 O.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r., wszelkie doręczenia pism pełnomocnikom profesjonalnym dokonywane są obligatoryjnie w formie elektronicznej. Inne formy doręczeń są dopuszczalne wyłącznie w przypadku wystąpienia problemów technicznych uniemożliwiających organowi podatkowemu doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 144 § 3 O.p.). Zgodnie ze stanowiskiem judykatury

pojęcie "problemy techniczne" użyte w przywołanym przepisie oznacza brak funkcjonowania centralnych systemów w rodzaju portalu podatkowego czy ePUAP.

W ocenie Sądu mając na względzie dyspozycję art. 144 § 3 O.p. wykazanie, że „problem techniczny” wystąpił, należy do organu i powinno sprowadzać się do udokumentowania, że podjęto próbę doręczenia korespondencji, oraz że nie było możliwe jej doręczenie w ten sposób z uwagi na techniczną przeszkodę (np. awaria systemu informatycznego, czy też np. jego zasilania). Biorąc pod uwagę budowę systemów informatycznych, nie powinno to nastęczać trudności. System wykorzystywany przez organ z pewnością zawiera historię błędów, w której można po pierwsze stwierdzić, że podjęto próbę wysłania korespondencji do strony w konkretnym momencie, po drugie, że skończyła się ona niepowodzeniem z podaniem przyczyny tego stanu rzeczy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II FSK 537/18; wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt I GSK 166/17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 listopada 2020 r., sygn. akt I SA/GI 237/20).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że „problemem technicznym” nie jest ani stan prawny, ani też stan faktyczny polegający na wadliwym działaniu systemu informatycznego, jednak umożliwiającym dokonywanie doręczeń za jego pomocą (por. wyrok NSA z 22 marca 2019 r., sygn. akt II FSK 937/17). W judykaturze trafnie zwraca się uwagę, że przyjęcie odmiennego rozumienia problemu technicznego mogłoby prowadzić do obejścia reguły przez organ podatkowy, że doręczenia na rzecz zawodowych pełnomocników dokonywane są co do zasady "za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo w siedzibie organu podatkowego", co wynika z art. 144 § 5 O.p. (por. wyrok NSA z 25 marca 2021 r., sygn. akt II GSK 636/18; wyrok NSA z 26 kwietnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt II FSK 3054/17). Sąd podkreślił, że przepis art. 144 § 5 O.p. jest przepisem o charakterze imperatywnym. Ustawodawca w sposób szczególny potraktował doręczanie pism profesjonalnym pełnomocnikom oraz organom administracji, precyzując w § 5 art. 144 O.p., że doręczanie pism tym podmiotom następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo w siedzibie organu podatkowego. Decyzja doręczona z naruszeniem art. 144 § 5 O.p. w przypadku braku problemów technicznych, uniemożliwiających organowi wysłanie decyzji drogą elektroniczną, nie może zostać uznana za wywołującą skutki prawne w rozumieniu art. 212 O.p.

Dalej Sąd podkreślił, że warunki techniczne i organizacyjne doręczenia pism w formie dokumentu elektronicznego zostały określone, zgodnie z art. 152a § 6 O.p.,

w ustawie z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 570 – dalej: ustawa o informatyzacji). W myśl art. 152 § 3 O.p. w przypadku doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne jeśli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, określony w art. 152a § 1 pkt 3 O.p. Przy przekazywaniu przez instytucje publiczną dokumentu za pomocą środków komunikacji elektronicznej do adresata najpierw przesyłany jest dokument UPD (tj. awizo, które nie zawiera w swojej treści informacji jakiego dokumentu dotyczy), a nie sam dokument. Adresat odbiera UPD, weryfikując swoją tożsamość potwierdzeniem posiadanego podpisu elektronicznego, za pomocą podpisu elektronicznego lub Profilu Zaufanego i dopiero po potwierdzeniu przesyłany jest na jego skrzynkę dokument właściwy, a do nadawcy przesyłane jest potwierdzenie doręczenia. Oznacza to, że pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej przesyłane są dwuetapowo. Pierwszy etap to przesłanie zawiadomienia o możliwości odbioru pisma, w formie dokumentu elektronicznego wraz z linkiem umożliwiającym – po spełnieniu określonych warunków - zapoznanie się z pismem oraz jego pobranie. Drugi etap to pobranie pisma i podpisanie przez adresata UPD pisma.

W rozpoznawanej sprawie na okoliczność wystąpienia „problemów technicznych uniemożliwiających organowi podatkowemu doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej,” przedłożono adnotację służbową sporządzoną 30 czerwca 2021r., zawierającą stwierdzenie, że „z powodów technicznych brak możliwości wysyłki ww. decyzji poprzez ePUAP . Wobec powyższego została wysłana w formie papierowej za pośrednictwem Poczty Polskiej”

Ponadto w aktach administracyjnych znajduje się pismo organu I instancji w, którym wskazano, że „ wysyłka elektroniczna pisma przez ePUAP związana jest ściśle z podpisem elektronicznym i możliwa wyłącznie w przypadku pism podpisanych elektronicznie. W przedmiotowej sprawie brak możliwości technicznych podpisania pisma podpisem elektronicznym uniemożliwił elektroniczną wysyłkę pisma poprzez ePUAP. W konsekwencji, z powodów trudności technicznych, decyzja podpisana została podpisem osobistym i wysłana za pośrednictwem operatora pocztowego”. Jednak z powyżej wskazanych pism nie wynika z jakich przyczyn nie można było decyzji podpisać elektronicznie.

W ocenie Sądu w przypadku wystąpienia problemów technicznych o których mowa w art. 144 § 3 O.p. ustawowym obowiązkiem organu było - należyte

udokumentowanie i wszechstronne wyjaśnienie na czym polegała wadliwość funkcjonowania systemu teleinformatycznego, uniemożliwiająca komunikację elektroniczną z profesjonalnym pełnomocnikiem strony, czego w tej sprawie nie zrobiono.

## **6. Postępowanie przed sądami administracyjnymi.**

W sprawie I SA/Go 77/22 Sąd rozpoznawał wniosek o wyłączenie sędziów. Wniosek został uzasadniony wyjątkowo skomplikowanym charakterem sprawy oraz koniecznością rozpoznania jej przez sędziów zajmujących się problematyką podatkową. Wnioskodawca podał, że w związku z tym, że sprawa była już rozpatrywana przez tutejszy Sąd, jego zdaniem sprawa powinna być rozpoznawana przez inny wojewódzki sąd administracyjny. Powołując się na art. 45 Konstytucji RP, domagał się rozstrzygnięcia sprawy przez sędziów orzekających w wydziale podatkowym. Sąd wyraził pogląd, że subiektywne przekonanie skarżącego o poziomie skomplikowania sprawy oraz okoliczność orzekania wskazanych we wniosku sędziów w wydziale, do którego właściwości nie należą sprawy podatkowe, nie stanowią podstawy do wyłączenia sędziego. Ocena pracy sędziego pod kątem ewentualnych, popełnionych przez niego uchybień przepisom prawa formalnego czy materialnego, należy do sądu wyższej instancji w ramach kontroli instancyjnej. Wniosek o wyłączenie sędziego nie może służyć kontroli poziomu wiedzy sędziego, a zatem wstępnej ocenie ryzyka wystąpienia wspomnianych uchybień.

## **7. Dopłaty rolnicze.**

W sprawie I SA/Go 18/22 rozpatrzeniu podlegała skarga na decyzję w przedmiocie odmowy przyznania płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Podstawą odmowy przyznania płatności był art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego Rady (UE) NR 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, z uwagi na uznanie, że wnioskująca spółka stworzyła sztuczne warunki pozwalających uzyskanie płatności. W wydanym orzeczeniu Sąd wskazał m.in., że stworzenie większej liczby spółek mogło realizować także inne cele niż tworzenie sztucznie warunków

do uzyskania płatności (np. późniejsza sprzedaż spółek, ich udziałów lub majątku, poddzierżawa gruntów). Cele te mogą bowiem współtworzyć mechanizm i utrudniać jego identyfikację jako zmierzający do osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo. Innymi słowy, realizacja w ramach stworzonego mechanizmu innych działań, zgodnych bądź niezgodnych z prawem, nie może stać na przeszkodzie możliwości skorzystania przez organy z art. 60 Rozporządzenia 1306/2013. Przepis ten obejmuje również takie sytuacje, w których w ramach działań organizacyjno-prawnych stworzono nie tylko warunki wymagane do uzyskania korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego ale także umożliwiono np. optymalizację podatkową, obejście ograniczeń dotyczących nabywania ziemi, czy prowadzenie innej niż rolnicza działalności gospodarczej.

## **Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału II.**

### **1. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego.**

W sprawie II SA/Go 320/22 uchylając zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzji organu I instancji Sąd stwierdził, że lokalizacja farmy fotowoltaicznej, niezależnie od jej mocy, zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 ze zm., aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, dalej: u.p.z.p.) nie wymaga w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy oceny przesłanki zasady kontynuacji (dobrego sąsiedztwa) oraz dostępu do drogi publicznej. Treść powyższego przepisu jest bowiem w pełni klarowna i jednoznacznie przesądza, że przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się m. in. do instalacji oze w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 610, aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1378). Z tego przepisu, wbrew stanowisku organów nie wynika, aby ustawodawca różnicował instalacje w zależności od ich mocy, co w założeniu miałyby determinować badanie przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Zdaniem Sądu takiego rozróżnienia nie sposób również wywieść z treści art. 10 ust. 2a u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.

Brak rozmieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW nie wyłącza a priori

dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla takiej inwestycji. Jest to podyktowane tym, że stosownie do art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące jedynie dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W wyrokach z dnia 17 marca 2022 r., **II SA/Go 1097/21**, z dnia 11 maja 2022 r., **II SA/Go 173/22** oraz z dnia 13 maja 2022 r., **II SA/Go 172/22**, wydanych w sprawach w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegających na budowie farm fotowoltaicznych, Sąd opowiedział się za poglądem, w myśl którego urządzenia fotowoltaiczne kwalifikowane są jako urządzenia infrastruktury technicznej. Znajduje to uzasadnienie w rozwoju źródeł pozyskiwania energii, co nie pozostaje bez wpływu na sposób wykładni przepisów prawa. Przekonującej i obszernej analizy historycznego kontekstu kształtowania się rozumienia pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej” dokonał NSA w wyroku z dnia 27 września 2017 r., II OSK 158/16. Wskazał m.in., że normatywne określenie „urządzenie infrastruktury technicznej” pochodzi z regulacji dotyczących opłat adiacenckich (obecnie art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), historycznie zaś było to „urządzenie komunalne”, a później funkcjonowało także jako „urządzenie energetyczne” (w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości); następnie kolejne akty prawne zaczęły odwoływać się do pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej” (np. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym). Od tego momentu konieczne stało się definiowanie tego pojęcia również w kontekście planistycznym, na co wskazuje obecne brzmienie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Jest oczywiste, że budowa określonych urządzeń elektrycznych ze swej istoty nie może nawiązywać do analogicznej zabudowy w sąsiedztwie. Nadto interpretacja urządzeń infrastruktury technicznej, w tym urządzeń energetycznych powinna uwzględniać rozwój w energetyce odnawialnych źródeł energii. Dlatego też przy dokonywaniu wykładni pojęcia „urządzenie elektryczne” jako urządzenie infrastruktury technicznej na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej i dynamicznej, uwzględniającej po pierwsze cel, jakemu ma służyć odwołanie się w tym przepisie do w/w pojęcia, a po drugie uwzględniającej, że następuje ewolucja techniczna oraz technologiczna urządzeń elektrycznych i coraz większy procent energii jest wytwarzany ze źródeł odnawialnych. Aktualna linia orzecznicza opowiada się za kwalifikowaniem elektrowni wiatrowych do urządzeń infrastruktury technicznej,

bowiem urządzeń tych nie należy rozumieć wyłącznie jako przesyłających energię, ale również jako ją wytwarzających. Co więcej, pogląd ten jest już ugruntowany w orzecznictwie, w związku z tym odwoływanie się do poglądów przeciwnych w tym zakresie ma jedynie znaczenie historyczne.

Zatem skoro zgodnie z powyższym poglądem elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., to brak jest podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej. Podobne stanowisko sformułował NSA w wyroku z dnia 13 września 2017 r., II OSK 64/16, w którym także wskazał, że całkowicie błędną była również próba definiowania pojęcia ustawowego poprzez odwoływanie się do zapisu zawartego w akcie wykonawczym wydanym dla całkiem innych celów, tj. § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Według tego poglądu okoliczność zaliczenia systemów fotowoltaicznych do zabudowy przemysłowej dla potrzeb decyzji środowiskowej nie ma bowiem jakiegokolwiek znaczenia i związku z art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Ponadto z dniem 29 sierpnia 2019 r. nastąpiła zmiana brzmienia art. 61 ust. 3 wspomnianej ustawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego uregulowania, przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się nie tylko do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, ale także do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Zmiana ustawy w zakresie brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zdezaktualizowała zatem rozbieżności w orzecznictwie, jakie pojawiały się w zakresie definiowania urządzeń infrastruktury technicznej. Brzmienie powyższego przepisu jest jednoznaczne i odpowiada celom ustawy, wobec czego tego rodzaju inwestycję należy kwalifikować jako instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii w zw. z art. 2 pkt 22 tej ustawy. Przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii tj. energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii. Konsekwencją powyższego jest brak konieczności weryfikacji czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

Z uregulowań zawartych w u.p.z.p. oraz w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii nie wynika ograniczenie instalacji odnawialnego

źródła energii – o jakich mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. – do instalacji o mocy do 100 kW.

W sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 1,0 MW zakresu postępowania wyjaśniającego od kwalifikacji spornej instalacji fotowoltaicznej jako urządzenia wymagającego spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa i wymogu dostępu do drogi publicznej. Powyższe nie wynika bowiem z art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

W wyroku z dnia 6 października 2022 r., **II SA/Go 288/22**, również wydanym w sprawie dotyczącej ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegających na budowie farmy fotowoltaicznej, Sąd odnosząc się do treści art. 9 ust. 4 i ust. 5 u.p.z.p. (w myśl których ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, przy czym studium nie jest aktem prawa miejscowego) opowiedział się za brakiem podstaw do przyjęcia, iż zapisy studium powinny być uwzględniane w decyzjach o warunkach zabudowy. Nie jest to bowiem akt prawa miejscowego, który przesądza o zmianie przeznaczenia terenu. Zatem nawet jego uchwalenie nie wiąże organu wydającego decyzje o warunkach zabudowy i nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji w tym przedmiocie (por. wyroki NSA z 30 października 2008 r., II OSK 1294/07, z 15 września 2016 r., II OSK 3075/14, z 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, z 3 grudnia 2019 r., II OSK 3417/18, a także z 12 października 2021 r., II OSK 2157/18). Takim aktem jest wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, wprawdzie studium wiąże przy ustalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak w procedurze ustalania warunków zabudowy nie ma znaczenia (wyroki WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., II SA/Kr 1486/18 oraz z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Kr 150/19). Decyzja o warunkach zabudowy nie może być bowiem oparta na regulacjach nie mających charakteru norm prawa powszechnie obowiązującego. Studium takich norm nie zawiera, o czym świadczy treść art. 9 ust. 5 u.p.z.p. Stąd też brak jest podstaw do tego, by związanie organów zapisami zawartymi w studium odnosić do decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (wyrok WSA w Poznaniu z 7 września 2017 r., IV SA/Po 562/17).

Dokonywania rekonstrukcji normy zawartej w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., z uwzględnieniem art. 10 ust. 2a u.p.z.p. (w myśl którego jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia



wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) urządzeń innych niż wolnostojące) nie można utożsamiać z zastosowaniem systemowej wykładni prawa. Co prawda oba wymienione przepisy są zawarte w tej samej ustawie, jednakże z uwagi na prawny charakter decyzji o warunkach zabudowy jak i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, błędne byłoby uznanie ich systemowego powiązania. Studium jest bowiem aktem planowania przestrzennego, stanowiącym jedną z podstaw kształtowania lokalnego porządku planistycznego znajdującego wyraz w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., określają sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ich treść jest wypadkową ogólnego porządku planistycznego kształtowanego przez ustawy oraz inne akty normatywne o powszechnej mocy obowiązującej i w tym kontekście są postrzegane jako decyzje związane o charakterze deklaratoryjnym.

W wyroku tym Sąd nie podzielił stanowiska, że lokalizacja instalacji odnawialnego źródła energii o mocy przekraczającej 500 kW (z zastrzeżeniami wynikającymi z art. 10 ust. 2a u.p.z.p.) w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy musi odbywać się w zgodzie z ustaleniami zawartymi w studium. Projektowana inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej o mocy do 1MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, a więc przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii ze źródeł odnawialnych, w tym przypadku energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. Rodzi to dalsze konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji, czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Z powyższego wynika zatem, że obowiązków wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., w myśl art. 61 ust. 3 tej ustawy, nie stosuje się do tego rodzaju inwestycji (podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2022 r., II OSK 667/21)

W wyroku z dnia 15 grudnia 2022 r., II SA/Go 320/22 Sąd również podzielił pogląd, iż przepisy art. 10 ust. 2a u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. odnoszą się do tzw. lokalnego porządku planistycznego (studium, plan miejscowy), zakres ich stosowania ograniczony jest wyłącznie do tych gminnych aktów planistycznych, a nie decyzji o warunkach zabudowy. Okoliczność, że gmina w studium planuje przeznaczyć dany teren pod określoną zabudowę, nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla dopuszczalności wydania warunków zabudowy (por. wyrok NSA z 1 grudnia 2020 r., II OSK 1580/18). Prowadzi to do konkluzji, iż brak rozmieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW nie wyłącza *a priori* dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla takiej inwestycji. Jest to podyktowane tym, że stosownie do art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jeżeli jednak studium nie jest aktem prawa miejscowego, co wynika z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. to jego zapisy nie są wiążące dla organu na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Z uwagi na powyższe art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jak i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. nie mogą stanowić podstaw normatywnych, które powinny być uwzględniane przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych nie można automatycznie zakładać, że każda realizacja takiej inwestycji spowoduje faktycznie zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu i zmieni jej funkcję urbanistyczną. Instalacje fotowoltaiczne, w zależności od przyjętej technologii, mogą zapewnić wielofunkcyjne wykorzystanie przestrzeni i brak konkurencyjności.

Inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej o mocy do 20 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, a więc przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii ze źródeł odnawialnych, w tym przypadku energii słonecznej, stanowi niewątpliwie instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e.

Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, niezależnie od jej mocy, zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie wymaga w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy oceny przesłanki zasady kontynuacji (dobrego sąsiedztwa) oraz dostępu do drogi publicznej. Rodzi konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji, czy tego rodzaju zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

W sprawie II SA/Go 757/21 dotyczącej skargi na decyzję w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z infrastrukturą towarzyszącą, Sąd wskazał, że organ nie dokonał w istocie rzeczy oceny sporządzonej w sprawie analizy urbanistycznej. SKO odwołało się bowiem do porozumienia zawartego przez uczestników postępowania z inwestorem odnośnie ustalenia wskaźników (parametrów) planowanego przedsięwzięcia. W ocenie Sądu dokonane w sprawie porozumienie (uzgodnienie) w przedmiocie warunków parametrów planowanej inwestycji nie jest wiążące dla organów. Warunki (parametry) ustalane w decyzji o warunkach zabudowy wynikają z przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Analizę urbanistyczno-architektoniczną sporządza uprawniony architekt-urbanista. Stanowi ona podstawę ustaleń dokonywanych przez organ, a wyniki analizy stanowią część merytoryczną decyzji. Sąd podkreślił, że organ ma obowiązek przeprowadzenia pełnej kontroli sporządzonej w sprawie analizy, która stanowi merytoryczną część ustaleń organu przeniesionych wprost do wydawanej przez siebie decyzji. Wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy musi być poprzedzone wnikliwą, pełną i wyczerpującą analizą funkcji oraz cech zabudowy, której wyniki znajdują odzwierciedlenie w samej analizie i dokumentach stanowiących podstawę jej przygotowania. Takie opracowanie powinno zawierać precyzyjne wskazanie numerów działek objętych analizą, oznaczenie niezbędnych parametrów nieruchomości znajdujących się na tych działkach, aby możliwe było wyprowadzenie wniosku, co do planowanych funkcji zabudowy, jak i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ocena takiego dowodu zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wykonanie prawidłowej, odpowiadającej wymogom określonym w przepisach rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: rozporządzenie), analizy urbanistycznej ma fundamentalne znaczenie dla sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy. To właśnie w ramach tego opracowania dokonuje się analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. na obszarze gdzie ma powstać nowa zabudowa. Wyznaczenie obszaru analizowanego w sposób, który uniemożliwia określenie jaki w istocie charakter ma zabudowa występująca

na danym obszarze powoduje nieprzydatność takiej analizy albowiem nie wynika z niej czy występująca zabudowa da się pogodzić z planowaną inwestycją. Stwierdzenie w analizie, że zabudowa na analizowanym obszarze ma charakter zabudowy rozproszonej pozwala przyjąć większy obszar analizowany niż minimalny wynikający z § 3 ust. 2 rozporządzenia. Wówczas odnosząc się do zabudowy występującej w powiększonym obszarze o określonych funkcjach, cechach i parametrach architektonicznych będzie możliwe ustalenie czy planowana nowa zabudowa wpisuje się w zastany sposób zagospodarowania i odpowiada zasadzie dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Prawidłowe przeprowadzenie analizy ma charakter fundamentalny dla wydania prawidłowej decyzji o warunkach zabudowy. W analizowanej sprawie SKO nie odniosło się do podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia § 5 ust.1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 rozporządzenia. Z przepisów rozporządzenia wynika zasada, iż parametry zabudowy objętej decyzją o warunkach zabudowy ustala się w oparciu średnie wartości występujące w obszarze analizowanym. Wyjątkowo, możliwe jest odstępstwo od tej reguły, które uzasadnione być powinno wynikami sporządzonej w sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej (por. np. § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, 7 ust. 4 rozporządzenia). Taki stan prawny nie oznacza jednakże, że parametry inwestycji, dla której ustalane są warunki zabudowy, mogą być określane przez odniesienie ich zawsze do wartości najwyższych (maksymalnych) występujących w obszarze analizowanym. Odstępstwo bowiem od parametrów średnich powinno wynikać (tj. być uzasadnione) przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie urbanistyczno-architektonicznej. Naczelnym zaś celem planowania przestrzennego jest uwzględnianie wymagań ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Z kolei ust. 2 tego paragrafu, dopuszczający wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1. To, że przepisy w sposób precyzyjny nie określają dopuszczalnych odstępstw, wymagając jedynie, by wynikało to z analizy urbanistycznej, pośrednio wskazuje na wymóg szczegółowego uzasadnienia przyjętego rozwiązania, którego przesłanki powinny z tej analizy wynikać. Warunkiem koniecznym przyjęcia prawidłowego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki jest prawidłowe

ustalenie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Sąd wskazał, że z przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia wynika, iż średnia jest wyliczana dla całego obszaru, a nie tylko dla działek zabudowanych obiektami o tej samej funkcji. Brak jest również podstaw do eliminowania z tej średniej działki całkowicie zabudowanej. Ten sposób zabudowy nieruchomości nie jest bowiem całkowicie wykluczony przez przepisy prawa i zdarza się niejednokrotnie, zwłaszcza w przypadku zabudowy śródmiejskiej. Dopuszczalne odstępstwa od średniego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy, średniego parametru szerokości elewacji frontowej oraz średniego parametru wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej (§ 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 rozporządzenia) powinny wynikać logicznie i merytorycznie z treści analizy urbanistyczno-architektonicznej. Sąd zwrócił uwagę, że przesłanka „wynikania” z analizy urbanistyczno-architektonicznej odmiennej niż średnia wartość szerokości elewacji frontowej dla planowanej zabudowy nie może być uznana za spełnioną, jeżeli w treści powyższej analizy zostanie wskazana jedynie liczbowa wartość wyższego albo niższego od wartości średniej wskaźnika szerokości elewacji frontowej istniejącej zabudowy w obszarze analizowanym, bez podania konkretnych i szczegółowych powodów (przyczyn) wprowadzenia w obszarze planowanej zabudowy odstępstwa od wskaźnika średniego. Konieczne jest bowiem merytoryczne powiązanie powyższej wartości wskaźnika z takimi funkcjami lub cechami zagospodarowania i zabudowy w obszarze analizowanym lub jego fragmencie (np. z istniejącą zabudową na nieruchomościach sąsiednich), które uzasadniają odstępstwo od wartości średniej. Powiązanie to może polegać na wskazaniu określonych tendencji w zakresie dominującej lub uzupełniającej funkcji lub cech, wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w obszarze analizowanym lub w jego fragmencie, które pozostają w związku z proponowaną wartością wskaźnika szerokości elewacji frontowej. Treść uzasadnienia powyższego odstępstwa musi być ponadto na tyle szczegółowa, aby możliwe stało się skontrolowanie, czy odbiegająca od wartości średniej wyjątkowa wartość wskaźnika będzie powodować zachowanie ładu przestrzenno-urbanistycznego w obszarze analizowanym. Wymogi te należy odpowiednio odnieść do pozostałych wskaźników i parametrów (§ 5 ust. 2 oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia), co do których zachodzi możliwość odstąpienia od wyznaczenia wartości średniej występującej w obszarze analizowanym. Sąd stwierdził, że nie można ustalić wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w ten sposób, że najpierw oblicza się wskaźnik w oparciu o kilka

wybranych działek - co już stanowi odstępstwo od zasady polegającej na obliczeniu wskaźnika z uwzględnieniem wszystkich zabudowanych działek znajdujących się w obszarze analizy - a następnie dokonuje się kolejnego odstępstwa od tak ustalonego wskaźnika z pominięciem uzasadnienia w tym zakresie.

## **2. Transport drogowy i przewozy.**

Sąd oddalił w sprawie **II SA/Go 432/22** skargę na decyzję nakładającą na podmiot wykonujący przewóz karę pieniężną za dopuszczenie do wykonywania przewozu drogowego zespołem pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 t, których dopuszczalna masa całkowita została przekroczona o co najmniej 20%, wydaną na podstawie art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 919, aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2201 ze zm., dalej: u.t.d.) w zw. z lp. 10.2.4 załącznika nr 3 do u.t.d. Uznał bowiem, że w przypadku stwierdzenia w czasie tej samej kontroli - przejazdu pojazdu nienormatywnego bez wymaganego zezwolenia na przejazd takim pojazdem i naruszenia norm m.in. w zakresie dopuszczalnej masy całkowitej, długości lub szerokości, wykonywanego przez przewoźnika drogowego wszczynane są dwa, niezależne postępowania administracyjne na podstawie przepisów Prawo o ruchu drogowym oraz przepisów u.t.d. Są to bowiem dwie sprawy administracyjne, załatwiane odrębnymi decyzjami. W konsekwencji - zdaniem Sądu - nie został naruszony art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d., zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ.

Wśród spraw z powyższego zakresu na uwagę zasługuje wyrok w sprawie **II SA/Go 645/22**. W wyroku tym Sąd wskazał, że do zrealizowania przesłanki określonej w art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d. konieczne jest ustalenie daty ujawnienia naruszenia oraz stwierdzenie upływu od tego dnia 2 lat. Początkiem biegu tego terminu jest więc moment ujawnienia naruszenia przepisów u.t.d. Organ ma więc „ujawnić naruszenie”, czyli stwierdzić je w formalnym, ujawnianym „na zewnątrz” dokumencie, czyli na gruncie u.t.d. w protokole kontroli, gdzie opisuje się czyn pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Moment ujawnienia protokołu kontroli jest więc chwilą początku biegu terminu 2 lat. Terminem końcowym biegu przedawnienia

regulowanego art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d. jest wydanie decyzji ostatecznej w sprawie. Wydanie orzeczenia w I instancji nie jest zatem wystarczające dla zachowania terminu przedawnienia o którym mowa w art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d. W orzecznictwie wskazuje się, że wprawdzie ustawodawca w treści wskazanego przepisu nie posługuje się pojęciem „wydania decyzji”, ale nie można poprzestać jedynie na literalnym sensie tego przepisu zwłaszcza, że odstępianie od takiego jego sensu, potwierdzonego zasadą *lege non distinguente*, jest możliwe wyjątkowo i w sytuacjach, gdy należy nim objąć inne wartości konstytucyjne. Nie można bowiem tracić z pola widzenia przy wykładni tego przepisu funkcji ochronnej przedawnienia (cel tej instytucji), jak i aspektu systemowego (konstytutywny charakter decyzji, z której wynika, że odpowiedzialność danej osoby powstaje z chwilą jej doręczenia). W takim razie wyjaśnienia wymaga rozumienie terminu „wydanie decyzji”. Ma to bowiem o tyle znaczenie, że jeśli chodzi o spełnienie się przesłanek zastosowania art. 92c ust. 1 pkt 3 do postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w sytuacji, gdy postępowanie w tej sprawie nie zostało wszczęte, nie budzi poważniejszych trudności. Postępowania takiego wówczas się nie wszczyna; organ administrujący nie podejmuje więc nakazanych mu czynności procesowych. Dużo większe jednak trudności napotyka się jeśli chodzi o sytuację, o której mowa w zdaniu końcowym tego przepisu – „a postępowanie wszczęte umarza się”. Należy więc zadać pytanie jakie sytuacje procesowe objęte są hipotezą tego przepisu, czy tylko takie, w których organ administrujący wszczął postępowanie, a nie wydał decyzji co do istoty sprawy, czy też również takie w których wydał decyzję, a jej jeszcze nie doręczył, czy i takie, w których wydał wprawdzie decyzję i ją także doręczył jej adresatom w okresie 2 lat od ujawnienia naruszenia przepisów u.t.d. Podkreślić należy, że pojęcie „wydanie” decyzji wiąże się niewątpliwie z załatwieniem sprawy. Moment wydania decyzji to zatem punkt czasowy, w którym akt administracyjny zostaje podany do wiadomości jego adresatowi. Niejednokrotnie obejmuje on dwa etapy – „podjęcia decyzji” i „wydania decyzji”. Granicy jednakże pomiędzy nimi nie da się niejednokrotnie wyraźnie wskazać. „Podjęcie decyzji”, to zatem rezultat procesu decyzyjnego zachodzącego wewnątrz organu, drugie zaś pojęcie obejmuje manifestację podjętej decyzji na zewnątrz, z czym mogą wiązać się określone skutki prawne. Skoro przedawnienie, to zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne w wyniku upływu czasu, które mogą polegać na tym, że uprawnienie, a raczej zobowiązanie do uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej z powodu naruszenia

przepisów u.t.d. w ogóle nie powstanie, bądź powstałe wygaśnie, to przedmiotowe rozważania uzasadniają stwierdzenie, iż pojęcie „wydanie decyzji” obejmuje także - doręczenie decyzji. Aby przedawnienie nie nastąpiło termin w tym wypadku 2 lat, powinien być zachowany zarówno w momencie wydania decyzji, tj. jej podania do wiadomości jej adresatowi, jak i doręczenia decyzji. Wówczas wywiera ona przecież skutki prawne, a od tej chwili są nią związani zarówno organ, jak jej adresat, czy adresaci. Decyzja formalnie sporządzona ale niedoręczona nie załatwia sprawy, bo nie wiąże ani organu ani strony. Wreszcie przyjęcie, że dla zachowania terminu 2 lat, wystarczające jest jedynie wydanie decyzji, tj. jej sporządzenie w przepisanej formie, powoduje, że w ogóle pozbawiłoby się stronę, a więc podmiot administrowany funkcji gwarancyjnej wynikającej z instytucji przedawnienia, jak i możliwości kwestionowania takiego rozstrzygnięcia. Niedoręczona decyzja jest bowiem aktem nieobowiązującym. To z chwilą jej doręczenia zaczynają biec terminy do wniesienia odpowiednich środków zaskarżenia (odwołania), możliwości jej uchylecia przez organ we wznowionym postępowaniu, jak i od tej daty zaczyna biec termin, po upływie którego nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności (por. B. Dolnicki, *Materialnoprawne i procesowe skutki wydania decyzji w postępowaniu ogólnym i podatkowym w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A. pod red. J. Niczyporka, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 161 i następne*). Powyższe oznacza, że termin 2 lat, o którym jest mowa w art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d. obejmuje również doręczenie decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną. Bez tego instytucja przedawnienia nie miałaby racji bytu.

Takie stanowisko Sąd zajął także w sprawach: **II SA/Go 490/22, II SA/Go 175/22, II SA/Go 1105/21, II SA/Go 1034/21, II SA/Go 1027/22.**

Na uwagę zasługuje wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2022 r., **II SA/Go 984/21** dotyczący nałożenia na przewoźnika kary pieniężnej za zgłoszenie danych niezgodnych ze stanem faktycznym w zgłoszeniu przewozu towarów. W wyroku uchylającym decyzje obu instancji i umarzającym postępowanie administracyjne, Sąd uznał, iż przepis art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. z 2021 r., poz. 1857, dalej: ustawa SENT) znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przewoźnik, uzupełniając zgłoszenie o dane wymienione w art. 6 ust. 3 tej ustawy, zgłosi dane nieprawdziwe, co oznacza, że przepis ten nie znajduje zastosowania do sytuacji, gdy w danych zgłoszonych przez przewoźnika występuje „oczywista omyłka”.



W przedmiotowej sprawie omyłka popełniona przez przewoźnika w rubryce formularza zgłoszenia SENT polegała na przestawieniu dwóch cyfr w 7 znakowym numerze rejestracyjnym naczepy, którą faktycznie wykonywany był przewóz towaru. Sąd uznał, iż „czyn” przewoźnika nie polegał jednak w tych okolicznościach na zgłoszeniu innego środka transportu, niż rzeczywiście był używany do wykonania kontrolowanego przewozu, czyli nie był twierdzeniem nieprawdziwym co do faktów (danych), tylko był twierdzeniem prawdziwym w relacji do istniejącego faktu, w którym to tylko twierdzeniu, w językowym zapisie danych identyfikujących ten fakt, czyli numerze naczepy (utrwaleniu na piśmie tego numeru), wystąpiła „oczywista omyłka”. Sąd wyjaśnił, iż sytuacja „oczywistej omyłki” lokuje się na płaszczyźnie błędów stricte językowych (w tym przypadku dotyczących utrwalenia na piśmie numeru rejestracyjnego naczepy), a nie na płaszczyźnie relacji twierdzeń o faktach do rzeczywistych faktów. Z tej właśnie przyczyny, zawarte w jakiejś wypowiedzi twierdzenie (zdanie) zawierające „oczywistą omyłkę”, z powodu tylko i wyłącznie tej omyłki, nie może być nieprawdziwe, czyli niezgodne ze stanem faktycznym.

Sąd uznał, iż do stwierdzenia niezgodności danych, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy SENT, ze stanem faktycznym konieczne jest zatem odniesienie treści zgłoszenia, na którą to nie ma wpływu „oczywista omyłka”, do rzeczywistego stanu rzeczy. Jest to zupełnie inne zadanie i obowiązek, niż stwierdzenie „omyłki pisarskiej”, bo dotyczy ono badania, wedle zasad i reguł dowodowych określonych w Dziale IV ordynacji podatkowej, prawdziwości twierdzenia dotyczącego cechy i istnienia faktu z rzeczywistym faktem. Takie jednak, niezgodne z brzmieniem przepisu, logiką i doktryną prawniczą, pojmowanie stanu faktycznego organ przyjmuje, „przeskakując”, w nieuprawniony sposób, z płaszczyzny błędów w obrębie samego języka i technicznego jego użycia (utrwalenia) w piśmie (dokumencie), na płaszczyznę relacji między twierdzeniem dotyczącym danych w odniesieniu do rzeczywistych faktów. Sąd dodał, że w ustawie SENT nie ma wyraźnej regulacji przypadku „oczywistej omyłki”, ale nie oznacza to, że na gruncie stosowania przepisów tej ustawy nie mogą się one zdarzyć w różnych wypowiedziach, które składają adresaci tej ustawy i w takich przypadkach nie podlega to karze. Sąd podkreślił, że zakres normowania i zastosowania art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy SENT dotyczy relacji twierdzeń składanych przez przewoźnika do faktów, a nie stanu „oczywistej omyłki”. Jeśli zatem taka omyłka zostanie popełniona w zgłoszeniu SENT, nie ma ona, sama przez się, znaczenia dla prawdziwości danych podanych w zgłoszeniu. Przyjęcie innego stanowiska byłoby

niezgodne z wiedzą o języku, logiką oraz ukształtowanymi przez wieki w doktrynie sposobami weryfikacji twierdzeń faktycznych oraz postrzegania oraz kwalifikowania „oczywistych omyłek” w prawie.

Dodać należy, iż skarga kasacyjna wniesiona od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2022 r., sygn. akt II GSK 826/22.

Stanowisko wyrażone w opisanym powyżej wyroku podzielone zostało także przez Sąd w wyroku z dnia 9 listopada 2022 r., **II SA/Go 170/22**.

### **3. Żołnierze zawodowi.**

W sprawie **II SA/Go 198/22** ocenie zostały poddane decyzje dowódców jednostek wojskowych w przedmiocie odmowy zmiany rozkazu personalnego o stwierdzeniu faktu zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej (pkt 1) i przyznania mu wnioskowanego odszkodowania (pkt 2), a to w związku z wydaniem przez Rejonową Komisję Lekarską orzeczenia, iż tenże żołnierz jest zdolny do zawodowej służby wojskowej.

Sąd uznał, że rozkaz o stwierdzeniu zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej, wydany na podstawie art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1131 ze zm., określanej dalej jako u.s.w.ż.z.), nie kształtuje stosunku służbowego żołnierza, nie wpływa na jego prawa i obowiązki, a jedynie ma za zadanie rejestrować zdarzenie i jego skutek prawny występujący z mocy ustawy. Tego rodzaju rozkaz nie spełnia kryteriów umożliwiających uznanie go za decyzję administracyjną. Powyższy charakter prawny rozkazu przesądza o tym, że również ewentualna jego zmiana nie następuje w formie decyzji administracyjnej, poprzedzonej przeprowadzeniem postępowania administracyjnego. Niedopuszczalne jest również skorzystanie przez żołnierza ze środków prawnych przewidzianych w art. 154 – 156 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.). W sytuacji, gdy sprawa nie podlega załatwieniu w formie decyzji organ powinien odmówić wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., a w przypadku wszczęcia takiego postępowania organ powinien być umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Wobec powyższego Sąd stwierdził, iż organy w kontrolowanej sprawie z naruszeniem powyższych przepisów prowadziły postępowanie administracyjne i wydały decyzje w przedmiocie odmowy zmiany opisanego powyżej

rozkazu, co uzasadniało uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji w tej części i umorzenie w tym zakresie postępowania administracyjnego.

Sąd uznał natomiast, że organy w kontrolowanej sprawie dokonały prawidłowej wykładni art. 116 ust. 1 u.s.w.ż.z., stwierdzając, że przepis ten nie odnosi się do zwolnienia z mocy prawa z art. 111 pkt 3 u.s.w.ż.z., który stanowił podstawę zwolnienia skarżącego. Tym samym zasadnie odmówiono skarżącemu przyznania odszkodowania na podstawie art. 116 ust. 3 u.s.w.ż.z. zgodnie z jego wnioskiem. Wobec tego skarga w pozostałym zakresie (tj. w odniesieniu do rozstrzygnięcia dotyczącego odszkodowania zawartego w pkt 2 decyzji organu I instancji) podlegała oddaleniu.

#### **4. Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).**

W sprawie II SA/Go 308/22, w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego żądanie skargi, Sąd między innymi stwierdził, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. SA/Gd 327/95). Przydatna przy ocenie jakie naruszenia należy uznać za istotne naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest, jak już wyżej podniesiono, regulacja zawarta w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., który określa obowiązkowe elementy jakie powinny znaleźć się w miejscowym planie. Jednym z takich elementów, zgodnie z pkt 9 powołanego przepisu, są szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wymagane jest zatem, aby w przypadku wprowadzenia dla danego terenu określonego przeznaczenia, z którym związane są między innymi ograniczenia związane z użytkowaniem takiego terenu, w tym zakaz zabudowy, plan obejmował cały ten teren. Dotyczy to nie tylko ograniczeń wynikających z poszczególnych postanowień planu miejscowego jakie organ

uchwałodawczy gminy może wprowadzić w oparciu o przyznane mu władztwo planistyczne, ale także z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie jest wystarczające, że plan będzie obejmował tylko część takiego terenu. Konieczność objęcia planem miejscowym całości takich terenów wynika także z faktu ograniczenia prawa własności podmiotów będących właścicielami działek których ograniczenia związane z uchwaleniem planu miejscowego dotyczą, zwłaszcza gdy może to rodzić ich sprzeciw. Jeżeli plan miejscowy nie obejmuje całej takiej strefy, to oznacza to, że został uchwalony z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Będziemy mieli bowiem w takim przypadku do czynienia z sytuacją, że plan nie obejmuje faktycznie całego obszaru - terenu, na który oddziałują jego postanowienia, w szczególności w sytuacji gdy ograniczenia te wynikają z określonego narzuconego w planie przeznaczenia danego terenu.

W sprawie **II SA/Go 149/22** Sąd stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z infrastruktury sportowej, pomieszczeń i sprzętu w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina w brzmieniu nadanym przez zarządzenie ww. organu o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z infrastruktury sportowej, pomieszczeń i sprzętu w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej: u.g.k.), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 u.g.k.). Sąd zwrócił uwagę na charakter prawny zaskarżonego przez Wojewodę zarządzenia, gdyż w tym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność, co do zakwalifikowania aktów regulujących wysokość cen i opłaty opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej do kategorii aktów prawa miejscowego. Zgodnie z jedną linią orzecniczą tego rodzaju akty nie stanowią aktów prawa miejscowego, a akty o charakterze kierownictwa wewnętrznego. W opozycji do powyższego twierdzenia pozostaje drugi nurt orzecniczy, zgodnie z którym

regulacje te stanowią akty o charakterze prawa miejscowego. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji.

Sąd podzielił to drugie stanowisko. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowi bowiem *lex specialis* względem przepisów zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Przepis ten zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie. Umocowanie do wydania w określonym w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przedmiocie jest ograniczone regulacją w przepisach szczególnych. Również charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika z mocy wiążącej regulacji uchwały. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Akty te mają bowiem charakter powszechnie obowiązujący, a ich adresatem, na którego nakładają określone obowiązki, nie jest sama administracja, lecz wszystkie podmioty prawa, zewnętrzne wobec administracji. Nadto skoro rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego uchwała akt prawa miejscowego, to także i zarządzenie organu wykonawczego wydane na skutek dalszego delegowania tej kompetencji przez radę gminy jest aktem

prawa miejscowego. Sąd wskazał, że kwalifikacja danego aktu jako prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Przesądzające znaczenie dla tej kwalifikacji ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów oraz ustalenie, kto jest adresatem norm postępowania, wynikających z danego aktu. Adresaci norm zawartych w zarządzeniu nie są imiennie oznaczeni, lecz ujęci w sposób generalny. Zarządzenie zawiera normy abstrakcyjne regulujące powtarzalne (a nie jednorazowe) czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat za korzystanie z infrastruktury sportowej, pomieszczeń i sprzętu w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina. Wymienione cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonego zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia. Po myśli tego przepisu, warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Według art. 13 pkt 2 tej ostatniej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Z kolei art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów stanowi, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. W konsekwencji przyjęcie, że zaskarżone zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego wywołuje konieczność ogłoszenia takiego zarządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 42 u.s.g.). Sąd uznał, że zarządzenie, o ile jest aktem prawa miejscowego, które nie zostało przekazane do publikacji zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest w całości nieważne. Sąd stwierdził, że pomimo treści § 2 zarządzenia Burmistrza Szprotawy z dnia 8 listopada 2021 r. i § 2 zarządzenia tegoż organu z 6 grudnia 2021 r. stanowiących, że zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, ww. zarządzenia nie zostały przez organ przekazane do publikacji. Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego przy tym warunek jego wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP)

oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 42 u.s.g., co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził także, że nie można również uznać, że postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe. Nawet bowiem w przypadku opublikowania zarządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym po wniesieniu skargi do sądu, nie oznacza, że postępowanie w sprawie, w której wniesiono o stwierdzenie nieważności, było bezprzedmiotowe. Zaskarżone zarządzenie – mimo braku publikacji – mogło bowiem wywołać skutki w stosunku do swoich adresatów. Przez stwierdzenie nieważności aktu następuje jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że akt nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. W związku z tym opublikowanie zarządzenia nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego, co powoduje, że od samego początku zaskarżony akt nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków.

## **5. Funkcjonariusze Policji.**

W wyroku w sprawie **II SA/Go 216/22** Sąd wskazał, że zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 ustawy o Policji, pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może: wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku prawnego ze wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z inną osobą wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (pkt 1), zmienić jednostronnie warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w pkt 1 (pkt 2) - z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne. Zgodnie z treścią art. 67 ust. 2 ustawy o Policji, przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio, z tym że: 1) określone w przepisach prawa uprawnienia w sprawach indywidualnych przysługują zakładowej organizacji związkowej, jeżeli jej członkiem jest co najmniej jeden policjant inny niż ten, którego w danej sprawie reprezentuje zakładowa organizacja związkowa; 2) uprawnienie, o którym mowa w art. 19 u.z.z, przysługuje związkowi zawodowemu, którego

terytorialny zakres działania obejmuje co najmniej obszar terytorialnego działania komendanta wojewódzkiego Policji; 3) policjant może być członkiem międzyzakładowej organizacji związkowej, której zakresem działania objęte są wyłącznie jednostki organizacyjne Policji. W ocenie Sądu odpowiednie stosowanie w stosunku do policjantów zrzeszonych w związkach zawodowych, oznacza że w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji ustawa o związkach zawodowych, w tym jej art. 32, znajdzie zastosowanie w sprawach, w których z powodu niezgodnego z prawem działania organu doszło do naruszenia obiektywnego interesu funkcjonariusza np. zmiany wynagrodzenia funkcjonariusza Policji na jego niekorzyść. Dotyczy to więc spraw w których uzasadniona jest obrona funkcjonariusza przez związek zawodowy. W przeciwnym wypadku, a więc w sytuacji kiedy to funkcjonariusz swoim zachowaniem godzi w interesy służby, nieuzasadnione jest powoływanie się na ochronę wynikającą z art. 32 ustawy o związkach zawodowych. Ochrony tej nie można odczytywać jako przywileju członka związku zawodowego, lecz instrument do realizacji celów ustawy o związkach zawodowych.

## **6. Ochrona przeciwpożarowa.**

W sprawie **II SA/Go 224/22** Sąd wyjaśnił, że w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. z 2009 r., nr 124, poz. 1030, dalej: RZW) wskazano, dla jakich jednostek osadniczych oraz budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego, a także obiektów budowlanych wymagane jest zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru. Przepis § 4 ust. 3 wprowadził zaś wymóg, zgodnie z którym woda do celów przeciwpożarowych dla obiektów, o których mowa w § 3, powinna być dostępna w szczególności z urządzeń zaopatrujących w wodę ludność, zgodnie z regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nawiązanie do tego aktu prawa miejscowego zostało wprowadzone również w § 4 ust. 4 RZW, które określiło, że woda do celów przeciwpożarowych w wymaganej ilości określonej w sposób, o którym mowa w § 4 ust. 1 i 2, powinna zapewniać sieć wodociągowa doprowadzająca wodę do jednostki osadniczej (§ 4 ust. 4 RZW). W przypadku, gdy sieć wodociągowa stanowi źródło wody do celów przeciwpożarowych, sieć tę należy uważać za „sieć wodociągową przeciwpożarową”



(§ 9 ust. 1 RZW). Mając to na uwadze a także wobec treści § 28 uchwały Rady Miejskiej w Ś. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ś.”, zgodnie z którym woda do celów przeciwpożarowych jest dostępna z urządzeń wodociągowych posiadanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w tym z hydrantów zainstalowanych na sieci wodociągowej, w ilości i o ciśnieniu w granicach możliwości technicznych istniejących urządzeń wodociągowych, sieć wodociągowa na terenie Gminy Ś. pozostaje siecią wodociągową przeciwpożarową.

## **7. Gospodarka mieniem**

Wyrokiem z dnia 19 maja 2022 r. **II SA/Go 187/22** Sąd stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza Ł. w sprawie określenia wysokości stawek czynszu za najem lub dzierżawę gruntów oraz budynków i ich części, wchodzących w skład zasobu nieruchomości Gminy Ł., z wyłączeniem terenu targowiska miejskiego oraz lokali mieszkalnych. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (który stanowił podstawę prawną zaskarżonego zarządzenia) do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n.). Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.g.n., zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności (pkt 5) oraz wydzierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (pkt 7a). Wykonywanie

zadań z tego zakresu daje zatem wyłącznie upoważnienie do indywidualnego określania należności (np. w umowie), nie daje jednak podstaw do wydawania generalnego władczego aktu, który nakładałby obligatoryjne opłaty za korzystanie z zasobu nieruchomości. Tymczasem zaskarżone zarządzenie określające wysokość stawek czynszu za najem lub dzierżawę gruntów oraz budynków i ich części, wchodzących w skład zasobu nieruchomości Gminy Ł., zawiera normy generalne adresowane do każdego adresata, który znajdzie się w sytuacji prawnej polegającej na korzystaniu z nieruchomości będącej w gminnym zasobie. Wobec powyższego Sąd za prawidłowe uznał stanowisko strony skarżącej, że zaskarżone zarządzenie wydane zostało bez upoważnienia ustawowego i w konsekwencji nie może pozostawać w obrocie prawnym. Wskazane powyższej cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonego zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia. Po myśli tego przepisu, warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). Tym samym skoro zaskarżone zarządzenie ma cechy pozwalające zaliczyć je do aktów prawa miejscowego, to powinno zostać opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Brak należytej publikacji zaskarżonego zarządzenia stanowił wadę powodującą konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

#### **8. Sprawy z zakresu prawa oświatowego.**

W sprawie II SA/Go 222/22 dotyczącej odmowy przyjęcia dziecka do publicznego żłobka Sąd uznał, że rozstrzygnięcie komisji rekrutacyjnej żłobka musi mieć postać aktu decyzyjnego czyli decyzji administracyjnej ze wszystkimi wiążącymi się z tym wymogami formalnymi i treściowymi od której przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania do dyrektora żłobka. Sąd odwołał się do regulacji zawartej w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe określającej tryb odwoławczy od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej w przedmiocie odmowy przyjęcia kandydata do przedszkola. Wskazał, że argument, że w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie ma o tym mowy, w demokratycznym państwie prawa nie może być uznany za decydujący. Sąd wskazał, że podstawowymi aktami prawnymi mającymi zastosowanie w analizowanej

sprawie są ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3., uchwała Rady Miasta w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego, dla którego organem prowadzącym jest Miasto oraz nadania mu statutu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. Według art. 11 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określa warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. W myśl § 9 ust. 4 uchwały Rady Miasta w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego, dla którego organem prowadzącym jest Miasto oraz nadania mu statutu przyjęcie dziecka do żłobka odbywa się według liczby uzyskanych punktów rekrutacyjnych do danej grupy wiekowej, zgodnie z liczbą wolnych miejsc, którymi dysponuje żłobek w danym roku szkolnym. Z kolei § 9 ust. 10 ww. uchwały stanowi, że jeżeli po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego liczba dzieci zgłoszonych do żłobka jest większa od liczby miejsc, którym placówka dysponuje, o przyjęciu dziecka do danej grupy wiekowej decyduje losowanie wśród Kart przyjęcia dziecka do żłobka z taką samą liczbą punktów do danej grupy wiekowej. Sąd stwierdził, że nie jest uzasadnione stanowisko skarżących, że do żłobka powinny dostać się wszystkie dzieci, które uzyskały minimalną liczbę punktów (78 w przedmiotowej sprawie), bowiem z treści uchwały wynika w sposób jednoznaczny że o przyjęciu dziecka decyduje liczba uzyskanych punktów rekrutacyjnych do danej grupy wiekowej, zgodnie z liczbą wolnych miejsc, którymi dysponuje żłobek w danym roku szkolnym. Przydział do odpowiednich grup reguluje Regulamin Organizacyjny, który nie wskazuje minimalnego przedziału punktów, a jedynie podział ze względu na wiek dzieci. Skarżący w sposób wadliwy utożsamiają limit dzieci w grupach z organizacją grup na nowy rok szkolny. W ocenie Sądu nie były zasadne zarzuty skarżących wskazujące, że w sprawie doszło do naruszenia prawa poprzez wprowadzenia pozaustawowych kryteriów przyjmowania dzieci do żłobka tj. kryterium wieku, które miało charakter dyskryminacyjny oraz losowania. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że statut żłobka gminnego jest aktem prawa miejscowego, upoważnienie do wydania którego zawarte zostało przez ustawodawcę w ustawie z 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat trzech. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa

ustawa. Sąd podzielił stanowisko, że co do zasady nie jest dopuszczalne badanie zgodności z prawem aktu prawa miejscowego w innych postępowaniach sądownoadministracyjnych. Statut żłobka jest bowiem aktem powszechnie obowiązującego prawa miejscowego i może być kwestionowany w określonym trybie. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 w zw. z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym wojewoda orzeka w trybie nadzorczym o nieważności uchwały lub zarządzenia sprzecznego z prawem, natomiast zgodnie z art. 101 każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dopóki jednak zapisy statutu żłobka nie zostały usunięte z obrotu prawnego, dopóty służy mu domniemanie zgodności z prawem. Sąd zwrócił uwagę, że wszystkie dzieci w tej samej sytuacji faktycznej (uzyskania takiej samej ilości punktów) podlegały przyjętemu w uchwale rozwiązaniu w postaci losowania. Nadto zdaniem Sądu trudno uznać za dyskryminacyjny zapis uchwały stanowiący, że o przyjęciu dziecka decyduje liczba uzyskanych punktów rekrutacyjnych do danej grupy wiekowej, zgodnie z liczbą wolnych miejsc, którymi dysponuje żłobek w danym roku szkolnym. Nie można więc twierdzić, że dziecko skarżących znajdowało się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Sąd podniósł, że na gruncie przepisów ustawy prawo oświatowe wprowadzenie kryterium losowania jako etapu rekrutacji było kwestionowane z uwagi na fakt wprowadzenia tego kryterium w drodze zarządzenia dyrektora przedszkola, a takie działanie nie miało podstawy w przepisach ustawy czy w przepisach uchwały. W rozpoznawanej sprawie sytuacja kształtowała się jednak odmiennie.

## **9. Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych.**

Przedmiotem spraw, rozpatrywanych w roku 2022 r. przez tutejszy Sąd, które pod względem prawnym były jednorodne i można je określić jako „serię” (ponad 100 spraw od sygnatury **II SA/Go 1049/21 do II SA/Go 478/22**) były decyzje Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), dotyczące wniosków różnych osób fizycznych (pacjentów) o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych na terytorium Niemiec.

Wnioskujący w tych sprawach, powołując się na art. 42b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm., dalej: u.ś.o.z.), działając przez tego

samego pełnomocnika, złożyli do organu o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych im na terenie Niemiec, w *Urologische Praxis mit Tages Klinikum fur Urologie* w Guben, według przedstawionych dokumentów: skierowań na leczenie, kart informacyjnych leczenia, zleceń na transport sanitarny, faktur i potwierdzeń wykonania przelewów.

Rozpatrując te wnioski Prezes NFZ, działając na podstawie art. 42b ust.1, ust. 3 i ust. 4, art. 42c ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 6, art. 42d ust. 1 u.ś.o.z., ustalił prawo wnioskodawców do zwrotu kosztów za świadczenie zdrowotne, realizowane we wskazanych w decyzji i zakresie terminach, w kwotach mniejszych niż wnioskowane (w kilku przypadkach odmówił uwzględnienia wniosków i zwrotu kosztów leczenia).

W uzasadnieniach tych decyzji organ wskazał, że zgodnie z art. 42b ust. 1 u.ś.o.z. świadczeniobiorca po spełnieniu warunków ustalonych ustawą uprawniony jest do otrzymania od Narodowego Funduszu Zdrowia zwrotu kosztów świadczenia opieki zdrowotnej, będącego świadczeniem gwarantowanym, udzielonego na terytorium innego niż RP państwa członkowskiego UE. Warunkiem otrzymania zwrotu kosztów, stosownie do art. 42d ust. 1 u.ś.o.z. jest złożenie wniosku o zwrot kosztów wraz ze wskazanymi w art. 42 ust. 5 tej ustawy załącznikami.

Dalej organ wskazał, że zgodnie z art. 42c ust. 1 pkt 1 u.ś.o.z. Fundusz dokonuje zwrotu kosztów w wysokości do kwoty finansowania danego świadczenia gwarantowanego stosowanej w rozliczeniach między Funduszem, a świadczeniodawcami z tytułu umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Z kolei art. 42c ust. 6 u.ś.o.z. stanowi, że w przypadku zróżnicowania wysokości kwot finansowania stosowanych w rozliczeniach między podmiotem zobowiązanym do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych a świadczeniodawcami, podstawą zwrotu kosztów jest średnia ważona kwoty finansowania obliczona dla tego świadczenia gwarantowanego według stanu obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym zakończono udzielanie świadczenia objętego wnioskiem o zwrot kosztów.

Dalej organ podawał, że art. 42c ust. 3 ustawy o świadczeniach stanowi, że w przypadku gdy wniosek dotyczy co najmniej dwóch świadczeń, o których mowa w art. 42b ust. 1, które są rozliczane przez Fundusz w ramach jednego świadczenia gwarantowanego, za podstawę zwrotu kosztów przyjmuje się to świadczenie. Zgodnie z § 26 zarządzenia Prezesa NFZ z 55/2021/DSOZ z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie

określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne oraz leczenie szpitalne - świadczenia wysokospecjalistyczne, w przypadku udzielenia więcej niż jednego świadczenia w czasie pobytu świadczeniobiorcy w szpitalu, do rozliczenia świadczenia należy wykazywać wyłącznie jedną grupę z katalogu grup. Na podstawie tego zapisu do określenia kwoty refundacji stosowano tylko jedną grupę z katalogu grup zawartych w Zarządzeniu Prezesa NFZ z 55/2021/DSOZ JGP – tą, dla której kwota refundacji była najwyższa i najkorzystniejsza dla pacjenta.

W postępowaniach tych organ wyjaśniał i badał jaki charakter miały porady specjalistyczne lub zabiegi oraz porady specjalistycznej, w szczególności czy przeprowadzono proces diagnostyczny pozwalający na postawienie diagnozy oraz podjęcie decyzji terapeutycznej, skutkującej wystawieniem skierowania do szpitala, czy też miała ona charakter konsultacji przed ustalonymi wcześniej zabiegami, bowiem, zgodnie z § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 320), w przypadku skierowania pacjenta do szpitala, w szczególności do planowego leczenia operacyjnego, szpital wykonuje konieczne dla leczenia w szpitalu badania diagnostyczne i konsultacje (porada jest składową świadczenia udzielonego pacjentowi i nie podlega osobnej wycenie).

Jeśli chodzi o ceny przyjęte do zwrotu kosztów, ustalone dla danego roku kalendarzowego, w którym dokonywane były świadczenia, opierały się one na cenniku świadczeń określonym przez Centralę NFZ do rozliczenia świadczeń w ramach opieki transgranicznej.

Odmawiając zwrotu kosztów transportu (dotyczyło to wszystkich spraw) organ powoływał się na art. 5 pkt 38 u.s.o.z., zgodnie z którym transport jest świadczeniem towarzyszącym i co do zasady nie stanowi odrębnego przedmiotu umów ze świadczeniodawcami. W przypadku świadczeń z zakresu leczenia szpitalnego koszty transportu są rozliczone między Funduszem a świadczeniodawcami jako składowa kosztu udzielonego świadczenia.

Decyzje, w których w odmówiono zwrotu kosztów całego świadczenia dotyczyły przypadków, gdy okres między udzieleniem świadczeniobiorcy świadczeń przez świadczeniodawcę, podczas odrębnych pobyków w szpitalu z powodu określonego w rozpoznaniu lub procedurze występującej w charakterystyce danej grup z katalogu grup, określonego w załączniku nr 1a do zarządzenia albo odpowiednio z katalogu produktów odrębnych, określonego w załączniku 1b do zarządzenia,

nie przekraczał 14 dni, lub z zasad postępowania medycznego wynika, że problem zdrowotny może być rozwiązany jednocześnie, świadczenia te wykazywane są do rozliczenia jako jedno świadczenie (art. 42c ust. 4 u.ś.o.z. oraz § 26 pkt 12 zarządzenia nr NFZ nr 55/2021/DSOZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne oraz leczenie szpitalne - świadczenia wysokospecjalistyczne).

W identycznie lub bardzo podobnie sformułowanych skargach wniesionych do tegoż sądu, skarżący lub ich pełnomocnicy zarzucili decyzjom Prezesa NFZ naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego przez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie:

- § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 oraz art. 42b ust. 1 oraz art. 42d ust. 2 pkt 1 u.ś.o.z. przez przyjęcie, że nieuwzględniony w decyzji zabieg wykonany u pacjenta nie jest świadczeniem gwarantowanym;

- art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez niezagwarantowanie konstytucyjnego prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia i niezapewnienia przez władze publiczne równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych;

- art. 2 Konstytucji przez naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej i wydanie decyzji w sposób stronniczy chroniącej interesy fiskalne Skarbu Państwa „nie zważając na prawa podmiotowe i procesowe pacjenta”;

- § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy dany zabieg stanowił świadczenie gwarantowane;

2) przepisów postępowania

- art. 8 k.p.a. przez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę zaufania jego uczestników do władzy publicznej z uwagi na arbitralne zastosowanie przepisu § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia i przyjęcie niekorzystnej dla strony - obywatela jego interpretacji;

- art. 80 k.p.a. przez dowolną a nie swobodną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego i przyjęcie, że dokumentacja przedłożona przez pacjenta w trakcie i w związku ze złożonym wnioskiem nie uzasadnia w sposób dostateczny i rzetelny uwzględnienia wniosku o zwrot poniesionych kosztów leczenia za granicą;

- art. 8 k.p.a. przez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę zaufania jego uczestników do władzy publicznej z uwagi na wydanie odmiennych rozstrzygnięć w takim samym (a co najmniej podobnym) stanie faktycznym i prawnym w innych sprawach (wskazanych w skargach).

Oddalając wszystkie skargi składy orzekające tutejszego Sądu w jednolitym stanowisku przyjęły, że materialnoprawną podstawę zaskarżonych decyzji stanowiły art. 42b ust. 1 oraz art. 42c ust. 1 pkt 1 u.ś.o.z. Zgodnie z tym pierwszym przepisem świadczeniobiorca jest uprawniony do otrzymania od Funduszu zwrotu kosztów świadczenia opieki zdrowotnej, będącego świadczeniem gwarantowanym, udzielonego na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego UE lub EOG, zwanego dalej „zwrotem kosztów”. W myśl natomiast art. 42c ust. 1 pkt 1 u.ś.o.z Fundusz dokonuje zwrotu kosztów w wysokości odpowiadającej kwocie finansowania danego świadczenia gwarantowanego stosowanej w rozliczeniach między Funduszem a świadczeniodawcami z tytułu umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Powyższe przepisy stanowią implementację do polskiego systemu prawnego art. 7 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.Urz.UE.L 88/45), zgodnie z którym koszty transgranicznej opieki zdrowotnej są zwracane lub płacone bezpośrednio przez państwo członkowskie ubezpieczenia do poziomu, na którym koszty byłyby pokryte przez państwo członkowskie ubezpieczenia, gdyby ta sama opieka była świadczona na jego terytorium i w takiej wysokości, aby nie przekroczyć rzeczywistego kosztu otrzymanej opieki zdrowotnej.

Zasady rozliczeń między Funduszem a świadczeniobiorcami w chwili udzielenia wnioskującym (skarżącym) świadczeń na terytorium Niemiec określone były w zarządzeniu Prezesa NFZ z dnia 31 marca 2021 r., nr 55/2021/DSOZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne oraz leczenie szpitalne - świadczenia wysokospecjalistyczne. Zgodnie z § 26 pkt 1 tego zarządzenia wykazywanie przez świadczeniodawcę świadczeń do rozliczenia odbywa się według następującej zasady: - w przypadku udzielenia więcej niż jednego świadczenia w czasie pobytu świadczeniobiorcy w szpitalu, do rozliczenia należy wykazywać wyłącznie jedną grupę z katalogu grup, określonego w załączniku nr 1a do zarządzenia. Mając na uwadze powyższe organ mógł orzec o zwrocie kosztów jedynie za to pierwsze, wyżej wyceniane świadczenie. Kwota refundacji za to świadczenie jest



wyższa, aniżeli za pozostałe świadczenia, w związku z czym jest dla pacjenta najkorzystniejsza.

Zdaniem sądu nie zachodziły również przewidziane w zarządzeniu Prezesa NFZ odstępstwa od rozliczania tylko jednej grupy z katalogu grup świadczeń przewidzianych w załączniku nr 1a do tego zarządzenia. Ponadto za odmiennym stanowiskiem nie przemawia powołany w skardze art. 42c ust. 3 i 4 u.ś.o.z. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której świadczeniobiorca składa oddzielne wnioski dla poszczególnych co najmniej dwóch świadczeń, które zgodnie z obowiązującym modelem rozliczeń z Funduszem rozliczane są w ramach jednej pozycji - ujętej jako produkt kontraktu z Funduszem

Odnosząc się do wysokości zwrotu kosztów wskazano, że punktowa wartość danego zabiegu została określona w załączniku nr 1a do zarządzenia Prezesa NFZ z 31 marca 2021 r.

W myśl art. 42c ust. 6 u.ś.o.z., w przypadku gdy dla danego świadczenia gwarantowanego istnieje na terenie kraju zróżnicowanie wysokości kwot finansowania stosowanych w rozliczeniach między podmiotem zobowiązanym do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych a świadczeniodawcami, podstawą zwrotu kosztów jest średnia ważona kwoty finansowania obliczona dla tego świadczenia gwarantowanego według stanu obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym zakończono udzielanie świadczenia objętego wnioskiem o zwrot kosztów, o którym mowa w art. 42d ust. 1 u.ś.o.z.

Sądy uznały, że koszt porady specjalistycznej (nie podlega odrębnemu rozliczeniu w ramach świadczenia zdrowotnego udzielonego skarżącemu w dniu 18 sierpnia 2021 r. Zgodnie z treścią § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w wypadku skierowania pacjenta do szpitala, w szczególności planowanego leczenia szpitalnego, szpital wykonuje konieczne badania diagnostyczne i konsultacje, co oznacza że w takim przypadku porada specjalistyczna jest częścią składową świadczenia udzielonego pacjentowi i nie podlega odrębnej wycenie.

W ocenie Sądów organ prawidłowo również odmówił przyznania skarżącej zwrotu kosztów transportu. Jest to bowiem świadczenie towarzyszące w rozumieniu art. 5 pkt 38 u.ś.o.z., które nie podlega odrębnemu rozliczeniu. Wynika to również z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, w myśl którego świadczeniodawca, w przypadkach określonych w ustawie oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 31d ustawy zapewnia transport sanitarny w ramach kwoty zobowiązania określonej w umowie,

z wyjątkiem świadczeniodawców udzielających świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, jeżeli nie zawarli oni odrębnej umowy.

## **10. Nieruchomości.**

Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie II SA/Go 541/22 była decyzja odmawiająca zatwierdzenia podziału nieruchomości. Podziałowi podlega działka składająca się w części z cieką wodnego (wody powierzchniowe płynące), natomiast w pozostałej części nieruchomość ta jest drogą wojewódzką. Nieruchomość stanowi własność Województwa oraz pozostaje w zarządzie Zarządu Dróg Wojewódzkich. Odmawiając zatwierdzenia podziału nieruchomości organ wskazał, że w związku z tym, iż w sprawie mamy do czynienia z działkami będącymi cieką wodnym, to przy ustalaniu granic nieruchomości zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. (Dz.U z 2021 r., poz. 2233, dalej: p.w.). Wnioskodawca został wezwany do przedstawienia decyzji o ustaleniu granicy cieką wodnego, o której mowa w art. 220 p.w., jednak decyzji tej Zarząd Dróg Wojewódzkich nie przedłożył. Zarząd przedstawił natomiast mapę z projektem podziału, która została przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a pomiarów geodezyjnych dokonano zgodnie z § 46 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 poz. 1390, dalej: rozporządzenie). W ocenie organu powyższy przepis rozporządzenia stosowany jest do ustalenia granicy między gruntami tworzącymi dna i brzegi cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, a gruntami do nich przyległymi tylko dla potrzeb ewidencji gruntów i budynków. Przepis ten jest odstępstwem od zasady, że dla wymienionych wyżej cieków i zbiorników ustala się linię brzegu w drodze decyzji, o czym stanowi art. 220 ust. 5 p.w. Decyzja taka stanowi podstawę do dokonania wpisu w ewidencji gruntów i budynków (art. 220 ust. 20 p.w.). Ponadto w ocenie organu przywołany jako podstawa wniosku o podział nieruchomości art. 95 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) - który daje podstawę podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego jeżeli ma to na celu realizację roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw - ma zastosowanie w przypadku, gdy ustawa albo inne ustawy nadają określonemu podmiotowi roszczenie do nieruchomości i musi ono faktycznie występować. W przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z taką sytuacją, a ewentualnego roszczenia nie sposób wywieść z art. 2a ust. 2 ustawy

o drogach publicznych. Zdaniem organu wnioskodawca chce „oddać” część nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, gdyż nie tworzy ona pasa drogowego.

W wyroku uchylającym decyzje organów obydwu instancji Sąd w pierwszej kolejności wyjaśnił, że skarżący ma interes prawny w sprawie, której przedmiotem jest podział ww. nieruchomości. Interes prawny skarżącego ma oparcie w art. 95 pkt 4 u.g.n., gdyż użyty w tym przepisie zwrot - „realizacji roszczeń” - oznacza nie tylko przysporzenie po stronie wnioskodawcy, ale należy go również interpretować jako zmniejszenie obciążeń i obowiązków związanych z wykonywaniem określonych praw do danej nieruchomości, w sytuacji gdy stan prawny uzasadnia żądanie podziału.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności podziału ww. nieruchomości na podstawie § 46 ust. 1 rozporządzenia Sąd wskazał, że przepis ten jest regulacją o charakterze przejściowym. Zasadą jest, że dla wymienionych wyżej cieków jezior i zbiorników wodnych ustala się linie brzegu w drodze decyzji o czym stanowi art. 220 ust. 5 p.w. W ocenie Sądu dopóki jednak taka decyzja nie zostanie wydana (nie zostanie ustalona linia brzegu) wykazując przebieg granic działek ewidencyjnych pomiędzy gruntami tworzącymi dna i brzegi ww. cieków, jezior i zbiorników a gruntami do nich przyległymi można wykazać w ewidencji na podstawie danych ustalonych na podstawie wyników geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych. Chodzi przy tym jednak o pomiary, przy wykonywaniu których dokonano identyfikacji przebiegu granic działek ewidencyjnych, z zastosowaniem zasad uregulowanych w art. 220 ust. 1 - 4 p.w. Przepis § 46 ust. 1 rozporządzenia dotyczy wyłącznie wykazania granic działek w ewidencji. Tak wykazane granice mogą być następnie wykorzystywane w innych postępowaniach, wymienionych w § 30 rozporządzenia.

W sprawie **II SA/Go 503/22** Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jako zarządca drogi krajowej złożył do prezydenta miasta wnioski o zatwierdzenie podziału nieruchomości w trybie art. 95 pkt 4 u.g.n., w związku z koniecznością regulacji pasa drogowego drogi krajowej, poprzez wydzielenie części zbędnych na cele drogowe. Podział nieruchomości znajdującej się w trwałym zarządzie wnioskodawcy dotyczy interesu prawnego zarządcy drogi, gdyż zgodnie z art. 47 ust. 1 u.g.n. jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu organowi wnioski o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna.

Organ pierwszej instancji odmówił zatwierdzenia wnioskowanego podziału nieruchomości, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w całości w mocy tę

decyzję. Organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z art. 95 pkt 4 u.g.n. niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw. Zdaniem Kolegium sama możliwość złożenia wniosku o wygaszenie prawa trwałego zarządu względem części nieruchomości zbędnej, nie stanowi roszczenia, o którym mowa w art. 95 pkt 4 u.g.n. Rezultatem tej konstatacji jest niemożność przyjęcia, że w sprawie zachodzi przewidziany w art. 95 pkt 4 u.g.n. wyjątek od zasady uwzględniania przy dokonywaniu podziału nieruchomości ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 grudnia 2022 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzając ją decyzję organu pierwszej instancji, wskazując, iż treść uzasadnienia skarżonej decyzji oraz podniesione w skardze zarzuty wskazują, że istota sporu dotyczy możliwości zastosowania w okolicznościach sprawy art. 95 pkt 4 u.g.n., spór koncentruje się na kwestii rozumienia użytego w tym przepisie pojęcia „roszczenie”. Jak wynika z uzasadnienia skarżonej decyzji, organy przyjęły rozumienie tego pojęcia wypracowane na gruncie prawa cywilnego, jako wynikającą z przepisów prawa i gwarantowaną prawem możliwość domagania się określonego zachowania, w tym spełnienia świadczenia od innej osoby, innego podmiotu. W ocenie organów tak rozumianym roszczeniem nie jest możliwość wystąpienia z wnioskiem o wygaszenia trwałego zarządu przewidziana w art. 47 ust. 1 u.g.n. Zdaniem natomiast skarżącego, przesłanką do zastosowania art. 95 pkt 4 u.g.n. nie jest wyłącznie realizacja roszczeń w rozumieniu cywilistycznym.

W ocenie Sądu prawidłowe jest stanowisko skarżącego. W doktrynie wskazuje się na istnienie w prawie administracyjnym roszczenia do władzy publicznej o określone pozytywne zachowanie odpowiadające interesowi prawnemu jednostki. Na tle analizy pojęcia publicznego prawa podmiotowego, wskazano, że prawo to nie istnieje bez roszczenia. Treścią publicznego prawa podmiotowego jest możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. Roszczenie stanowi zatem relewantną przesłankę istnienia prawa podmiotowego. Dochodzone w postępowaniu administracyjnym roszczenie ma inny niż cywilnoprawny

charakter. Wyposażony w roszczenie podmiot może przez odpowiednią czynność konwencjonalną np. przez wniesienie wniosku zaktualizować obowiązek odpowiednich organów państwa wydania określonej decyzji dotyczącej spraw tego podmiotu (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 218-222 i powołana tam literatura i orzecznictwo).

Zdaniem Sądu, prawidłowe rozumienie użytego w art. 95 ust. 4 u.g.n. pojęcia roszczenie, obejmuje nie tylko roszczenie rozumiane cywilistycznie, jako uprawnienie polegające na tym, że jakaś indywidualnie oznaczona osoba (podmiot) ma obowiązek wykonać świadczenie na rzecz uprawnionego, ale również roszczenie rozumiane jako uprawnienie do żądania od władzy publicznej określonego przez obowiązujące prawo zachowania się (wydania decyzji lub innego aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej) odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. Sąd podkreślił, że użyty w art. 95 pkt 4 u.g.n. zwrot „w celu realizacji roszczeń” powinien być rozumiany nie tylko jako dążenie wnioskodawcy do przysporzenia, ale może obejmować również dążenie do zmniejszenia obciążeń i obowiązków związanych z wykonywaniem określonych praw do danej nieruchomości. Takie rozumienie zwrotu „w celu realizacji roszczeń” prowadzi do wniosku, że przepis art. 95 pkt 4 u.g.n. obejmuje również przewidzianą w art. 47 ust. 1 u.g.n. możliwość domagania się wygaszenia trwałego zarządu do części nieruchomości, która stała się zbędna dla zarządcy. Sąd zauważył, że wystąpienie z wnioskiem o wygaszenie zarządu do części nieruchomości musi być poprzedzone ewidencyjnym wydzieleniem tej części, a w związku z tym jeżeli ustawodawca postanowił w odrębnych przepisach prawa przyznać określonemu podmiotowi prawo do wygaszenia zarządu określonej części nieruchomości, to nie można tego roszczenia zniweczyć brakiem dopuszczalności określenia ewidencyjnych granic tej części nieruchomości. Zdaniem Sądu, w sytuacji gdy skarżący powoływał się na określone w przepisie ustawy – art. 47 ust. 1 u.g.n. prawo domagania się wydania decyzji wygaszającej sprawowany przez niego trwały zarząd do części nieruchomości, a realizacja tego prawa wymaga wcześniejszego wydzielenia tej części, został spełniony przewidziany w art. 95 pkt 4 u.g.n. warunek podziału tej nieruchomości. Co za tym idzie, organ orzekający o zatwierdzeniu podziału powinien przeprowadzić analizę dopuszczalności podziału nieruchomości z wyłączeniem warunku zgodności z planem miejscowym, nie dokonując przy tym oceny zasadności wniosku o wygaszenie trwałego zarządu.

Kontrolując w sprawie II SA/Go 161/22 postanowienie o ustalenie kosztów postępowania rozgraniczeniowego Sąd stwierdził, że zasadą powinna być reguła ponoszenia kosztów postępowania administracyjnego przez właścicieli gruntów sąsiednich objętych rozgraniczeniem, wynikająca z art. 152 Kodeksu cywilnego. Równocześnie jednak uznał, że w wyjątkowych sytuacjach, w szczególności gdy zachodził oczywisty brak podstaw do prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego (np. w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja o rozgraniczeniu lub prawomocne postanowienie sądu w tej materii, a wnioskodawca nie powołuje się na nowe okoliczności, które zaszły po wydaniu tych orzeczeń), dopuszczalne jest przyjęcie, że ewentualne koszty takiego postępowania winna ponieść wyłącznie strona inicjująca postępowanie. Zdaniem Sądu z takim wyjątkowym oczywistym przypadkiem niezasadności wszczynania postępowania rozgraniczeniowego nie mieliśmy do czynienia w przedmiotowej sprawie. W związku z tym zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu I instancji zostały przez Sąd uchylone.

#### **11. Sprawy z zakresu budownictwa.**

Zagadnieniem spornym w sprawie II SA/Go 852/21 była kwestia kwalifikacji prawnej wykonanych przez skarżącego robót budowlanych, a konkretnie czy roboty budowlane wykonane przy zbiorniku na nieczystości ciekłe wyczerpują znamiona remontu obiektu budowlanego, czy też stanowią jego odbudowę - w rozumieniu art. 3 pkt 6 i pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W wyroku uchylającym postanowienie o wstrzymaniu robot budowlanych Sąd wskazał, że z treści ww. przepisów wynika, iż wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie musi zawsze nastąpić w istniejącym obiekcie budowlanym, a jego celem jest odnowienie lub wymiana niektórych elementów w celu utrzymania obiektu w odpowiednim stanie technicznym (por. wyrok sygn. II SA/Wr 455/19). Natomiast odbudowa obiektu budowlanego przekracza zakres robót stanowiących remont. Z definicji tego pojęcia wynika, że ustawodawca traktuje odbudowę tak samo jak budowę obiektu budowlanego, co w konsekwencji będzie oznaczało, że na odbudowę obiektu budowlanego wymagane jest pozwolenie na budowę lub zgłoszenie - w zależności od rodzaju obiektu budowlanego. W orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 281/11) prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym remont musi być wykonywany w istniejącym obiekcie budowlanym, co wyklucza z góry brak takiego obiektu w całości lub części

i co oznaczałyby budowę lub odbudowę obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.b. Remont w związku z koniecznością fizycznego istnienia obiektu budowlanego w jego trakcie, nie może też polegać na całkowitej lub częściowej rozbiórce obiektu, a następnie jego wznoszeniu od nowa. Roboty budowlane polegające na remoncie mają na celu wyłącznie odtworzenie stanu pierwotnego obiektu budowlanego, a nie jego przebudowę, rozbudowę, nadbudowę lub zmianę jego przeznaczenia. Natomiast obiekt budowlany wymagający odbudowy, najczęściej w całości lub w części, nie spełnia już swych funkcji użytkowych z uwagi na nadmierne zużycie lub zniszczenie swej substancji, tak jak w rozpatrywanym przypadku.

WSA wskazał, że kwalifikując określone roboty budowlane jako odbudowę zbiornika na nieczystości ciekłe organ nie uwzględnił, ani nie ustosunkował się do twierdzeń skarżącego dotyczących zakresu wykonanych robót budowlanych, zgodnie z którymi roboty budowlane polegały na wstawieniu dwóch betonowych kręgów, przed szambą nie został naruszony ponieważ nie wymagał naprawy. Tymczasem w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy (protokół oględzin) oraz twierdzenia skarżącego uzasadnione jest stanowisko, że wykonane roboty budowlane polegały na remoncie zbiornika na nieczystości ciekłe, a nie na jego odbudowie. Skoro wymianie podlegały jedynie poszczególne elementy obiektu budowlanego, a ich celem było zapobieżenie zawaleniu się części obiektu i utrzymanie go w sprawności technicznej to przyjąć należy, że wykonane roboty polegały na jego remoncie i nie wykraczały poza ten zakres. Na powyższą kwalifikację wskazuje fakt, że bezspornie roboty budowlane zostały przeprowadzone w istniejącym obiekcie i polegały na wymianie poszczególnych elementów w celu odtworzeniu stanu pierwotnego, przy czym inwestor zastosował inne wyroby budowlane aniżeli użyto w stanie pierwotnym, czemu przepisy p.b. nie stoją na przeszkodzie. W tym stanie sprawy postanowienia organów obydwu instancji o wstrzymaniu wykonania robót budowlanych na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a oraz art. 135 p.p.s.a. zostały uchylone.

W sprawie **II SA/Go 605/22** Sąd przeprowadził kontrolę legalności decyzji Starosty o wniesieniu sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy zbiornika bezodpływowego na nieczystości płynne o pojemności  $V=10m^3$ . Decyzję o wniesieniu sprzeciwu poprzedziło postanowienie wydane na podstawie art. 30 ust. 5c p.b., w którym Starosta nałożył na wnioskodawcę obowiązek uzupełnienia w terminie do 21 marca 2022 r. brakujących dokumentów. Następnie decyzją z dnia 28 marca 2022 r., na podstawie art. 30 ust. 5c i ust. 6 pkt 1 u.p.b. wobec nieuzupełnienia zgłoszenia

o wskazane dokumenty, starosta wniósł sprzeciw. W odwołaniu od decyzji o sprzeciwie strona podniosła, że ww. postanowienie odebrała dopiero na początku kwietnia 2022 r., a zatem już po upływie wyznaczonego terminu na uzupełnienie zgłoszenia o brakujące dokumenty oraz po wybudowaniu zbiornika bezodpływowego. Organ II instancji utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Kontrolując legalność zaskarżonej decyzji Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Sąd wskazał, że wydanie postanowienia nakładającego obowiązek uzupełnienia zgłoszenia oznacza, że zgłoszenie obarczone jest brakami uniemożliwiającymi merytoryczne jego zbadanie. Mimo zatem formalnego stanu, w którym do organu zostało złożone zgłoszenie, z uwagi na jego wadę w postaci niekompletności, nie można mówić o złożeniu zgłoszenia w rozumieniu art. 30 ust. 1 i 2 u.p.b. Takie stanowisko potwierdza norma art. 30 ust. 5d u.p.b. Stanowi ona o przerwaniu biegu terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5. Po uzupełnieniu zgłoszenia termin biegnie od nowa. Skoro zaś w przypadku złożenia niekompletnego zgłoszenia nie można mówić o skutecznym zgłoszeniu, nie jest możliwe uznanie, że rozpoczął bieg termin do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 zdanie drugie u.p.b. W rezultacie uprawniony jest pogląd, zgodnie z którym, na mocy art. 30 ust. 5d, „nałożenie obowiązku”, o którym mowa w ust. 5c, przerywa bieg terminu, o którym mowa w ust. 5. Zatem skutek w postaci początku terminu do wniesienia sprzeciwu następuje nie w konsekwencji doręczenia postanowienia, ale „nałożenia obowiązku” (por. wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1282/18). Nie ma podstaw do przyjęcia, że w odniesieniu do adresata (zgłaszającego) skutek w postaci przerwania biegu terminu wiąże się z procesową czynnością doręczenia postanowienia. Wobec powyższego Sąd wskazał, że sprzeciw w niniejszej sprawie wniesiony został z zachowaniem terminu, o jakim mowa w art. 30 ust. 5 u.p.b. Powyższe oznacza, że od daty wydania postanowienia również organ administracyjny był jego treścią związany, w konsekwencji, po myśli art. 30 ust. 5, niewykonanie w terminie obowiązku obligowało organ do wniesienia sprzeciwu. Sąd wskazał jednocześnie, że w takiej sytuacji zgłaszający roboty budowlane nie pozostaje bez ochrony prawnej. Postanowienie, o którym mowa w art. 30 ust. 5c nie podlega odrębnemu zaskarżeniu, jednak organ II instancji rozpoznając odwołanie ma obowiązek zbadania i ustalenia, czy postanowienie nakładające na inwestora określone obowiązki jest zgodnie z przepisami prawa. Możliwość wniesienia sprzeciwu z uwagi na niepełne zgłoszenie, którego braków nie uzupełniono w terminie jest



bowiem możliwe jedynie w sytuacji, gdy dokumenty, których przedłożenia żąda organ, są wymagane przepisami p.b lub ustaw szczegółowych, o ile mają one zastosowanie w sprawie.

## **12. Przewlekłość postępowania.**

Sprawa II SAB/Go 63/22 dotyczyła skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy zarodowej trzody chlewnej wraz z niezbędną infrastrukturą, które zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 51, § 3 ust. 1 pkt 45, 52a, 70, 71, 80, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 71) zostało zakwalifikowane jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej skarżący złożyli w dniu 1 lipca 2019 r., natomiast decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań została wydana w dniu 29 lipca 2022 r., czyli po wniesieniu do Sądu skargi na przewlekłość.

Uznając, że skarga zasługuje na uwzględnienie wyrokiem dnia 23 listopada 2022 r. Sąd umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do załatwienia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej (pkt 1 sentencji), stwierdził, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2 sentencji), przyznał skarżącym sumę pieniężną w wysokości 3000 zł (pkt 3 sentencji), oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt 4 sentencji) oraz zasądził koszty postępowania (pkt 5 sentencji). Uzasadniając stanowisko w sprawie Sąd wskazał, że nie może budzić wątpliwości, iż ze względu na przedmiot oraz wymaganą przez ustawę środowiskową procedurę poprzedzającą wydanie decyzji środowiskowej sprawa dotycząca ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia należy do spraw o skomplikowanym charakterze. Jednakże pomimo uwzględnienia uwarunkowań wynikających ze skomplikowanego charakteru sprawy, analiza akt sprawy dowodzi, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia sprawy, przy czym przewlekłość postępowania należy ocenić jako rażące naruszenie prawa. Na taką ocenę postępowania ma wpływ w pierwszej kolejności czas jego trwania, czyli ponad 3 lata od dnia złożenia wniosku, co stanowi znaczne przekroczenie terminów procesowych, a jednocześnie w ocenie Sądu przekroczenie to nie miało uzasadnienia w okolicznościach sprawy. Ponadto

w toku postępowania organ przeprowadzał czynności zbędne, pozorne, które nie były konieczne dla końcowego załatwienia sprawy oraz nie są przewidziane w przepisach prawa. W podejmowanych przez organ czynnościach brak było również niezbędnej koncentracji, przez co dochodziło m.in. do kilkukrotnego wzywania o uzupełnienie wniosku oraz raportu. Na tok postępowania miała wpływ błędna interpretacja art. 77 ust. 1 ustawy środowiskowej, który to przepis dotyczy wymogu uzyskania stanowisk organów współdziałających oraz art. 33, który dotyczy obowiązku podawania informacji do publicznej wiadomości. W toku postępowania organ zwracał się do strony o wyjaśnienie treści raportu, po czym każdorazowo uruchamiał procedurę z art. 77 ust. 1 oraz z art. 33 ustawy środowiskowej. Ponadto postanowieniem z dnia 27 października 2021 r. na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, ze względu na konieczność uzyskania dowodu w postaci kontrraportu, organ zawiesił postępowanie administracyjne w sprawie. Powyższe postanowienie o zawieszeniu postępowania zostało uchylone przez organ II instancji. W rezultacie bezzasadne zawieszenie postępowania należało ocenić jako czynność pozorną, zbędną i nie zmierzającą do załatwienia sprawy. Sąd zwrócił również uwagę, że decyzja organu o sporządzeniu dowodu w postaci kontrraportu zapadła po ponad dwóch latach prowadzenia postępowania, w sytuacji - gdy jak wskazuje materiał dowodowy - potrzeba jego sporządzenia sygnalizowana była już na wcześniejszym etapie postępowania.

### **13. Wywłaszczenie nieruchomości.**

Przedmiotem sporu w sprawie II SA/Go 231/22 była kwestia przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa do odszkodowania za przejętą nieruchomość, zwiększonego o kwotę 5 % wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e pkt 3 specustawy drogowej. Zdaniem skarżącego wykładnia art. 18 ust. 1e pkt 3 specustawy drogowej nakazuje przyjąć, że do skutecznego wydania nieruchomości dochodzi również poprzez podjęcie i ujawnienie takich czynności przez dotychczasowego właściciela nieruchomości, które zapewnią nowemu właścicielowi realną możliwość wykonywania w stosunku do niej wszelkich działań wynikających z prawa własności, a więc przede wszystkim posiadania, używania, pobierania pożytków, przetworzenia i rozporządzania rzeczą. Zdaniem organu zarzut naruszenia art. 18 ust. 1e specustawy drogowej jest bezzasadny. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

odpowiednio wyda tę nieruchomości lub wyda nieruchomości i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia: 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17, 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Wojewoda wskazał, że decyzja zrid wydana została 29 września 2020 r., natomiast stała się ostateczna 25 listopada 2020 r. We wskazanym terminie dotychczasowy właściciel nie przekazał nieruchomości nowemu właścicielowi, gdyż nadal był w jej posiadaniu o czym poinformował w piśmie z 8 kwietnia 2021 r.

W wyroku uchylającym decyzje organów obydwu instancji Sąd wskazał, że z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej wynika szczególne uprawnienie podmiotu, któremu odjęto prawo do nieruchomości, do uzyskania dodatkowego świadczenia odszkodowawczego w związku z dobrowolnym i niezwłocznym lub przyspieszonym wykonaniem nieostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wydanie nieruchomości w rozumieniu art. 18 ust. 1e specustawy drogowej może nastąpić również w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*) w tym znaczeniu, że wola niezwłocznego wydania nieruchomości może być zmanifestowana poprzez byłego właściciela lub użytkownika wieczystego przez zaniechanie. W przypadku zajęcia nieruchomości pod drogę może to nastąpić np. poprzez brak czynienia przez przeszkód w wykonywaniu prac inwestycyjnych.

#### **14. Sprawy z zakresu pomocy społecznej.**

W wyroku wydanym w sprawie **II SA/Go 521/22** Sąd uwzględnił skargę Rzecznika Praw Dziecka, uchylając decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia wychowawczego. W sprawie tej organy odmówiły wnioskodawczyni, będącej obywatelem Ukrainy, posiadającej zezwolenie z pobyt czasowy na terytorium RP, wnioskowanego na małoletnią córkę będącą obywatelem polskim, świadczenia wychowawczego, z uwagi na brak w posiadanej przez wnioskodawczynię karcie pobytu adnotacji o „dostępie do rynku pracy”. Organy uznały mianowicie, iż brak spełnienia przez wnioskodawczynię, będącą cudzoziemcem, określonego w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U z 2022 r., poz. 1577, dalej:

u.p.p.w.d.) wymogu posiadania karty z adnotacją o „dostęp do rynku pracy”, uniemożliwia przyznanie wnioskowanego świadczenia. Sąd stwierdził, iż organy dokonując literalnej wykładni przepisów u.p.p.w.d., nie wzięły pod uwagę podstawowego celu tej ustawy – wyrażonego już w samym jej tytule, a także w art. 4 ust. 1 u.p.p.w.d. – jakim jest zapewnienie przez państwo realnej pomocy w wychowywaniu dziecka, w postaci faktycznego dostarczenia środków dla częściowego pokrycia wydatków związanych z jego wychowywaniem, w tym z opieką nad dzieckiem i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych a także zasad określonych w Konstytucji i Konwencji Praw Dziecka. Sąd uznał, że skoro bowiem Państwo zapewnia ochronę praw dziecka, systemowo wspiera rodziny w wychowywaniu i utrzymaniu dzieci, a świadczenie wychowawcze przysługuje cudzoziemcom, w których karcie pobytu widnieje adnotacja „dostęp do rynku pracy”, to - uwzględniając reguły wykładni celowościowej i funkcjonalnej oraz przepisy Konstytucji (art. 2, art. 18 i art. 32) i Konwencji Praw Dziecka (art. 3 i art. 27) - przepisy art. 1 ust. 2 i art. 4 u.p.p.w.d. należy interpretować w ten sposób, że również rodzic będący cudzoziemcem, którego dziecko - na które przyznane ma być świadczenie – ma obywatelstwo polskie, ma prawo skutecznego domagania się od tegoż Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia wydatków związanych z wychowywaniem dziecka i zaspokajaniem jego potrzeb życiowych.

## **V. Działalność pozaorzecznicza Sądu.**

### **1. Działalność Wydziału Informacji Sądowej.**

W 2022 roku Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim realizował zadania przewidziane w § 5 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych polegające m.in. na: informowaniu osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych oraz o stanie spraw załatwianych w Sądzie, udostępnianiu do wglądu akt sądowych, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, udostępnianiu informacji publicznej o działalności Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej oraz wykonywaniu obowiązków administratora systemu informatycznego.

W sekretariacie Wydziału III udzielano odpowiedzi na pytania skierowane osobiście, telefonicznie, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przy pomocy środków komunikacji elektronicznej. Informacje o działalności tutejszego Sądu zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej oraz za pośrednictwem ogólnodostępnej strony internetowej, pod adresem: [www.gorzow.wsa.gov.pl](http://www.gorzow.wsa.gov.pl). Na bieżąco były udostępniane stronom i pełnomocnikom do wglądu akta spraw toczących się przed Sądem.

Nie odnotowano skarg dotyczących rozstrzygnięć sądowych lub opóźnień w doręczaniu odpisów orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w 2022 roku. Nie wpłynęła żadna skarga na pracowników sekretariatu lub innych pracowników administracyjnych Sądu. Wpłynęły dwie skargi na przewlekłość postępowania przed WSA w Gorzowie Wielkopolskim w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki. Jedna skarga została odrzucona przez Naczelną Sąd Administracyjny (III OPP 3/22), druga oddalona (II OPP 4/22).

W 2022 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęło ogółem 17 spraw, które zostały zarejestrowane w rejestrze „Udzielanie informacji poza trybem dostępu do informacji publicznej”. Składane wnioski miały charakter ogólny, a ich tematyka była zróżnicowana.

Cztery wnioski stanowiły zapytania dotyczące konkursów (asystenckich referendarskich) oraz stażu urzędniczego. Wpłynęły 3 wnioski w sprawie udzielenia porady prawnej oraz dwa wnioski o informacje czy do Sądu wpłynął: sprzeciw

konkretnej spółki oraz skarga wnioskodawcy. Trzy wnioski zostały wysłane do WSA w Gorzowie Wlkp. omyłkowo: jeden dotyczył postępowania w trybie uproszczonym, drugi sporządzenia uzasadnienia i w tych sprawach przekazano wnioski właściwym adresatom. Trzeci z nich dotyczył udostępnienia akt sprawy w systemie teleinformatycznym sądu, wnioskodawca wyjaśnił, że wysłał pismo omyłkowo i złożył ponownie wniosek do właściwego podmiotu.

W omawianym okresie wpłynęły ponadto: wniosek o podjęcie przez Prezesa WSA w Gorzowie Wlkp. działań w przedmiocie kontroli oświadczeń majątkowych radnych miasta; wniosek o przyznanie odszkodowania; wniosek wojewody w sprawie systemu EZD, na który zbiorczo odpowiedział Naczelny Sąd Administracyjny; wniosek o podanie czy referendarz sądowy orzekł na posiedzeniu jawnym i wniosek w sprawie odtworzenia akt administracyjnych sprawy.

Zadania w zakresie udostępniania informacji publicznej o działalności Sądu, wymienione w § 5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych wykonywał Wydział Informacji Sądowej WSA w Gorzowie Wielkopolskim - zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Informacje o działalności Sądu są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, można je uzyskać za pośrednictwem ogólnodostępnej strony internetowej pod adresem [www.gorzow.wsa.gov.pl](http://www.gorzow.wsa.gov.pl). W 2022 roku wpłynęło 35 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Dla porównania: w 2021 r. było ich 38, w 2020 r. było ich 34, w 2019 r. było ich 25.

W 2022 roku Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wykonywał również na bieżąco zadania polegające na informowaniu stron oraz innych zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych, a także o stanie spraw rozpoznawanych przed tut. Sądem. Udzielano ponadto informacji w zakresie innych uprawnień czy obowiązków procesowych stron lub uczestników postępowania. Informacje takie były udzielane bezpośrednio w siedzibie Sądu, telefonicznie lub drogą elektroniczną – zgodnie z oczekiwaniem występującego.

Stosownie do zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 roku w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez internet Wydział Informacji Sądowej realizował zadania polegające na anonimizacji i zatwierdzeniu do publikacji orzeczeń wydanych przez tutejszy Sąd.

Za pośrednictwem dostępnego na stronie internetowej Sądu Elektronicznego Terminarza Rozpraw (e - Wokanda) istnieje możliwość ustalenia danych dotyczących terminu rozprawy, godziny rozpoczęcia i zakończenia posiedzenia sądowego i numeru sali sądowej, na której się ono odbywa. W Biuletynie Informacji Publicznej i stronie internetowej Sądu dostępne są ułatwienia dla osób niepełnosprawnych poprzez zainstalowanie modułu czytania treści strony przez elektronicznego lektora.

Wydział Informacji Sądowej w trybie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych przesłał do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego 26 prawomocnych wyroków uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego (w roku 2021 – 94, w roku 2020 – 124; w roku 2019 – 224).

Bieżąco i terminowo były sporządzane analizy i informacje statystyczne dotyczące działalności orzeczniczej Sądu.

Biblioteka sądowa, systematycznie gromadzi zbiory zawierające przepisy prawa krajowego i wspólnotowego oraz komentarze i publikacje naukowe, przydatne w realizacji zadań, w tym w działalności orzeczniczej, w 2022 r. zwiększyła swoje zasoby o nowości wydawnicze z tego zakresu.

## **2. Konferencje i szkolenia.**

W 2022 roku poprzez Regionalny Ośrodek Szkoleniowy Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim, z uwagi na aktualną sytuację pandemiczną, przeprowadzono niewiele szkoleń. Mianowicie odbyły się:

- w dniach 28 marca – 1 kwietnia 2022 r. oraz 9 – 13 maja 2022 r. przeprowadzono szkolenia dla asystentów sędziów w zakresie: organów władzy publicznej; organów kontroli państwowej i ochrony prawa (pozycja ustrojowa, kompetencje, zasady działania); sądownictwa administracyjnego w Polsce (ustrój sądów administracyjnych), Trybunału Konstytucyjnego, rodzajów wyroków TK, ostateczność orzeczeń TK, skutki prawne wejścia w życie orzeczeń TK; regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych; klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych w prawie administracyjnym na tle orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach podatkowych; metod wykładni przepisów prawa w orzecznictwie sądowym; stosowania Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych; stosowania prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w orzecznictwie

sądów administracyjnych; znaczenia prawnego uchwał NSA; zasady biurowości, regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

- ponadto w dniach 26-29 września 2022 r. odbyła się konferencja sędziów WSA w Gorzowie Wlkp. i WSA w Kielcach. Podczas spotkania omówiono problemy m.in. z zakresu:
  - przypadków instrumentalnego wszczęcia postępowania karnego skarbowego jako okoliczności powodującej zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego orzecznictwa sądów administracyjnych;
  - stosowania art. 28 aa ust. 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym;
  - nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych;
  - stosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego;
  - odmowy wydania interpretacji indywidualnej na podstawie przesłanek określonych w art. 14 b §5b pkt 1 Ordynacji podatkowej;
  - stosowania art. 15 zzzzzn<sup>2</sup> ustawy z 2 marca 2020 r. COVID 19;
  - Wewnątrzwspólnotowej Dostawy Towarów - formalnych warunków zastosowania stawki 0%;
  - ustawy o SENT - wybranych problemów na tle aktualnego orzecznictwa;
  - możliwości odliczania straty z lat ubiegłych przy obliczaniu wysokości daniny solidarnościowej;
  - zaskarżania czynności dotyczącej wypłaty dotacji oświatowej na tle ustawy o finansowaniu zadań oświatowych;
  - prawidłowości zastosowania przez organy podatkowe regulacji z art. 144 § 3 i 5 oraz art. 150 § 2-4 Ordynacji podatkowej;
  - przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na tle aktualnego orzecznictwa;
  - kwestii „sztucznych warunków do uzyskania płatności” (art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013) na tle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych i TSUE;
  - uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 154, 155 k.p.a.) przy zmienionym stanie prawnym;
  - wybranych zagadnień z zakresu stworzenia sztucznych warunków do uzyskania płatności rolnych, w tym kwestia ram postępowania dotyczącego



- ustalenia nienależnie pobranych kwot płatności - analiza orzeczeń sądów administracyjnych;
- dopuszczalności wszczęcia na wniosek postępowań, o jakich mowa w art. 53 a i 72 a ustawy Prawo budowlane;
  - konkurencyjności trybów nadzwyczajnych postępowania sądowego oraz wznowienia postępowania podatkowego;
  - wydania pozwolenia na budowę w przypadku zakończenia robót budowlanych art. 37 ust 2 zdanie drugie ustawy Prawo budowlane w zw. z art. 25 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r o zmianie ustawy Prawo budowlane
  - wirtualnego biura, jako adres siedziby podatnika, w kontekście rejestracji podmiotu jako podatnika VAT - analiza orzeczeń sądów administracyjnych
  - analizy problematyki związanej z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego na gruncie prawa budowlanego
  - przewlekłości postępowania podatkowego a ochrona praw podatnika;
  - wybranych zagadnień związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy na tle aktualnego orzecznictwa NSA
  - „Test niezawisłości” w rozumieniu art. 5 a § 1 p.u.s.a. a status sędziów powołanych z udziałem obecnej KRS w świetle aktualnych regulacji prawnych i orzecznictwa.

**VI. Tabele statystyczne.**

**Wpływ i załatwienia skarg w latach 2005 - 2022.**

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono					Pozostało na następny rok
			Ogółem	w tym				
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
				L.b.	%	L.b.	%	
2005	0	3.569	1.926	974	50,57	952	49,43	1.643
2006	1.643	2.514	2.980	1.914	64,23	1.066	35,77	1.177
2007	1.177	2.048	2.691	1.686	62,65	1.005	37,35	534
2008	534	1.907	2.099	1.599	76,18	500	23,82	342
2009	342	1.819	1.921	1.517	78,97	404	21,03	240
2010	240	2.388	2.352	1.842	78,32	510	21,68	276
2011	276	2.372	2.367	1.742	73,60	625	26,40	281
2012	281	2.367	2.321	1.680	72,38	641	27,62	327
2013	327	1.904	1.976	1.361	68,88	615	31,12	255
2014	255	1.832	1.827	1.214	66,45	613	33,55	260
2015	260	1.775	1.669	1.180	70,70	489	29,30	366
2016	366	1.779	1.784	1.253	70,23	531	29,77	361
2017	361	1.872	1.923	1.319	68,59	604	31,41	310
2018	310	1.685	1.640	1.303	79,45	337	20,55	355
2019	355	1.979	1.970	1.439	73,05	531	26,95	364
2020	364	1.676	1.755	562	32,11	1193	67,89	285
2021	285	1.859	1.825	226	12,38	1.599	87,62	319
2022	319	1.427	1.468	307	20,91	1.161	79,09	278

### Wpływ skarg kasacyjnych 2022 r.

L.p.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
1	SA	380	24	367
2	SAB	18	2	7
3	SO	0	0	0

### Udział pełnomocników w rozprawach w 2022 r.

Udział w rozprawach	Wydział I w liczbach	Wydział II w liczbach	Razem
Pełnomocników administracji państwowej	67	30	97
Adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	62	24	86
Radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	57	40	97
Doradców podatkowych	39	-	39
Rzeczników patentowych	-	-	-
Prokuratorów	-	1	1
Rzecznika Praw Obywatelskich	-	-	-
Ogółem	225	95	320

### Wpływ i załatwienia skarg za rok 2022 w podziale na wydziały

Wydział	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym		
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
Wydział I	104	493	490	142	348	107
Wydział II	215	934	978	165	813	171
Razem	319	1.427	1.468	307	1.161	278

### Wpływ i załatwienia skarg za rok 2022 w podziale na rodzaje spraw

Rodzaj spraw	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Zamknięto	Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym			
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym		
SA	296	1.255	1.290	306	984	14	247
SAB	23	141	137	1	136	3	24
SO	0	24	21	0	21	0	3
SPP	0	7	3	0	3	0	4
Razem	319	1.427	1.451	307	1.144	17	278