

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 2013

Do użytku wewnętrznego

Gorzów Wielkopolski, styczeń 2014r.

Spis treści

	Strona
I. Wprowadzenie – informacja o Sądzie	3
II. Wpływ spraw i wyniki postępowania sądowego	5
III. Postępowanie sądowe	6
1. Postępowanie sądowe	6
2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	7
3. Zagadnienia związane z prawem pomocy	7
4. Grzywny	7
5. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego	8
IV. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału I	10
1. Podatek od towarów i usług	10
2. Podatek akcyzowy	13
3. Podatek dochodowy od osób prawnych	19
4. Podatek dochodowy od osób fizycznych	23
5. Podatki i opłaty lokalne	27
6. Interpretacje podatkowe	32
7. Prawo celne	47
8. Postępowanie egzekucyjne w administracji	48
9. Inne sprawy	53
V. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału II	62
1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego	62
2. Sprawy z zakresu rozstrzygnięć nadzorczych i zarządzeń zastępczych Wojewody oraz aktów organów jednostek samorządu terytorialnego	68
3. Sprawy z zakresu pomocy społecznej	77
4. Sprawy z zakresu edukacji	82
5. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych	86
6. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego	89
7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii	96
8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska	98
9. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia	102
10. Sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym, transportu oraz dróg publicznych	105
11. Pomoc finansowa z Unii Europejskiej	113
12. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej	124
13. Sprawy z zakresu ewidencji ludności orza aktów stanu cywilnego	127
14. Sprawy inne	131
VI. Działalność pozaorzecznicza Sądu	138
1. Działalność Wydziału Informacji Sądowej	138
2. Konferencje i szkolenia	140
VII. Tabele statystyczne	146

Utworzony dla województwa lubuskiego na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1927 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który orzecznictwo zaistniał od 1 lipca 2005r., ma za sobą kolejny rok działalności. Wyniki tej działalności w 2013 r. urzeczywistniają coraz bardziej ideę, że „bez istnienia sądowej kontroli działalności administracji publicznej nie sposób w pełni realizować zasady państwa prawnego”.

Niniejsze opracowanie stanowi podsumowanie działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w 2013 roku. Dotyczy ono przede wszystkim realizacji zadań ustawowych i działalności orzeczniczej Sądu w minionym roku. Opracowanie, obok informacji o wybranych orzeczeniach z 2013 r., zawiera również dane statystyczne oraz informacje o pozaorzeczniczej działalności Sądu.

I. Wprowadzenie – informacje o sądzie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim funkcjonuje w strukturze dwóch wydziałów orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej.

Zakres działania wydziałów orzeczniczych jest następujący:

- do Wydziału I należą sprawy objęte symbolami: 611 - zobowiązania podatkowe i 630 - cła ;
- do Wydziału II należą pozostałe sprawy z zakresu własności rzeczowej Sądu.

Natomiast 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 wykonanie orzeczeń Sądu (644) należą do Wydziału I lub Wydziału II w zależności od przedmiotu.

Prezesem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim jest sędzia NSA Jan Grzęda, pełniący jednocześnie funkcję Przewodniczącego Wydziału I. Wiceprezesem i Przewodniczącym Wydziału II jest sędzia WSA Mirosław Trzecki. Funkcję Przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej i Rzecznika prasowego Sądu pełni sędzia WSA Krystyna Skowrońska-Pastuszko.

W 2013 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim liczył nominalnie 19 sędziów. W dniu 19 września 2013 r. na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim został powołany Adam Jutrzenka Trzebiatowski.

Prezes WSA w Gorzowie Wielkopolskim sędzia NSA Jan Grzęda orzekał w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. w ramach delegacji do Izby Finansowej NSA, w wymiarze jednej sesji w miesiącu. Sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Stefan Kowalczyk został delegowany do orzekania w Izbie Finansowej NSA w wymiarze jednej sesji w miesiącu październiku oraz trzech sesji w miesiącu listopadzie i grudniu 2013r. Wiceprezes WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia WSA Mirosław Trzecki w okresie od 1 października do 31 grudnia 2013 r. orzekał jako sędzia delegowany w wymiarze jednej sesji miesięcznie w Izbie Gospodarczej NSA. Zaś sędzia WSA w Gorzowie Wlkp.

Ireneusz Fornalik został delegowany do orzekania w Izbie Gospodarczej NSA w okresie od dnia 1 lutego do dnia 30 kwietnia 2013r. w pełnym wymiarze.

Tak jak dotychczas w WSA w Gorzowie Wielkopolskim jest zatrudnionych dwóch referendarzy sądowych. Wykonują oni czynności w zakresie postępowania w sprawach przyznania prawa pomocy, jak również inne czynności zlecone przez Przewodniczących Wydziałów.

W dalszej części opracowania zostaną przedstawione szczegółowe informacje dotyczące wpływu skarg, postępowania sądowego oraz wybrane problemy orzecznicze.

II. Wpływ skarg i wyniki postępowania

W 2013 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęły ogółem 1755 skargi na decyzje administracyjne i inne akty oraz 120 skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o których mowa w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270). W 2013 r. 29 wniosków zarejestrowano w repertorium SO.

Średni miesięczny wpływ w 2013 r. wyniósł 158,7 spraw.

Zdecydowana większość skarg złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim pochodziła od osób fizycznych (1377). Osoby prawne wniosły 417 skarg, organizacje społeczne 18 skarg, zaś prokuratorzy 49 ogółem skarg. Rzecznik Praw Obywatelskich i rzecznicy patentowi nie wnieśli w ubiegłym roku żadnej skargi.

Z ogółu 1755 skarg na akty administracyjne wpłynęło:

- do Wydziału I - 629 skarg, 35.84% ogółu spraw
- do Wydziału II - 1126 skarg, 64.16% ogółu spraw

Na 120 skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wpłynęło:

- do Wydziału I - 14 skarg, 11.67%
- do Wydziału II - 106 skarg, 88.33%

W roku 2013 załatwiono 1848 sprawy ze skarg na akty administracyjne, w tym:

- w Wydziale I - 703 spraw, 38.04% ogółu spraw
- w Wydziale II - 1145 spraw, 61.96% ogółu spraw

Spraw w przedmiocie bezczynności załatwiono 103, w tym:

- w Wydziale I - 14 spraw, 13.59%
- w Wydziale II - 89 spraw, 86.41%

III. Postępowanie sądowe

1. Postępowanie sądowe

W 2013 r. zostało załatwione ogółem 1848 skarg na akty i czynności oraz 103 sprawy w przedmiocie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania organów administracji publicznej.

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

- do 2 miesięcy od daty wpływu – 1302 spraw

Wydział I – 424 sprawy

Wydział II – 878 sprawy

- powyżej 2 – 3 miesięcy od daty wpływu – 389 spraw

Wydział I – 172 spraw

Wydział II – 217 spraw

- powyżej 3 – 4 miesięcy od daty wpływu – 154 spraw

Wydział I – 67 spraw

Wydział II – 87 spraw

- powyżej 4 – 6 miesięcy od daty wpływu - 74 spraw

Wydział I – 34 spraw

Wydział II – 40 spraw

Sprawność postępowania w 2013 r. wyniosła 1.6.

Na 2014 r. pozostało do załatwienia 222 skarg na akty i czynności oraz 28 skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Do załatwienia pozostało 5 spraw z repertorium SO.

W minionym roku w postępowaniu sądownoadministracyjnym występowało 314 pełnomocników działających ze strony organów administracji. W 118 sprawach jako pełnomocnicy stron lub uczestników postępowania występowali adwokaci. Z kolei radcowie prawni, jako pełnomocnicy skarżących lub uczestników postępowania wystąpili w 142 sprawach. Pełnomocnikami było też 56 doradców podatkowych. Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie brał udziału w żadnej sprawie. W 2013r. – podobnie jak w latach ubiegłych w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie uczestniczyli rzecznicy patentowi.

W omawianym okresie od orzeczeń kończących postępowanie WSA w Gorzowie Wielkopolskim wniesiono 439 skarg kasacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawił do rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu 451 skarg kasacyjnych a 33 skargi zostały odrzucone. Wskaźnik zaskarżenia w roku 2013 wyniósł 22.22 % ogółu załatwionych spraw.

2. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2013 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim nie przeprowadzono żadnego posiedzenia mediacyjnego ani postępowania w trybie uproszczonym (art. 115 i 119 ppsa)

3. Zagadnienia związane z prawem pomocy

W 2013 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęły ogółem 344 wnioski o przyznanie prawa pomocy. Skarżący w 63 przypadkach wnioskowali o przyznanie prawa pomocy w całości, tj. zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego (adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego). W przeważającej większości, tj. 247 wniosków dotyczyło przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Skarżący złożyli także 34 wnioski tylko o ustanowienie pełnomocnika procesowego. Wnioski o przyznanie prawa pomocy w pełnym zakresie rozpoznano pozytywnie w 93 przypadkach. W 124 sprawach przyznano prawo pomocy co do części wniosku, a w 76 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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w 2013 r. wymierzył organom grzywny na podstawie art. 55 § 1 i art. 154 § 1 ppsa.

Na ogólną liczbę 14 wniosków w trybie art. 55 § 1 ppsa wymierzono grzywnę w 3 sprawach, w jednym przypadku oddalono wniosek o wymierzenie grzywny, a 8 sprawach załatwiono w inny sposób. Natomiast w trybie art. 154 § 1 ppsa na ogólną

liczbę 12 wniosków Sąd w 2013 r. oddalił 12 wniosków a 4 sprawy załatwiono w inny sposób.

WSA Gorzowie Wlkp. w 2013r. na podstawie art. 155 § 1 i 2 ppsa skierował do organu zwierzchniego jedno postanowienie sygnalizacyjne dotyczące istotnych naruszeń prawa. Dotyczyło to sprawy o sygn. akt II SA/Go 794/13, w której Sąd zajmował się skargą na uchwałę rady miejskiej w sprawie wyboru ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Na podstawie art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zawiadomił Wojewodę Lubuskiego o naruszeniu przez Radę Miejską w Ośnie Lubuskim oraz Burmistrza Ośna Lubuskiego przepisu art. 54 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegającego na przekazaniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego niekompletnych akt sprawy, nie zawierających wniesionego przez skarżącego wezwania Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

5. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

W 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dochodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach przychodu. Postanowieniem z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt I SA/Go 336/13 Sąd zwrócił się o wyjaśnienie „czy art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588 z późn zm.), jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji”.

23 lipca 2013r. Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie pytania prawnego z dnia 23 sierpnia 2012r., II SA/Go 362/12 skierowanego przez WSA w Gorzowie Wlkp. o zgodność z konstytucją przepisów ustawy o transporcie drogowym. Trybunał (w sprawie o sygnaturze akt: P 36/12) podzielił ocenę prawną wyrażoną przez gorzowski sąd administracyjny, że art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim - w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych

decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie - nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w brzmieniu nadanym wyżej powołaną ustawą z 16 września 2011 r., przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

IV. Wybrane sprawy i zagadnienie z orzecznictwa Wydziału I.

1. Podatek od towarów i usług.

W sprawie I SA/Go 230/13 w postępowaniu podatkowym zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, a wszczętym w związku z wynikami kontroli podatkowej, związanej z kolei z dokonaniem przez skarżącą korekty deklaracji VAT-7 za marzec 2012 r. i żądaniem zwrotu nadpłaty za ten okres, zasadniczym problemem okazało się sklasyfikowanie przez skarżącą jej działalności pod kątem zastosowania odpowiedniej stawki VAT. Spółka prowadzi działalność polegającą na wykonywaniu nagrobków z określonych materiałów (granit, marmur, lastrico, itp.), jest też wykonawcą kwater betonowych (podziemnej części grobowca) - pojedynczych i podwójnych, dokonując na cmentarzach montażu nagrobków i kwater, zarówno za życia kupujących, jak również po śmierci i na zlecenie, np. rodziny. W ofercie sprzedaży Spółki znajdują się także akcesoria nagrobkowe, jak np.: wazony, litery ozdobne, porcelana fotograficzna. Skarżąca zajmuje się też obróbką kamienia, wykonując m.in. blaty, parapety, kostkę granitową, okładziny schodowe. Według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) przeważająca działalność Spółki klasyfikowana jest pod symbolem 23.70.Z - Cięcie, formowanie i wykańczanie kamienia. W Krajowym Rejestrze Sądowym jest ponadto wpis, że przedmiotem działalności gospodarczej Spółki jest m.in. działalność sklasyfikowana według kodu 96.03.Z „Pogrzeby i działalność pokrewna”.

Skarżąca twierdziła, że w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej świadczy ona m.in. usługi polegające na sprzedaży nagrobków wraz z ich montażem na cmentarzu (czynności związane są z wykonywanym lub przyszłym pochówkiem), na wykonywaniu pieczary na miejscu pochówku, na wykonaniu odkrycia i zakrycia istniejących grobów (jako część prac związanych z pochówkiem wykonywanym przez zakład pogrzebowy) oraz na renowacji istniejących nagrobków. Według niej świadczone usługi mieszczą się w grupowaniu PKWiU 96.03 i podlegają opodatkowaniu obniżoną stawką VAT 8%.

W poz. 180 załącznika nr 3 do ustawy o VAT, zawierającego wykaz towarów i usług, opodatkowanych m.in. w 2012 r., stawką podatku w wysokości 8%, ujęte zostały usługi o symbolu PKWiU 96.03 - Usługi pogrzebowe i pokrewne, wraz z dostawą trumien, urn i utensyliów pogrzebowych dostarczanych wraz z trumną lub urną. Skarżąca uważała, że jej działalność, polegająca w szczególności na wykonaniu nagrobka i jego montażu,

do celów podatku od towarów i usług kwalifikuje się do wyżej wymienionego symbolu 96.03 przede wszystkim ze względu na użyte w opisie tego symbolu wyrażenie „pokrewne”.

Sąd wyraził pogląd, zbieżny ze stanowiskiem organów, że owo „pokrewieństwo” oznaczać ma bezpośredni związek z usługami pogrzebowymi rozumianymi jako zespół czynności wykonywanych w ramach zlecenia związanego z ceremonią pogrzebową, czyli w istocie z momentem pochówku. Hipotetycznie nie jest wykluczone, że w niektórych sytuacjach czynnościom wykonanym przez Spółkę można będzie przypisać przymiot „usług pogrzebowych i pokrewnych”, np. gdy będzie to zdjęcie płyty grobowej jako czynność przygotowania istniejącego grobu do ponownego pochówku, czy też będzie to zamurowanie grobu jako czynność zamknięcia grobowca po pochówku albo też wykonanie pieczary (grobowca) na potrzeby wykonywanego w tym czasie pochówku. W każdym z tych przypadków występować będzie bowiem związek z obsługą ceremonii pogrzebowej, co pozwala zaliczyć takie czynności do grupowania PKWiU 96.03. „Usługi pogrzebowe i pokrewne”. Możliwość tego zaliczenia zależeć jednak będzie od konkretnych ustaleń faktycznych co do rodzaju i okoliczności wykonanych czynności.

Jednak w odniesieniu do działalności skarżącej w marcu 2012 r., której ona sama przypisała przymiot wykonywania kompleksowej usługi pogrzebowej, klasyfikacji według symbolu PKWiU 96.03. Usługi pogrzebowe i pokrewne nie można było dokonać. W tym okresie zrealizowano wyłącznie zlecenia polegające na wykonaniu nagrobka wraz z montażem. W konsekwencji, z tytułu wykonanych w marcu 2012 r. nagrobków z montażem skarżąca nie była uprawniona do zastosowania obniżonej stawki VAT w wysokości 8%.

Skarżąca Spółka dwukrotnie występowała do właściwego Urzędu Statystycznego z pytaniem dotyczącym prawidłowości klasyfikowania w grupowaniu PKWiU 96.03 wykonywanych usług, których szczegóły opisała w swoich wnioskach. Organ statystyki publicznej konsekwentnie zajmował stanowisko, że w grupowaniu PKWiU 96.03.1 - Usługi pogrzebowe i pokrewne klasyfikować można takie usługi, których wykonywanie jest związane z obsługą ceremonii pogrzebowej.

Sąd odniósł się ponadto do indywidualnej interpretacji podatkowej, która została wydana na rzecz skarżącej 24 stycznia 2012 r., nr ILPP2/443-1532/11-3/AK przez działającego z upoważnienia Ministra Finansów Dyrektora Izby Skarbowej. Stwierdził, że organy prawidłowo oceniły wagę i znaczenie interpretacji indywidualnej na gruncie

rozpatrywanej przez nie sprawy podatkowej, tzw. wymiarowej. Zasadnie przyjęły, że w tej konkretnej sprawie w przedmiocie określenia skarżącej zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług za marzec 2012 r. nie były związane udzieloną jej indywidualną interpretacją podatkową. Interpretacja podatkowa to pogląd prawny wyrażony co do podanego we wniosku stanu faktycznego. Jeżeli wnioskodawca twierdzi, że jego zdaniem określony wyrób/usługę należy zakwalifikować do danego grupowania PKWiU, organ interpretacyjny ma obowiązek tak przyjąć i uwzględnić, badając jaką stawkę podatku należy zastosować. Dysponuje bowiem jedynie informacjami podanymi przez wnioskodawcę, których w żaden sposób nie weryfikuje. Dlatego też nie może stwierdzić, czy podana mu klasyfikacja będzie prawidłowa w rzeczywistym stanie faktycznym, ocenianym w ewentualnym postępowaniu podatkowym.

W prowadzonym postępowaniu podatkowym okazało się, że stan faktyczny w zakresie VAT za marzec 2012 r. był odmienny i nie odpowiadał temu przedstawionemu we wniosku o udzielenie interpretacji.

W sprawie **I SA/Go 268/13** istotą sporu była ocena, czy w związku z zawartą przez strony umową dotyczącą wykonania akcesoriów samochodowych (dostawa towarów), płatność skarżącej na rzecz kontrahenta z tytułu realizacji zysków z tytułu różnic kursowych i obciążenie kontrahenta w przypadku poniesienia strat przez nią z tytułu tych różnic stanowi obrót opodatkowany VAT.

Sąd wskazał, że świadczenie usług podlega opodatkowaniu tylko wtedy, gdy nosi określone cechy, warunkujące ich objęcie obowiązkiem wynikającym z ustawy o VAT. Podkreślił, że między usługodawcą a usługobiorcą musi istnieć stosunek prawny, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych. Poza istnieniem świadczeń wzajemnych, a więc świadczeniem usługi przez jedną ze stron i zapłatą wynagrodzenia przez drugą, konieczne jest, aby pomiędzy usługą a wynagrodzeniem otrzymanym z tytułu jej świadczenia istniał bezpośredni, czytelny i dostrzegalny związek. Warunkiem objęcia obowiązkiem podatkowym określonym w ustawie o VAT jest to, aby otrzymana kwota pieniężna była konsekwencją wykonania świadczenia. Wynagrodzenie musi być należne za wykonanie konkretnego świadczenia. Nadto wynagrodzenie musi być konkretną wielkością wyrażalną w pieniądzu. Nie jest bowiem zapłatą korzyść przyszła i niepewna. Skarżąca otrzymując określone kwoty z tytułu wyrównania różnic kursowych, nie wykonywała żadnego świadczenia wzajemnego w postaci świadczenia usług na rzecz kontrahenta, poza oczywiście dostawą towarów,

która jest przedmiotem opodatkowania VAT. Natomiast kontrahent skarżącej zobowiązując się do wyrównania strat poniesionych z tytułu różnic kursowych, w konsekwencji nie otrzymywał w zamian żadnego innego świadczenia. Otrzymanie przez spółkę środków pieniężnych, jak też wypłata kontrahentowi środków z tytułu różnic kursowych nie jest wynikiem działania skarżącej czy jej kontrahenta, lecz efektem zaistnienia korzystnych, bądź niekorzystnych dla spółki notowań kursu walut. Sąd podkreślił, że dokonywane przez strony rozliczenia mają charakter techniczny, pozwalający na pożądaną przez strony realizację dostawy towarów. Wykonanie tych czynności nie jest wynikiem ich procesu decyzyjnego lecz wynikiem i konsekwencją określonego kursu walut. Postanowienia te mają charakter pomocniczy w stosunku do całego kontraktu. Z tego względu nie mogą być traktowane jako odrębne świadczenie usług i stanowić odrębnego przedmiotu opodatkowania podatkiem od towarów i usług.

2. Podatek akcyzowy.

Istotą sprawy I SA/Go 21/13 była ocena czy nabyty i sprowadzony przez skarżącego samochód marki [...] jest samochodem przeznaczonym zasadniczo do przewozu osób i klasyfikowanym do kodu CN 8703, czy też samochodem ciężarowym, klasyfikowanym do pozycji CN 8704, bowiem w takim przypadku nie podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym.

W wyroku Sąd wskazał na tezy zawarte w orzeczeniu ETS z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. C- 486, gdzie Trybunał wskazał, że pojazdy typu pickup, jakim jest Nissan Navara, składające się z zamkniętej kabiny przeznaczonej na przestrzeń pasażerską, w której za siedzeniem lub kanapą kierowcy znajdują się składane lub wyjmowane siedzenia z pasami bezpieczeństwa o trzech punktach mocowania, z przestrzenią ładunkową nie wyższą niż 50 cm, otwieraną jedynie z tyłu i nie posiadającą żadnego wyposażenia służącego do przytwierdzenia ładunku, mające bardzo luksusowe wnętrze wyposażone w liczne opcje, w szczególności regulowane elektrycznie skórzane siedzenia, sterowane elektrycznie lusterka i szyby oraz sprzęt stereo z odtwarzaczem CD i wyposażone w system hamulcowy ABS, silnik benzynowy o pojemności od 4 do 8 litrów z automatyczną skrzynią biegów o bardzo wysokim zużyciu paliwa, napęd na cztery koła oraz luksusowe (sportowe) felgi należy klasyfikować, na podstawie ich ogólnego wyglądu i ogółu cech, do pozycji 8703. Podstawą zakwestionowania decyzji organu przez Sąd było to, że pojazd posiada zamkniętą kabinę dla kierowcy oraz

pasażerów za kierowcą, która jest oddzielona od otwartej platformy nie tylko ścianą kabiny, ale również wzmocnionym panelem stalowym oddzielającym tę kabinę od części towarowej. Platforma ta nie posiada wyposażenia, np. w postaci składanych siedzeń, które wskazywałyby, że można na niej przewozić osoby. Jest ona wyposażona w tylną otwieraną klapę dla ułatwienia załadunku towarów. W tylnej części pojazdu za platformą towarową znajduje się podniesienie (rampa) ułatwiająca załadunek, natomiast na ścianach bocznych skrzyni ładunkowej wzmocnionych i tłoczonych na bokach znajdują się uchwyty do kotwiczenia ładunków, a na podłodze znajdują się wbudowane szyny do kotwiczenia ładunków i zabudowy obrotnicy do przewożenia dłużyzny. Nadto do ramy nośnej przytwierdzono stały hak holowniczy. Sąd wskazał ponadto, że organ podatkowy nie odniósł się do tego, czy i w jaki sposób wyposażenie pojazdu w silnik wysokoprężny (diesel) o pojemności 2488 cm³ wpływa na dokonane ustalenie, że jest to pojazd zasadniczo przeznaczony do przewozu osób.

Ponadto przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim w 2013 roku toczyło się wiele spraw (łącznie 124, między innymi sprawy: **I SA/Go 68/13, I SA/Go 81/13, I SA/Go 111/13, I SA/Go 132/13, I SA/Go 136/13, I SA/Go 181/13, I SA/Go 192/13, I SA/Go 250/13, I SA/Go 264/13, I SA/Go 322/13, I SA/Go 476/13**) z zakresu opodatkowania podatkiem akcyzowym wewnątrzspółnotowego nabycia samochodów, takich jak: [...] - uznanych przez organy podatkowe jako osobowe a traktowanych przez skarżących jako samochody ciężarowe. Stan faktyczny w tych sprawach przedstawiał się w znacznej części jednakowo – skarżący nabywali wewnątrzspółnotowo samochody ww. marek, które w zagranicznych dowodach rejestracyjnych wskazywane były jako samochody dostawcze, a w Polsce rejestrowano je jako samochody ciężarowe. Zdaniem skarżących nie podlegały one opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. W poszczególnych sprawach sporne auta różniły się wyposażeniem wnętrza, obecnością stałego panela oddzielającego część pasażerską od towarowej, ale posiadały m.in. pięciodrzwiowe przeszklone nadwozie, stałe punkty kotwiące do zamontowania tylnych siedzeń i pasów bezpieczeństwa. Poza 24 sprawami, w których skargi odrzucono, w znacznej większości (96 spraw) skargi zostały oddalone. Sąd w uzasadnieniu wyroków powołał przede wszystkim definicję samochodu osobowego, zawartą w art. 100 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, według której samochody osobowe to pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne objęte pozycją CN 8703 przeznaczone zasadniczo do przewozu osób, inne niż objęte pozycją 8702,

włącznie z samochodami osobowo – towarowymi (kombi) oraz samochodami wyścigowymi z wyłączeniem pojazdów samochodowych i pozostałych pojazdów, które nie wymagają rejestracji zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Nadto kierował się przepisem art. 3 ust. 1 tej ustawy określającym, że do celów poboru akcyzy stosuje się klasyfikację wyrobów akcyzowych w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN) zgodną z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 87.256.1). Przyznał rację organom, że w celu określenia czy dany produkt stanowi wyrób akcyzowy, niezbędne jest prawidłowe zaklasyfikowanie go do kodu CN. Zwrócił uwagę i podkreślił, że zawarta w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2658/87 Nomenklatura Scalona stanowi systematyczny i hierarchiczny zbiór towarów podzielonych na duże grupy towarowe, które są podzielone na sekcje, działy, pozycje, podpozycje oraz kody CN. Nomenklatura Scalona jest rozszerzeniem 8-znakowego międzynarodowego systemu klasyfikacji towarów o nazwie Zharmonizowany System Oznaczania i Kodowania Towarów opracowanego przez Radę Współpracy Celnej i przyjętego w ramach Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, sporządzonej w Brukseli 14 czerwca 1983 r., do której Polska przystąpiła 1 stycznia 1996 r. Zarówno System Zharmonizowany (HS), jak i Nomenklatura Scalona (CN) są uzupełniane przez Noty wyjaśniające (opracowane przez Komisję Europejską w odniesieniu do CN, a przez Światową Organizację Celną w Brukseli [WCO] w odniesieniu do HS). Noty wyjaśniające do HS są uaktualniane przez WCO decyzjami przyjętymi przez Komitet Systemu Zharmonizowanego. Pomocnicze są także opinie klasyfikacyjne Komitetu Systemu Zharmonizowanego, które nie mając mocy wiążącej, są wskazówkami, które przyczyniają się do interpretacji zakresu poszczególnych pozycji CN.

Sąd wskazał również, że w celu zapewnienia jednolitej interpretacji, klasyfikacja towarów w Nomenklaturze Scalonej podlega regułom zdefiniowanym w taki sposób, że określony towar zawsze jest klasyfikowany do jednej i tej samej pozycji lub podpozycji, z wyłączeniem innych, które mogłyby być brane pod uwagę, czyli do każdego towaru przypisany jest odpowiedni kod. Klasyfikacji wyrobów do określonych kodów i pozycji znajdujących się w Nomenklaturze Scalonej dokonuje się zgodnie z Ogólnymi Regułami Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 948/2009 z dnia 30 września 2009 r. zmieniającym załącznik 1 do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie

nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L z dnia 31 października 2009 r. s. 1). Zgodnie z najważniejszą regułą 1 ORINS, do celów prawnych klasyfikację towarów należy ustalać zgodnie z brzmieniem pozycji i uwag do sekcji lub działów i dopiero wówczas, gdy jest to niemożliwe, należy przy zachowaniu kolejności korzystać – o ile to możliwe – z następnych reguł od 2 do 6, a następnie z Not wyjaśniających do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów. Ponadto do interpretacji zakresu poszczególnych pozycji taryfowych w istotny sposób przyczyniają się Noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej, przyjmowane przez Komisję Europejską na mocy art. 9 ust. 1 lit. a oraz art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87. Noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej mogą odwoływać się do Not wyjaśniających do Systemu Zharmonizowanego, jednakże nie zastępują tych ostatnich, ale powinny być uważane jako uzupełniające i używane w połączeniu z nimi. Noty wyjaśniające, zarówno do CN, jak i HS, nie mają charakteru wiążącego, nie stanowią źródła prawa, a są jedynie narzędziem pomocniczym (podobnie jak opinie klasyfikacyjne Komitetu HS) przy klasyfikowaniu towarów do prawidłowego kodu CN.

Sąd przypomniał, że pozycja CN 8703 obejmuje „Pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne przeznaczone zasadniczo do przewozu osób (inne niż te objęte pozycją 8702), włącznie z samochodami osobowo – towarowymi (kombi) oraz samochodami wyścigowymi”. Brzmienie pozycji CN 8703 zawiera jedynie wyłączenie z niej pojazdów objętych pozycją 8702, natomiast pojazdy spełniające kryterium zasadniczego przeznaczenia do przewozu osób są pojazdami kwalifikowanymi do pozycji CN 8703, a tym samym samochodami osobowymi, o których mowa w art. 100 ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym. Podkreślił, że definicja samochodu osobowego zawarta w art. 100 ust. 4 oparta została o zapisy Nomenklatury Scalonej, uzupełniając je o wyłączenie pojazdów z uwagi na brak wymogu rejestracji zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Zauważył, że zarówno w opisie zawartym w art. 100 ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym, jak i w opisie kodu CN 8703 użyto takiego samego określenia „pojazdy przeznaczone zasadniczo do przewozu osób”. Zatem określenie to stanowi podstawowe kryterium klasyfikacji pojazdów, które w pierwszej kolejności powinno być brane pod uwagę przy zaliczaniu danego pojazdu do określonego kodu CN. Natomiast pozycja 8704 obejmuje „Pojazdy samochodowe do transportu towarowego”.

Sąd zaznaczył, że zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób (CN 8703) bądź towarów (CN 8704) ustalane jest na podstawie cech konstrukcyjnych samochodu, jego

ogólnego wyglądu i wyposażenia. Powinno się ono odbywać w oparciu o całokształt okoliczności danej sprawy – dokumenty dotyczące okresu sprzed nabycia auta, jak i po jego nabyciu, obiektywne cechy samochodu świadczące o jego dominującym charakterze. Charakteru tego nie zmieniają przeróbki dokonane w samochodzie, dostosowujące go do indywidualnych potrzeb użytkownika lecz nie zmieniające konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu. Główne kryterium klasyfikacji pojazdów w ramach CN 8703 oparte jest na zasadniczym ich przeznaczeniu do przewozu osób. Podkreślił, że ETS w wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r. C-486/06 stwierdził, iż „decydującym kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach i właściwościach, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów (pkt 23); przeznaczenie towaru może stanowić obiektywne kryterium klasyfikacji, jeżeli jest ono właściwe temu towarowi, co należy ocenić według obiektywnych właściwości towaru (pkt 24)”. Trybunał stwierdził też, że z użytego wyrazu „przeznaczony” wynika - a znajduje to poparcie w orzecznictwie - że główne przeznaczenie pojazdu jest decydujące, jeżeli jest ono jemu właściwe. Przeznaczenie to określa ogólny wygląd pojazdu i ogół cech tych pojazdów nadający im ich zasadnicze przeznaczenie, a brak wyposażenia służącego do przytwierdzania towarów przy przewozie wskazuje na to, że takie pojazdy nie są zasadniczo przeznaczone do przewozu towarów. Przy czym, o tym, czy dany pojazd jest „przeznaczony zasadniczo do przewozu osób”, w żadnym razie nie może przesądzać to, w jaki sposób jest on używany przez nabywcę.

Sąd oparł swoje rozważania również na Notach wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej wskazując, że pozycja 8703 obejmuje „pojazdy wielofunkcyjne”, takie jak pojazdy mechaniczne, które mogą przewozić zarówno osoby, jak i towary: typu pickup i typu wan.

Sąd wskazał również, że pomocniczo przy klasyfikowaniu towaru do pozycji CN można stosować opublikowane obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy Celnej (M.P. Nr 86, poz. 880) Noty wyjaśniających do Systemu Zharmonizowanego. Obwieszczenie to zostało wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 12 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. nr 68, poz. 622 ze zm.) jako wyjaśnienia do Taryfy celnej, jednakże z przepisu tego wynika, że obejmują one w szczególności noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS) oraz opinie klasyfikacyjne i decyzje Komitetu Systemu Zharmonizowanego. Używając pomocniczo ww. wyjaśnień do Taryfy celnej,

należy traktować Noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej jako uzupełniające i używane w połączeniu właśnie z wyjaśnieniami do Taryfy celnej.

Sąd stwierdził również, że dla prawidłowej klasyfikacji nabywanych samochodów nie może mieć znaczenia jego kwalifikacja na potrzeby rejestracji pojazdu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym . Określenie pojazdu w rozumieniu przepisów tej ustawy jako „samochód ciężarowy” nie oznacza, że nie jest on samochodem osobowym w rozumieniu przepisów ustawy o podatku akcyzowym, bowiem skutki podatkowe rodzi jedynie klasyfikacja pojazdu do odpowiedniego kodu CN, a nie jego rejestracja na terytorium kraju lub poza nim jako samochodu dostawczego. Organy podatkowe nie były zobligowane do przeprowadzenia dowodu przeciwnego, który obalałby szczególną moc dowodową zarejestrowania pojazdu jako samochodu ciężarowego, ponieważ ta rejestracja przy ocenianiu skutków podatkowych w podatku akcyzowym przy wewnątrzspółnotowym nabyciu pojazdu nie ma znaczenia.

W omawianych sprawach, odwołując się do zebranego materiału dowodowego, Sąd wskazywał, że sporny samochód został wyprodukowany jako samochód osobowy przeznaczony do przewozu osób i ładunku, czyli zaprojektowany i skonstruowany zasadniczo do przewozu osób. Świadczyły o tym takie cechy poszczególnych pojazdów, jak np.: wspólna część towarowa i pasażerska, dwa rzędy siedzeń zamontowane w fabrycznie przeznaczonych do tego miejscach, wyposażone w pasy bezpieczeństwa zamontowane w stałych punktach kotwiących, tylne okna wzdłuż dwubocznych paneli, cztery boczne drzwi przeszklone otwierane oraz z tyłu pojazdu przeszklone otwierane drzwi jednoskrzydłowe, wyposażenie wnętrza samochodu. Istotną kwestią dla klasyfikacji auta jako samochodu osobowego, podkreślaną przez Sąd, było wyposażenie pojazdu w stałe, fabrycznie zamontowane punkty kotwiące do osadzenia tylnych siedzeń i pasów bezpieczeństwa, szczególnie w sytuacji, gdy zarówno te siedzenia, jak i pasy nie były zamontowane. Sąd przychylił się do poglądu organu, że ogólny wygląd i wyposażenie spornych pojazdów nie wskazywało zasadniczego, pierwotnego przeznaczenia i charakteru przedmiotowego pojazdu na inny niż pojazd zasadniczo przeznaczony do przewozu osób.

Jedynie w 4 sprawach - I SA/Go 1138/12, I SA/Go 21/13, I SA/Go 56/13, I SA/Go 501/13 - decyzje organu podatkowego zostały uchylone. Powodem takich rozstrzygnięć były uchybienia proceduralne.

3. Podatek dochodowy od osób prawnych.

Sprawa I SA/Go 224/13 dotyczyła określenia Spółce z o.o. zobowiązania w podatku dochodowym od osób prawnych za okres podatkowy od 1 października 2005 r. do 30 września 2006 r. Jak ustalono w postępowaniu kontrolnym, w ww. okresie skarżąca, prowadząc działalność gospodarczą w zakresie produkcji i sprzedaży płyt OSB oraz paneli podłogowych, nabywała m. in. usługi transportowe, dotyczące głównie przewozu odpadów drzewnych. Należności za transport wynikały z cennika stosowanego przez Spółkę i uzależnione były przede wszystkim od odległości, na której transportowany był ładunek, a także od rodzaju i klasyfikacji przewożonego surowca. Spółka zaksięgowala faktury, w których firmy transportowe wskazywały fałszywe miejsce załadunku towaru. Faktury te wskazywały trasę, na której w rzeczywistości nie odbywał się transport. Zdaniem organu podatkowego skarżąca nieprawidłowo, na podstawie sfałszowanych dokumentów przewozowych, zaliczyła do kosztów uzyskania przychodów wydatki z faktur za usługi transportowe. W stosunku do osób wykonujących te usługi prawomocnymi wyrokami karnymi orzeczono, że sfałszowały ww. dokumenty w zakresie wskazanego na nich miejsca załadunku surowca drzewnego, co oznacza, że wystawione na ich podstawie faktury również zawierają nieodpowiadające rzeczywistości dane i dokumentują usługi transportowe, które nie miały miejsca w rzeczywistości. Według organu Spółka ujęła w księgach faktury, w których wskazano nieprawdziwą treść operacji gospodarczej. Na podstawie posiadanych dowodów organ podatkowy ustalił, które pozycje na fakturach nie odzwierciedlają rzeczywistych zdarzeń gospodarczych. Dla każdego kwestionowanego transportu wyliczono wartość zawyżenia wynagrodzenia, wyłączając z kosztów uzyskania przychodów jedynie wartość usługi, jaka w rzeczywistości nie miała miejsca. Organ przyjął, że nie ma znaczenia z punktu widzenia przepisów prawa podatkowego, czy podatnik w sposób zawiniony czy niezawiniony dokonał rozliczenia kosztów uzyskania przychodów na podstawie nierzetelnych faktur. Istotny jest fakt, że faktury te nie odzwierciedlają faktycznych transakcji tzn., że ich wystawca nie wykonał usługi w zakresie wskazanym na fakturze. Zapłaty za usługę transportową, która w rzeczywistości nie miała miejsca, nie można uznać za wydatek związany z przychodem. Przeprowadzone postępowanie dowiodło, że surowiec dotarł do Spółki w wyniku wykonania innej usługi transportowej, niż usługi wskazane w treści wymienionych pozycji faktur. Fakt zapłaty za te faktury pozostaje bez wpływu na wynik sprawy a ujęcie tych faktur przez ich wystawców

w swoich ewidencjach i opodatkowanie podatkiem dochodowym nie wpływa na ich rzetelność. Okoliczność, że towar został dostarczony do Spółki nie oznacza automatycznie, że usługa transportowa została wykonana w zakresie wykazanym na fakturze.

W ocenie Sądu, zaskarżona decyzja naruszyła prawo materialne, tj. art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i w tej mierze Sąd zgodził się ze stanowiskiem skarżącej Spółki. W uzasadnieniu wyroku podkreślił przede wszystkim, że organy skupiły się jedynie na zapisach znajdujących się w kwestionowanych fakturach, nie dokonując dokładnej analizy zawartych przez skarżącą umów. Uznał, że zawarcie w fakturze danych nie mających podstawy w łączącej strony umowie, jest nienależnym wykonaniem warunków umowy. Z umowy wynikało, że jej istotą było kupowanie przez Spółkę odpadów drzewnych oraz usług ich transportu. Wartość dostarczanego asortymentu surowca oraz usług transportowych ustalana była na podstawie cennika stosowanego przez skarżącą. Wystawiane były dwie faktury, jedna za dostarczany surowiec, druga za jego transport. Organy obu instancji nie zakwestionowały dostarczonego surowca, co oznaczało przyznanie, że w rzeczywistości w tym zakresie wykonano umowę. W części zakwestionowały jednak faktury dotyczące transportu podnosząc, że był on wykonywany z innych miejscowości niż te, które podano w wystawionych fakturach. Wbrew stanowisku organu odwoławczego, Sąd podkreślił, że w zawartej umowie nie wskazano miejscowości, z których ma być towar odbierany. Istotnym elementem zawartej umowy (*essentialia negotii*) było określenie asortymentu surowca drzewnego, który służył skarżącej Spółce do produkcji sprzedawanych przez nią towarów oraz zobowiązanie firmy do dostarczenia nabytego surowca, w asortymencie zgodnym z umową, do Składu Surowca Drzewnego, we wskazanym przez upoważnioną osobę miejscu. Natomiast określenie miejsc załadunku miało jedynie na celu ustalenie wysokości wynagrodzenia za wykonaną usługę transportową, która w rzeczywistości została wykonana, gdyż towar został dostarczony do ww. Składu. W zakresie dotyczącym miejsca załadunku faktura nie odzwierciedlała warunków zawartej przez strony umowy, albowiem zawiązała wartość wykonanej usługi transportowej.

Nie można natomiast uznać, że transport nie został w części wykonany. Samo zawyżenie kosztów transportu, nie skutkuje automatycznie przyjęciem, że transport nie został wykonany bądź został częściowo wykonany. Natomiast żądanie zapłaty za większą ilość kilometrów skutkuje bezprawnym zawyżeniem wynikającego z umowy

wynagrodzenia. Sąd wskazał, że z zawartej umowy wynikało, że usługobiorca zobowiązał się do transportu surowca drzewnego. Strony ustaliły, że za wykonanie umowy uważa się przekazanie surowca drzewnego na skład surowca drzewnego we wskazanym przez upoważnioną osobę miejscu. Z analizy tej umowy także wynikało, że istotne jej elementy są związane z dostarczeniem skarżącej surowca drzewnego. Nie wskazano w niej dokładnie określonych miejsc załadunku. Wynagrodzenie za transport było ustalane na podstawie stosowanych przez skarżącą stawek, podstawą zapłaty był natomiast dowód przekazania surowca drzewnego.

W tej sytuacji Sąd stwierdził, że organ podatkowy błędnie uznał, że kwestionowane faktury dokumentują „usługi transportowe, które nie miały miejsca w rzeczywistości” z tego powodu, że wskazywano w nich nieprawidłowo miejsca załadunku. Podkreślił, że surowiec nie dotarł do skarżącej - jak twierdził organ - „w wyniku wykonania innej usługi niż usługi wskazane w treści wymienionych pozycji faktur”. Sprawa dotyczyła transportu rzeczywiście wykonanego, ale przez wskazanie nieprawidłowego miejsca załadunku, zawyżano ilość kilometrów za transport, który w rzeczywistości został wykonany. Istotą popełnionego oszustwa dotyczyła pomniejszenia majątku skarżącej o nienależne obciążenie jej za zawyżony transport. Istotą popełnienia przestępstwa oszustwa jest brak w tym zakresie wiedzy osoby oszukanej. Organ odwoławczy, akcentując możliwość posiadania w tym zakresie wiedzy przez skarżącą Spółkę całkowicie zignorował, że to właśnie skarżąca nabrała wątpliwości co do prawidłowego działania jej kontrahentów, przeprowadziła w tym zakresie czynności sprawdzające i to ona, a nie organy podatkowe, zawiadomiła prokuraturę o przestępczym działaniu. Sąd przyjął, że księgi podatkowe skarżącej za kontrolowany okres były prowadzone rzetelnie, gdyż dokumentowały zdarzenia gospodarcze, które wystąpiły w rzeczywistości.

W sprawie I SA/Go 240/13 istotne znaczenie miała ocena, czy podmiot świadczący usługi wynajmu środków transportowych na rzecz spółki (podmiotu polskiego), który nie prowadzi działalności gospodarczej na terytorium Polski, podlega ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu na terytorium Polski w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (u.p.d.o.p.).

W orzeczeniu tym Sąd wyraził pogląd, że jeżeli czynności wynajmu środków transportowych nie były dokonywane na terytorium RP, spółka niemająca siedziby lub

zarządu na terenie Polski nie będzie podlegała ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu.

W rozważaniach zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 2 u.p.d.o.p. podmioty, niemające siedziby lub zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodów, które osiągają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 21 ust.1 u.p.d.o.p. wymienione zostały określone rodzaje należności wypłacanych przez podmioty polskie podmiotom zagranicznym, w przypadku uzyskania których podmiot zagraniczny podlega opodatkowaniu w Polsce podatkiem dochodowym. Jednakże, zgodnie z art. 21 ust. 2 u.p.d.o.p. przepis ust. 1 tego artykułu stosuje się z uwzględnieniem umów zawartych przez Polskę z innymi krajami w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu. Zgodnie natomiast z art.12. ust. 1 Konwencji zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Belgii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania oraz zapobiegania oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku (Dz.U. z 2004 r. Nr 211, poz. 2139) należności licencyjne powstające w Umawiającym się Państwie i wypłacane osobie mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w drugim Umawiającym się Państwie podlegają opodatkowaniu tylko w tym drugim Państwie jeżeli osoba ta jest właścicielem należności licencyjnych. Termin "należności licencyjne" oznacza wszelkiego rodzaju należności płacone za użytkowanie lub prawo do użytkowania wszelkich praw autorskich do dzieła literackiego, artystycznego lub naukowego, włącznie z filmami dla kin oraz z filmami lub taśmami dla radia lub telewizji, do patentu, znaku towarowego lub handlowego, rysunku lub modelu, planu, tajemnicy lub technologii produkcyjnej, jak również za użytkowanie lub prawo do użytkowania urządzenia przemysłowego, handlowego lub naukowego lub za korzystanie z doświadczenia w dziedzinie przemysłowej, handlowej lub naukowej, zgodnie z art. 12 ust. 3 ww. konwencji. Zatem należności takie, jak w niniejszej sprawie, pochodzące z wynajmu samochodów powinny być opodatkowane tylko w Belgii. Jednakże art. 12 ust. 2 konwencji umożliwia Polsce opodatkowanie wskazanych należności licencyjnych, o ile powstaną w Polsce, a ich opodatkowanie będzie zgodne z normami prawa polskiego. Takie opodatkowanie przewiduje wskazany art. 3 ust. 2 u.p.d.o.p., pod warunkiem jednakże, że dochody podlegające opodatkowaniu będą osiągnięte na terytorium Polski. Jeżeli więc spółka niemająca siedziby lub zarządu na terenie Polski nie będzie osiągała na terytorium Polski dochodu, to z tego też względu nie będzie podlegała ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu określonymu w art. 3

ust. 2 u.p.d.o.p. Miejscem osiągnięcia przychodów, w przypadku świadczenia usług, jest miejsce, gdzie podejmowane są czynności zmierzające do osiągnięcia dochodu, a więc czynności wynajmu samochodów. Tak więc jeżeli usługi były w całości wykonywane poza terytorium Polski, źródło przychodu znajduje się poza Polską i w konsekwencji przychody nie podlegają opodatkowaniu w Polsce.

4. Podatek dochodowy od osób fizycznych.

W sprawie o sygnaturze I SA/Go 417/13 spór sprowadzał się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy organy podatkowe zasadnie pozbawiły skarżącego prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego uznając, że nie dowiódł on wydatkowania przychodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości, w ciągu 2 lat od ich zbycia, na jego własne cele mieszkaniowe.

Z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynikało, że skarżący w grudniu 2007r. zbył nabyte w dniu 20 października 2005 r. udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości oraz nabyte 15 października 2004 r. lokale mieszkalne. W piśmie z dnia 2 stycznia 2008r. oświadczył, że przychody z tytułu sprzedaży ww. nieruchomości zostaną przeznaczone na cele określone w art. 21 ust.1 pkt 32 lit. a i e ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (updof).

Prowadzone przez organ w toku postępowania czynności zmierzały do wyjaśnienia okoliczności związanych z kwestią wydatkowania środków uzyskanych ze zbytych w 2007 r. nieruchomości. Skarżący nie przedstawił jakichkolwiek dowodów i wyjaśnień, ograniczył się jedynie do składania wniosków o przesłuchanie świadków. Organy orzekły, że skarżący nie spełnił warunków do zastosowania zwolnienia z art.21 ust.1 pkt 32 lit. a) i e) updof. Fakt powoływania świadków w miejsce przedłożenia stosownych dowodów, zmiana pełnomocników, brak jakichkolwiek wyjaśnień i dowodów, uznały za próbę uniknięcia opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym. Przyjęły, że stan faktyczny nie mógłby zostać prawidłowo odtworzony na podstawie zeznań świadków - o co wnioskowała strona - gdyż byłby to stan subiektywny, niepewny, a zatem nie pozwalający organom dokonać prawidłowego obliczenia zobowiązania podatkowego. Podkreślały, że w ewidencjach urzędowych nie odnotowano informacji dotyczącej nabycia przez skarżącego w ustawowym 2-letnim terminie nieruchomości o charakterze mieszkaniowym, ani też poniesienia jakichkolwiek innych wydatków, które mieściłyby się w katalogu zwolnień przedmiotowych. Do dnia wydania decyzji przez organ pierwszej instancji skarżący nie złożył wniosku o zwrot niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym VZM-1, który

mógłby potwierdzić, że wydatkował przychód ze sprzedaży nieruchomości w okresie 2 lat od ich sprzedaży na własne cele mieszkaniowe.

Sąd oddalając skargę, uznał, że fakt wydatkowania przychodu na cele określone w art.21 ust.1 pkt 32 lit.a updof wymaga od podatnika wykazania nie tylko rzeczywistego wykonania określonych czynności, prac, np. remontowo modernizacyjnych własnego budynku mieszkalnego, ale wykazania zarówno wysokości, jak i terminu poniesienia określonych na ten cel wydatków. Ciężar udowodnienia powoływanych okoliczności obciąża stronę. Podatnik powinien liczyć się z koniecznością wykazania wydatków, skoro ze zwolnienia korzysta przychód w części wydatkowanej w określonym czasie, a on sam zamierzał zwolnienie wykorzystać. Liczy się wartość efektywnie poniesionych wydatków, które mogły być udokumentowane w różny sposób (np. fakturami, rachunkami uproszczonymi). Takich dowodów nie zastąpi dowód z przesłuchania świadków.

Sąd wypowiedział się również w kwestii zarzutu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu sprzedaży nieruchomości powstaje z mocy prawa i jest płatne w 14 dni od dnia sprzedaży, co potwierdza art.28 ust.2 updof. Zobowiązanie to przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (art.70 §1 Ordynacji podatkowej). Skoro w niniejszej sprawie termin płatności podatku upływał 2 stycznia 2008 r. (dla nieruchomości zbytych 18 grudnia 2007 r.) oraz 4 stycznia 2008 r. (dla nieruchomości zbytej 21 grudnia 2007r.), to należało przyjąć, że 5 letni termin upływa z końcem 2013 r. Decyzja organu pierwszej instancji została wydana w dniu 28 grudnia 2012 r., zaś organu odwoławczego w dniu 12 czerwca 2013 r. Obie więc przed upływem terminu przedawnienia.

W sprawie **I SA/ Go 426/13** Sąd oddalił skargę. Istotą powstałego pomiędzy skarżącą a organami podatkowymi sporu była kwestia prowadzenia przez skarżącą działalności gospodarczej (tak organy podatkowe), czy też wykonywania przez nią umowy powierniczej (tak skarżąca).

Ustalono, że w latach 2008 — 2011 skarżąca dokonała sprzedaży działek. W sumie we wskazanym okresie sprzedała 55 działek w całości oraz udziały w 9 działkach stanowiących drogi dojazdowe. W okresie tym złożyła też 26 oświadczeń na podstawie art. 28 ust. 2a updof, deklarując przychód uzyskany ze sprzedaży przeznaczy w całości, nie później niż w okresie dwóch lat od dnia sprzedaży, na własne cele mieszkaniowe, szczegółowo wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) lub lit. e) updof. Organy uznały, że ogół działań podjętych w celu sprzedaży działek miał charakter działalności gospodarczej, z uwagi na częstotliwość i ciągłość działań oraz ich zorganizowany charakter.

Do akt sprawy została złożona kserokopia umowy o zarząd powierniczy o charakterze trwałym z dnia 31 marca 2004 r. zawartej pomiędzy obywatelem Szwajcarii a skarżącą. W umowie tej obywatel Szwajcarii oświadczył, że posiada wymagalną wierzytelność w kwocie 500.000 zł w stosunku do Spółki z o.o. z siedzibą w P. z tytułu zapłaty ceny za nabyte w dniu 16 grudnia 2003 r. 64 udziały w Spółce z o.o. z siedzibą w Ż. Wyżej wskazaną kwotę 500.000 zł zamierza przeznaczyć w całości na zakup nieruchomości rolnych położonych w okolicach Ż., w celu podjęcia działalności rolniczej o profilu i zakresie wymaganym do uzyskania znaczących dopłat z Unii Europejskiej, ewentualnie w celu ich późniejszej odsprzedaży (§ 1). Z uwagi na fakt, że nabycie nieruchomości rolnych położonych na obszarze RP przez cudzoziemców wymaga podjęcia dodatkowych działań prawnych w celu uzyskania pozwolenia na ich nabycie, a także z uwagi na brak osobistej możliwości realizacji tego przedsięwzięcia wynikającego z konieczności prowadzenia na stałe własnych interesów w Szwajcarii, braku niezbędnej znajomości realiów lokalnego rynku nieruchomości, a także z przyczyn osobistych powierza realizację tego przedsięwzięcia skarżącej (§ 2 umowy). Umowa została zawarta na czas nieokreślony, poczynając od dnia 1 kwietnia 2004 r., z możliwością jej wypowiedzenia przez każdą ze stron w dowolnym czasie z zachowaniem 6-miesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca (§7). Końcowe rozliczenie stron miało nastąpić w terminie 30 dni od daty rozwiązania umowy na podstawie przedstawionych przez powiernika dokumentów, a w przypadku uzasadnionych zastrzeżeń co do ich rzetelności lub wiarygodności na podstawie audytu sporządzonego przez biegłego księgowego (§ 8). Powiernikowi przysługiwać miało z tytułu wykonania umowy odpowiednie wynagrodzenie według zasad określonych w umowie, płatne w terminie 30 dni od daty rozwiązania umowy (§9).

Strony zobowiązują się zachować w tajemnicy fakt zawarcia umowy a jego ujawnienie wobec jakichkolwiek osób fizycznych, prawnych, organów państwowych i samorządowych wymagało zgody drugiej strony (§13).

Do umowy dołączono oświadczenie obywatela Szwajcarii z dnia 8 czerwca 2012 r., podpisane w obecności notariusza, z którego wynika, że w dniu 31 marca 2004 r. zawarł ze skarżącą umowę o zarząd powierniczy o charakterze trwałym, która w dalszym ciągu obowiązuje, jak również, że wyraża zgodę na ujawnienie faktu zawarcia tej umowy wobec organu podatkowego pierwszej instancji.

Podczas przesłuchania skarżąca zeznała, że nie doszło do rozliczenia z powierzającym z uwagi na trwanie umowy. Powierzający był informowany o podjętych działaniach ustnie a cel zakupu nieruchomości został zmieniony m.in. z uwagi na „biurokrację”, krótki czas na składanie wniosków o dotacje unijne, jak również z uwagi na pracę zawodową strony. Stwierdziła, że przychody ze sprzedaży nieruchomości opodatkowała

zryczałtowanym podatkiem dochodowym składając zeznania PIT-23, gdyż z umowy wynika, że działała we własnym imieniu na rzecz powierzającego.

Zdaniem sądu orzekającego w sprawie, po stronie skarżącej wystąpiły elementy wskazujące na prowadzenie przez nią niezarejestrowanej działalności gospodarczej. Z zebranego materiału dowodowego nie wynika bowiem, a sama skarżąca również tego nie wykazała, aby w sensie faktycznym wykonywała zawartą przez nią z obywatelem Szwajcarii umowę powiernictwa. Skarżąca zawarła umowę powiernictwa, jednak z aktów notarialnych dot. nabywania przez nią nieruchomości, jak również ich sprzedaży, nie wynika dokonywanie tych czynności w celu wykonania umowy powiernictwa. Strona skarżąca powołała się na zawartą w umowie klauzulę tajności, jednak Sąd uznał, że klauzula ta wiąże strony zawartej umowy, nie może ona natomiast wpływać na powstające z mocy prawa obowiązki podatkowe, w tym powodować zmiany o osobie podatnika. Wprowadzenia za zgodą skarżącej klauzuli tajności nie można odczytywać jako okoliczności stanowiącej niemożność prawidłowego ustalenia stanu faktycznego przez organ podatkowy. Skarżąca przyjęła pozycję negocjowania dokonanych przez organ ustaleń faktycznych, przy czym jej głównym argumentem, było powoływanie się na tę klauzulę. Zdaniem Sądu wyrażenie przez stronę zgody na wprowadzenie takiej klauzuli nakłada na nią bardziej rygorystyczne warunki dotyczące wykazania wykonywania określonych czynności w ramach tej umowy. W momencie rozwiązania umowy nastąpi jej rozliczenie, które będzie wymagało wykazania, jakie czynności w postaci zakupów i sprzedaży nieruchomości były dokonywane w jej ramach. Skarżąca poza ogólnym twierdzeniem, że wszystkie dokonywane przez nią transakcje były związane z zawartą umową nie przedstawiła żadnych dowodów. Sąd wziął także pod uwagę, że skarżąca wykorzystywała uzyskane ze sprzedaży gruntów należności, także na swoje prywatne cele, co wskazuje, że traktowała je jako swoje dochody, a nie jako dochody objęte zawartą umową. Prawo do prowizji z czynności będących realizacją umowy przysługiwało jej dopiero po upływie 30 dni od daty rozwiązania umowy (§ 8 i § 9 umowy). Ponadto organy podatkowe słusznie zauważyły, że skarżąca nie miała zamiaru prowadzić na kupionych przez nią gruntach działalności rolniczej. Wskazuje na to w szczególności odpowiedź Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 7 maja 2012 r., z której wynika, że nie występowała do Agencji o nadanie odpowiedniego numeru ewidencyjnego i nie składała wniosku o dopłaty bezpośrednie. Taki brak działania ze strony skarżącej stał w sprzeczności z jednym z celów zawartej umowy o zarząd powierniczy, wynikający z jej § 1.

Na brak wykonywania umowy powiernictwa wskazuje także zgłoszenie przez skarżącą na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 upodof do opodatkowania sprzedaży nieruchomości

w związku z zakupem nieruchomości gruntowych w 2006 r. i 2007 r., co stało w sprzeczności z tą umową.

Strona skarżąca podniosła również, że wystąpiły okoliczności wskazujące na konieczność zastosowania regulacji art.5b ust.1 updof, gdyż nie działała jako samodzielny przedsiębiorca przy dokonywanych zakupach. Zgodnie z § 5 umowy zakup musiał być każdorazowo zaakceptowany przez powierzającego, co zdaniem skarżącej powodowało ograniczenie działalności w sposób uniemożliwiający swobodne podjęcie decyzji gospodarczych. Jednak nie przedłożyła żadnych oświadczeń drugiej strony umowy, wyrażających zgodę na zakup poszczególnych działek. Skarżąca podniosła jeszcze, że ryzyko gospodarcze ponosi prawie wyłącznie powierzający, gdyż to jego środkami finansowymi operuje powiernik i ewentualna strata z tego tytułu obciąża powierzającego. Z zawartej umowy nie wynikało jednak zwolnienie skarżącej z ponoszenia odpowiedzialności w przypadku dokonania przez nią nietrafionych inwestycji. W umowie brak jest zapisu, że „powierzający” ponosić będzie wyłączną odpowiedzialność w przypadku wystąpienia straty, natomiast ustalenie „powiernikowi” sposobu wynagrodzenia w sposób prowizyjny, określony w § 9 umowy, nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z art. 470 i nast. Kodeksu cywilnego. Wskazane okoliczności zdaniem Sądu prowadziły do konstatacji, że organy podatkowe prawidłowo dokonały oceny zebranego materiału dowodowego przyjmując, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art.5b ust.1 updof.

5. Podatki i opłaty lokalne.

W sprawie I SA/Go 1134/12 zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 2005 r. oraz odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości za ten rok wobec spółki z o.o. Spór między stronami dotyczył wykładni art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l., którego naruszenie skarżąca zarzucała, a który był podstawą dokonanej przez nią korekty deklaracji w podatku od nieruchomości. Z niego skarżąca wywodziła zwolnienie od opodatkowania parkingów przed supermarketem - w przeciwieństwie do stanowiska organów podatkowych. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 200, poz.1953) z dniem 9 grudnia 2003 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegały pasy drogowe wraz z

drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

W sporze tym Sąd przyznał rację skarżącej stwierdzając, że w powyższym przepisie ustawodawca objął wyłączeniem z podatku od nieruchomości: 1) pasy drogowe, 2) drogi, 3) obiekty budowlane związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. Pojęcia „droga” i pas drogowy” ustawodawca określił w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Z normy wywiedzionej z przepisów art. 4 pkt 1, 2 i 7 tej ustawy wynika, że zwolnienie od podatku od nieruchomości dotyczy zatoki postojowej - parkingu przydrożnego – pod warunkiem, że jest związany z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie czy parkingi wokół sklepów skarżącej są związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego. Zdaniem Sądu odpowiedź na to jest przecząca, bowiem służą one przede wszystkim obsłudze sklepów – umożliwiają klientom możliwość parkowania na czas zakupów w bezpośredniej bliskości sklepów – na co trafnie wskazywały organy podatkowe obu instancji. Z tego też względu nie mogą być zwolnione od opodatkowania podatkiem od nieruchomości (art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l.). Stwierdził także, że parking nie jest obiektem budowlanym lecz urządzeniem budowlanym, co wynika z art. 3 pkt 9 prawa budowlanego w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Ponieważ parking jest urządzeniem budowlanym to nie może być objęty zwolnieniem podatkowym określonym w art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l., gdyż zwolnienie to dotyczy tylko obiektów budowlanych a nie urządzeń budowlanych (por. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011r., sygn. akt II FSK 192/10). Sporne parkingi służą obsłudze sklepów skarżącej i funkcjonalnie są z nimi związane chociaż połączone są z drogami wewnętrznymi. Prowadząca zaś do parkingu droga wewnętrzna jest związana z obsługą parkingu, a nie obsługą ruchu drogowego. Również słupy oświetleniowe jako urządzenia budowlane, a nie obiekty budowlane, służą obsłudze parkingów, a nie ruchu drogowego. W konsekwencji Sąd zaakceptował też wykładnię, że również lampy nie mogły być uznane za przedmiot zwolnienia objęty przepisem art. 2 ust. 3 pkt 4. Nie zgodził się ponadto z argumentacją skarżącej, że wobec treści art. 8 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do dróg wewnętrznych zalicza drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, sporne parkingi

należy per analogiam zaliczyć do kategorii dróg wewnętrznych, gdyż posiadają cechy placów postojowych. Stwierdził, że funkcją parkingów przydrożnych jest obsługa ruchu drogowego, natomiast funkcją parkingów skarżącej jest obsługa klientów sklepów a nie ruchu drogowego.

Natomiast odnosząc się do zarzutu nieuzasadnionego, zdaniem skarżącej, ustalania istotnych dla sprawy okoliczności na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków Sąd stwierdził, że mając świadomość występujących w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności co do znaczenia wpisów w ewidencji gruntów i budynków, przyjmuje pogląd, który zdaje się być przeważający i został najpełniej wyrażony w tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2009 r., sygn. akt II FSK 784/08 (a także wyroku z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt II FSK 2094/11), zgodnie z którą „dla celów wymiaru podatku od nieruchomości, w sytuacji zwłaszcza, gdy ewidencja pewnej kategorii gruntów nie uwzględnia, zapisy w niej zawarte mają znaczenie drugorzędne, a determinantem wymiaru podatku od nieruchomości jest wystąpienie zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego.” W uzasadnieniu tej wykładni orzecznictwo kładzie nacisk na to, że oznaczenia przyjęte w ewidencji nie przewidują symbolu właściwego dla gruntów stanowiących pasy drogowe i dlatego art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w tym zakresie w ogóle nie może mieć zastosowania. Ewidencja gruntów i budynków może być podstawą wymiaru podatków jedynie wtedy, gdy klasyfikuje kategorię gruntów wskazanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

W sprawie **I SA/Go 301/13** przedmiotem skargi była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję Wójta Gminy określającą Nadleśnictwu wysokość zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za 2008 r. Ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że Nadleśnictwo w przedłożonej deklaracji na podatek od nieruchomości na 2008r. nie wykazało gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, znajdujących się pod liniami elektroenergetycznymi. Wykazała je zaś w deklaracjach na podatek od nieruchomości, rolny i leśny. Nadleśnictwo na podstawie czasowej umowy udostępnienia gruntów udostępniło przedmiotowe działki Polskim Sieciom Energetycznym S.A. (PSE) w celu utrzymania i umożliwienia eksploatacji linii elektroenergetycznej. Od 2007r. PSE korzystała z gruntów pod liniami elektroenergetycznymi bezumownie. Grunty te zostały sklasyfikowane w ewidencji gruntów jako lasy oznaczone symbolem „Ls”, nieużytki oznaczone symbolem „N” oraz grunty rolne oznaczone symbolem „RV”.

Organy analizując stan faktyczny w kontekście brzmienia art.1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz.1682 ze zm. - u.p.l.) oraz art.2 ust.2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm. - u.p.o.l.) stwierdziły, że przedmiotowe grunty były i są nadal wykorzystywane przez PSE w celu utrzymania i umożliwienia eksploatacji linii energetycznych, a zatem są przez nią zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej związanej z przesyłaniem energii elektrycznej, a więc innej niż działalność leśna i wykluczającej jej prowadzenie.

Uznały też, że w związku z bezumownym korzystaniem z gruntu przez PSE, obowiązek płacenia podatku od nieruchomości za grunty pozostające w zarządzie Nadleśnictwa, oznaczone w ewidencji gruntów symbolami „Ls” i „R”, spoczywa na Nadleśnictwie, co wynika z treści art.3 ust.2 u.p.o.l.

Nadleśnictwo kwestionując stanowisko organów podkreślało, że na prowadzenie działalności gospodarczej zajęte są jedynie grunty pod słupami, między którymi rozciągnięte są przewody elektroenergetyczne. Natomiast na spornych gruntach, tj. pod liniami elektroenergetycznymi, jest prowadzona gospodarka leśna w rozumieniu art.1 ust.3 u.p.l., m.in. poprzez gospodarowanie zwierzyną żyjącą wolno. Dowodem prowadzenia gospodarki leśnej na gruntach pod liniami elektroenergetycznymi jest również fakt, że stanowią one dodatkowe zabezpieczenie przeciwpożarowe oraz służą jako drogi transportowe do przewozu drewna i sadzonek, ich pozyskiwania i sprzedaży. Sąd orzekając o uchyleniu zaskarżonej decyzji stwierdził, że organy nie wykazały jednoznacznie i bezspornie, że grunty leśne pozostające w zarządzie Nadleśnictwa, znajdujące się pod napowietrznymi liniami energetycznymi, były zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Sąd podkreślił, że istota sporu sprowadza się do przesądzenia jaki podatek - leśny czy od nieruchomości – powinno płacić Nadleśnictwo od gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w jego zarządzie, na których zorganizowane są słupy i linie energetyczne. Wyjaśnił, że zgodnie z art.1 ust.1 u.p.l. opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. W myśl ust.3 powołanego przepisu za działalność leśną w rozumieniu ustawy, uważa się działalność właścicieli, posiadaczy lub zarządców lasów w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz

plodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym. Tożsamej treści definicję „działalności leśnej” zawiera również art.1a ust.1 pkt7 u.p.o.l. Natomiast zgodnie z art.2 ust.2 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Zaznaczył, że definicja „lasu” została precyzyjnie określona w art.1 ust.2 u.p.l. - to grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako „Ls”. Również w art.1a ust.3 pkt 2 u.p.o.l. wskazano, że pod pojęciem lasu należy rozumieć grunty sklasyfikowane w ten sposób w ewidencji gruntów i budynków. Sąd podkreślił, że z przedstawionych regulacji wyprowadzić należy wniosek, że pierwszym i podstawowym kryterium wynikającym z treści art.2 ust.2 u.p.o.l. rozgraniczającym zaliczenie do przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, rolnym czy też leśnym jest klasyfikacja w ewidencji gruntów i budynków. To na podstawie danych tam zawartych organ podatkowy wymierza odpowiedni podatek i tymi danymi jest związany. Tym samym, w sytuacji, gdy grunty sklasyfikowane zostały w ewidencji gruntów i budynków jako lasy – „Ls”, to co do zasady powinny zostać opodatkowane podatkiem leśnym. Od reguły tej istnieje wyjątek, kolejnym bowiem kryterium, o którym mowa w treści art.2 ust.2 u.p.o.l. jest zajęcie gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej. Zatem grunty pod liniami energetycznymi sklasyfikowane jako lasy, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości tylko wówczas, gdy organ podatkowy wykaże w sposób niebudzący wątpliwości, że grunty te zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Jak wynika także z orzecznictwa sądów administracyjnych rozumieć pod tym należy - w sposób wyłączający możliwość prowadzenia działalności leśnej. Nie wystarczy stwierdzenie, że grunty te "związane są" z prowadzoną działalnością gospodarczą. Dla ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości niezbędne jest bowiem wykazanie, że zostały one faktycznie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Pojęcie "gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej" nie jest tożsame z pojęciem "gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej".

Sąd stwierdził, że jednoznaczną podstawą do opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów oznaczonych symbolami Ls będzie fakt ich zajęcia na działalność gospodarczą, czyli rzeczywiste wykonywanie na nich czynności składających się na prowadzenie działalności gospodarczej. Muszą to być czynności wykonywane w sposób trwały i wykluczający prowadzenie innej działalności (tu - leśnej). A więc nie mogą to być czynności incydentalne. Wbrew temu, co utrzymywały

organy, sam fakt przebiegania przez dany grunt linii elektroenergetycznych nie oznacza jednocześnie, że na danym terenie niemożliwe jest prowadzenie działalności leśnej, którą, należy postrzegać przez pryzmat definicji sformułowanej w art.1 ust.3 u.p.l., jak również art.1a ust.1 pkt 7 u.p.o.l.

Wymagającym rozstrzygnięcia w sprawie I SA/Go 306/13 był problem, czy niewykorzystywane na cele działalności gospodarczej skarżącego jako właściciela nieruchomości, a będące w posiadaniu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (podmiotu trzeciego) grunty, budynki i budowle należy uznać za związane z działalnością gospodarczą, a tym samym za podlegające opodatkowaniu stosowną stawką podatku od nieruchomości.

Sąd uznał, że fakt wykorzystywania nieruchomości przez podmiot trzeci prowadzący działalność gospodarczą jest również przesłanką do uznania budynku, budowli czy gruntu za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wyłączenie przedmiotów opodatkowania w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. z opodatkowania następuje wówczas, gdy przedmiot ten nie nadaje się do prowadzenia działalności gospodarczej przez konkretnego przedsiębiorcę i nie mógłby być wykorzystywany przez inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą o innym charakterze. W związku z tym pojęcie "nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej ze względów technicznych" użyte w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. należy rozumieć w ten sposób, że istniejąca zabudowa jest w takim stanie technicznym, że nie może być wykorzystywana (nie nadaje się) do prowadzenia działalności gospodarczej, zarówno przez właściciela nieruchomości jak również i jego dzierżawcy prowadzącego działalność gospodarczą, nawet po realizacji prac remontowych oraz adaptacyjnych, których efektem nie jest powstanie nowego budynku.

6. Interpretacje podatkowe.

W sprawie I SA/Go 1113/12 Sąd uchylił pisemną interpretację wydaną w przedmiocie podatku od towarów i usług w zakresie prawa do odliczenia w pełnej wysokości podatku naliczonego od bankowozu.

Skarżący złożył wniosek w powyższym zakresie co do odliczenia podatku naliczonego z faktur dokumentujących zakup i eksploatację pojazdu specjalnego, tj. bankowozu. Wskazał, że jest zarejestrowanym czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług i rozważa możliwość zakupu pojazdu specjalnego - bankowozu typu C, o którym mowa

w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 września 2010 r. w sprawie wymagań jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. Nr 186, poz. 1128). Zakupiony pojazd będzie służył do wykonywania czynności opodatkowanych VAT. Pojazd nie będzie wykorzystywany do świadczenia odpłatnych usług na rzecz innych podmiotów. W związku z eksploatacją pojazdu specjalnego będą nabywane usługi własne, tj. wpłata i wypłata gotówki z banku, odbiór od kontrahentów gotówki poniżej 60.000 zł. Wnioskodawca będzie nabywać usługi związane z eksploatacją pojazdu, tj. zakup paliwa, zakup opon, usługi naprawy samochodu, itp. Wydatki te będą udokumentowane fakturami VAT. Zwrócił się z pytaniem, czy w takim stanie przysługiwać mu będzie prawo do obniżenia podatku należnego o całą kwotę podatku naliczonego wykazanego na fakturze zakupu i eksploatacji pojazdu specjalnego - bankowozu.

W interpretacji organ wskazał, że wnioskodawcy nie będzie przysługiwało prawo obniżenia podatku należnego o całą kwotę podatku naliczonego wykazanego na fakturze dokumentującej zakup samochodu będącego przedmiotem pytania oraz nie będzie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego wykazanego na fakturach dokumentujących nabycie paliwa do jego napędu. W ocenie organu, aby móc odliczyć w pełnej wysokości podatek naliczony związany z zakupem samochodu o specjalnym przeznaczeniu i podatek naliczony przy zakupie paliwa służącego do jego napędu, pojazd ten powinien służyć działalności opodatkowanej podatnika i to takiej, w której jego wykorzystanie jest konieczne. Działalność wnioskodawcy, z którą wiąże się przewożenie wpłaty i wypłaty gotówki z banku, odbiór od jego kontrahentów gotówki poniżej 60.000 zł nie jest działalnością, w której jest konieczne wykorzystywanie bankowozu.

Sąd w uzasadnieniu wskazał, że przewidziane ustawą zmieniającą z dnia 16 grudnia 2010 r. ograniczenia w prawie do odliczenia podatku naliczonego nie dotyczą pojazdów specjalnych, do których należy bez wątplenia bankowóz. Warunkiem umożliwiającym podatnikowi skorzystanie z prawa do odliczenia podatku naliczonego jest bezsporny związek zakupów z wykonywanymi czynnościami opodatkowanymi. Organ nie wskazał, na jakiej podstawie oparł twierdzenie, że pojazd powinien służyć działalności opodatkowanej i to takiej, w której wykorzystanie tego typu pojazdu jest konieczne. Poza sporem jest, że pojazd powinien służyć działalności opodatkowanej i w sprawie organ nie kwestionuje, że pojazd ten będzie wykorzystywany w tej działalności (istnieje

więc związek zakupów z wykonywanymi czynnościami opodatkowanymi). Nie ulega również wątpliwości, że w przedstawiony przez stronę stanie faktycznym wykorzystanie bankowozu do przewozu gotówki wykonywane będzie marginalnie. Jednakże nie oznacza to ograniczenia uprawnienia podatnika do możliwości odliczenia całego podatku naliczonego. Z powołanych przepisów jak i samego uzasadnienia zmiany ustawy wynika wprost, że ograniczenie w odliczeniu pełnej kwoty podatku naliczonego nie będzie miało zastosowania w odniesieniu do pojazdów specjalnych, m.in. bankowozu. Powołane przepisy nie wskazują, że pojazdy specjalne muszą służyć takiej działalności, w której wykorzystanie tego typu pojazdów jest konieczne, czy też, że pojazdem tym powinny być świadczone opodatkowane usługi. Ustawodawca w odniesieniu do pojazdów specjalnych nie powiązał możliwości odliczenia podatku naliczonego z tytułu zakupu takiego pojazdu ze świadczeniem nim usług opodatkowanych. W ocenie Sądu korzystanie z bankowozu ma mieć związek z prowadzoną działalnością opodatkowaną, czego organ nie kwestionował. W takiej sytuacji stronie przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego na zasadach określonych w przepisie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT.

Przedmiot sporu w sprawie I **SA/Go 3/13** stanowiło prawo do zwolnienia w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości, w sytuacji, gdy część wydatków poniesionych na prace wykończeniowe została poniesiona przez skarżącego przed zawarciem umowy nabycia prawa własności lokalu mieszkalnego w formie aktu notarialnego.

Uchylając zaskarżoną interpretację Sąd wskazał, że podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowił art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (u.p.d.o.f.), wedle którego wolne od podatku dochodowego są dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, jeżeli począwszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie dwóch lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe. Udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych.

Podstawową okolicznością decydującą o zastosowaniu zwolnienia, o którym mowa w przytoczonym wyżej przepisie jest przeznaczenie środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na cele w nim wskazane i w terminach w nim zakreślonych. Nie budzi bowiem wątpliwości w świetle wyżej przytoczonego przepisu, w związku z art. 21 ust. 25 u.p.d.o.f., że dochód uzyskany ze sprzedaży nieruchomości podlega zwolnieniu od podatku dochodowego od osób fizycznych, w części wydatkowanej nie później niż w okresie dwóch lat, między innymi na nabycie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość (lub udziału w takim lokalu), remont i modernizację własnego lokalu mieszkalnego.

Sąd podkreślił, że uregulowane w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. zwolnienie od podatku dochodowego przychodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości mieszkalnej jest normą celu społecznego, która w zamierzeniach ustawodawcy realizować ma cel, jakim jest zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Sąd zwrócił także uwagę, że dokonując wykładni językowej art. 21 ust.1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 lit. d) u.p.d.o.p. nie można jednoznacznie stwierdzić, tak jak chce organ podatkowy, że podatnik musi posiadać tytuł własności budynku lub lokalu mieszkalnego w dacie ponoszenia wydatków na cele mieszkaniowe. Przepis art. 21 ust. 25 lit. d) stanowi o tym, że za wydatki poniesione na cele, o których mowa w art. 21 ust.1 pkt 131 u.p.d.o.f. uważa się budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego. Nie przesądza więc, że własność lokalu mieszkalnego powinna przysługiwać podatnikowi w dacie ponoszenia wydatku. Z jego treści można wyprowadzić również wniosek, że własność budynku lub lokalu mieszkalnego powinna przysługiwać podatnikowi w dacie, w jakiej "konsumuje" ulgę, a więc po upływie dwóch lat od uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e u.p.d.o.f.

W ocenie Sądu nadmiernego rygoryzmu przy wykładni art. 21 ust.1 pkt 131 u.p.d.o.f. nie można tłumaczyć obawą nadużyć, wszelako organ podatkowy badając prawidłowość skorzystania z ulgi ocenia, czy wydatki poniesione w okresie dwóch lat od daty uzyskania środków ze sprzedaży lokalu mieszkalnego zostały przeznaczone na własny budynek lub lokal mieszkalny tj. stanowiące własność podatnika (art. 21 ust. 6 u.p.d.o.p.). Ustalenie, że podatnik nie jest właścicielem budynku lub lokalu mieszkalnego oznaczać będzie, że nie może skorzystać z przedmiotowego zwolnienia.

W sprawie I SA/ Go 62/13 oddalono skargę. Spółka Centrum Sportowo-Rehabilitacyjne z siedzibą w G. zwróciła się o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie stawki podatku dla usług korzystania z sauny i solarium. We wniosku Spółka podała, że jest obiektem sportowym funkcjonującym jako spółka prawa handlowego; nie jest klubem sportowym, związkiem sportowym ani związkiem stowarzyszeń. W ramach prowadzonej działalności świadczy usługi w zakresie obejmującym udostępnienie klientom indywidualnym oraz klientom zbiorowym basenu, sauny, solarium, lodowiska oraz organizowania imprez sportowych i rekreacyjnych, wynajmu kortów i kręgielni oraz innej powierzchni obiektu basenowego. Wyjaśniła przy tym, że korzystanie z sauny i solarium odbywa się za biletem wstępu zakupionym w kasie w formie paragonu fiskalnego. Klient samodzielnie korzysta z urządzeń sauny i solarium, a czas pobytu w saunie rozliczany jest przez kasowy system informatyczny rejestrujący wejście i wyjście. W oparciu o tak przedstawiony stan faktyczny skarżąca Spółka zadała pytanie czy istnieje możliwość zastosowania preferencyjnej stawki VAT 8% dla usług obejmujących korzystanie z sauny i solarium. Jej zdaniem, z dniem 1 stycznia 2011 r. powinna zmienić dotychczas stosowaną stawkę za korzystanie z sauny i solarium wynoszącą 23%, na stawkę 8%. Z tym bowiem dniem – art. 1 ust. 17 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 226, poz. 1476) - dokonano zmiany załącznika nr 3 do ustawy o VAT. W poz. 179 tego załącznika wymieniono pod symbolem PKWiU 93.11.10.0 - „Usługi związane z działalnością obiektów sportowych”, który to obejmuje między innymi basen, lodowisko. Natomiast pod symbolem PKWiU 96.04.10.0 sklasyfikowano „Usługi związane z poprawą kondycji fizycznej”, które obejmują m.in. saunę, solarium. Zaś pod poz. 186 wymieniono „Pozostałe usługi związane z rekreacją - wyłącznie w zakresie wstępu”, jako korzystające z opodatkowania 8% stawką VAT, bez względu na symbol PKWiU. W świetle powyższego, w ocenie Wnioskodawcy, usługi związane z udostępnianiem sauny i solarium mogą korzystać z preferencyjnej stawki podatku na podstawie art. 41 ust. 2 w związku z poz. 186 załącznika 3 ustawy o VAT.

Organ upoważniony wydał interpretację indywidualną, w której uznał stanowisko skarżącej za nieprawidłowe.

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie stała się wykładnia określenia „Pozostałe usługi związane z rekreacją - wyłącznie w zakresie wstępu” z poz. 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług.

Organ interpretacyjny wydając sporną interpretację stanął bowiem na stanowisku, że usługi sauny i solarium świadczone przez Centrum Sportowo-Rehabilitacyjne nie korzystają z preferencyjnej stawki VAT w wysokości 8%, lecz są objęte podstawową stawką - 23%. Powołując się na definicję „wstępu” zawartą w internetowym Słowniku Języka Polskiego PWN wskazał, że „uczestniczenie w czymś” oznacza w istocie wstęp, czyli tzw. uczestnictwo bierne. Tymczasem bilet wstępu zakupiony u skarżącej upoważnia nie tylko do samego wejścia do Centrum, ale obejmuje również czynne uczestnictwo w zajęciach sportowo-rekreacyjnych poprzez korzystanie z urządzeń znajdujących się w obiekcie, między innymi z sauny i solarium.

Skarżąca w swojej wykładni ww. pojęcia zaakcentowała zaś przede wszystkim, że ani ustawa o podatku od towarów i usług, ani jej załącznik nr 3 nie zawierają definicji „wstępu”, jak również rozgraniczenia na uczestnictwo bierne i czynne. Skoro więc sam ustawodawca nie określił form i kategorii wstępu, które objął 8% stawką podatku, to w opinii skarżącej, każdy wstęp na pozostałe usługi związane z rekreacją powinien być objęty niższą stawką podatku; brak jest tu jakichkolwiek wyłączeń, ograniczeń czy wykluczeń. Dodała, że wejście do sauny i tak zaliczane powinno być do tzw. uczestnictwa biernego - według nomenklatury organu - bowiem klient wchodzi np. do sauny i po określonym czasie z niej wychodzi; podobnie ma się z oglądaniem spektaklu czy filmu. Podkreśliła przy tym, że w świadczonych przez nią usługach brak jest konkretnego programu czy harmonogramu korzystania z obiektu; nie ma bowiem instruktora czy przewodnika. Tylko od klienta zależy, do jakiej strefy się uda, mając do wyboru basen, saunę czy solarium.

W ocenie Sądu obie strony sporu w rzeczywistości dokonały niepełnej wykładni określenia „Pozostałe usługi związane z rekreacją - wyłącznie w zakresie wstępu”, zawartego w poz. 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług. Skupiając się jedynie na jednym ze zwrotów w nim użytym („wstęp”), całkowicie pominęły cały końcowy fragment tego opisu („wyłącznie w zakresie wstępu”) a także relacje tego określenia do innych w danym akcie normatywnym, co w konsekwencji doprowadziło do niepełnej, bo zawężającej wykładni językowej, choć w przypadku interpretacji organu, nie miało to wpływu na sam wynik sprawy.

Sąd zwrócił uwagę, że obecna linia orzecznicza sądów administracyjnych, powołując się m.in. na doktrynę prawa, akcentuje, że wykładnia prawa podatkowego, jak w ogóle wykładnia prawa, jest procesem kompleksowym, wymagającym równoczesnego stosowania co najmniej wszystkich trzech rodzajów wykładni: językowej, systemowej

i funkcjonalnej. O ile wykładnia językowa powinna za każdym razem rozpoczynać proces wykładni, to jednak jej rezultat powinien zostać w dalszej kolejności skonfrontowany z efektem pozostałych metod wykładni. Owe pierwszeństwo nie oznacza bowiem, że uzyskane w ten sposób znaczenie zwrotu jest ostateczne i poprawne. Dlatego w ocenie Sądu, w procesie wykładni poz. 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług należy kierować się nie tylko wykładnią językową, ale także wykładnią systemową wewnętrzną, i to całego określenia „Pozostałe usługi związane z rekreacją - wyłącznie w zakresie wstępu”, a nie tylko jego wybranego zwrotu czy fragmentu. Użycie przez ustawodawcę zwrotu znajdującego się po myślniku, tj. „wyłącznie w zakresie wstępu” ma istotne, decydujące znaczenie. Dopisanie go spowodowało bowiem znaczne ograniczenie w zakresie objęcia preferencyjną stawką VAT, wyłącznie co do samego wstępu. Daje ono jedynie możliwość wejścia i biernego uczestniczenia w usłudze związanej z rekreacją, tj. przebywania, oglądania i słuchania, nabycie natomiast „pozostałej usługi związanej z rekreacją” w szerszym zakresie niż „wstęp”, jest już opodatkowane stawką podstawową. W opinii Sądu, gdyby ustawodawca chciał objąć preferencyjną stawką podatku od towarów i usług „pozostałe usługi związane z rekreacją”, w szerszym zakresie aniżeli sam „wstęp”, to bez wątpienia uczyniłby to, wskazując w poz. 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług tylko „pozostałe usługi związane z rekreacją”, pomijając całkowicie określenie „wyłącznie w zakresie wstępu”. Tym bardziej, że takie rozwiązanie ustawodawca zastosował co do wielu rodzajów usług wymienionych w ww. załączniku. Wskazać można chociażby na powoływaną przez skarżącą poz. 179, w której wymienił „usługi związane z działalnością obiektów sportowych”, obejmując tym samym wszystkie formy i kategorie usług sklasyfikowanych pod symbolem PKWiU 93.11.10.0.

Sąd przyznał rację organowi, że skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „wstęp”, nie określił również ani form ani kategorii wstępu, to zasadnym stało się skorzystanie z definicji słownikowej, zgodnie z którą „wstęp” oznacza m. in. „możliwość wejścia gdzieś, prawo uczestniczenia w czymś” (internetowy Słownik Języka Polskiego PWN). Trafnie też organ dalej wywiódł, że ów wstęp wiąże się z wejściem gdzieś lub prawem uczestniczenia w czymś jedynie w sposób bierny. Tymczasem, samo wejście, wstęp do solarium czy sauny, nie uprawnia korzystającego do wstępu jedynie w sensie wejścia gdzieś, lecz obejmuje również, a może nawet przede wszystkim, uczestnictwo czynne, a więc korzystanie ze sprzętów i urządzeń znajdujących się w tych pomieszczeniach.

Sprawa I SA/Go 139/13 dotyczyła odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. Sąd nie podzielił poglądu organu interpretacyjnego, uchylając jego postanowienie.

W opisie zdarzenia przyszłego skarżąca wskazała, że jest komplementariuszem spółki komandytowej, działającej pod firmą K. Spółka z o.o. spółka komandytowa, która prowadzi działalność gospodarczą w zakresie produkcji mebli do wyposażenia sklepów na terenie Kostrzyńsko – Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na podstawie stosownego zezwolenia. Zakres tego zezwolenia obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, rozumianej jako działalność produkcyjna, handlowa i usługowa w zakresie wyrobów i usług wytwórczych na terenie Strefy. Z uwagi na charakter produkcji, spółka w ramach realizacji umów z kontrahentami zapewnia klientowi możliwość skorzystania z montażu zamówionego produktu, a usługa ta odbywa się w miejscu docelowym, na ogół poza terenem Strefy i wykonywana jest przez wykwalifikowanych pracowników zatrudnianych przez spółkę. Usługi te głównie dotyczą produktów wytworzonych w całości we własnym zakresie przez spółkę w oparciu o warunki zezwolenia. Niektóre zlecenia wykonywane są częściowo przez spółkę, a częściowo przez inną spółkę z grupy, do której należy spółka komandytowa, zatem montaż dotyczy częściowo wyrobów wyprodukowanych na terenie Strefy na podstawie udzielonego zezwolenia, a w pozostałej części wyrobów wyprodukowanych przez podmiot trzeci. Dodatkowo niektóre z wykonywanych usług montażu dotyczyć mogą wyrobów wyprodukowanych w całości przez podmiot trzeci. Kwalifikując dochody z działalności gospodarczej objętej zezwoleniem i prowadzonej na terenie Strefy jako wolne od podatku dochodowego od osób prawnych, wnioskodawca rozważa możliwość dokonania powyższej kwalifikacji również w stosunku do dochodów z działalności obejmującej świadczenie usług montażu. Ze względu na rozwój działalności spółki i konieczność zapewnienia terminowego montażu, spółka zamierza zatrudnić również dodatkowych montażystów.

Na tle przedstawionego stanu faktycznego skarżąca zadała następujące pytania:

1. czy dochód uzyskany przez wnioskodawcę z tytułu świadczenia przez spółkę komandytową usług montażu mebli użytkowych i wyposażenia sklepowego, montowanych poza terenem Strefy będzie stanowić dla wnioskodawcy dochód objęty zwolnieniem wynikającym z art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w trzech poniższych przypadkach przychodów uzyskiwanych z tytułu montażu: a) wyłącznie

produktów wyprodukowanych przez spółkę na terenie Strefy na podstawie obowiązującego zezwolenia, b) produktów wyprodukowanych częściowo przez spółkę na terenie Strefy na podstawie obowiązującego zezwolenia, a częściowo produktów wyprodukowanych przez podmiot trzeci, ale komplementarny w stosunku do wyrobu strefowego, c) produktów wytworzonych w całości poza terenem Strefy;

2. czy zatrudnienie dodatkowych pracowników do montażu spełniać będzie wymogi określone w zwolnieniu strefowym do zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności na terenie strefy określonej liczbą pracowników i utrzymanie takiego zatrudnienia przez określony czas, a więc czy spółka odnośnie pracowników - montażystów spełni wymogi wskazane w zezwoleniu strefowym, umożliwiające korzystanie ze zwolnienia podatkowego?

Organ działający z upoważnienia Ministra Finansów, na podstawie art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia interpretacji indywidualnej, ponieważ z treści przedstawionego wniosku wynika, że wnioskodawca oczekuje potwierdzenia przez organ wydający interpretację, że usługi montażu świadczone w trzech wskazanych przez wnioskodawcę przypadkach, objęte są zezwoleniem a w konsekwencji dochód uzyskiwany z ich świadczenia podlega zwolnieniu, jak również potwierdzenia, czy zatrudnienie dodatkowych pracowników do montażu spełniać będzie wymogi określone w zezwoleniu strefowym, umożliwiające korzystanie ze zwolnienia.

Sąd wskazał, że art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej znajduje odpowiednie zastosowanie w sprawach dotyczących interpretacji indywidualnej na podstawie odesłania zawartego w art. 14h tej ustawy, obligując organ podatkowy do odmowy wszczęcia postępowania, gdy żądanie o udzielenie interpretacji indywidualnej zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie o udzielenie interpretacji nie może być wszczęte. Skarżąca jest zainteresowaną w rozumieniu przepisu art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej, zatem powodem odmowy wszczęcia postępowania była „inna przyczyna”. Powołując się na „inną przyczynę” organ wskazał, że żądanie wnioskodawcy wykracza poza zakres przedmiotowy pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Jego zdaniem wnioskodawca oczekiwał potwierdzenia przez organ wydający interpretację, że usługi montażu świadczone w trzech wskazanych we wniosku przypadkach objęte są zwolnieniem, a w konsekwencji dochód uzyskiwany z ich świadczenia podlega zwolnieniu oraz potwierdzenia, czy zatrudnienie dodatkowych pracowników do montażu

spełniać będzie wymogi określone w zezwoleniu strefowym, umożliwiające skorzystanie ze zwolnienia.

Z takim stanowiskiem Sąd się nie zgodził, przytaczając przepisy art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.) i wskazując, że oba przytoczone przepisy są ze sobą powiązane, choć tylko pierwszy z nich znajduje się w ustawie podatkowej, jednakże odsyła wprost do drugiego znajdującego się w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych. Uzyskanie zezwolenia regulowanego przepisami tej ustawy daje dopiero podstawę do ubiegania się o zwolnienie od podatku dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej na podstawie tego właśnie zezwolenia. Opis tej działalności gospodarczej skarżąca w swoim wniosku zawarła, przedstawiając trzy różne sytuacje, oczekując zinterpretowania ich w oparciu o powołany wyżej przepis art. 17 ust. 1 pkt 34. Dochód z działalności gospodarczej objętej zezwoleniem z art. 16 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (a takie zezwolenie skarżąca posiada) jest zwolniony od podatku dochodowego, a zatem organ wydający interpretację indywidualną powinien odpowiedzieć, czy w przedstawionych przez skarżącą trzech stanach faktycznych uzyskany przez nią dochód jest zwolniony od tego podatku. Sąd zwrócił uwagę, że pytanie dotyczące przedstawionych przez skarżącą trzech przypadków brzmiało inaczej, niż to przedstawił organ w zaskarżonym postanowieniu, dokonując wstępnego badania wniosku skarżącej. Jedynie pytanie dotyczące zatrudnianych pracowników we wstępnej jego części mówiło o spełnieniu wymogów wskazanych w zezwoleniu strefowym, ale umożliwiającym skorzystanie ze zwolnienia podatkowego.

Sąd nie podzielił stanowiska organu zawartego w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, odsyłającego skarżącą na drogę żądania od organu wydającego zezwolenie strefowe wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji jaką jest to zezwolenie. Z przepisu art. 113 § 2 kpa w zw. z art. 16 ust. 6 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wynika, że organ, który wydał zezwolenie strefowe, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie strony wątpliwości co do treści zezwolenia. Potrzeba dokonania wyjaśnienia zezwolenia powstaje wówczas, gdy jego treść budzi wątpliwości interpretacyjne z uwagi na użyte w nim sformułowania. Przepis ten nie dotyczy natomiast sytuacji, w której podmiot dysponujący zezwoleniem strefowym

żądałby interpretowania przez organ wydający zezwolenie różnych stanów faktycznych wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej.

Sprawa I SA/Go 542/13 dotyczyła interpretacji indywidualnej wydanej w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Spór w sprawie koncentrował się wokół kwestii zastosowania przepisu art.21 ust.1 pkt 120 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowych od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm. – updof) do przychodu uzyskanego z tytułu wypłaty wynagrodzenia (odszkodowania) za ustanowienie - zarówno na gruncie będącym przedmiotem własności na prawach wspólności ustawowej małżeńskiej, jak i na gruncie stanowiącym wyłączną własność skarżącego - służebności przesyłu na podstawie zawartych przez niego ze Spółką stosownych umów.

Skarżący powołując się na przepisy updof, tj. art.21 ust.1 pkt 120 lit.a, art.9 ust.1, art.10 ust.1 pkt 9, art.20 ust.1, art.11 ust.1 uznał, że zostały spełnione wszelkie przesłanki potwierdzające fakt, że wypłacone jednorazowe odszkodowanie jest zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych, stosownie do treści art.21 ust.1 pkt 120 lit.a tej ustawy.

Organ interpretacyjny uznając z kolei stanowisko strony za nieprawidłowe, stwierdził, że wynagrodzenie wypłacone z tytułu służebności przesyłu - ustanowionej na opisanych we wniosku gruntach - nie korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art.21 ust.1 pkt 120 updof. i w konsekwencji, stanowi dla podatnika przychód z innych źródeł, o którym mowa w art.20 ust.1 w zw. z art.10 ust.1 pkt 9 tej ustawy.

Sąd uchylając zaskarżoną interpretację wskazał, że podziela w pełni jednolitą linię orzecniczą, która wykształciła się na tle spornego zagadnienia. Przypomniał, że zgodnie z treścią art.21 ust.1 pkt 120 lit.a updof wolne od podatku dochodowego są odszkodowania wypłacone na podstawie wyroków sądowych i zawartych umów (ugód), posiadaczom gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, z tytułu ustanowienia służebności gruntowej – w wyniku prowadzenia na tych gruntach, przez podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów, inwestycji dotyczących budowy infrastruktury przesyłowej ropy naftowej i produktów rafinacji ropy naftowej oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art.143 ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. – u.g.n.). Wskazał też, że w myśl tego przepisu, przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się urządzenie albo modernizację drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń

wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Nadto zaznaczył, że stosownie do brzmienia art.305¹ Kodeksu cywilnego nieruchomości można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art.49 §1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). Dodał, że do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych (art.305⁴ Kodeksu cywilnego). Z powołanych przepisów wynika, że służebność przesyłu jest szczególnym rodzajem służebności gruntowej, stanowiącą jej odmianę dostosowaną do istniejących potrzeb gospodarczych, do której mimo prawnych odmienności stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych. Istotą tej służebności, podobnie jak służebności gruntowej, jest ograniczenie uprawnień właścicielskich na rzecz innego podmiotu (przedsiębiorcy) na określonych tą służebnością warunkach. Wejście w życie przepisów regulujących służebność przesyłu jedynie uszczegółowiło instytucję służebności gruntowej jako ograniczonego prawa rzeczowego, nie zmieniając jej istoty czy znaczenia. Co prawda, zmiana ta nie znalazła odpowiedniej redakcji w treści art.21 ust.1 pkt 120 lit. a ustawy podatkowej, to jednak nie stanowi to o niemożności jej traktowania, tak jak służebności gruntowej tam wymienionej.

Przewidziana w art.21 ust.1 pkt 120 lit.a updog ulga podatkowa z tytułu odszkodowania wypłaconego, na podstawie wyroków sądowych i zawartych umów (ugód), posiadaczom gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, z tytułu ustanowienia służebności gruntowej, przysługuje zatem także z tytułu ustanowienia służebności przesyłu jako odmiany służebności gruntowej.

Za błędny Sąd uznał pogląd organu o konieczności ograniczenia się w procesie interpretacji do literalnej wykładni językowej. Odwołał się w tej mierze do stanowiska wyrażonego w wyroku WSA w Gliwicach (I SA/GI 305/13), stwierdzającego, że ograniczenie w analizowanym przypadku procesu interpretacji do uzyskania wyniku literalnej wykładni językowej pozostaje w sprzeczności z metodologicznymi uwarunkowaniami procesu interpretacji, które nie pozwalają na zakwestionowanie założenia racjonalności prawodawcy poprzez stwierdzenie, że zbiór desygnatów normy na przyszłość jest pusty w sytuacji, gdy ustawodawca rozszerza zakres zwolnienia w tej normie zawartego. W wyniku zmiany prawa cywilnego polegającej na wprowadzeniu do systemu prawa w dniu 3 sierpnia 2008 r. instytucji ograniczonego prawa rzeczowego –

służebności przesyłu, odpadła możliwość ustanawiania służebności gruntowych w zakresie inwestycji liniowych. Od tej daty dopuszczalne prawnie jest jedynie ustanawianie w tym zakresie służebności przesyłu. Uznanie, że pojęciem służebności gruntowych, wymienionych w przepisie nie objęto służebności przesyłu oznaczałoby, że wskazane zwolnienie podatkowe nie może objąć żadnego desygnatu spośród służebności powstałych po dniu po 3 sierpnia 2008 r., ponieważ powstała po tej dacie służebność albo nie jest służebnością gruntową, albo nie dotyczy inwestycji liniowych. Przeciwno takiemu rozumieniu przepisu przemawia jednoznacznie ingerencja ustawodawcy, który nowelizacją obowiązującą od 1 stycznia 2009 r. rozszerzył zakres zwolnienia podatkowego na służebności związane z inwestycjami liniowymi dotyczącymi przesyłu ropy naftowej i produktów rafinacji ropy naftowej (art.1 pkt 11 lit.a) tiret czternaste ustawy z dnia 6 listopada 2008r. zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych - Dz. U. Nr 209, poz.1316). Niedopuszczalność zakwestionowania przez interpretatora racjonalności prawodawcy czyni koniecznym i uzasadnionym poszukiwanie znaczenia przepisu art.21 ust.1 pkt 120 lit.a updog za pomocą metod wykładni pozajęzykowej (funkcjonalnej) z uwzględnieniem wykładni historycznej. Wyniki uzyskane za pomocą tej wykładni jednoznacznie zaś wskazują, że zwolnienie podatkowe zamieszczone we wskazanym przepisie prawnym obejmuje odszkodowania (wynagrodzenia) za ustanowienie służebności przesyłu.

Skład orzekający podzielił również pogląd wyrażony w orzeczeniu NSA z dnia 1 czerwca 2011r., sygn. akt II FSK 88/10, zgodnie z którym wypłacone wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu nie różni się od wypłaty odszkodowania za ustanowienie służebności gruntowej. Niezależnie od sposobu nazwania w umowie i otrzymanego z tego tytułu świadczenia pieniężnego przy zwolnieniu podatkowym należy ustalać materialną istotę tego świadczenia. Dlatego też przez odszkodowanie (w tym przypadku nazwane "wynagrodzeniem") wypłacone z tytułu ustanowienia służebności gruntowej rozumieć należy świadczenie pieniężne (wynagrodzenie) otrzymane przez osobę fizyczną będącą posiadaczem gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, stanowiące odszkodowanie, czyli rekompensatę (ekwiwalent) za ograniczenie swojego prawa własności takich gruntów na rzecz przedsiębiorcy realizującego omawianą inwestycję liniową. Niewątpliwie bowiem takie wynagrodzenie stanowi odszkodowanie (ustalone szacunkowo, "z góry") za szkody, jakie poniesie posiadacz gruntów rolnych wskutek realizacji takiej inwestycji, w szczególności za utracone korzyści. Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia służebności przesyłu ma

charakter odszkodowawczy, uwzględnia bowiem uszczerbek majątkowy będący następstwem jej ustanowienia, choć samo w sobie nie stanowi wyrządzenia szkody związanej z posadowieniem urządzeń (art.305³ § 3 Kodeksu cywilnego). Przedmiotowe zwolnienie dotyczy wyłącznie odszkodowania (wynagrodzenia) wypłaconego, na ustalonych tam podstawach, z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, w drodze umowy lub orzeczenia Sądu. Nie odnosi się natomiast do odszkodowania (wynagrodzenia) otrzymanego w warunkach tam przewidzianych za okres poprzedzający ustanowienie tej służebności, a więc za czas korzystania z takiej nieruchomości przez podmioty opisane w art. 21 ust. 1 pkt 120 ustawy podatkowej bez tytułu prawnego, chyba że zachodzą okoliczności wymienione w lit. b) lub c) tego przepisu, jako odrębne podstawy ustanowionego tam zwolnienia.

Sprawa I SA/Go 564/13 dotyczyła interpretacji przepisów prawa podatkowego - VAT w zakresie prawa do pełnego odliczenia podatku naliczonego wykazanego w fakturach dokumentujących wydatki inwestycyjne związane z budową targowiska, przy czym skarżąca Gmina za prawidłowe uznała rozstrzygnięcie pozytywne.

Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu uznał natomiast stanowisko wnioskodawczynie za nieprawidłowe i stwierdził, że może ona dokonać odliczenia podatku naliczonego związanego z ww. wydatkami według udziału procentowego zgodnie z art. 86 ust. 7b, w związku z art. 2 pkt 14a ustawy o podatku od towarów i usług.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim swoim rozstrzygnięciem wyeliminował zaskarżoną interpretację z obrotu prawnego uznając, że błędnie pozbawia ona skarżącą Gminę prawa do odliczenia w całości podatku naliczonego związanego z wydatkami inwestycyjnymi ponoszonymi przez nią na budowę targowiska. Wskazując na treść art. 86 ust. 1 ustawy VAT Sąd podkreślił, że prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przysługuje wówczas, gdy zostaną spełnione określone warunki, tzn. odliczenia tego dokonuje podatnik podatku od towarów i usług oraz gdy towary i usługi, z których nabyciem podatek został naliczony, są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, to jest takich, których następstwem jest określenie podatku należnego (powstanie zobowiązania podatkowego). Podniósł także, że w efekcie możliwość dokonania obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego związanego z towarami i usługami, które nie są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, czyli w przypadku ich wykorzystania do czynności zwolnionych od podatku VAT oraz niepodlegających temu podatkowi jest wykluczona. Wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 1,

ust. 2 i ust. 6 ustawy - jednostka samorządu terytorialnego dokonując określonych czynności prawnopodatkowych występuje w roli podatnika podatku VAT, gdy czynności te nie stanowią zadań statutowych jednostki, określonych w odrębnych przepisach oraz gdy wykonywane są na podstawie umowy cywilnoprawnej. W sprawie bezsporne było, że Gmina w odniesieniu do zamiaru poboru opłaty rezerwacyjnej na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych w związku z udostępnianiem poszczególnym kontrahentom stoisk handlowych, będzie prowadziła działalność gospodarczą.

Sąd nie zgodził się natomiast ze stanowiskiem Dyrektora Izby Skarbowej, że w świetle art. 86 ust. 7b ustawy VAT czynność polegająca na pobieraniu opłaty targowej stanowi „wykorzystywanie nieruchomości na inny cel” i uzasadnia obliczenie podatku naliczonego według udziału procentowego, w jakim dana nieruchomość wykorzystywana jest do celów działalności gospodarczej. Wskazał, że pobieranie opłaty targowej w ogóle nie mieści się w pojęciu „wykorzystywania nieruchomości” oraz że opłata ta nie jest w żaden sposób związana z wydatkami na prowadzenie targowiska. Opłata targowa uregulowana została w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.). Pobiera się ją od osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, a targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, itp., a także sprzedaż zwierząt, środków transportowych i części do środków transportowych (art. 15 ust. 2 u.p.o.l.) i to niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko (art. 15 ust. 3 ww. ustawy). Zatem opłata targowa nie jest związana z wykonywaniem przez Gminę jakiegokolwiek czynności opodatkowanej (realizacji umowy cywilnoprawnej). Opłatę tę należy uznać za typowy podatek, gdyż odpowiada definicji podatku wskazanej w art. 6 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Reasumując Sąd stwierdził, że do stanu faktycznego opisanego przez skarżącą nie może mieć zastosowanie zawarta w art. 86 ust. 7 b ustawy VAT konstrukcja procentowego odliczania podatku naliczonego.

7. Prawo celne.

W sprawie I SA/Go 25/13 dotyczącej należności z tytułu importu towarów Sąd wskazał, że przyjęcie zgłoszenia celnego i zwolnienie towaru nie jest równoznaczne z uznaniem zgłoszenia celnego za prawidłowe. Podstawę prawną dokonania kontroli zgłoszenia celnego i załączonych do niego dokumentów w sytuacji, gdy objęte takimi zgłoszeniami towary zostały zwolnione, stanowi art. 78 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L Nr 302 z 19 października 1992 r. ze zm. – WKC). Zgodnie z ust. 2 powołanego artykułu organy celne, w celu upewnienia się, że dane zawarte w zgłoszeniu celnym są prawidłowe, mogą kontrolować dokumenty, dane handlowe dotyczące operacji przywozu lub wywozu towarów objętych zgłoszeniem oraz późniejszych operacji handlowych dotyczących tych towarów. Przepis ten stanowi podstawę prawną dla dokonania kontroli zgłoszenia celnego i załączonych do niego dokumentów w sytuacji, gdy objęte takim zgłoszeniem towary, po uiszczeniu należności celnych, zostały zwolnione i otrzymały status towarów wspólnotowych. W postępowaniu weryfikacyjnym może być badana nie tylko autentyczność formalna dokumentu (tzn. czy nie został sfalszowany), ale także autentyczność materialna, np. co do właściwej ceny towarów, czy potwierdzenia pochodzenia towarów.

Działania podejmowane zgodnie z art. 78 WKC, obejmują również udzielanie sobie wzajemnie pomocy między właściwymi organami administracyjnymi państw w zakresie sprawdzenia m.in. dokumentów transakcyjnych oraz innych informacji, np. dotyczących rzeczywistego pochodzenia danych produktów.

Sąd w pełni podzielił stanowisko organów celnych zaprezentowane w decyzjach obu instancji, że organy te miały podstawę do zakwestionowania wskazanej przez skarżącego wartości celnej towaru. Analiza wielu faktur wystawionych przez jedynego kontrahenta na rzecz firmy skarżącego wykazała, że towary objęte tymi fakturami mają stosunkowo niską cenę, w porównaniu z wielokrotnie wyższymi cenami jednostkowymi takich samych lub podobnych towarów kupowanych przez innych importerów. Znacznie wyższe ceny, niekiedy nawet dziesięciokrotnie, tego rodzaju towarów występowały również w fakturach pochodzących od eksporterów z Azji Wschodniej. W dyspozycji organów celnych znalazła się też informacja Urzędu Ścigania Przystępstw Celnych w Berlinie dotycząca ustaleń w związku z zaniżonym fakturowaniem tekstyliów/obuwia importowanych z Chin na obszar Wspólnoty Europejskiej. Urząd ten prowadził

dochodzenia z powodu podejrzenia o dokonanie oszustw podatkowych w trakcie importu do UE wymienionych towarów z Chin. Dochodzenia te poprzedziły ustalenia niemieckich urzędów celnych, że podczas licznych importów tekstyliów i obuwia z Chin, których odbiorcami miały być polskie firmy, przedkładano każdorazowo faktury handlowe o bardzo niskich wartościach towarów. W ramach dochodzenia skontrolowano kilkadziesiąt faktur firmy z Chin, uzyskując od chińskich władz celnych informację o ich nieprawdziwości. Jako materiał w sprawie organ uwzględnił kopię protokołu pokontrolnego z kontroli celnej przeprowadzonej w firmie skarżącego przez upoważnionych funkcjonariuszy celnych. Stwierdzono, że w badanym okresie skarżący nie wykazał żadnego udokumentowanego bezgotówkowego transferu środków pieniężnych za granicę (w tym z tytułu spłaty zobowiązań wobec zagranicznych dostawców). Skarżący potwierdził to w pisemnych wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli.

Wyżej wskazane okoliczności, ustalone na podstawie informacji uzyskanych w przeważającej części ze źródeł możliwie najbardziej kompetentnych, zdaniem Sądu w sposób dostateczny i wiarygodny potwierdziły wystąpienie w sprawie uzasadnionych wątpliwości w rozumieniu art. 181a ust. 1 RWKC, tzn. co do tego, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC. Za nietrafne uznano przy tym stanowisko skarżącego, że owe uzasadnione wątpliwości powinny być udowodnione.

W art. 181a ust. 1 RWKC zostało użyte określenie „organy celne mają uzasadnione wątpliwości”, więc już z tego sformułowania wynika, że jest to stan wiedzy organu a nie wynik przeprowadzonego w tym zakresie postępowania z czynnościami dowodowymi.

8. Postępowanie egzekucyjne w administracji.

W sprawie **I SA/Go 1092/12** Sąd uchylił postanowienie w przedmiocie odmowy uznania zarzutów w sprawie postępowania egzekucyjnego, prowadzonego na podstawie tytułu wykonawczego. Na podstawie tego tytułu Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wszczął egzekucję administracyjną, skierowaną do majątku Województwa jako podmiotu odpowiedzialnego za uregulowanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zlikwidowanej Wojewódzkiej Kolumny Transportu Sanitarnego (WKTS). Województwo wniosło zarzuty w sprawie ww. postępowania egzekucyjnego kwestionując wskazanie w tytule wykonawczym

podmiotu zobowiązanego oraz poprawność wskazania podstawy prawnej dochodzonego obowiązku. Postanowieniem Dyrektor Oddziału ZUS odmówił uznania zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego oraz wskazania błędnej podstawy prawnej dochodzonego obowiązku. Województwo złożyło do Dyrektora Izby Skarbowej zażalenie, w którym wskazano, że dla możliwości egzekwowania z jego majątku zaległych zobowiązań zlikwidowanego podmiotu, konieczne jest wydanie decyzji w trybie art. 108 Ordynacji podatkowej. Ponadto wskazano, że z uwagi na podjęcie uchwały o likwidacji WKTS po nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawą z dnia 14 lipca 2006 r., brak jest podstaw do przyjęcia, że przedmiotowe zobowiązanie obciąża Województwo. W wyniku zmian przestał obowiązywać przepis szczególny będący podstawą do przejmowania przez Województwo zobowiązań WKTS. Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy postanowienie organu pierwszej instancji. Wskazał, że stanowisko tego organu w zakresie błędu co do osoby zobowiązanej jest stanowiskiem wierzyciela i organ odwoławczy w tym zakresie jest nim związany. Wskazał przy tym, że postępowanie w sprawie uzyskania stanowiska wierzyciela w sprawie wniesionych zarzutów, jeżeli pozostaje on jednocześnie organem egzekucyjnym jest bezprzedmiotowe.

Sąd uchylając zaskarżone postanowienie uznał za nieprawidłowy pogląd, że Dyrektor Izby Skarbowej nie ma możliwości oceny zasadności stanowiska wierzyciela w części dotyczącej wymagalności i zasadności obowiązków zobowiązanego. Stosowanie do art. 26 § 4 u.p.e.a., jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego. Oznacza to, że bezprzedmiotowe jest wydawanie postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych przez zobowiązanego zarzutów, o których mowa w art. 34 u.p.e.a. Sąd w tym zakresie wskazał na uchwałę NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. akt I FPS 4/06. W rozpoznawanej sprawie poza sporem była okoliczność, że Dyrektor Oddziału ZUS skupia kompetencje organu egzekucyjnego i wierzyciela. Wobec tego po zgłoszeniu przez zobowiązanego zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej organ ten powinien je rozpoznać merytorycznie. Natomiast Dyrektor Izby Skarbowej sprawujący na mocy art. 23 § 2 u.p.e.a. i art. 83c ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadzór nad egzekucją administracyjną w stosunku do Dyrektora Oddziału ZUS i będący jednocześnie organem odwoławczym od orzeczeń wydawanych przez nadzorowany organ egzekucyjny powinien ocenić zasadność powyższego orzeczenia pod względem

merytorycznym. Z przepisu art. 19 § 4 u.p.e.a. wynika, że są sytuacje, w których Dyrektor Oddziału ZUS nie jest organem egzekucyjnym natomiast jest wierzycielem. W takich przypadkach organ egzekucyjny rozpoznając zarzuty zgłoszone przez dłużnika na podstawie art. 33 u.p.e.a. zwraca się do wierzyciela o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności tych zarzutów. To właśnie od tych wydanych w trakcie postępowania egzekucyjnego postanowień Dyrektora Oddziału ZUS w sprawie stanowiska wierzyciela zażalenie nie przysługuje (art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W ocenie Sądu wypowiedzi Dyrektora Oddziału ZUS zawartej w postanowieniu w zakresie zgłoszonych przez zobowiązanego zarzutów (art. 34 § 1 u.p.e.a.) nie można uznać za wiążące stanowisko wierzyciela.

Sąd przyjął, że stanowisko wierzyciela w rozumieniu art. 34 § 1 u.p.e.a. w sprawie nie zostało wydane. W konsekwencji nie sposób uznać, że wypowiedź organu pierwszej instancji (który jest jednocześnie wierzycielem) w zakresie osoby zobowiązanej ma charakter wiążący dla organu odwoławczego. Błędne jest tym samym stanowisko organu, że nie ma on możliwości oceny zasadności stanowiska wierzyciela. W tym zakresie niezasadne jest powołanie się na art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Powołany przepis odnosi się do postanowień w sprawie stanowiska wierzyciela. Ma on zastosowanie do sytuacji, w których ZUS jest wierzycielem, ale nie jest organem egzekucyjnym. W przypadku przyjęcia koncepcji organu, że wypowiedź wierzyciela, która nie podlega zaskarżeniu (art. 83c) wiąże organ odwoławczy, prowadziłoby to do takiego skutku, że tak naprawdę wypowiedź wierzyciela generalnie w postępowaniu egzekucyjnym zaskarżalna nie podlegałaby kontroli ani instancyjnej ani sądownoadministracyjnej.

Sąd odnosząc się do podstawy prawnej egzekwowanego obowiązku wskazał, że podstawą do stwierdzenia, że obowiązek wynika z mocy samego prawa, jest sytuacja, gdy prawo to odznacza się wystarczającym stopniem określoności, koniecznym do wdrożenia przymusu administracyjnego. Nieodzownym jest więc na tyle konkretna konstrukcja przepisu prawa, która pozwala na jednoznaczne określenie podmiotu dłużnego i wysokości przypadającego nań obowiązku do spełnienia. Powołana uchwała Sejmiku Województwa tych warunków nie spełnia. Uchwała ta nie może być uznana za przepis prawa, z którego wynika obowiązek uiszczenia zaległości zlikwidowanej WKTS z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne. Nie ma ona charakteru powszechnie obowiązującego w rozumieniu przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP w kontekście przyjęcia zobowiązań publicznoprawnych –składek ZUS.

Reguluje sprawy związane z szeroko pojętym procesem likwidacji wojewódzkiej jednostki organizacyjnej w postaci WKTS i w ramach tego rodzaju podstaw została podjęta. Tym samym powołana uchwała nie może zostać uznana za akt normatywny stanowiący, że należność powstała z mocy prawa.

W sprawie I SA/Go 413/13 spór zasadniczo ograniczał się do oceny czy zaistniały przesłanki do obciążenia strony skarżącej jako wierzyciela kosztami egzekucyjnymi na podstawie przepisu art. 64c § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.). Sąd w uzasadnieniu wskazał, że organ egzekucyjny wyznaczony przez sąd rejonowy do prowadzenia łącznej egzekucji stosuje tryb właściwy temu organowi. Wyznaczony organ egzekucyjny, postanawia także w trybie jemu właściwym o kosztach egzekucyjnych związanych z dokonanymi przed wydaniem postanowienia przez sąd czynnościami egzekucyjnymi przez drugi organ egzekucyjny – art. 774 kodeksu postępowania cywilnego. Sąd wskazał również, że jeśli łączne prowadzenie egzekucji przejął administracyjny organ egzekucyjny, w zakresie kosztów poprzednio prowadzonego cywilnego postępowania egzekucyjnego, stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Inaczej rzecz ujmując, organ egzekucyjny, który przejął zgodnie z postanowieniem sądu prowadzenie egzekucji, powinien stosować do kosztów już poniesionych przepisy o kosztach, które do tych czynności w chwili ich dokonania miały zastosowanie. Organ przejmujący dalsze łączne prowadzenie egzekucji postanawia w trybie jemu właściwym o kosztach czynności egzekucyjnych dokonanych przez oba organy egzekucyjne. Tym samym skoro zajęcia wynagrodzenia dokonał komornik, w zakresie orzekania o kosztach związanych ze wskazanym zajęciem organ egzekucyjny powinien zastosować przepisy, które miały zastosowanie w chwili dokonania zajęcia. Zarówno w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak i postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika istnieje zasada odpowiedzialności dłużnika za koszty egzekucji. Jednak w zakresie możliwości obciążenia kosztami egzekucyjnymi wierzyciela, oba te postępowania zasadniczo się różnią. W postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika dłużnik zobowiązany jest zwrócić wierzycielowi koszty egzekucji, co dotyczy też opłat egzekucyjnych (art. 770 zd.1 kodeksu postępowania cywilnego), niezależnie od wyniku egzekucji. Zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 i 1a ustawy o komornikach w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek

skierowania egzekucji do wynagrodzenia za pracę, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia. Komornik ściąga opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera natomiast inne uregulowania w zakresie powstania opłat za czynności egzekucyjne, jak i obciążania kosztami postępowania wierzyciela. Przepisy w rozdziale 6 działu I tej ustawy wskazują przypadki, w których wierzyciel ponosi wydatki z tytułu wykonywania przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych z jego wniosku. Zgodnie natomiast z art. 64c § 4 wierzyciel pokrywa koszty postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego. Zestawienie regulacji prawnych związanych z odpowiedzialnością wierzyciela za koszty egzekucyjne (czyli wydatki i opłaty) za czynności dokonywane przez organ egzekucyjny jednoznacznie wskazują, że szerszą odpowiedzialność za koszty egzekucyjne ponosi wierzyciel w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pobór przez administracyjny organ egzekucyjny kosztów (a zatem i opłat za czynności egzekucyjne) w żadnej mierze nie jest związany ze skutecznością egzekucji, wysokość opłaty egzekucyjnej związana jest z wysokością egzekwowanej należności, w przeciwieństwie do postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego, gdzie wysokość opłaty uzależniona jest od wyegzekwowanej należności. Skoro czynności – zajęcia wynagrodzenia - dokonał komornik sądowy, to do kosztów egzekucyjnych zastosowanie będą miały regulacje przewidziane w przepisach kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Sąd wskazał, że wierzycielowi nie można zarzucić, że wszczął postępowanie niecelowo. Skoro administracyjny organ egzekucyjny nie dokonał czynności egzekucyjnej, to tym samym nie zaistniały podstawy do obciążenia wierzyciela – strony skarżącej - opłatą egzekucyjną określoną w art. 64 § 1 pkt 3 u.p.e.a. Opłata ta mogła być pobrana tylko zgodnie z treścią art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Naczelnik Urzędu Skarbowego nie dokonał żadnej czynności egzekucyjnej, która uprawniałaby ten organ do obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, które stanowiła opłata za zajęcie wynagrodzenia. Tym samym, organ nie miał podstaw do ustalenia opłaty za zajęcie wynagrodzenia, jakiego dokonał komornik sądowy. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że unormowania zawarte w art. 64c § 4 u.p.e.a. mogą być zastosowane w ściśle określonych sytuacjach. Wierzyciel pokrywa koszty egzekucyjne tylko wówczas, gdy nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego.

9. Inne sprawy.

W rozpatrywanej sprawie I SA/Go 6/13 przedmiot kontroli sądowej stanowiła decyzja odmawiająca wznowienia postępowania zakończona ostateczną decyzją Dyrektora Izby Celnej wydaną w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu obrotu olejem opalowym za styczeń 2003 r. Organ podejmując rozstrzygnięcia konsekwentnie prezentował stanowisko, że niedopuszczalnym jest wszczęcie postępowania w zakresie wznowienia postępowania w sprawie pierwotnie zakończonej decyzją ostateczną, w sytuacji gdy toczy się postępowanie sądownoadministracyjne w zakresie kontroli instancyjnej orzeczenia zapadłego w stosunku do tej decyzji i na tej podstawie odmówił wznowienia postępowania. Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd wskazał, że zgodnie z art. 56 P.p.s.a., prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym (w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania) nie stoi na przeszkodzie wniesieniu skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego. Postępowanie sądowe podlega w takim wypadku zawieszeniu. Ustawodawca nie unormował natomiast sytuacji odwrotnej, a mianowicie, czy możliwe jest wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym już po zawiśnięciu sprawy w sądzie. Sąd wskazał cztery, występujące co najmniej, odmienne poglądy, które pojawiły się przy rozpoznawaniu tej materii:

1. Według pierwszego, po zawiśnięciu sprawy w sądzie organ administracji publicznej nie może wszcząć postępowania w trybie nadzwyczajnym, a w razie złożenia w tym przedmiocie wniosku przez stronę powinien wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania;
2. Zwolennicy drugiego poglądu zgadzają się - co do zasady - z poglądem pierwszym, ale opowiadają się za tym, żeby zasada ta nie obowiązywała w przypadku, gdy jako podstawę wznowienia postępowania wskazano ujawnienie się istotnych dla sprawy nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który ją wydał;
3. Trzeci pogląd polega na uznaniu, że zawiśnięcie sprawy w sądzie nie uzasadnia odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, jednakże po jego wszczęciu organ administracji publicznej powinien zawiesić postępowanie do czasu zakończenia postępowania sądowego;

4. Ostatni zaś pogląd opiera się na twierdzeniu, że dopuszcza się wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego, natomiast sąd powinien zawiesić postępowanie sądowe.

Dokonana przez Sąd analiza poglądów doktryny oraz orzecznictwa doprowadziła do wniosku, że w sytuacji wcześniejszego uruchomienia kontroli sądowej wobec ostatecznej decyzji podatkowej (w rozpoznawanej sprawie zapadł już nieprawomocny wyrok przed wojewódzkim sądem administracyjnym) prawidłowe i dopuszczalne jest wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, co do tej samej decyzji, zgodnie z wnioskiem strony. Konieczne jest w takim przypadku zastosowanie przez organ instytucji zawieszenia tego postępowania, na podstawie art. 201 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Merytoryczne rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji, co do decyzji dotychczasowej w postępowaniu wznowieniowym, będzie bowiem możliwe dopiero po wydaniu przez sąd prawomocnego orzeczenia, które w tym przypadku ma charakter zagadnienia wstępnego, o którym mowa w wymienionym przepisie. Brak zastosowania przez organ w sprawie regulacji zawartej w art. 243 § 1 oraz art. 201 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej i wydanie decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w trybie wznowienia, zdaniem Sądu doprowadziło do naruszenia, przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W sprawie I SA/Go 126/13 dotyczącej solidarnej ze spółką z o.o. odpowiedzialności skarżącego za zaległości podatkowe tej spółki w podatku od towarów i usług za grudzień 2008 r. kontrowersje wzbudzała m.in. kwestia stwierdzenia bezskuteczności egzekucji. Skarżący, jak wynikało z akt oraz ze skargi, postrzegał ją wyłącznie przez pryzmat czasu, w którym egzekucja była prowadzona, zarzucając, że czynności organu egzekucyjnego nie zostały podjęte wtedy, gdy istniał majątek ruchomy Spółki, tj. w czasie, gdy był jeszcze prezesem zarządu ewentualnie bezpośrednio po tym, jak przestał nim być. Zdaniem Sądu takie zapatrywanie nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z nimi za zaległości podatkowe m.in. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna. Znaczenie ma zatem wyłącznie rezultat postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec spółki. Bezskuteczność egzekucji w rozumieniu art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej oznacza, że w wyniku wszczęcia i przeprowadzenia przez organ egzekucyjny egzekucji skierowanej do majątku spółki nie doszło do przymusowego zaspokojenia wierzyciela.

Istnieje zatem obowiązek wszczęcia i formalnego przeprowadzenia egzekucji, bowiem tylko w tych ramach możliwe będzie też stwierdzenie jej bezskuteczności. Obowiązkiem organu podatkowego jest wykazanie owej bezskuteczności egzekucji. Co do sposobu takiego wykazania wiążąca jest uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. akt II FPS 6/08, w której NSA orzekł po pierwsze, że stwierdzenie przez organ podatkowy bezskuteczności egzekucji, o której mowa w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej powinno być dokonane po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego oraz po drugie, że stwierdzenie bezskuteczności egzekucji ustala się na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu.

Sąd zaakceptował postępowanie organów obu instancji, które interpretując treść art. 116 § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej odnośnie zgłoszenia we właściwym czasie wniosku o ogłoszenie upadłości, miały na uwadze przepisy ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 – zwanej P.u.n.). Wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie został ukształtowany pogląd, że właściwy moment do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub wszczęcie postępowania układowego musi być oceniany z punktu widzenia właściwych przepisów regulujących postępowanie upadłościowe oraz postępowanie układowe (np. wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., sygn. akt I FSK 744/06). Zgodnie z art. 10 P.u.n. upadłość ogłasza się w stosunku do dłużnika, który stał się niewypłacalny. W myśl art. 11 ust. 1 tej ustawy dłużnika uważa się za niewypłacalnego, jeżeli nie wykonuje on swoich wymagalnych zobowiązań, natomiast art. 11 ust. 2 przewiduje, że dłużnik będący osobą prawną jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania przekroczą wartość jego majątku, nawet wówczas, gdy na bieżąco te zobowiązania wykonuje. Podkreślono przy tym, że obie wymienione przesłanki są alternatywne i równorzędne, wobec czego zaistnienie chociażby jednej z nich pozwala na ogłoszenie upadłości, a tym samym obliгуje każdego, kto ma prawo reprezentować dłużnika będącego osobą prawną, aby zgłosił w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości (art. 21 ust. 1 i 2 P.u.n.). Sąd wyraził pogląd, że w świetle przytoczonej definicji niewypłacalności z art. 11 ust. 1 P.u.n. nieistotne jest, czy dłużnik nie wykonuje wszystkich zobowiązań czy też tylko niektórych z nich a także nieistotny jest rozmiar niewykonywanych przez niego zobowiązań. Nawet niewykonywanie zobowiązań o niewielkiej wartości oznacza bowiem niewypłacalność w rozumieniu omawianego przepisu. Dla określenia stanu niewypłacalności bez znaczenia jest

również przyczyna niewykonania zobowiązań. Niewypłacalność istnieje nie tylko wtedy, gdy dłużnik nie ma środków, lecz także wtedy, gdy nie wykonuje on zobowiązań z innych przyczyn, nawet irracjonalnych (zob. F.Zedler [w] A. Jakubecki, F. Zedler – Prawo upadłościowe i naprawcze, Kraków 2003, s. 41 i n.).

Rozpatrując kwestię „właściwego czasu”, o którym mowa w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, trzeba pamiętać również, że to czas właściwy ze względu na ochronę wierzycieli. Zatem czasem właściwym dla podjęcia stosownych czynności jest czas, w jakim zarząd spółki, nie mogąc zrealizować zobowiązań względem jej wierzycieli, powinien złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęcie postępowania układowego, aby w ten sposób chronić zagrożone interesy wierzycieli. Natomiast brak winy w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości, o którym mowa w art. 116 § 1 pkt 1 lit.b Ordynacji podatkowej należy postrzegać w ten sposób, że jako kryterium przy ocenie winy przyjmuje się obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od strony dbającej należycie o swoje interesy. Osoba zainteresowana ma wykazać brak winy, czyli udowodnić stosowną argumentacją swoją staranność oraz fakt, że uchybienie określonemu obowiązkowi było od niej niezależne. Negatywnie z omawianego punktu widzenia oceniana jest natomiast nie tylko wina umyślna, ale także wina nieumyślna; zarówno niedbalstwo, jak i lekkomyślność.

Sąd przyjął ponadto, że wskazywanie mienia przez skarżącego nie można postrzegać jako dające możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności za przedmiotową zaległość z tytułu VAT. Znamienne było bowiem, że wskazanie dotyczyło mienia istniejącego, kiedy skarżący pełnił jeszcze swoją funkcję lub bezpośrednio po złożeniu rezygnacji. Przesłanka, o której mowa w art. 116 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, musi natomiast istnieć w momencie orzekania o odpowiedzialności członka zarządu za zaległości podatkowe spółki. Wyłącznie wskazanie mienia, które istnieje w momencie orzekania o odpowiedzialności członka zarządu i to takiego mienia, z którego egzekucja na ten moment jest możliwa, zwalnia członka zarządu z odpowiedzialności jako osoby trzeciej.

Skarga w sprawie **I SA/Go 362/13** również dotyczyła decyzji o odpowiedzialności podatkowej skarżącej jako członka zarządu Sp. z o. o., odpowiadającej solidarnie wraz ze Spółką za zaległości tego podmiotu w podatku dochodowym od osób fizycznych za poszczególne miesiące 2007, 2008 i 2009 roku wraz z należnymi odsetkami oraz kosztami egzekucyjnymi.

Przyczyną uchylecia zaskarżonej decyzji było błędne, w ocenie Sądu, przyjęcie bezskuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego co do wskazanych przez

skarżącą praw majątkowych. Skarżąca w toku postępowania, w ramach przesłanki egzoneracyjnej, wskazała mienie spółki umożliwiające, w jej przekonaniu, egzekucję w znacznej części, zaległości podatkowych spółki, w tym m. in. dokumentację techniczną wniesioną w 2004r. do spółki aportem przez wspólnika A.P. wartości 1.490.000 zł. Z załączonego do akt administracyjnych sprawy pozwu przeciwegzekucyjnego A.P. przeciwko Skarbowi Państwa wynikało, że Naczelnik Urzędu Skarbowego dokonał, w siedzibie Spółki, zajęcia prawa majątkowego w postaci dokumentacji technicznych. Z pozwu wynikało także, że organ ten postanowieniem z dnia [...] września 2011r. odmówił wyłączenia spornego prawa spod egzekucji zaś Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał to postanowienie w mocy. Okoliczność, że postępowanie egzekucyjne do prawa majątkowego w postaci dokumentacji technicznej zostało wszczęte i nie zakończyło się przed wydaniem zaskarżonej decyzji znajdowało potwierdzenie w decyzji Dyrektora Izby Skarbowej, który odnośnie tego stwierdził, że „prawo majątkowe jako sporne nie może być przedmiotem egzekucji”, powołując się przy tym na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt I FSK 899/10 – publ. LEX nr 1082301.

W ocenie Sądu stan faktyczny, jaki zaistniał w powołanym przez Dyrektora Izby Skarbowej orzeczeniu różnił się w sposób zasadniczy od stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Tam spór dotyczył wierzytelności spółki z tytułu dostaw dla szpitali publicznych na łączną kwotę 1.545.621,23 zł, które nie zostały uznane przez dłużników, co oczywiście uniemożliwiało ich egzekucję, natomiast w rozpoznawanej sprawie nie istniały żadne przeszkody do wszczęcia egzekucji, bowiem zarówno treść aktu notarialnego jak i aktualny wykaz majątku wskazywały, że takie prawa Spółce przysługiwały i nie były sporne. Z tych względów organ podatkowy wszczął egzekucję. Roszczenie do tych praw zgłoszono dopiero w toku prowadzonej egzekucji. Zdaniem Sądu nie można było zgodzić się z organem, że nie mogły być przedmiotem egzekucji, skoro prowadzono właśnie w stosunku do nich egzekucję, a nawet odmówiono ich wyłączenia spod egzekucji, co doprowadziło do wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego. Ponadto samo wniesienie takiego powództwa nie powoduje wstrzymania prowadzonego postępowania egzekucyjnego, chyba że sąd udzieli zabezpieczenia z art. 730 § 1 i nast. kodeksu postępowania cywilnego. W związku z tym twierdzenie o bezskuteczności egzekucji z majątku, co do którego prowadzona jest egzekucja nie jest prawdziwe. Dalej Sąd podkreślił, że organy podatkowe nie wyjaśniły wątpliwości związanych z wartością tego prawa, czym naruszono art. 122

i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. Było to ważne dla pełnej oceny, czy wskazane przez skarżącą mienie umożliwi, po zsumowaniu już wyegzekwowanych kwot z majątku Spółki wskazanego w toku postępowania przez skarżącą, zaspokojenie zaległości podatkowych Spółki w znacznej części. Ustalenie wartości prawa majątkowego miało istotny wpływ na ocenę przesłanki zwalniającej skarżącą od odpowiedzialności za zobowiązania spółki w świetle art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, zatem miało wpływ na wynik sprawy.

W sprawie **I SA/ Go 426/13** uchylono zaskarżone postanowienie, w którym Dyrektor Izby Skarbowej uznał za niedopuszczalne zażalenie złożone przez skarżącego na pismo Naczelnika Urzędu Skarbowego w sprawie przyczyn niezaliczenia wskazanej kwoty ze zwrotu VAT za marzec 2012 r. na poczet podatku dochodowego PIT-5L za październik 2012 r.

Strona skarżąca działając na podstawie art. 76a § 1 Ordynacji podatkowej wystąpiła do organu o zaliczenie wskazanego zwrotu VAT na poczet podatku dochodowego. Zgodnie z tym przepisem w sprawach zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie. Organ pierwszej instancji powinien wydać postanowienie, z czym zgodził się także organ odwoławczy, stwierdzając w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że „organ ten winien rozpoznać wnioski strony w formie postanowienia”. Istotą powstałego sporu było rozstrzygnięcie, czy pismo wysłane do strony skarżącej przez organ pierwszej instancji spełniało wymogi formalne postanowienia. W przypadku stwierdzenia, że spełniało ono wymogi postanowienia, organ odwoławczy powinien rozpoznać zażalenie a nie stwierdzać jego niedopuszczalność. Przepis art. 217 § 1 Ordynacji podatkowej wymienia elementy, które powinna zawierać prawidłowa decyzja (postanowienie) podatkowa. Brak jednego z nich powoduje, że decyzja (postanowienie) jest wadliwa. Skutki jednak tej wadliwości są różne, w zależności od tego, których składników dana decyzja (postanowienie) nie zawiera. Powołując się na orzecznictwo oraz piśmiennictwo Sąd wskazał, że przyjmuje się, że brak niektórych elementów decyzji w określonym rozstrzygnięciu organu administracji publicznej nie uzasadnia traktowania tego aktu jako innej formy działania administracji. Jednocześnie określone elementy muszą być zawarte w piśmie, aby można je było uznać za decyzję administracyjną. Sąd wskazał w tym zakresie wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81 (OSPika 1982/9-10/169, z glosą J. Borkowskiego, s. 533 i n.), zgodnie z którym do elementów tych zalicza się: oznaczenie organu administracji wydającego akt,

wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Stanowisko to, akceptowane przez doktrynę, należy uznać za aktualne również w odniesieniu do decyzji (postanowień) wydawanych na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej.

W ocenie Sądu z treści dokumentu wydanego przez organ pierwszej instancji wynikało, że zawiera on wszystkie niezbędne elementy, aby uznać go za postanowienie wydane z uwagi na złożony skarżący wniosek. Posiadał oznaczenie organu, wskazywał adresata tego aktu, którym jest skarżący, zawierał rozstrzygnięcie zawarte w sformułowaniu "zaliczenie nie może być zrealizowane", wskazującym na negatywne załatwienie wniosku. Dokument ten zawiera także podpis osoby upoważnionej ze wskazaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd stwierdził, że organ odwoławczy, stwierdzając niedopuszczalność zażalenia złożonego przez stronę, nieprawidłowo zastosował art. 228 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

W sprawie I SA/Go 543/13 po raz kolejny, w trwającym kilkanaście lat postępowaniu, kontroli Sądu została poddana decyzja określająca skarżącej Spółce w podatku od towarów i usług za grudzień 1995 r. kwotę zwrotu różnicy podatku od towarów i usług oraz kwotę zawyżenia wykazanej przez skarżącą nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (zaległość podatkową).

Powyższa decyzja była już przedmiotem kontroli tutejszego Sądu, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 1 sierpnia 2013 r. uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Zgodnie z art. 190 P.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny. Sąd wskazał, że odstąpienie od zawartej w orzeczeniu wyższej instancji wykładni prawa jest możliwe wyłącznie jeżeli stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego nie mają zastosowania przepisy wyjaśnione przez NSA, bądź jeśli po wydaniu orzeczenia NSA zmienił się stan prawny. Następnie stwierdził, że w sprawie mamy do czynienia z sytuacją zmiany stanu prawnego. Wystąpiła ona na skutek wyroku z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustała zatem wynikająca z art. 190 P.p.s.a. podstawa związania tu. Sądu wyrokiem NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r.

Sąd odniósł się przy tym do podnoszonej przez organ okoliczności, że cyt. wyrok TK nie ma zastosowania w sprawie, ponieważ Trybunał orzekł o zabezpieczeniu hipotecznym dokonany w trakcie kontroli podatkowej, natomiast nie o takim zabezpieczeniu, ustanowionym w toku postępowania podatkowego wymiarowego, z czym mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Uznał powyższe zapatrywanie za nietrafne, wracając uwagę na samą treść przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Zgodnie z art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r.) nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki. Sąd podniósł, że wprowadzone omawianym przepisem całkowite wyłączenie przedawnienia jest rezultatem zabezpieczenia zobowiązania podatkowego hipoteką i żadnych innych warunków przepis ten nie przewiduje. W szczególności nie wskazuje na etap czynności organu, w którym do takiego zabezpieczenia dochodzi. Skutek w postaci wyłączenia przedawnienia wiąże się niewątpliwie tylko z ustanowieniem hipoteki jako zabezpieczenia zobowiązania podatkowego. Za dodatkowe wsparcie swojego stanowiska o zastosowaniu omawianego wyroku TK do wszystkich przypadków ustanowienia hipoteki tytułem zabezpieczenia zobowiązania podatkowego Sąd uznał stwierdzenie przyjęte w uzasadnieniu orzeczenia TK, że to „zasada całkowitego wyłączenia przedawnienia, wyrażona w art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, została uznana za niezgodną z Konstytucją”. Sąd rozpoznający obecnie sprawę uznał, że skutki orzeczenia TK z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12 należy do niej odnieść bezpośrednio. Zobowiązanie podatkowe w VAT za grudzień 1995 r. to należność zabezpieczona hipoteką ustanowioną 10 października 2000 r. (czyli w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r.) i aktualną na dzień wydania zaskarżonej decyzji. Wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że obowiązująca w tym okresie, wyrażona w art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu, zasada całkowitego wyłączenia przedawnienia, jest niezgodna z Konstytucją, należało uznać, że przedawnienie biegło. W konsekwencji, jeżeli upłynął jego ustawowy termin z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, który należy zbadać z uwzględnieniem uprzednich ustaleń dotyczących ewentualnego zawieszenia albo przerwania jego biegu, to zobowiązanie podatkowe w VAT za grudzień 1995 r. wygasło wskutek przedawnienia (art. 59 § 1 pkt 9 w związku z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej). W konkluzji Sąd stwierdził, że dokonując obecnie oceny zgodności z

prawem zaskarżonej decyzji, był zobligowany uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w rezultacie czego stwierdził też brak podstaw do zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Sądowa kontrola legalności decyzji ostatecznej, zasadniczo dokonywana na moment jej wydania, nie może bowiem nie uwzględnić faktu obalenia domniemania zgodności z Konstytucją przepisu, stanowiącego wzorzec tej kontroli.

V. Wybrane sprawy i zagadnienia z orzecznictwa Wydziału II.

1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach z zakresu prawa budowlanego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gorzowie Wlkp. w roku 2013 dominowała problematyka dotycząca: postępowań legalizacyjnych, nakazów rozbiórki obiektów budowlanych, nakazów wykonania określonych robót budowlanych, zatwierdzania projektów budowlanych i udzielania pozwoleń na budowę oraz zmian sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Spośród tychże spraw na uwagę zasługują sprawy poniżej wskazane.

W sprawie o sygn. akt II SA/Go 442/13 powiatowy inspektor nadzoru budowlanego decyzją wydaną na podstawie art. 105 § 1 kpa umorzył postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego odbudowy budynku mieszkalnego z uwagi na stwierdzone istotne odstępstwa od projektu budowlanego, w uzasadnieniu wskazując, że wcześniejszą decyzją z maja 2006r., zatwierdzony został projekt budowlany zamienny inwestycji: odbudowy budynku mieszkalnego oraz zobowiązano inwestorów do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W ocenie Sądu zasadnym okazał się zarzut naruszenia art. 105 § 1 kpa, bowiem organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie naprawcze na podstawie art. 50 i 51 Prawa budowlanego, gdy dopuszczono się samowoli budowlanej, obowiązany jest wydać decyzję merytoryczną, nie zaś decyzję o umorzeniu postępowania. Decyzja merytoryczna w postępowaniu naprawczym może mieć - w zależności od stanu faktycznego - sentencję nakazującą inwestorowi zaniechania dalszych robót budowlanych, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, wykonanie określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem, w zakresie samowolnie wykonanych robót budowlanych, bądź orzekającą o braku podstaw do nałożeniu takich obowiązków.

Sąd w niniejszej sprawie stwierdził, że wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego w trybie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego nie jest załatwieniem sprawy o legalizację tego obiektu. Niewątpliwie jest, że obie sprawy mogą pozostawać ze sobą w związku, ale nie oznacza to jeszcze tożsamości tych spraw. Innymi słowy, to że wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego nie musi jeszcze oznaczać, że bezprzedmiotowe jest jakiegokolwiek

postępowanie zmierzające do zbadania legalności budowy i określenia ewentualnej sankcji zależnej od wyników. Nie można przyjąć, że bez względu na to, czy budowa jest lub nie jest zgodna z przepisami, to o losie obiektu przesądzać ma wydana bez udziału innych, oprócz inwestora, stron (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego) decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. Ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, przepis art. 105 § 1 kpa nie może być interpretowany rozszerzająco. Przepis ten ma bowiem zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania.

Przedmiotem sprawy **II SA/Go 134/13** była decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego z uwagi na wzniesienie przez inwestora obiektu budowlanego o gabarytach znacznie przekraczających ustalenia zawarte w korzystającej z przymiotu ostateczności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji polegającej na nadbudowie i przebudowie istniejącego budynku gospodarczego oraz z przekroczeniem minimalnej odległości od granicy działki leśnej. Dokonując ustaleń faktycznych organ porównał wyniki oględzin budynku z treścią decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, w której części tekstowej nie zawarto wskazań co do parametrów długości i szerokości budynku oraz nieprzekraczalnych linii zabudowy. Parametry takie natomiast zawierała mapa stanowiąca część graficzną decyzji ustalającej warunki zabudowy. Mapa ta nie zawierała oznaczenia skali w jakiej została wykonana. Organy obydwu instancji posługując się tą mapą dokonały pomiarów nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz parametrów, jakim zgodnie z omawianą decyzją powinien budynek odpowiadać. Organy przyjęły, że mapę wykonano w skali 1:1000, jednak dla takiego założenia nie poczyniły żadnych wyjaśnień i ustaleń. Zdaniem Sądu, takie uchybienie podważa prawidłowość wszelkich porównań w zakresie odstępstw inwestycji od ustaleń zawartych w decyzji o warunkach zabudowy. Brak wyjaśnienia przez organy obydwu instancji skali mapy, stanowiącej graficzną część decyzji ustalającej warunki zabudowy inwestycji, Sąd uznał za istotne naruszenie zasad postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania administracyjnego.

Sprawa prowadzona pod sygn. akt **II SA/Go 285/13** dotyczyła nakazu rozbiórki konstrukcji oporowej. Analiza przepisów ustawy z dnia 7 dnia 1994r. Prawo budowlane dowodzi, jak wskazał Sąd, że rozpoczęcie robót budowlanych polegających na budowie muru oporowego może nastąpić jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu

na budowę. Za nie budzącą sporu w rozpatrywanej sprawie uznał Sąd okoliczność, że budowa muru oporowego przewidziana została w zamiennym projekcie zagospodarowania terenu zatwierdzonym decyzją Prezydenta Miasta z maja 2006r. W tej sytuacji wzniesienie przedmiotowego muru oporowego nastąpiło na podstawie decyzji zatwierdzającej zamienny projekt budowlany oraz udzielającej pozwolenia na budowę, ze względu na różnice w parametrach (długość muru oraz jego wysokość) jego realizacja nastąpiła z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego. Powyższe ustalenia doprowadziły Sąd do wniosku, że przyjęty w sprawie tryb legalizacyjny, mający swoje oparcie w przepisie art. 48 ust. 1 ustawy, nie był prawidłowy. Postępowanie naprawcze w stosunku do obiektów budowlanych zrealizowanych (lub będących w toku realizacji) z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego regulują przepisy art. 50 i 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. W ocenie Sądu przedmiotowy obiekt należy rozpatrywać jako całość, w tym też aspekcie jego rozmiary, zarówno pod względem długości, jak i wysokości znacznie różnią się od przewidzianych w zatwierdzonym projekcie budowlanym. Nieprawidłowym było uznanie przez organy orzekające, że wzniesienie odcinka muru bez pozwolenia na budowę powoduje, że sytuacja ta wyczerpuje dyspozycję art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Dalej Sąd zauważył, że poszczególne tryby legalizacyjne podlegają odmiennym rygorom, inny jest ich przebieg oraz zakres nakładanych na stronę obowiązków.

W sprawie **II SA/Go 415/13** Sąd wskazał, że w przypadku zrealizowania inwestycji w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, która następnie została unieważniona, postępowanie przed organami nadzoru budowlanego powinno być prowadzone w trybie przepisów art. 50 ust. 1 i art. 51 Prawa budowlanego. Inwestorowi nie można postawić zarzutu samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego, jeżeli w dacie rozpoczęcia robót budowlanych legitymował się ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Realizowanie obiektu budowlanego w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, bądź w przepisach prawa budowlanego wypełnia dyspozycję przepisów art. 50 i art. 51, których ratio legis polega na wymuszeniu na inwestorze doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę oraz w przepisach prawa. Dopiero w przypadku niewykonania nałożonych w trybie powyższych przepisów obowiązków właściwy organ może w drodze decyzji nakazać inwestorowi zaniechanie dalszych robót, bądź rozbiórkę obiektu lub jego części

w oparciu o art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego. Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę została wyeliminowana z obrotu prawnego, wówczas konieczne jest wszczęcie procedury naprawczej celem uregulowania stanu prawnego obiektu. Powinnością właściwego organu nadzoru budowlanego jest wtedy podjęcie z urzędu postępowania w celu oceny zgodności z przepisami wykonanych robót. Obowiązek zastosowania przepisów art. 48 i 49 Prawa budowlanego następuje w przypadku całkowitego zignorowania przez inwestora władczych uprawnień organów budowlanych do oceny w zakresie zgodności z prawem konkretnego zamierzenia inwestycyjnego.

Wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 818/13** Sąd stwierdził nieważność postanowienia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o utrzymaniu w mocy wydanego na podstawie art. 81 c ust. 2 Prawa budowlanego postanowienia organu I instancji zobowiązującego inwestora do dostarczenia ekspertyzy technicznej. Sąd uznał, iż wnosząca zażalenie na postanowienie organu I instancji nie była stroną postępowania, a tym samym nie posiadała legitymacji do jego zaskarżenia. Stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 81 c ust. 2 Prawa budowlanego jest wyłącznie uczestnik procesu budowlanego, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Do podmiotów tych nie należy właściciel sąsiedniej nieruchomości i to nawet wówczas, gdy jest inicjatorem postępowania, któremu ma służyć ekspertyza przedłożona w następstwie postanowienia wydanego na podstawie art. 81 c ust. 2 Prawa budowlanego. Dlatego też organ II instancji powinien był umorzyć postępowanie wywołane zażaleniem skarżącej na postanowienie zobowiązujące inwestora do przedłożenia ekspertyzy (art. 138 §1 pkt 3 kpa). Skoro tego organ nie uczynił, lecz rozpoznał środek odwoławczy pochodzący od nieuprawnionego podmiotu to rażąco naruszył art. 138 § 1 pkt 1 kpa w związku z art. 144 kpa, co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia. Jako przesłankę nieważności Sąd wskazał art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, iż organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Wyrokami wydanymi w sprawach o sygn. akt **II SA/Go 903/13** i **II SA/Go 905/13** Sąd oddalił skargi Prokuratora Rejonowego na decyzje Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego umarzające postępowanie odwoławcze wywołane zażaleniem Skarbu Państwa – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych Nadleśnictwa S. na postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru

Budowlanego w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku rozbiórki domu letniskowego.

Powyższe decyzje organu II instancji były już przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny, skarżącym jednak wówczas był Skarb Państwa. Sąd wówczas uznał, iż zaskarżone decyzje organu II instancji były prawidłowe, uznając, iż Skarb Państwa – Nadleśnictwo S. nie jest stroną postępowania egzekucyjnego; krąg podmiotów, którym w postępowaniu egzekucyjnym przysługuje przymiot strony jest znacznie węższy, niż w postępowaniu merytorycznym (sprawy o sygn. akt II SA/Go 459/13 i II SA/Go 458/13). Sąd uznał, iż nie zachodzi podstawa do odrzucenia skarg Prokuratora na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 ppsa, gdyż wprawdzie zachodzi tożsamość przedmiotowa, ale brak jest tożsamości podmiotowej. Prokurator nie uczestniczył w sprawach, w których po raz pierwszy rozpoznawano prawidłowość wspomnianej decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Dlatego też Sąd rozpoznawał skargi Prokuratora merytorycznie, oddalając je z tych samych powodów co w sprawach o sygn. akt II SA/Go 458/13 i II SA/Go 459/13. Sąd wyrokami wydanymi w tych sprawach był związany zgodnie z art. 170 ppsa. Wnioski skarg oraz zawarte w nich zarzuty nie odnosiły się zupełnie do zaskarżonej decyzji, co wskazywało, iż wolą skarżącego było doprowadzenie do uchylecia postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Jednakże nie było to możliwe w omawianych sprawach w sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia była zgodna z prawem decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego. Art. 135 ppsa przewiduje wprawdzie, iż sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia, jednakże ma on zastosowanie jedynie w razie uwzględnienia skargi.

Przedmiot skarg jednoznacznie wynikał z ich treści oraz powołanych wprost przez skarżącego przepisów proceduralnych. Stąd też nie było podstaw do doszukiwania się innego przedmiotu zaskarżania, tym bardziej, iż skarga została sporządzona przez profesjonalną instytucję będącą organem ochrony prawnej, której zadaniem jest strzeżenie praworządności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym wprawdzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1 ppsa), nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowane przez uprawniony podmiot.

W zakresie spraw objętych symbolem 601 na uwagę zasługuje wyrok (sygn. akt **II SA/Go 376/13**), którym Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji umarzającą postępowanie w sprawie zmiany sposobu użytkowania budynku byłej fermy krów na kurniki do chowu brojlera kurzego. Jak wynika z akt administracyjnych sprawy przedstawionych Sądowi, Fundacja - powołując się na treść art. 31 § 1 pkt 1 kpa - wystąpiła do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie uchylenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów należących do Firmy "F" F.B., w których dokonano zmiany sposobu użytkowania w oparciu o decyzje, które zostały wyeliminowane z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności. W piśmie tym Fundacja powołała się na jeden ze swoich celów statutowych, jakim jest ochrona środowiska. Sąd wskazał, że wykładnia art. 31 § 1 kpa winna się odbywać w związku z art. 7 i art. 77 kpa, a zatem to na organie administracji spoczywa cały ciężar zweryfikowania zasadności, bądź niezasadności dopuszczenia organizacji społecznej. Dyspozycja art. 31 § 2 kpa stanowi, że organ administracji jest zobowiązany wydać postanowienie w przedmiocie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Jeżeli uzna żądanie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu za uzasadnione wydaje postanowienie pozytywne (o dopuszczeniu), a jeżeli uzna, że żądanie to jest nieuzasadnione wydaje postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Na to ostateczne postanowienie służy zażalenie. Ustawodawca wprowadza możliwość kontroli instancyjnej niedopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu i, co za tym idzie, kontroli w tym zakresie przez sąd administracyjny. W ocenie Sądu krytycznie należy odnieść się do tezy o możliwości istnienia dorozumianego postanowienia organu o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania w sytuacji przyjmowania jej oświadczeń i doręczania jej decyzji postanowień, bez formalnego postanowienia (art. 31 § 2). Organ mógł po prostu traktować organizację społeczną jako stronę bez podstaw w art. 28, a to byłoby wadą powodującą nieważność decyzji. Organizacja społeczna korzysta z praw strony od wydania postanowienia o jej dopuszczeniu do udziału w postępowaniu. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje organizacji społecznej tylko wówczas, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony.

2. Sprawy z zakresu zarządzeń zastępczych i rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody oraz aktów organów jednostek samorządu terytorialnego

Wśród spraw dotyczących zarządzeń zastępczych Wojewody na uwagę zasługuje sprawa o sygn. akt **II SA/Go 428/13**, w której przedmiotem kontroli Sądu poddana została prawidłowość stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Radny ten w dniu wyboru na kadencję 2010-2014 był pracownikiem zakładu gospodarki komunalnej. Na skutek podjęcia w czerwcu 2011 roku przez radę gminy uchwały, zgodnie z którą został zlikwidowany samorządowy zakład budżetowy gminy – zakład gospodarki komunalnej, majątek nieruchomy znajdujący się w użytkowaniu zakładu przeszedł w zarząd wójta gminy, a majątek ruchomy został przekazany urzędowi gminy. Pracowników zakładu gospodarki komunalnej poinformowano w formie pisemnej, iż w związku z likwidacją zakładu nowym pracodawcą stał się urząd gminy, w oparciu o przepis art. 23 § 1 Kodeksu pracy. Zarządzeniem zastępczym z marca 2013 roku Wojewoda w oparciu o przepis art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) w zw. z art. 190 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików samorządowych t.j. Dz.U. z 2011 Nr. 21 poz. 113 ze zm.), stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności tj. świadczenia pracy na podstawie umowy o pracę w urzędzie gminy. Sąd stwierdził, że przepisy art. 24a i 24b ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym wprowadzają bezwzględny zakaz nawiązywania przez radnego stosunku pracy z urzędem gminy, w której radny uzyskał mandat. Interes publiczny, któremu realizacji mają służyć „antykorupcyjne przepisy” z art. 24a i 24b ustawy o samorządzie gminnym polega na zapobieżeniu angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność, czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Konsekwencją powyższych rozważań jest przyjęcie, że z treści art. 24a ustawy o samorządzie gminnym wynika zakaz nawiązywania stosunku pracy z radnym przez urząd gminy, w którym radny uzyskał mandat. Przez użyty w tym przepisie zwrot „nawiązanie” należy rozumieć nie tylko sytuację, w której powstaje nowy stosunek pracy, ale także gdy

stosunek ten już istniał, jednak nastąpiła zmiana podmiotu zatrudniającego (pracodawcy). W przypadku przejęcia pracownika na podstawie art. 23 § 1 kodeksu pracy, zgodnie z którym zakład przejmujący wchodzi w miejsce dotychczasowego pracodawcy z mocy prawa, następuje nawiązanie nowego stosunku pracy między pracownikiem, a nowym pracodawcą. Zdaniem Sądu przepis art. 24a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy również takiej sytuacji. Używając tak ogólnego sformułowania jakim jest „nawiązanie stosunku pracy”, wolą ustawodawcy było objęcie tym sformułowaniem wszystkich form nawiązania stosunku pracy między radnym, a urzędem gminy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było wyłączenie spod zakazu zawartego w przepisie art. 24a ww. ustawy określonych przypadków nawiązania stosunku pracy, zapewne takie wyłączenie by zawarł w ustawie poprzez wprowadzenie określonych uregulowań prawnych.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 967/12** grupa pięciu radnych Rady Powiatu złożyła w starostwie wniosek o odwołanie starosty z pełnionej funkcji. Rozpatrzenie tego wniosku zostało uwzględnione w porządku obrad sesji Rady zaplanowanej na lipiec 2012r. Pismem złożonym w starostwie w dniu sesji radni cofnęli wniosek o odwołanie starosty motywując to brakiem odpowiedniej większości w Radzie pozwalającej na przyjęcie wniosku. Wniosek ten został potraktowany jako wniosek o zmianę porządku obrad i poddany pod głosowanie. Wniosek ten nie uzyskał wymaganej większości, skutkiem czego sesja odbyła się wg wcześniej ustalonego porządku obrad. W wyniku głosowania wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości 3/5 głosów ustawowego składu Rady i uchwała w tej sprawie nie została podjęta. Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do wszystkich uchwał Rady Powiatu podjętych na tejże sesji i rozstrzygnięciem nadzorczym z września 2012r. stwierdził nieważność uchwał w sprawie: odmowy zmiany porządku obrad sesji Rady Powiatu, wyboru komisji skrutacyjnej, nieodwołania starosty. W ocenie organu nadzoru wszystkie te uchwały naruszają art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, na mocy którego rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny, niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek 1/4 ustawowego składu rady, a wniosek o odwołanie starosty jest warunkiem formalnym procedury odwołania starosty. Jego brak powoduje, że ewentualne uchwały składające się na procedurę rozpoznania wniosku, w tym uchwała o nieodwołaniu starosty, w sposób istotny naruszają wymieniony przepis. Wg organu nadzoru cofnięcie wniosku w sprawie odwołania starosty było dopuszczalne i należało poczytywać to za brak wniosku. Sąd oddalając skargę wskazał, że wniosek

jako czynność formalna może być cofnięty do chwili otwarcia sesji rady, a skutkiem tego głosowanie nad nim powinno być zdjęte z porządku obrad rady. Nadto Sąd wskazał, że w regulaminie sejmiku istnieje wyraźny zapis wykluczający możliwość cofnięcia wniosku o wyrażenie wotum nieważności Radzie Ministrów, a ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w Statucie Powiatu takiego zapisu nie ma. Na skutek skargi kasacyjnej Rady Powiatu Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 992/13 uchylił zaskarżony wyrok i rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody. W tezach do tego wyroku podał, że podpisanie wniosku o odwołanie starosty jest oświadczeniem woli radnego rodzącym skutki publicznoprawne. Do wniosku o odwołanie starosty złożonego przez uprawnioną do tego grupę radnych nie można stosować reguł wynikających z prawa cywilnego w zakresie oświadczeń woli, ani też konstruować zasady swobody składania wniosku i wycofywania go w dowolnym momencie bez ograniczeń i konsekwencji prawnych, a tylko wskutek oceny, że nie ma on szans na wywołanie oczekiwanego rezultatu w odwołaniu starosty. Brak regulacji w zakresie możliwości cofania przez radnych oświadczeń woli nie można traktować jako luki prawnej.

W wyrokach dotyczących spraw z zakresu uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego tutejszy Sąd wypowiadał się m.in. co do następujących zagadnień:

W sprawie **II SA/Go 26/13** Sąd przyjął, iż uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), przyznającego radzie kompetencję do wyrażenia zgody m.in. na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. W dalszej kolejności Sąd zbadał, czy uchwała Rady Miejskiej, prowadząca w konsekwencji do rezygnacji z wyrażenia zgody na wydzierżawienie na rzecz stowarzyszenia na okres 9 lat i 11 miesięcy części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym [...], przeznaczonej pod budowę targowiska miejskiego oraz na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy ww. nieruchomości, bezpośrednio i realnie naruszyła wynikające z przepisów prawa materialnego interesy prawne lub uprawnienia stowarzyszenia.

Strona skarżąca celem wykazania przysługującej jej legitymacji skargowej zwróciła m.in. uwagę, iż stowarzyszenie było adresatem uchylonej uchwały, uchwała ta zaś „kreowała po stronie skarżącego prawa jak i dawała gwarancję członkom skarżącego stowarzyszenia, iż przez okres 9 lat i 11 miesięcy po zakończeniu inwestycji będą oni

we własnym zakresie administrowali terenem na którym usytuowany jest [...]". Podniesiono, że po podjęciu przez Radę Miejską zaskarżonej uchwały Gmina wypowiedziała porozumienie z dnia [...] stycznia 2008r., na skutek czego stowarzyszenie „nie może zrealizować uprawnienia jakim było zawarcie umowy dzierżawy spornego gruntu". W powyższym strona skarżąca upatrywała naruszenia uchwałą jej interesu prawnego.

Natomiast Sąd uznał, że źródła interesu prawnego, który mógłby zostać naruszony na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały, nie można upatrywać w zapisach uchylonej uchwały z grudnia 2007r., gdyż podejmując uchwałę Rada wyraziła jedynie zgodę na zawarcie umowy dzierżawy ze stowarzyszeniem, jednakże na jej podstawie podmiot ten nie uzyskał prawa do zawarcia z Gminą umowy dzierżawy, które to prawo mógłby oprzeć na jakimkolwiek przepisie prawa materialnego. Skoro zaś uchwała z grudnia 2007r. nie przyznawała stronie skarżącej prawa do zawarcia umowy dzierżawy to jej uchylenie zaskarżoną uchwałą z sierpnia 2012r. nie skutkowało zniesieniem, ograniczeniem lub uniemożliwieniem realizacji jakiegokolwiek prawa stowarzyszenia. Uznając zaś, iż źródłem oczekiwań podmiotu nie jest przepis prawa, Sąd przyjął, że stowarzyszenie posiada wyłącznie interes faktyczny w podtrzymaniu zgody Rady Miejskiej wyrażonej w grudniu 2007r.

Kwestii interesu prawnego strony skarżącej dotyczyła także sprawa o sygn. akt **II SA/Go 154/13**, na kanwie której Sąd rozpoznając skargę gminy na uchwałę Sejmiku Województwa w przedmiocie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa wyraził pogląd, że w przepisie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1590 ze zm.), stosowanym odpowiednio w przypadkach określonych w art. 91 ust. 1 tej ustawy, chodzi o naruszenie interesu prawnego podmiotu występującego w stosunku administracyjnoprawnym jako strona podległa władztwu organu administracyjnego, przy pomocy którego organ może oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotu podległego. Tymczasem z treści art. 10 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wynika, że ta relacja nie jest typowym stosunkiem administracyjnoprawnym, gdzie występuje organ administracji i podmiot podległy władztwu tego organu. Sąd uznał zatem, że normy prawa materialnego administracyjnego nie przyznały skarżącej gminie kompetencji do domagania się zakazu realizacji planowanej kopalni odkrywkowej węgla brunatnego i elektrowni

węglowej, w określonym miejscu. Zatem stanowisko skarżącej zawarte w motywach skargi, iż samo związanie organu gminy na etapie sporządzania studium oraz opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinno wystarczyć do wyprowadzenia interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, Sąd uznał za chybione.

Brak naruszenia interesu prawnego strony skarżącej stał się także powodem oddalenia przez Sąd skargi na uchwałę Sejmiku Województwa w przedmiocie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 833/13**.

Na kanwie tej sprawy Sąd wskazał, że uchwała sejmiku województwa ustalająca plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, ponadto mimo, iż wiąże organy gminy na etapie prac nad studium, a następnie nad planem miejscowym w zakresie inwestycji celu publicznego to jednak nie ma automatyzmu w przenoszeniu ustaleń zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustawodawca poprzez regulację art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadził wyjątek od zasady zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Mimo bowiem ustalenia ich w studium nie mogą one zostać wprowadzone do planu miejscowego, jeśli nieznany jest termin ich realizacji, a inwestor nie dysponuje środkami umożliwiającymi podjęcie zobowiązań finansowych związanych ze skutkami prawnymi uchwalenia planu miejscowego. Ponadto na podstawie samego planu zagospodarowania przestrzennego województwa nie sposób ustalić granic przewidywanej inwestycji, a tym samym stwierdzić, czy zmieni się przeznaczenie nieruchomości skarżącej i w konsekwencji dojdzie do naruszenia interesu prawnego.

W sprawie **II SA/Go 432/13** w rezultacie przeprowadzonej analizy zaskarżonej uchwały Rady Miasta dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy strefą przemysłową, a zachodnią granicą miasta Sąd stwierdził brak zgodności tego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta. Sąd wyraził pogląd, że choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest zatem aktem prawa miejscowego) to jednak bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone

obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako pod taką właśnie zabudowę przewidziane. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Sąd podkreślił, iż jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności jego treści ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ww. ustawy, przy czym stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Może on być - w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Pojęcie "zgodności" uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania, niż we wcześniej używanych terminach "spójność", czy "niesprzeczność".

Sąd wskazał także, że studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy określa strukturę przestrzenną gminy i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie poszczególnych obszarów gminy, wstępną lokalizację przestrzeni publicznych i infrastruktury technicznej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium, co wynika wprost z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przejawia się to w szczególności w obowiązku dokonania oceny zgodności projektów planów miejscowych przez organy stanowiące gmin, przy czym dokonanie oceny tej zgodności jest obligatoryjnym elementem uchwalenia planu. Urządzenia prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego przewidziane w ustawie składają się na swego rodzaju system, w którym studium, jako akt o wyższym stopniu ogólności od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznacza przedmiotowe granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno organy władzy publicznej, jak i obywateli, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 408/13** przedmiotem kontroli tutejszego Sądu objęta została uchwała rady powiatu w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały Sąd stwierdził, że co prawda uchwała podjęta została w sprawie indywidualnej, ale stanowi akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Z treści art. 22 ust. 2 powołanej ustawy wynika, że nadrzędnym celem jakiego ma służyć ten przepis, jest ochrona pracy radnego, nawet jeżeli wiązałaby się z ograniczeniem uprawnień pracodawcy. Przewidziana ochrona nie ogranicza się do bezwzględnego zakazu wyrażania zgody, jeżeli zwolnienie byłoby uzasadnione okolicznościami bezpośrednio związanymi z wykonywaniem mandatu radnego przez pracownika, ale rozciąga się również na wszystkie inne wnioski pracodawców o wyrażenie przez radę powiatu zgody na zwolnienie pracownika. Omawiany przepis normuje więc ochronę stosunku pracy funkcjonariusza publicznego, wybranego w wyborach powszechnych, ze względu na charakter pełnionej przez niego służby, a nie ochronę stosunku pracy pracownika, gdyż ta została uregulowana w Kodeksie pracy i jest świadczona przez powołane do tego organy np. Państwową Inspekcję Pracy i sądy powszechne.

Analizując treść przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Sąd wywiódł, że wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym lub jej odmowa jest pozostawiona uznaniu rady powiatu z wyjątkiem sytuacji, gdy rada uzna, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego. Wówczas rada powiatu ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody. Z powołanego przepisu wynika zatem, że motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy rada zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu, albo wyrazi zgodę, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku. W obu tych sytuacjach o motywach, jakimi kierowała się rada, można dowiedzieć się tylko z uzasadnienia uchwały. W przeciwnym razie nie będzie wiadomo, z jakiego powodu rada udzieliła, względnie odmówiła udzielenia takiej zgody. Wprawdzie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi powinna kierować się rada powiatu przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, to jednak - jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym - motywy podjętej uchwały o odmowie lub

wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powinny być zawarte w jej uzasadnieniu. Obowiązek należytego uzasadnienia podjętej uchwały jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał organów stanowiących, czy to gminy, czy powiatu jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Stanowi to warunek umożliwiający przeprowadzenie kontroli podjętej uchwały przez sąd administracyjny. Za dopuszczalną Sąd uznał sytuację, że motywy dla jakich podjęto określoną uchwałę, wynikać będą z treści protokołu obrad rady.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 412/13** Sąd oddalił skargę na uchwałę Rady Powiatu z marca 2013 roku w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. W trakcie trwania kadencji prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego warunkowo umorzono na okres jednego roku próby postępowanie karne wobec radnego, którego uznano winnym popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k. Uchwałę w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego w oparciu o przepis art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej rada powiatu podjęła po zatarciu skazania w rozumieniu przepisów kodeksu karnego. Powyższa okoliczność zdaniem skarżącego stanowiła przeszkodę do podjęcia niniejszej uchwały. Zdaniem Sądu fakt, że w chwili podjęcia spornej uchwały zgodnie z normowaniami zawartymi w kodeksie karnym skarżący był osobą niekaraną z uwagi na zatarcie skazania nie oznacza, że odpadła podstawowa przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego tj. utraty prawa wybieralności przez radnego, będąca następstwem wydania wobec niego prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Należy bowiem podkreślić, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego ma charakter deklaratoryjny. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje z mocy samego prawa bezwarunkowo z dniem wystąpienia przesłanki skutkującej wygaśnięciem mandatu. Późniejsze zatarcie skazania w stosunku do radnego nie ma w sprawie wygaśnięcia mandatu znaczenia. Konieczne jest jedynie urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, jaki nastąpił z mocy prawa przez właściwy organ i w określonej prawnie formie. Takim aktem urzędowym jest uchwała rady gminy, a jeżeli rada nie podejmuje takiej uchwały, pomimo wezwania wojewody, takim aktem jest zarządzenie zastępcze wydane przez wojewodę. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej wskutek utraty prawa wybieralności. Natomiast zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy nie mają prawa wybieralności osoby, wobec których wydano prawomocny wyrok

warunkowo umarzający postępowanie w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Z tak sformułowanego przepisu wynika, że utrata prawa wybieralności następuje z chwilą uprawomocnienia się wyroku i mandat radnego z tą chwilą wygasa. Mandat, który już wygasł nie „odradza się” wskutek zmian w Krajowym Rejestrze Karnym polegających na zatarciu skazania, które nastąpiło przed wydaniem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Przy odmiennej interpretacji powyższych przepisów, rada mogłaby swoim zaniechaniem - podobnie jak w przypadku przekroczenia terminu 3 miesięcznego - doprowadzić do odwrócenia skutków powstających z woli ustawodawcy.

W sprawie **II SA/Go 520/13** Sąd uchylił podjętą z inicjatywy radnego uchwałę Rady Miasta w przedmiocie zmiany uchwalonego wcześniej budżetu gminy. Sąd stwierdził, że art. 233 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ustawy o samorządzie gminnym jako jedyny organ upoważniony do składania wniosków o dokonanie zmian w uchwalonym budżecie wskazują wójta (burmistrza). Skoro przepisy uprawniają do zgłaszania zmian w budżecie przyznają wyłącznie wójtowi (burmistrzowi) tym samym pozbawiają wszystkie inne osoby, wśród nich także radnych, uprawnienia do zgłaszania takich zmian. Zakres uprawnień dla radnych do zgłaszania propozycji zmian w budżecie został określony w przepisie art. 233 ust. 3 i 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Uprawnienie takie zostało ograniczone do propozycji zmian, lecz wyłącznie w projekcie budżetu i to z dalszym ograniczeniem do zmian, które nie powodują zmniejszenia dochodów lub zwiększania wydatków. Powołane przepisy wskazują na wyraźny podział kompetencji pomiędzy organami gminy w zakresie sporządzania projektu uchwały budżetowej oraz projektu o zmianie uchwały budżetowej, a uchwalaniem budżetu i jego zmian. Ustawodawca, w sposób jednoznaczny opowiedział się za zwiększeniem niezależności organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego gminy, dążąc jednocześnie do zwiększenia zakresu odpowiedzialności za sprawy gminy poprzez jej personifikację. W zakresie spraw budżetowych to m.in. wójt gminy ponosi pełną odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wynikającą z czynów określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Sądu, przyznanie organom stanowiącym prawo do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie większości postanowień uchwały budżetowej prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej. Przyjęcie stanowiska,

że w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłyby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej.

W wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 652/13** Sąd stwierdził nieważność zarządzenia prezydenta miasta w sprawie zatrudnienia na stanowisku dyrektora hospicjum. Spór w rozpoznawanej sprawie sprowadzał się do tego, czy dopuszczalne jest nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony z kandydatem wybranym w drodze konkursu na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego. Rozstrzygając ten spór Sąd odwołał się do treści art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2013r., poz. 217), na mocy którego z kandydatem m.in. na ww. stanowisko wybranym w drodze konkursu nawiązuje się stosunek pracy, albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat. Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata. Sąd uznał, że wskazany w przywołanym przepisie okres 6 lat nie odnosi się tylko do umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że istnieje możliwość nawiązania stosunku pracy na czas nieokreślony. Dokonując wykładni tego przepisu nie należy tracić z oczu jaki był cel nowelizacji ustawy o działalności leczniczej, a więc uporządkowanie przepisów w zakresie form zatrudnienia osób zajmującym stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych. Może to być zatem stosunek pracy, albo umowa cywilnoprawna. Jednak wskazany w art. 49 ust. 6 ustawy okres 6 lat nie odnosi się wyłącznie do umów cywilnoprawnych, ale także dotyczy nawiązania stosunku pracy. Za taką wykładnią tego przepisu przemawia także treść zdania drugiego art. 49 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym 6-letni okres zatrudnienia może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata. Z brzmienia tego przepisu wyraźnie wynika, że ustawodawca w sposób ogólny odnosi się do okresu wskazanego w zdaniu pierwszym.

3. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

W sprawach z zakresu pomocy społecznej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w roku 2013 wielokrotnie odnosił się do wykładni art. 16a ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006r. Nr 139, poz. 992

ze zm.), wprowadzonego nowelą z dnia 7 grudnia 2012r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012r., poz. 1548).

I tak, w sprawach **II SA/Go 646/13** i **II SA/Go 877/13** w przedmiocie specjalnego zasiłku opiekuńczego Sąd przychylił się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie, iż choć przepis art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie określa, iż warunek rezygnacji z zatrudnienia jest spełniony także w przypadku niepodejmowania zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, to aktualna pozostaje wykładnia przesłanki rezygnacji z zatrudnienia ugruntowana na tle świadczenia pielęgnacyjnego, określonego w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przemawia za tym istota każdego z tych świadczeń, jaką jest pomoc osobom zdolnym do pracy, ale rezygnującym z niej po to, aby opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny. Specjalny zasiłek opiekuńczy, podobnie jak świadczenie pielęgnacyjne, ma na celu m.in. rekompensatę dla osób, które rezygnują z zatrudnienia celem sprawowania opieki nad członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania z uwagi na znaczną niepełnosprawność. Podobnie jak w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego, przyznanie tej rekompensaty jest wynagradzaniem przez Państwo osób opiekujących się członkami rodziny, gdyż w innym wypadku to Państwo musiałoby się wywiązać z obowiązku opieki nad swoim obywatelem. Zbieżność uregulowań dotyczących obydwu świadczeń rodzinnych pozwala zatem na stosowanie analogicznej wykładni tych samych przesłanek decydujących o przyznaniu każdego ze świadczeń. Przeciwna interpretacja przepisu, w takim zakresie, w jakim pozbawia osoby pozostające bez pracy możliwości ubiegania się o tę formę wsparcia, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonana przez organy wykładnia art. 16a ust. 1 ustawy prowadzi natomiast do zróżnicowania sytuacji prawnej osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi, w stosunku do których niepełnosprawność powstała w okolicznościach wskazanych w art. 17 ust. 1b ustawy (czyli beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego) od sytuacji prawnej osób sprawujących opiekę nad „pozostałymi niepełnosprawnymi”, ale także – co istotne – zastosowana przez organy wykładnia różnicuje w sposób całkowicie niezrozumiały potencjalnych beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego na tych, którzy podejmują się sprawowania opieki w następstwie rezygnacji z pracy oraz na tych, którzy tak samo jak poprzedni podejmują się i sprawują stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, jednakże nie pozostając w zatrudnieniu powstrzymują się od

podejmowania określonej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania tejże opieki.

Ponadto w ocenie Sądu za uznaniem, iż rezygnacja z zatrudnienia obejmuje również jej niepodejmowanie, przemawia dyspozycja przepisu art. 16a ust. 8 ustawy, enumeratywnie wyliczającego podmioty, którym specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje, nie wskazuje osób bezrobotnych. Gdyby wolą ustawodawcy był zamiar pozbawienia takich osób możliwości ubiegania się o to świadczenie, to z pewnością zastrzeżenie takie zostałoby uczynione wprost w powyższym przepisie. Zauważyć również należy, że ustawodawca w przepisie art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych wiąże okoliczność rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z faktem konieczności sprawowania opieki, nie wprowadzając pojęcia „aktualnej”, czy też „obecnej” rezygnacji z zatrudnienia. W związku z tym pojęcie „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, którym ustawodawca posłużył się w art. 16a ust. 1 ustawy należy interpretować szeroko, mając przede wszystkim na uwadze cel powyższego uregulowania, a więc przyznanie rekompensaty pieniężnej tym spośród członków społeczeństwa, którzy podejmując się opieki nad swymi najbliższymi, niezdolnymi do samodzielnej egzystencji, rezygnują z własnej aktywności zawodowej.

Zdaniem Sądu, dokonując interpretacji treści art. 16a ustawy, należy wziąć pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych powstałe na gruncie art. 17 ustawy, w treści obowiązującej przed 1 stycznia 2013 roku, czyli dotyczące poprzednio obowiązującego świadczenia pielęgnacyjnego. Wypracowane na gruncie dotychczasowych przepisów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego sposoby wykładni przepisów regulujących zasady uzyskania prawa do tego świadczenia wydają się być również aktualne w procesie wykładni przepisów dotyczących specjalnego świadczenia opiekuńczego, skoro celem obydwu świadczeń (tj. świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego) jest wsparcie finansowe (rekompensata) Państwa wobec osób, które - z uwagi na potrzebę sprawowania stałej opieki nad członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania z uwagi na niepełnosprawność - nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wykonują innej pracy zarobkowej. Ponadto, zdaniem Sądu, wykładnia art. 16a ust. 1 ustawy polegająca na przyjęciu, że w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego (inaczej niż w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego – art. 17 ust. 1 ustawy), świadczenie to przysługuje wyłącznie tym osobom uprawnionym, które podjęły się i sprawują faktyczną opiekę nad osobami niepełnosprawnymi na skutek tylko rezygnacji z wykonywanej uprzednio pracy

narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z zasadą równości wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Zastosowana przez organy wykładnia różnicuje w sposób całkowicie niezrozumiały potencjalnych beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego na tych, którzy podejmują się sprawowania opieki na skutek rezygnacji z pracy oraz na tych, którzy tak samo jak poprzedni podejmują się i sprawują stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, jednakże nie pozostając w zatrudnieniu powstrzymują się od podejmowania określonej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania tej opieki (rezygnują z podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej). Nie sposób jest bowiem przyjąć za zgodne z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że w przypadku dwóch osób, tak samo sprawujących stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, jednej z nich przysługiwać będzie prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, gdyż w celu tej opieki dokonała rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, natomiast drugiej prawo to nie będzie przysługiwać, gdyż osoba ta – pomimo sprawowania faktycznej opieki i spowodowanej tym obiektywnej niemożności podjęcia zatrudnienia – nie wypełnia przesłanki „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Podobnie Sąd wypowiedział się w wyrokach: z 18 lipca 2013r., sygn. akt **II SA/Go 506/13**, sygn. akt **II SA/Go 552/13**, z 8 sierpnia 2013r. sygn. akt **II SA/Go 555/13**, sygn. akt **II SA/Go 516/13**, z 12 września 2013r. **II SA/Go 686/13**, sygn. akt **II SA/Go 681/13**, z 3 października 2013r. sygn. akt **II SA/Go 702/13**, sygn. akt **II SA/Go 703/13**, z 9 września 2013r. sygn. akt **II SA/Go 698/13**, z 16 października 2013r. sygn. akt **II SA/Go 730/13**, z 6 listopada 2013r. sygn. akt **II SA/Go 877/13**, z 7 listopada 2013r. sygn. akt **II SA/Go 821/13**, z 14 listopada 2013r. sygn. akt **II SA/Go 921/13**, sygn. akt **II SA/Go 917/13**, z 27 listopada 2013r. sygn. akt **II SA/Go 646/13**, z 11 grudnia 2013r. sygn. akt **II SA/Go 986/13**, sygn. akt **II SA/Go 987/13**, z 12 grudnia 2013r. sygn. akt **II SA/Go 925/13**, z 18 grudnia 2013r. sygn. akt **II SA/Go 990/13**).

Analizą treści przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych zajmował się także Sąd w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 346/13**, w której podniósł, że treść art. 10 ust. 1 i ust. 2 tejże ustawy nie nasuwa wątpliwości i nie wymaga żadnych zabiegów interpretacyjnych (poza wykładnią gramatyczną), a więc odwoływania się do pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych. Przepis ten ustala w sposób jednoznaczny i kategoryczny kwotę przysługującego dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie

korzystania z urlopu wychowawczego. Przepis ten nie daje organowi pomocy społecznej żadnych uprawnień do określania jej w innej wysokości i nie uzależniając w żaden sposób kwoty dodatku od ilości dzieci wychowywanych przez osobę uprawnioną do jego uzyskania. Wyłącznym elementem faworyzującym osoby opiekujące się większą liczbą dzieci w okresie korzystania z urlopu wychowawczego jest wydłużony okres przysługiwania comiesięcznej kwoty tego dodatku (36 miesięcy kalendarzowych). Gdyby zaś zamiarem ustawodawcy było przyznanie uprawnienia do przedmiotowego dodatku na każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu, to dałby temu wyraz posługując się odpowiednimi zwrotami normatywnymi. Takie rozwiązanie zostało sformułowane w odniesieniu do dodatku z tytułu urodzenia więcej niż jednego dziecka w czasie jednego porodu (art. 9 ust. 1 i ust. 4), dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka (art. 11 a ust. 1 i 3), dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (art. 14 ust. 1 i 2). Natomiast w zakresie dodatku z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego ustawodawca takiej możliwości nie przewidział.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 770/13** przedmiotem zaskarżenia odwołaniem do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skargą do sądu administracyjnego było rozstrzygnięcie organów w zakresie w jakim odmówiono skarżącej prawa do dodatku z tytułu urodzenia w dniu 2 lutego 2013 r. dwojga dzieci – bliźniąt ze względu na fakt, iż wnioskodawczyni pozostawała pod opieką medyczną dopiero od 18 tygodnia ciąży, a nie od wymaganego przepisem art. 9 ust. 6 ustawy 10 tygodnia ciąży.

Dokonując wykładni wskazanego przepisu Sąd uznał, że zastosowanie jedynie metody językowej nie pozwalana na odtworzenie rzeczywistej treści zawartej w nim normy prawnej. Gwarantuje to dopiero sięgnięcie do innych metod wykładni. Posiłkując się zatem wykładnią historyczną i funkcjonalną oraz prokonstytucyjną należałoby uznać za konieczne i decydujące przy stosowaniu przepisu art. 9 ust. 6 i ustalaniu na jego podstawie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, dokonywanie przez organy ustaleń zarówno w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawania w tym okresie pod opieką lekarską), jak również dołożenia przez kobietę należytej staranności w zakresie dochowania terminu poddania się tej opiece. Nie można bowiem wykluczyć, że z przyczyn niezależnych od swej woli i wiedzy kobieta nie będzie w stanie dochować określonego w art. 9 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych terminu poddania się opiece medycznej. Taka sytuacja zaistnieć może np. w przypadku upływu długiego okresu pomiędzy datą rejestracji,

a wyznaczoną datą wizyty u lekarza, albo w przypadku braku możliwości rozeznania przez kobietę stanu ciąży w ciągu pierwszych 10 tygodni, spowodowanego uwarunkowaniami fizjologicznymi, osobniczymi czy zdrowotnymi danej kobiety. Ze względu bowiem na określone problemy dotyczące jej fizjologii dana kobieta może znaleźć się w sytuacji, w której zaburzenia czy inne nieprawidłowości funkcjonowania organizmu mogą uniemożliwiać lub istotnie utrudniać rozpoznanie przez nią – na tak wczesnym etapie – stanu ciąży lub jej podejrzenia. Prowadziłoby to w istocie do nierównego traktowania kobiet będących w ciąży dyskryminując te z nich, które z powodów zdrowotnych (obiektywnych, niezależnych od woli) nie mogłyby stać się beneficjentami pomocy dla rodziny przewidzianej przez ustawodawcę w art. 9 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wśród spraw z zakresu pomocy społecznej na uwagę zasługują także wyroki wydane w kilku sprawach, w tym w sprawie **II SA/Go 514/13**, w których na tle tożsamyh stanów faktycznych przyczyną odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej był - według stanowiska organów obu instancji - brak współpracy skarżącego z organem pomocy społecznej, polegający na niepodjęciu prac społecznie użytecznych, do odbycia których skarżący został skierowany przez powiatowy urząd pracy. Sąd powołując się na orzecznictwo przyjął, że możliwość odmowy przyznania świadczenia z uwagi na brak współpracy pomiędzy stroną, a organem jest fakultatywna, stąd dla jego zastosowania nie bez znaczenia są okoliczności, w jakich następuje odmowa współdziałania. Okoliczność braku współpracy powinna znajdować potwierdzenie w zgromadzonym w aktach sprawy materiale i powinna mieć rzeczywisty charakter, a uzasadnienie decyzji odmawiającej udzielenia pomocy społecznej z tego powodu powinno zawierać nie tylko wskazanie przyczyn uznania braku współpracy, ale także analizę i ocenę sytuacji osoby w odniesieniu do braku współpracy i rodzaju wnioskowanej pomocy. Zdaniem Sądu brak współdziałania, o jakim mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, wiąże się z zachowaniem zainteresowanego u podstaw którego leży jego zła wola.

4. Sprawy z zakresu edukacji

W kategorii spraw objętych symbolem 614 (edukacja) w roku 2013 dominowały sprawy, w których materialnoprawną podstawę poddanych kontroli tutejszego Sądu decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005r. - Prawo o szkolnictwie

wyższym (Dz.U. z 2012r., poz. 572 ze zm.).

Dla przykładu, w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 343/13** rozpoznając skargę na decyzję odwoławczej komisji stypendialnej studentów uniwersytetu w przedmiocie odmowy przyznania stypendium rektora dla najlepszych studentów, Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję odwoławczej komisji stypendialnej studentów uniwersytetu, wskazując w uzasadnieniu, że z regulaminu wynika, iż inne kompetencje posiada komisja prowadząca postępowanie wyjaśniające, a inne odwoławcza komisja stypendialna studentów. O ile komisja prowadząca postępowanie wyjaśniające zobowiązana była tylko do opiniowania wniosków (niepodejmowania decyzji) to komisja odwoławcza posiadała wyłączne kompetencje do wydawania decyzji w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji, bez względu na to, czy tym organem jest rektor, czy też komisja (jak w sprawie niniejszej), odwołanie to rozpatruje ponownie ten sam organ (art. 175 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym).

Nie może być jednak, zdaniem Sądu, takiej sytuacji, że skład orzekający (personalnie) w pierwszej instancji wydaje również decyzję, jako organ odwoławczy, w tej samej sprawie. Prowadzi to do istotnego naruszenia przepisów kpa, mającego istotny wpływ na wynik sprawy. Z dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych wynika, że posiedzenie komisji wyjaśniającej powołanej dla Wydziału Pedagogiki, Socjologii i Nauk o Zdrowiu odbyło się w dniu 16 listopada 2012r. na którym opiniowano wniosek skarżącej. Taka sama data widnieje na decyzji w przedmiocie odmowy przyznania skarżącej stypendium dla najlepszych studentów. Decyzję tę doręczono skarżącej w dniu 27 listopada 2012r., natomiast posiedzenie komisji odwoławczej, która była uprawnionym organem do wydania decyzji odbyło się w dniu 30 listopada 2012r. Taki sam tryb postępowania Sąd stwierdził w odniesieniu do rozpatrzenia wniosku skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie przyznania stypendium rektora. Posiedzenie komisji wyjaśniającej odbyło się w dniu 14 lutego 2013r. i taka sama data widnieje na decyzji w przedmiocie utrzymania w mocy decyzji. Natomiast posiedzenie komisji odwoławczej, na którym rozpatrywano wniosek skarżącej odbyło się dopiero 28 lutego 2013r. Zaskarżoną decyzję doręczono skarżącej w dniu 19 lutego 2013r., a więc przed posiedzeniem komisji odwoławczej. Dlatego też znaczne wątpliwości w ocenie Sądu budzi to, kto faktycznie podejmował merytoryczne decyzje odnoszące się do wniosku skarżącej. Data wskazana w decyzji I instancji i przy ponownym rozpoznaniu

wniosku skarżącej o ile pokrywa się z datą posiedzenia komisji z przeprowadzenia czynności postępowania wyjaśniającego, o tyle nie jest zgodna z datą posiedzenia komisji odwoławczej. Data doręczenia decyzji organu I instancji skarżącej jest datą wcześniejszą, niż data posiedzenia komisji, na którym rozpatrywano jej wniosek, co – w ocenie Sądu - powoduje istotną wątpliwość kto faktycznie wydał decyzje.

Decyzji rektora uniwersytetu utrzymującej w mocy własną decyzję tego organu w przedmiocie odmowy przyznania zwiększenia stypendium doktoranckiego dotyczyła sprawa o sygn. akt **II SA/Go 598/13**.

Za istotę problemu Sąd uznał kwestie prawidłowej wykładni przepisu ust. 2 art. 200a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Rekonstrukcja zawartej w nim normy prawnej rzutuje na ocenę legalności ustanowionego przez organ regulaminu przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego dla doktorantów uniwersytetu. W ocenie Sądu powołany przepis został przez organ błędnie odczytany jako wprowadzający swoistą "zasadę pierwszeństwa" w uzyskiwaniu przez doktorantów nie pobierających stypendium doktoranckiego, świadczenia w postaci zwiększenia stypendium doktoranckiego. Zdaniem Sądu rezultat wykładni gramatycznej (językowej) przywołanego przepisu nie doprowadził do odczytania rzeczywistej treści zawartej w nim normy prawnej, która nie może być interpretowana w oderwaniu od regulacji ust. 1 art. 200a ww. ustawy. Niweczy on bowiem ustawowy cel, jaki legł u podstaw wprowadzenia do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nowego świadczenia. Analiza przepisu art. 200 a ust. 1 w powiązaniu z ust. 2, wskazuje, iż wbrew jego nazwie o świadczenie w postaci "zwiększenia" stypendium doktoranckiego mogą się ubiegać (składając odpowiednie wnioski) nie tylko doktoranci pobierający stypendia doktoranckie w rozumieniu art. 200 ustawy, ale też doktoranci, którzy stypendium doktoranckiego nie otrzymują. W ocenie Sądu, ust. 2 art. 200a nie wprowadza dla wskazanej grupy doktorantów żadnego "pierwszeństwa" w ubieganiu się o świadczenie, ale przeciwnie jedynie statuuje zasadę "zrównania szans" przy ubieganiu się o to świadczenie doktorantów obu grup tj. pobierających stypendium doktoranckie (dla których nowe świadczenie będzie faktycznie, w przypadku przyznania go, zwiększeniem stypendium), jak i niepobierających go, dla których to "zwiększenie" stanie się swoistym stypendium doktoranckim. Zaprezentowana celowościowa wykładnia ust. 2 art. 200a w powiązaniu z normą ust. 1 w istocie więc prowadzi do stanu, w którym bez znaczenia dla możliwości i warunków uzyskania "zwiększenia", oczywiście w ramach ustawowego 30 % limitu, ma pozostawać to, czy chodzi

o doktorantów pobierających, czy też niepobierających stypendiów doktoranckich. Okoliczność ta nie może zatem stwarzać ani uprzywilejowanej, ani dyskryminującej pozycji w odniesieniu do obu grup doktorantów.

Odczytanie rzeczywistej treści normy prawnej, zawartej w ust. 2 art. 200a z zastosowaniem wykładni funkcjonalnej i celowościowej, pozwala na poszanowanie celu, jaki ustawodawca zamierzał osiągnąć wprowadzając świadczenie wysoce niefortunnie nazwane "zwiększeniem stypendium doktoranckiego", którym pozostaje nagradzanie doktorantów "obiektywnie" wyróżniających się w pracy naukowej i dydaktycznej, czyli takich, którzy legitymują się dorobkiem naukowym i dydaktycznym. Przy czym kryteria ustalania zasad wyłaniania najlepszych doktorantów (czyli zasady oceniania dorobku dydaktycznego i naukowego) pozostawione zostały rektorowi do ustalenia w regulaminie.

Sąd stwierdził jednocześnie, że uczelni wyższej (tu jej organowi w postaci rektora) pozostawiona została swoboda ukształtowania warunków i trybu przyznawania "zwiększenia stypendium doktoranckiego". Granice tej swobody wyznaczają jednak przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Ta swoboda w ustalaniu w regulaminie przesłanek warunkujących uzyskanie zwiększenia stypendium z dotacji projakościowej ograniczona jest więc przez obowiązek realizowania celu ustawy. Rektor, jako organ uczelni wyższej, a także organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (art. 5 § 2 pkt 3 kpa) związany jest zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Oznacza to, iż tworzone przez niego akty prawa wewnętrznego (regulamin), jak i podejmowane w oparciu o nie decyzje nie mogą tworzyć dodatkowych kryteriów przyznawania świadczeń w sprawie, w której rektor jest organem właściwym. W konsekwencji postanowienia regulaminu przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego nie mogą być sprzeczne z ustawą - Prawo o szkolnictwie wyższym. W razie zaistnienia takiej sprzeczności, sąd orzekający może w oparciu o przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w indywidualnej sprawie odmówić zastosowania tych niezgodnych z ustawą postanowień regulaminu. Takie działanie sądu nie narusza zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym), gdyż zasada ta nie może być rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań, co zresztą wynika wprost z treści powołanych przepisów. Zasada autonomii szkół wyższych musi się mieścić w granicach wynikających z ustawy. W konsekwencji poczynionych rozważań Sąd stwierdził, iż regulamin przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego nie może być użyty,

tak jak w okolicznościach sprawy, do modyfikowania ustawowych przesłanek warunkujących prawo do świadczenia w postaci zwiększenia stypendium doktoranckiego przez wprowadzenie kryteriów niezgodnym z celem ustawy.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 577/13** Sąd orzekł, że w sytuacji kiedy zapisy regulaminu studiów uczelni wyższej nie pozostawiają organowi uczelni swobody w podjęciu decyzji w zakresie skreślenia studenta z listy studentów, zaś art. 190 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym wskazuje na fakultatywne przesłanki skreślenia z listy studentów – to w sytuacji kolizji zapisów prawa wewnętrznego uczelni i prawa powszechnie obowiązującego jakim jest Prawo o szkolnictwie wyższym, organy uczelni związane są normami ustawowymi jako nadrzędnymi. W takim przypadku organy te winny zatem orzekać w sposób nienaruszający norm ustawowych, a więc w oparciu o art. 190 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

5. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych

Spośród spraw oznaczonych symbolem 619 (praca) dostrzeżenia wymagają rozpatrywane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. sprawy z zakresu działania Państwowej Inspekcji Pracy oraz stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji. Ponadto w roku 2013 Sąd ocenił także procedurę przeprowadzenia i zatwierdzenia wyniku naboru na stanowisko dyrektora żłobka.

W sprawie **II SA/Go 558/13** przedmiotem zaskarżenia była odmowa zmiany decyzji ostatecznej nakładającej na pracodawcę m.in. obowiązek zapewnienia pracownikom mającym bezpośredni kontakt z odpadami komunalnymi na terenie składowiska odpadów komunalnych oddzielnego pomieszczenia higieniczno-sanitarnego takiego jak szatnia przepustowa. Sąd przyjął, że brak środków finansowych na dokonanie prac gwarantujących bezpieczeństwo pracy pracownikom nie może uzasadnić wniosku strony skarżącej o przesunięcie realizacji nakazu, gdyż może to doprowadzić do realnego zagrożenia bezpieczeństwa tych pracowników. Sąd nie dopatrzył się interesu społecznego, czy słusznego interesu strony, przemawiających za prolongatą terminu, w jakim pracodawca winien zapewnić pracownikom szatnię, w sytuacji, gdy uwzględnienie wniosku – jak to miało miejsce w warunkach rozpoznawanej sprawy – sankcjonowałoby przez okres kolejnych 14 miesięcy stan niezgodny z prawem, w tym z przepisem § 4 rozporządzenia Rady Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy

gospodarowaniu odpadami komunalnymi (Dz.U. Nr 104, poz. 868), na mocy którego pracownicy mający bezpośredni kontakt z odpadami komunalnymi powinni korzystać z oddzielnych pomieszczeń i urządzeń higieniczno-sanitarnych, takich jak szatnie przepustowe. Sąd stwierdził, że właśnie w interesie społecznym leży zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów. Jest to bezwzględny obowiązek każdego pracodawcy wynikający z art. 15 Kodeksu pracy zamieszczonego w rozdziale II zatytułowanym Podstawowe zasady prawa pracy.

Istota sprawy rozpoznawanej pod sygn. akt **II SA/Go 867/13** sprowadzała się do tego, na jaki moment policjantowi powinien być ustalony wzrost uposażenia z tytułu wysługi lat w sytuacji, gdy dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi lat zostały złożone przez funkcjonariusza już po przyjęciu do służby w policji. Sąd uznał, że roszczenie policjanta o wypłatę uposażenia w wysokości uwzględniającej wysługę lat nie staje się wymagalne dopiero z chwilą wydania decyzji na nowo określającej wzrost uposażenia na datę przyjęcia do służby, ale w dniu przyjęcia do tej służby. Już wówczas bowiem policjant, który przy przyjęciu do służby nie udokumentował wszystkich okresów zaliczanych do jego wysługi, spełnia warunki do naliczenia mu uposażenia uwzględniającego pełną wysługę lat. To, że przy przyjęciu do służby policjant nie udokumentował wszystkich zaliczanych do wysługi okresów, nie oznacza, że nie przysługiwało mu prawo do uposażenia uwzględniającego tę wysługę. Brak wcześniejszego udokumentowania okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego naraża policjanta tylko na skutek w postaci przedawnienia roszczenia związanego z wysługą lat, co wynika z treści § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001r.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 899/12** przedmiotem badania Sądu była decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji utrzymująca w mocy decyzję Komendanta Powiatowego Policji o odmowie przyznania skarżącemu pomocy finansowej na uzyskanie domu jednorodzinnego. W analizowanej sprawie skarżący wystąpił o pomoc finansową na uzyskanie domu, który zgodnie treścią aktu notarialnego, był przedmiotem darowizny na rzecz małżonki skarżącego, a zatem stanowił jej majątek odrębny. Uznając stanowisko organów obydwu instancji za prawidłowe Sąd wskazał, że z treści art. 88 ust. 1 ustawy o Policji wynika, iż policjant uzyskuje ustawowe prawo do lokalu dla siebie i członków rodziny. Pomoc finansowa, o której mowa w art. 94 ust. 1 ma na celu realizację tego prawa. Policjant, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na

podstawie decyzji administracyjnej, może ubiegać się o przyznanie pomocy finansowej. Zatem pomoc finansowa na uzyskanie lokalu jest zastępczą formą realizacji prawa policjanta w służbie stałej do lokalu mieszkalnego. Sąd stwierdził, że w sytuacji, gdy małżonek policjanta uzyskuje prawo własności do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), które wchodzi do jego majątku odrębnego, nie można mówić o spełnieniu wynikającego z art. 94 ust. 1 ustawy o Policji warunku uzyskania przez policjanta lokalu mieszkalnego. Wykładnia celowościowa przepisów ustawy o Policji dowiodła, że ze środków Skarbu Państwa wspomaga się uzyskanie m.in. domu jednorodzinnego przez funkcjonariusza Policji, a nie tylko przez jego małżonka. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący, z prawnego punktu widzenia, niczego nie uzyskał. Bezsprzeczne jest bowiem, że dom jednorodzinny stanowi odrębną własność małżonki skarżącego, a nie przedmiot współwłasności małżonków.

W sprawie **II SA/Go 1079/12** ze skargi na czynność Prezydenta Miasta w przedmiocie przeprowadzenia naboru na stanowisko dyrektora żłobka i zatwierdzenia wyniku naboru wystąpił problem prawidłowego powołania komisji konkursowej dla przeprowadzenia naboru. W ocenie Sądu należało zakwestionować sposób powołania tej komisji na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) i zarządzeniem Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia składu komisji. W § 12 ust. 4 tego zarządzenia przyjęto, że skład komisji ustala prezydent na wniosku o przeprowadzenie konkursu. Zarządzenie to musi spełniać podstawowe wymogi dla aktu prawnego nawet wewnętrznego. Jeśli zatem nie ma ono daty, podstawy prawnej, zaś nazwiska członków komisji podano bez imion, a nadto stan ilościowy składu komisji nie pokrywa się z protokołem w sprawie przeprowadzenia naboru co do składu komisji - należało przyjąć, że postępowanie konkursowe przeprowadziła komisja w innym składzie niż ustalił prezydent, a nadto nie wiadomo kto wchodził w jej skład. Zarzut przeprowadzenia konkursu przez osoby, których tożsamości nie można ustalić, w dodatku w liczbie większej, aniżeli skład komisji przewidziany zarządzeniem prezydenta, skutkował stwierdzeniem bezskuteczności tej czynności.

6. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

Wzorem lat ubiegłych, także w roku 2013, orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. dotyczące spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego obejmowało w zdecydowanej większości sprawy ze skarg na decyzje ustalające warunki zabudowy.

Ustalenia warunków zabudowy dotyczyła m.in. sprawa o sygn. akt **II SA/Go 860/12**. Sąd oddalając skargę na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego, wskazując na prawidłowość ustaleń organu podniósł, że odmiennosc oczekiwań inwestora, w zakresie ustalonych przez organ warunków, nie może bezkrytycznie uzasadniać oceny, iż postępowanie organu w tym zakresie było nieprawidłowe. Sąd podkreślił, iż wniosek inwestora wiąże w zakresie celu i charakteru planowanej zabudowy, zaś ustalone przez organ warunki odpowiadać muszą określonym przez ustawodawcę zasadom ich ustalania. Przewidziane 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 (Dz.U. Nr 164, poz. 1588) wyjątki od reguł określania warunków dla nowej zabudowy muszą być w sposób szczególny uzasadnione. To, że przepisy nie określają przesłanek dopuszczenia wyjątków, a jedynie wymagają, aby „wynikało to z analizy”, nie oznacza dowolności. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której wydanie pozytywnej decyzji polegałoby w istocie nie na ustaleniu warunków, a na ich dostosowaniu do zamiaru inwestora. Dlatego też dopuszczenie wyjątku musi stanowić wynik szczegółowej analizy, uwzględniającej ocenę skutków wprowadzenia wyjątku dla istniejącego porządku w całym obszarze analizowanym, a nie tylko uwzględniającej interes inwestora. Nadto Sąd wskazał, że odniesienie się do istniejącej zabudowy, z kolei powoduje, iż podstawę oznaczenia parametrów, o których mowa w rozporządzeniu, stanowić może jedynie zabudowa faktycznie istniejąca, nie natomiast dopiero realizowana (dopiero budowana).

Przedmiotem kontroli w sprawie **II SA/Go 62/13** stała się decyzja dotycząca ustalenia warunków zabudowy dla zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych otoczonego z dwóch stron osiedlem domków jednorodzinnych. Sąd stwierdził zwiększenie o około 20 m obszaru analizowanego, którego wielkość wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem.

Organy nie wyjaśniły przyczyn tego zwiększenia. Brak ten stał się o tyle istotny, że w obszarze analizowanym, tuż przy jego granicach, znalazło się kilka działek zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, a zatem budynkami o większej szerokości elewacji frontowej oraz wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej od sąsiadujących bezpośrednio z działką objętą wnioskiem. Sąd wskazał, że uwzględnienie zasady dobrego sąsiedztwa może wymagać szerszego określenia granic obszaru analizowanego w celu wykazania spójności urbanistycznej planowanej inwestycji z obiektami już istniejącymi w sąsiedztwie, jednak przyczyny zwiększenia obszaru analizowanego powinny zostać przez organ w sposób przekonujący uzasadnione, zwłaszcza w sytuacjach, gdy wywierają istotny wpływ na wynik sprawy.

Organy orzekające w sprawie wzięły pod uwagę fakt istnienia jednego budynku o podobnych parametrach do planowanej inwestycji, usytuowanego w odległości ponad 500 m od terenu inwestycji. Pominęto fakt usytuowania kilkudziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych zaledwie jedno lub dwukondygnacyjnych, o mniejszej szerokości elewacji frontowej od budynków stanowiących inwestycję, w bezpośredniej odległości od działek objętych wnioskiem, częściowo nawet w bezpośrednim sąsiedztwie tego terenu. Podobnie organ ustalając warunki zabudowy dla wyznaczenia wysokości krawędzi górnej zabudowy, wskazał trzy budynki usytuowane w znacznej odległości, pomijając parametry budynków przylegającego bezpośrednio do zamierzenia inwestycyjnego osiedla domów jednorodzinnych.

Według Sądu ustawowe pojęcie „co najmniej jednej działki sąsiedniej” nie oznacza, że ustalając warunki zabudowy organ może się ograniczyć tylko do jednej, czy kilku pojedynczych działek w obrębie obszaru analizowanego i wydać swoje rozstrzygnięcie nie odnosząc się do reszty zabudowy w granicach tego obszaru.

W kolejnej sprawie z tego zakresu (**II SA/650/13**) jeden z zarzutów dotyczył dostępu terenu, na którym miała być realizowana inwestycja do drogi publicznej. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, jeżeli teren, na którym ma być realizowana inwestycja, ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostęp do drogi publicznej może być zapewniony poprzez dostęp bezpośredni z drogi publicznej, albo poprzez dostęp pośredni, poprzez drogę wewnętrzną lub ustanowienie służebności drogowej. Sąd wskazał, że żaden przepis u.p.z.p. nie uzależnia wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy od tego, że

na działce przez którą ma być dokonywany wjazd, musi istnieć droga urządzona. Wystarczy, że działka ta, z uwagi na jej powierzchnię, w tym także odległość od budynków do granicy działki, faktycznie umożliwia przejazd przez nią np. samochodem osobowym. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i faktyczny. Dostęp faktyczny to możliwość faktycznego zjeżdżania i wjeżdżania na ulicę z działki. Dostęp w znaczeniu prawnym to między innymi posiadanie przez inwestora tytułu prawnego do korzystania z działki, przez którą ma być zapewniony dostęp do drogi publicznej. Ma to miejsce nie tylko w przypadku ustanowienia stosownej służebności na rzecz właściciela działki, na której ma być zlokalizowana inwestycja objęta decyzją o warunkach zabudowy będącego jednocześnie inwestorem, ale także wówczas, gdy osoba ta jest jednym z współwłaścicieli działki, przez którą ma być zapewniony dostęp do drogi publicznej. Sąd podkreślił, że z istoty współwłasności określonej w art. 206 k.c. wynika, że każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, w jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Ewentualne spory między współwłaścicielami na tym tle podlegają rozpatrzeniu przez sądy powszechne.

Kwestii m.in. ilości miejsc parkingowych do obsługi planowanej inwestycji w zakresie infrastruktury dotyczyła sprawa o sygn. akt **II SA/Go 733/13**. Zgodnie z art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o ustaleniu warunków zabudowy winna określać między innymi obsługę planowanej inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Przepis art. 54 pkt 2 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje sposobu określenia ilości miejsc parkingowych dla nowej inwestycji i nie ma w obowiązującym systemie prawnym żadnego przepisu szczególnego, który nakazywałby wskazanie określonej liczby miejsc parkingowych, w zależności od planowanego sposobu zagospodarowania przestrzennego. Takimi przepisami nie są § 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 lipca 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis § 18 ust. 1 tego rozporządzenia jedynie nakazuje, aby przy zagospodarowaniu działki budowlanej, urządzić stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsce postojowe dla samochodów użytkowników, w tym również miejsce postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Nie nakazuje również, aby miejsca postojowe były zlokalizowane na działce objętej inwestycją, określa jedynie, że

miejsce postojowe należy urządzić w związku z inwestycją. Natomiast § 18 ust. 2 rozporządzenia określa, że liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych, należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że określenie konkretnej liczby i sposobu urządzenia miejsc postojowych następuje na późniejszym etapie, tj. tworzenia projektu budowlanego (w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę), z uwzględnieniem zapisów decyzji o warunkach zabudowy oraz § 19-21 rozporządzenia. Przepisy te w sposób szczegółowy określają między innymi odległości między miejscami postojowymi, oznakowanie i usytuowanie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych. Uwzględniając powyższe Sąd stwierdził, że kwestionowanie ostatecznej liczby miejsc postojowych przyjętej w projekcie będzie możliwe w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Omówienia w tej części Informacji wymagają też sprawy, w których przedmiotem kontroli Sądu były decyzje wydane w postępowaniach nadzwyczajnych, mających na celu weryfikację decyzji ostatecznych w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

W sprawie **II SA/Go 316/13** w przedmiocie odmowy zmiany decyzji o warunkach zabudowy Sąd przyjął pogląd, że tożsamość stron w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu w trybie nadzwyczajnym odnosić można wyłącznie do stron w rozumieniu materialnym, którym przysługuje przymiot strony w świetle przepisów prawa materialnego, nie zaś stron w znaczeniu formalnym, czyli faktycznie traktowanych przez organ jako strony w postępowaniu zwykłym. Dopuszczenie przez organ administracji publicznej jakiejś osoby do udziału w postępowaniu przezeń prowadzonym nie czyni z niej automatycznie strony tego postępowania. O tym bowiem, czy jest się stroną danego postępowania administracyjnego nie decyduje sama wola, czy subiektywne przekonanie danej osoby, bądź dopuszczenie jej przez organ do udziału w nim, ale okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danej osoby jako interes prawny. Wyznacznikiem dla ustalenia stron postępowania w trybie nadzwyczajnym nie może być krąg ustalony w postępowaniu zwykłym, jeżeli nie odzwierciedla on regulacji prawa materialnego. Z powyższego wynika, iż obowiązkiem organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w sprawie zmiany decyzji ostatecznej winno być każdorazowo ustalenie kręgu stron postępowania, a zatem podmiotów, które wykażą istnienie interesu prawnego, wynikającego z możliwości zastosowania wobec nich normy prawa

materialnego.

Na kanwie tej sprawy Sąd podzielił w dalszej kolejności pogląd wyrażony w orzecznictwie, iż w przypadku powołania zarządcy wspólnoty mieszkaniowej to właśnie zarządca jest podmiotem uprawnionym do reprezentowania wspólnoty w sprawach dotyczących robót w części wspólnej nieruchomości.

W sprawie **II SA/Go 544/13** zaskarżona została decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania istniejącego budynku użytkowego na funkcje komisariatu policji oraz budynku gospodarczego na funkcje garaży. Podstawą dla przyjęcia przez organ zastosowania art. 156 § 1 pkt 2 kpa była okoliczność, iż Burmistrz w tej sprawie wydał decyzję o warunkach zabudowy zamiast decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sąd podzielił stanowisko organu, mimo że Komendant Wojewódzki Policji uznawał, że opisane naruszenie prawa nie można było zakwalifikować jako rażące oraz, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, bowiem starosta wydał już decyzję o pozwoleniu na budowę. W uzasadnieniu Sąd wskazał w pierwszej kolejności iż Komenda Wojewódzka Policji wystąpiła z wnioskiem o wydanie decyzji o lokalizacji celu publicznego dla inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717) oraz art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 65) natomiast organ wydał decyzję o warunkach zabudowy. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, jak i o lokalizacji inwestycji celu publicznego wszczynane jest na wniosek i organ administracji publicznej związany jest treścią tego żądania co oznacza, że nie może modyfikować wniosku w żadnym zakresie. Ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji w tej sprawie nastąpić powinno w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, stąd wydanie decyzji o warunkach zabudowy stanowi naruszenie nie tylko art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - poprzez jego zastosowanie, lecz również przepisów art. 50 – 58 tej ustawy - poprzez ich niezastosowanie. Ponieważ ustawodawca przewidział dwa rodzaje aktów administracyjnych związanych z lokalizacją zamierzenia inwestycyjnego i określeniem warunków dla tego przedsięwzięcia, stosowanych alternatywnie w zależności od sytuacji prawnej zamierzenia inwestycyjnego z uwagi na węższe zdefiniowanie pojęcia inwestycja celu publicznego, ale także skutki jakie wskazane decyzje wywołują, bądź mogą wywołać w przyszłości (możliwość wyłączenia w oparciu o decyzję

lokalizacyjną) to w ocenie Sądu należało w niniejszej sprawie uznać, że zostały spełnione trzy przesłanki o których mowa w art. 156 § 1 pkt. 2 kpa. A mianowicie: istnieje w sprawie oczywistość naruszenia prawa, zostały naruszone przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nadto przepisy kpa oraz skutki jakie wywołuje, bądź może wywołać decyzja w przyszłości. Sąd powołał się na utrwalone orzecznictwo NSA, iż przeszkody do stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy nie stanowi wydanie w oparciu o nią decyzji o pozwoleniu na budowę. Z kolei skutki prawne jakie wywołała decyzja mogą być zmienione w innych postępowaniach, natomiast zrealizowanie inwestycji jest okolicznością faktyczną, a nie prawną.

Przedmiotem badania Sądu w sprawie sygn. akt **II SA/Go 803/13** była decyzja samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji prezydenta miasta w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z dopuszczeniem funkcji usługowej. Wyrokiem z dnia 23 października 2013r. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą. W sprawie, która miała wielowątkowy charakter, warto zwrócić uwagę na zagadnienie prawne dotyczące reprezentacji gminy jako osoby prawnej, będącej jednocześnie stroną w danym postępowaniu administracyjnym.

Na mocy przepisu art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - dalej usg - wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leży przejawienie woli gminy na zewnątrz. Swoje zadania wójt wykonuje za pomocą urzędu gminy (art. 33 ust. 1 usg). Przepis art. 33 ust. 4 zezwala na to, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) powierzył prowadzenie spraw gminy swojemu zastępcy lub jej sekretarzowi. Powierzenie określonych kompetencji do wykonywania oznacza dekoncentrację kompetencji. Taka dekoncentracja ma cechy trwałości, nie traci mocy obowiązującej ze zmianą lub brakiem piastuna organu. Nie oznacza, że dochodzi do przeniesienia tych kompetencji na ten organ. Podmiot, na którego rzecz nastąpiła dekoncentracja kompetencji, nie staje się organem, działa zawsze w jego imieniu (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008r., sygn. akt II OSK 1458/08). A skoro tak, to omawiane przepisy należy interpretować w aspekcie art. 31 u.s.g. Z mocy tego ostatniego przepisu wójt ma kompetencję kierowania „bieżącymi sprawami gminy”, w tym więc zakresie (a obejmuje on także kierowanie urzędem gminy) może powierzyć ich prowadzenie zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (w odniesieniu do sekretarza

art. 5 ust. 4 u.p.sam. mówi o tym niemal *expressis verbis*). Powierzenie to nie obejmuje uprawnienia wymienionych funkcjonariuszy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta, gdyż tutaj podstawę prawną upoważnienia stanowi art. 39 ust. 2 u.s.g. Sąd zwrócił uwagę, że treść przepisu art. 33 ust. 4 usg stanowczo wskazuje na ograniczenia podmiotowe, bowiem osobami, które mogą wykonywać funkcje wymienione w tym przepisie są wyłącznie zastępcy wójta lub sekretarz. Zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie wypracowanym na tle stosowania przepisu art. 33 ust. 4 usg podkreśla się, że krąg podmiotów, którym wójt (burmistrz, prezydent miast) może powierzyć część swoich kompetencji w ramach reprezentacji gminy na zewnątrz, sprowadza się do jego zastępców oraz skarbnika. Powierzenie funkcji, które mieszczą się w zakresie kompetencji wójta związanych z prowadzeniem określonych spraw gminy, pełnomocnikowi będącemu pracownikowi urzędu, zamiast sekretarzowi lub zastępcy wójta narusza przepisy art. 33 ust. 1- 5 usg i może być uznane za próbę obejścia prawa w kontekście ustrojowej pozycji sekretarza gminy. Przyjęcie odmiennej wykładni poddawałoby bowiem w wątpliwość sens istnienia art. 33 ust. 4 usg (por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2008r., sygn. akt II OSK 1835/07).

Z treści przepisu art. 33 ust. 4 usg wynika nadto, że upoważnienie do wykonywania kompetencji organu może być udzielone tylko przez organ, a nie przez osobę, która wykonuje jedynie kompetencje tego organu. Wójt może przekazać część swoich kompetencji ściśle określonym osobom, czyli zastępcom i skarbnikowi. Brak jest podstaw do przyjęcia, że upoważnione w ten sposób osoby mogą przekazane im kompetencje do reprezentowania gminy cedować na inne osoby. Wójt jako reprezentant gminy, po myśli art. 33 ust. 4 usg, do reprezentowania gminy na zewnątrz może upoważnić tylko swoich zastępców oraz skarbnika, to znaczy, że krąg ten jest zamknięty, a osoby w ten sposób upoważnione nie mogą udzielać dalszych upoważnień do reprezentowania gminy.

W sprawie II SA/Go 745/13 w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa Sąd stwierdził, że w przypadku wznowienia postępowania na tej podstawie, że strona nie brała udziału w postępowaniu bez swojej winy, organ zobowiązany jest rozpoznać sprawę ponownie w pełnym zakresie, nie ograniczając się tylko do weryfikacji twierdzeń podmiotu domagającego się wznowienia postępowania. Brak uczestnictwa strony w postępowaniu zwykłym stanowi przesłankę, która co do zasady przesądza o ograniczonej możliwości przyjęcia w postępowaniu wznowionym, iż w postępowaniu zwykłym, mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej

istocie decyzji dotychczasowej. Oznacza to w szczególności nałożenie na organy obowiązku ponownej weryfikacji całego materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy pod względem możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy odpowiadającej wnioskowi inwestora. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się w takim przypadku za konieczne ponowienie analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Interesujące zagadnienie prawne wyłoniło się w sprawach o sygn. akt II SA/Go 807/13 – II SA/Go 814/13, II SA/Go 1034/13 – II SA/Go 1036/13, II SA/Go 1053 – II SA/Go 1055/13 oraz II SA/Go 1112/13, których przedmiotem było ustalenie przez Starostę opłaty za czynności związane z obsługą zgłoszenia pracy geodezyjnej. Za podstawę ustalenia tejże opłaty przyjął organ przepisy art. 40 ust. 3c ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz.U. z 2010r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielenie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 37, poz. 333).

W uzasadnieniach wyroków Sądu uwzględniających skargi kwestionujące sposób naliczenia opłaty składy orzekające wskazywały na treść rozporządzenia z dnia 19 lutego 2004r. Ministra Infrastruktury, którym określił on wysokość opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. W myśl pkt 9.9 postanowień dodatkowych załącznika nr 1 do rozporządzenia, do czasu ustalenia ogólnie obowiązujących standardów technicznych numerycznego przekazywania do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, w przypadku przekazywania przez wykonawcę dokumentacji wynikowej opracowanej w formie zbiorów komputerowych, pozwalających na automatyczne uzupełnianie bazy danych, których format jest zgodny ze standardem ustalonym i ogłoszonym w formie pisemnej, przez właściwy miejscowo organ prowadzący zasób, w drodze obwieszczenia, wysokość opłat ustala się, stosując współczynnik 0,5.

W ocenie składów orzekających pomimo tego, że organ nie dokonał formalnego obwieszczenia, o jakim mowa w przytoczonym powyżej przepisie pkt 9.9 postanowień dodatkowych, to w sprawie zaistniały wszystkie pozostałe okoliczności faktyczne i prawne, dające podstawę do zastosowania wynikającej z powyższego przepisu stawki 0,5. Należało zauważyć, że faktycznie zgłoszenie w Starostwie Powiatowym wykonanych przez geodetę prac geodezyjnych, mogło nastąpić jedynie w formie elektronicznej, w systemie Ewmapa, gdyż wymóg taki postawiony został wszystkim wykonawcom prac geodezyjnych. W ocenie Sądu opłata powinna uwzględniać współczynnik 0,5 (przewidziany w pkt 9.9 postanowień dodatkowych załącznika nr 1 do rozporządzenia), gdyż wykonawca prac geodezyjnych nie może ponosić konsekwencji niedopełnienia obowiązku przez osoby odpowiedzialne za formalne wprowadzenie i stosowanie standardu. Wskazano, że organ administracji publicznej nie ma swobody w podjęciu decyzji, czy i kiedy dokona formalnego obwieszczenia o stosowanych standardach. Zakładając racjonalność ustawodawcy należało przyjąć, że jego intencją było nałożenie na organ obowiązku dokonania stosownego obwieszczenia, w razie przyjęcia takich standardów. Niewywiązanie się przez organ z tego obowiązku podważa zaufanie obywateli do organów państwa, a wydane w tych okolicznościach decyzje nie zasługiwały na uznanie ich za legalne.

W wyroku z 10 października 2013r. sygn. akt **II SA/Go 734/13** w sprawie dotyczącej odmowy przywrócenia stronie terminu do pisemnego wezwania prezydenta miasta do usunięcia naruszenia prawa polegającego na oznaczeniu numerem porządkowym budynku Sąd zauważył, że nie ma przesłanek do tego aby wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, stanowiące - jak podnosi się w orzecznictwie (np. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1199/10) - surogat środka odwoławczego, którego zastosowanie jest niezbędne do uruchomienia sądowej kontroli w tych przypadkach, gdy prawo nie przewiduje zwykłych środków odwoławczych, traktować odmiennie od tych środków. W związku z tym brak jest podstaw, aby uznawać terminy do wniesienia odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia za typowe terminy procesowe, zaś termin do dokonania czynności procesowej, analogicznej z punktu widzenia spełnienia warunków formalnych niezbędnych do skutecznego uruchomienia kontroli sądowej, jaką jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jako termin prawa materialnego. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa powinno być wykorzystywane tak samo, jak klasyczne środki zaskarżenia wymienione w art. 52 § 1 i 2 ppsa.

8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Omówienia w tej części Informacji wymagają przede wszystkim sprawy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie II SA/Go 193/13 pozostawała decyzja samorządowego kolegium odwoławczego otrzymująca w mocy decyzje prezydenta miasta w przedmiocie stwierdzenia braku potrzeby oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wydając kontrolowane akty organy obu instancji stanęły na stanowisku, iż planowana inwestycja zlokalizowana będzie na działce dla której brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wniosek ten organy oparły na fakcie wydania w innej sprawie nieprawomocnego wyroku, w którym Sąd stwierdził nieważność uchwały w przedmiocie planu miejscowego obejmującego m.in. teren inwestycji i zawarł w nim orzeczenie wydane w oparciu o przepis art. 152 ppsa.

Analizując skutki rozstrzygnięcia nieprawomocnym wyrokiem o nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego Sąd stwierdził, że plan ten nadal pozostawał w obrocie prawnym. Wynikający z tej uchwały (faktu jej opublikowania w dzienniku urzędowym) skutek prawny w postaci obowiązywania uchwalonego nią planu miejscowego, pozostawał - z mocy rozstrzygnięcia podjętego w oparciu o przepis art. 152 ppsa - zawieszony do czasu uprawomocnienia się wyroku. Skutek w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego (a takim jest uchwała w przedmiocie planu miejscowego) powstaje bowiem dopiero z momentem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego I instancji. W sytuacji, gdy taki wyrok zostanie uchylony przez sąd II instancji w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej, upadają też wszelkie wynikające z niego skutki. Utrata przymiotu ważności (obowiązywania) przez plan miejscowy może zaś nastąpić jedynie w razie jego prawomocnego wyeliminowania z obrotu prawnego. Zgodnie z przepisem art. 170 ppsa wiąże tylko orzeczenie prawomocne. Wiaże ono nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Skutku takiego nie wywołuje natomiast orzeczenie podejmowane przez sąd I instancji na podstawie art. 152 ppsa. Tego rodzaju orzeczenie oznacza jednak zawieszenie w czasie skutku prawnego, wynikającego z objętego nim aktu (tu: uchwały w przedmiocie planu miejscowego). Oznacza to w

konsekwencji, iż w przedziale czasowym, obejmującym okres od wydania przez WSA wyroku uwzględniającego skargę (stwierdzającego nieważność planu) i zawierającego rozstrzygnięcie podjęte na podstawie art. 152 ppsa, do czasu jego uprawomocnienia się lub uchylenia go przez NSA w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej, nie było możliwe w prowadzonym w tym okresie postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej, stwierdzenie, że plan miejscowy obowiązuje, bądź nie obowiązuje. Nie było tym samym dopuszczalne wydanie w tym okresie decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedsięwzięcia ze względu na przyjęcie (w oparciu o wskazane rozstrzygnięcie sądu podjęte na podstawie art. 152 ppsa) braku obowiązującego planu miejscowego dla terenu na jakim jest planowane, ani wydanie decyzji odmownej z powodu sprzeczności tego przedsięwzięcia z planem miejscowym. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie, wszczęte wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej, było w takiej sytuacji zawieszenie postępowania administracyjnego. Rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależało bowiem od uprzedniego rozstrzygnięcia przez sąd zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 Kpa. Wbrew zatem faktycznemu stanowisku organów I i II instancji (bo nie wyartykułowanemu w uzasadnieniach ich decyzji), sam fakt wydania nieprawomocnego wyroku stwierdzającego nieważność planu miejscowego i zawarcie w nim orzeczenia stwierdzającego, iż zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu, nie skutkowało rozstrzygnięciem o utracie ważności tejże uchwały.

Dodatkowo Sąd zauważył, iż celem wprowadzenia przepisu art. 152 ppsa w konsekwencji ukształtowania modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, jest udzielenie tymczasowej ochrony prawnej stronie, której skarga została uwzględniona. Orzeczenie wydane przez sąd na podstawie art. 152 ppsa kształtuje sytuację stron w okresie po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji do czasu, dopóki wyrok ten nie jest prawomocny. Tym samym nie odnosi się ono do podmiotów pozostających poza sprawą sądowoadministracyjną, w której zostało wydane. Jak już bowiem wskazano z mocy art. 170 ppsa wobec innych podmiotów skutki wywiera dopiero wyrok prawomocny.

Sąd uznał za bezzasadne przyjęcie przez organy, iż rozpoznanie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej może nastąpić z pominięciem oceny istnienia planu miejscowego dla terenów wskazanych we wniosku inwestora, skutkować musiało uwzględnieniem skargi i uchyleniem, zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej. Konsekwencją omówionego uchybienia była też konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego

postanowienia prezydenta miasta ze względu na fakt, iż podjęte ono zostało po uzyskaniu opinii organów opiniujących (RDOŚ oraz PPIS), które przed wydaniem opinii wadliwie poinformowane zostały przez organ I instancji o braku planu miejscowego dla terenu objętego wnioskiem inwestora.

Z kolei w stanie faktycznym sprawy o sygn. akt **II SA/Go 504/13** decyzją z czerwca 2010r. wójt gminy określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw płynnych wraz z pawilonem handlowym i zapleczem socjalnym. W lipcu 2010r. odwołanie od powyższej decyzji wniosła Sp. z o.o., zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów postępowania administracyjnego poprzez pozbawienie spółki możliwości udziału w tym postępowaniu w charakterze strony. W tej samej dacie odwołanie od powyższej decyzji złożyła S.A. Decyzją z sierpnia 2010r. samorządowe kolegium odwoławcze, po rozpatrzeniu odwołania Sp. z o.o., umorzyło postępowanie odwoławcze. Organ uznał, że skarżąca spółka nie posiada przymiotu strony w danej sprawie. Jednocześnie decyzją z tej samej daty, po rozpatrzeniu odwołania S.A. kolegium utrzymało w mocy decyzję z czerwca 2010r. wójta gminy. Spółka z o.o. wniosła do Sądu skargę na decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. Wyrokiem z dnia 9 lutego 2011r. sygn. akt II SA/Go 862/10 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję, zwracając uwagę, że w badanej sprawie organ w istocie nie przeprowadził dokładnej analizy i nie wyjaśnił czy sp. z o.o. istotnie legitymuje się interesem prawnym uzasadniającym uznanie jej za stronę postępowania. W rezultacie ponownego rozpatrzenia sprawy, powołując się na przepis art. 134 kpa, kolegium stwierdziło niedopuszczalność odwołania wniesionego przez sp. z o.o. Organ wyjaśnił, że zaskarżona odwołaniem decyzja z czerwca 2010r. wójta gminy, jak i utrzymująca ją w mocy decyzja kolegium z sierpnia 2010r. są już decyzjami ostatecznymi i prawomocnymi. Stwierdził, że bezspornie sp. z o.o. w toczącym się ówczesnie postępowaniu administracyjnym nie została uznana za stronę postępowania, pomimo tego, że przymiot strony jej przysługiwał. Jednakże rozpoznając odwołanie wniesione przez sp. z o.o. organ uwzględnił stan faktyczny i prawny na dzień rozpatrywania sprawy, w tym okoliczność, że decyzja organu I instancji utrzymana w mocy przez decyzję Kolegium weszła do obrotu prawnego i osiągnęła przymiot ostateczności i prawomocności.

Sąd uchylając zaskarżone postanowienie w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania oraz ostateczną decyzję kolegium z sierpnia 2010r. utrzymującą w mocy wskazaną na wstępie decyzję wójta gminy z czerwca 2010r.

określającą środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, zwrócił uwagę, że skarżącej przysługiwał przymiot strony, a zatem miała prawo brać udział w postępowaniu w takim charakterze. Odwołanie od wskazanej na wstępie decyzji wniesione zostało przez uprawniony podmiot i nie ulega wątpliwości, że odwołanie to wniesione zostało w ustawowo określonym terminie. Stosownie do treści art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Prawo do wniesienia odwołania oraz dwukrotnego, merytorycznego rozpoznania tej samej sprawy przysługuje każdej ze stron postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu nierozpatrzenie odwołania wniesionego przez skarżącą stanowiło pogwałcenie zasady dwuinstancyjności. Błędny pogląd organu wyrażony w decyzji z sierpnia 2010r. o umorzeniu postępowania odwoławczego nie mógł pociągać tak dalece niekorzystnych dla strony konsekwencji prawnych. W ocenie Sądu, ze względu na upływ ustawowo określonych terminów, nie stanowi ochrony praw strony odwołującej się odesłanie jej w tej sytuacji do instytucji wznowienia postępowania administracyjnego.

Sąd wskazał, na konieczność uchylecia również ostatecznej decyzji Kolegium z sierpnia 2010r. utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Pomimo nierozpatrzenia odwołania wniesionego przez jedną ze stron postępowania organ drugiej instancji wydał decyzję merytoryczną, która osiągnęła walor prawomocności, dopuszczając się tym samym naruszenia podstawowej zasady postępowania administracyjnego, czyli zasady dwuinstancyjności. Możliwość wydania orzeczenia o tej treści Sąd upatrywał w normie wynikającej z art.135 p.p.s.a. Analiza przepisu art. 135 p.p.s.a. doprowadziła do wniosku, że dawał on podstawę prawną do objęcia kontrolą również powyższej decyzji kolegium z sierpnia 2010r. Decyzja ta podjęta została w granicach danej sprawy administracyjnej, na którą składa się jej charakter, przedmiot oraz strony postępowania. Przedmiotem sprawy są środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw płynnych wraz z pawilonem handlowym i zapleczem socjalnym. Sprawa ma zatem charakter indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, podlega załatwieniu przez organ administracyjny w formie decyzji (art. 1 pkt 1 kpa). W postępowaniu występują te same strony.

9. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W sprawach **II SA/Go 34/13** i **II SA/Go 35/13**, o takim samym stanie faktycznym, przedmiotem zaskarżenia były decyzje kasacyjne wojewódzkiego inspektora sanitarnego wydane w sprawie ustalania wysokości opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W okolicznościach sprawy strona, wbrew temu co uznał organ II instancji, nie kwestionowała wysokości ustalonych opłat związanych z przeprowadzeniem przez organ kontroli sanitarnej, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości opisane w protokole. Fundacja jako organizator wypoczynku kwestionowała legalność poddania kontroli sanitarnej zorganizowanego przez nią wypoczynku dzieci – zdaniem skarżącej – w formie obozu wędrownego, jak też uznania, iż to ona pozostawała podmiotem zobowiązanym do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych, których naruszenie stwierdzono w wyniku kontroli.

Dokonując analizy uzasadnienia decyzji organu II instancji w odniesieniu do przepisu art. 138 § 2 kpa Sąd za słuszne uznał stanowisko co do istotnej wady decyzji organu I instancji, jaką pozostawało niewskazanie w uzasadnieniu decyzji sposobu wyliczenia kosztów powstałych w wyniku przeprowadzonej kontroli sanitarnej. Ograniczenie się organu odwoławczego wyłącznie do tej kwestii w rozważaniach i wskazaniach co do tego jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, spowodowało pominięcie rzeczywistej istoty spory. Konsekwencją tego było zaniechanie nakierowania działań organu I instancji na wyjaśnienie okoliczności faktycznych, istotnych dla prawidłowego załatwienia sprawy. W kontekście stanowiska prezentowanego przez stronę w toku postępowania, obowiązkiem organu było wyjaśnienie, czy faktycznie wypoczynek zorganizowany był w formie wędrownej, czy stacjonarnej oraz czy zróżnicowanie form wypoczynku "przekłada się" na zróżnicowanie wymagań sanitarnych stawianych organizatorowi danej formy wypoczynku oraz, czy i w jakim zakresie wymagania te obciążają podmioty prowadzące obiekty hotelarskie lub inne, w których są świadczone usługi hotelarskie w sytuacji, gdy to w nich realizowane są stacjonarne formy wypoczynku dzieci i młodzieży. W okolicznościach sprawy sąd uznał za konieczne uchylenie nie tylko zaskarżonej decyzji kasacyjnej oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji i wydanej już

w następstwie decyzji kasacyjnej i ponownego rozpoznania sprawy „nowej” decyzji organu I instancji.

Wskazując na zasadę niezwiązania sądu administracyjnego zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 ppsa) Sąd stwierdził, iż jej uszczegółowieniem jest przepis art. 135 ppsa, dopuszczający stosowanie przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Niezbędność zastosowania przez sąd przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do innych, niż zaskarżone aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy dla końcowego jej załatwienia oznacza zapewnienie „ostatecznego i pełnego załatwienia sprawy”. Podkreślił, iż obowiązkiem sądu administracyjnego jest stworzenie takiego stanu, by w obrocie prawnym nie istniał i funkcjonował żaden akt organu administracji publicznej niezgodny z prawem. Istotą konstrukcji ukształtowanej przepisem art. 135 ppsa jest zatem powiązanie obowiązku sądu administracyjnego orzekania „w głąb sprawy” z przesłanką niezbędności takiego rozstrzygnięcia dla jej końcowego załatwienia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego innych - niż zaskarżony do sądu – aktów administracyjnych możliwe jest jedynie wówczas, gdy bez tego zabiegu załatwienie sprawy administracyjnej – zgodnie z prawem - byłoby niemożliwe lub co najmniej utrudnione.

Sąd wskazał, iż kasacyjny skutek orzeczeń sądów administracyjnych nie oznacza zakończenia istniejącego sporu, a właściwym do wypełnienia zadania „załatwienia sprawy administracyjnej” będzie nadal organ administracji. Sąd, uchylając zaskarżony skargą akt i inne akty podjęte przez organ w granicach danej sprawy administracyjnej, stwierdza jedynie, że dotychczasowy sposób załatwienia sprawy nie był prawidłowy. W efekcie takiego wyroku powstaje stan przejściowy i zadanie stabilizacji stosunku administracyjnoprawnego ciąży nadal na organie administracji publicznej. Sąd musi mieć zatem do dyspozycji instrument prawny pozwalający mu skutecznie skłonić organy administracji publicznej do prawidłowego załatwienia sprawy – tej samej, która toczyła się przed uruchomieniem kontroli sądowej. Instrumentem takim pozostaje właśnie regulacja przepisu art. 135 ppsa, pozwalająca na uporządkowanie stanu prawnego sprawy administracyjnej i przesądzenie o działaniach zmierzających do jej właściwego

załatwienia. Zastosowanie wskazanej instytucji prawnej prowadzi zatem w konsekwencji do zwiększenia skuteczności sprawowanej przez sąd administracyjny kontroli legalności działań administracji publicznej. Sankcja prawna uruchamiana przepisem art. 135 ppsa może znaleźć zastosowanie także wobec aktów lub czynności późniejszych niż zakwestionowany skargą akt. Pogląd ten Sąd wywiódł z wyroku WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2006r. (sygn. akt I SA/Łd 1130/06) oraz rozważań Zb. Kmieciana w: "Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych" (Państwo i Prawo zeszyt 4, rok 2007, str. 31 i n.).

Przedmiotem sprawy **II SA/Go 261/13** była negatywna opinia sanitarna wydana dla gabinetu medycyny estetycznej. Przedmiotem sporu pozostawała kwestia, czy zabiegi dokonywane w tym gabinecie wymagają zachowania reżimu właściwego dla świadczeń zdrowotnych przynależnych do zakresu terminu „szpitala jednodniowego”. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 217) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2012r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakimi powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. z 2012r., poz. 739) nie określały katalogu zabiegów wykonywanych w ramach wskazanego pojęcia. W ocenie składu rozważającego ten problem, każde świadczenie zdrowotne jest wykonywane z zamiarem zakończenia go jak najszybciej, najlepiej w ciągu 24 godzin. Co innego jednak wynika z faktu, że niektóre świadczenia zdrowotne, ze względu na swoją specyfikę nie muszą od momentu rozpoczęcia do momentu wyjścia pacjenta poza pomieszczenia podmiotu, w którym świadczenia były udzielane - trwać więcej niż 24 godziny. Takie świadczenia mogą bowiem być wykonywane w pomieszczeniach podmiotu leczniczego, który nie musi spełniać pełnych technicznych warunków odpowiednich dla szpitala. Jasne jest jednak tylko to, jakie wymogi mają spełniać pomieszczenia szpitala jednodniowego, natomiast istotne wątpliwości dotyczą konkretnych rodzajów świadczeń, które mają być w nich wykonywane.

Wobec braku definicji ustawowej i niedostatecznej precyzji tekstu prawnego, braku wskazania dostatecznie jasnych kryteriów dystynkcji poszczególnych świadczeń oraz braku jakiegś utrwalonej i zweryfikowanej również na drodze sądowej praktyki, związanych z krótkim obowiązywaniem nowego prawa niewątpliwie zachodziła potrzeba indywidualnego i wszechstronnego przeanalizowania każdego z dokonanych zabiegów przy pomocy wiedzy specjalnej. W decyzji obu organów zabrakło szerszej analizy

z jakiej przyczyny te właśnie zabiegi kwalifikują się do takiej, a nie innej kategorii i czym w istocie są zabiegi świadczone w warunkach „szpitala jednodniowego”.

10. Sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym, transportu oraz dróg publicznych

Znacząca ilościowo grupa spraw z omawianego zakresu dotyczyła skarg na decyzje nakładające kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013r., poz. 1414 ze zm.)

W sprawie o sygnaturze **II SA/Go 199/13** dotyczącej kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganej licencji, pojawił się problem kwalifikacji kontrolowanego przewozu, jako przewozu na potrzeby własne, o którym mowa w art. 4 pkt 4a ustawy o transporcie drogowym.

Sąd wskazał, że warunkiem traktowania przewozu, jako przewozu na potrzeby własne jest spełnienie łącznie przesłanek z art. 4 pkt 4a ustawy o transporcie drogowym. Jedną z nich jest prowadzenie pojazdu samochodowego przez przedsiębiorcę lub jego pracownika. Materiał dowodowy, w ocenie Sądu, w sposób wystarczający wskazywał, że kierujący pojazdem nie był pracownikiem skarżącej spółki. Kierowca przedstawił kontrolującym umowę zlecenia z sierpnia 2012r. i w trakcie kontroli nie poinformował kontrolujących, że z przedsiębiorcą wiąże go ustna umowa o pracę. Skoro więc kierowca zgodnie z art. 2 Kodeksu pracy nie był zatrudniony u przedsiębiorcy na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę, wykonywany przewóz należało uznać za transport drogowy. Dlatego kierowca powinien posiadać oraz okazywać na żądanie organu kontrolującego stosowną licencję. Sąd zwrócił uwagę, że stosownie do treści art. 29 § 2 Kodeksu pracy, jeżeli umowa o pracę nie została zawarta na piśmie, pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków (jest to jednostronne oświadczenie wiedzy pracodawcy). W ocenie Sądu organ administracyjny orzekający w niniejszej sprawie nie był uprawniony do interpretacji przedłożonej mu podczas kontroli umowy zlecenia, a w szczególności do ustalenia, czy postanowienia w niej zawarte decydują o jej pracowniczym charakterze.

Rozprawiając się z kolejnym zarzutem skargi Sąd stwierdził, że skierowanie decyzji administracyjnej do oddziału skarżącej spółki było prawnie skuteczne. Pojęcie oddziału

zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010. Nr 220, poz. 1447). Odnosząc definicję oddziału do przedsiębiorcy zagranicznego, Sąd wskazał, że oddział przedsiębiorcy zagranicznego to wyodrębniona pod względem organizacyjnym, ekonomicznym i technicznym, lecz nie posiadająca podmiotowości prawnej w stosunkach gospodarczych struktura organizacyjna (Małgorzata Sieradzka, Komentarz do art. 85 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Utworzenie oddziału przez przedsiębiorcę zagranicznego jest równoznaczne z ustanowieniem w innym państwie członkowskim centrum operacyjnego, będącego przedłużeniem przedsiębiorcy macierzystego. Oddział taki ma charakter trwały, posiada swoją dyрекcję oraz jest odpowiednio wyposażony w środki trwałe.

Przedsiębiorca zagraniczny tworzący oddział może wykonywać działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie przedmiotu działalności przedsiębiorcy zagranicznego (art. 86 ustawy), jest obowiązany ustanowić osobę upoważnioną w oddziale do reprezentowania go (art. 87 ustawy) i może rozpocząć działalność w ramach oddziału po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców (art. 88 zd. pierwsze ustawy). Osoba upoważniona w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego jest przedstawicielem tego przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a zwłaszcza w rozumieniu art. 95. Z istoty przedstawicielstwa wynika zatem, że osoba upoważniona do wykonywania czynności prawnych i faktycznych działa w imieniu i na rachunek przedsiębiorcy zagranicznego (por. C, Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2007, teza 5 do art. 85, str. 380 i teza 1 do art. 87 str. 382). Ponadto jak wyjaśnił Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z dnia 18 marca 1981 r. (sprawa C – 139/80) pojęcie oddziału, agencji lub każdego innego zakładu jest równoznaczne z istnieniem centrum operacyjnego, które manifestuje się w sposób trwały na zewnątrz jako przedłużenie przedsiębiorstwa macierzystego, ma dyрекcję i jest materialnie wyposażone tak, aby istniała możliwość negocjowania spraw z osobami trzecimi, w taki sposób, aby ci ostatni wiedząc, że zostanie nawiązany ewentualny stosunek prawny z przedsiębiorstwem macierzystym z siedzibą za granicą, byli zwolnieni z konieczności bezpośredniego zwrócenia się do niego i mogli prowadzić interesy z centrum operacyjnego, które stanowi jego przedłużenie.

W sprawie II SA/Go 200/13 Sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego doszedł do przekonania, że

zostały naruszone przepisy prawa materialnego. Przepis art. 92 a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu obowiązującym zarówno w dacie kontroli, jak i w dacie orzekania przez organy stanowi, że podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie. Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć kwoty 10.000 złotych. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. Załącznik nr 3 w pozycji 6.2 określa kary za wykonywanie przewozu z ingerencją w działanie urządzenia rejestrującego, doprecyzowując to w pozycji nr 6.2.1. skutkiem tego zachowania - nierejestrowanie za pomocą urządzenia rejestrującego lub cyfrowego urządzenia rejestrującego na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy i przebytej drogi. Stosując wykładnię systemową i celowościową przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że karę pieniężną w wysokości 5.000 zł wymierza się wówczas, gdy kierowca ingeruje samowolnie w działanie urządzenia rejestrującego, doprowadzając do nierejestrowania przez to urządzenie na wykresówce wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy i przebytej drogi. Zachowanie kierowcy skarżącego, który podczas załadunku oraz ważenia pojazdu przyłożył do impulsatora przy skrzyni biegów tego pojazdu magnes, co spowodowało niezarejestrowanie tej czynności, a jedynie odpoczynek, należy zakwalifikować jako naruszenie przepisu 6.1.4. załącznika nr 3 do ustawy.

Organy ponadto zarzuciły skarżącemu naruszenie przepisu 6.1.4. załącznika nr 3 do ustawy, tj. wykonywanie przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące bez wymaganego sprawdzenia okresowego, badania kontrolnego lub kalibracji. Organy stwierdziły, że na skutek użycia przez kierowcę skarżącego niedozwolonego urządzenia w postaci magnesu, urządzenie zainstalowane w kontrolowanym pojeździe utraciło cechy legalizacji. Oba przedstawione naruszenia stanowią odrębne podstawy odpowiedzialności. W szczególności karą zagrożone jest wykonywanie przewozu pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące, do którego podłączone zostały niedozwolone urządzenia (6.2.1. załącznika nr 3) jak i wykonywanie przewozu pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące, które nie zostało poddane wymaganej kontroli okresowej lub

badaniu kontrolnemu (6.1.4. załącznika nr 3). Sumowanie kar (do limitowanej wysokości) za poszczególne stwierdzone w czasie jednej kontroli naruszenia jest dopuszczalne. Naruszenia te winny jednak mieć charakter samodzielny, w tym sensie, że popełnienie każdego z nich nie zależy od stwierdzenia popełnienia innego naruszenia. Samodzielność taka nie ma miejsca, gdy stwierdzenie jednego naruszenia zależy od popełnienia innego, które jest wyłączną przyczyną sankcjonowanego stanu faktycznego.

W wydanych decyzjach organy zajęły stanowisko, że w wyniku przyłożenia magnesu do impulsatora przy skrzyni biegów kontrolowanego pojazdu, urządzenie rejestrujące straciło cechę legalizacji, winno być poddane badaniu kontrolnemu, czego jednak nie uczyniono. Nie było przy tym kwestionowane, że urządzenie rejestrujące (tachograf) był legalizowany i gdyby nie przyjęte przez organy następstwo zastosowania magnesu, nie byłaby negowana ważność tej legalizacji. W przekonaniu Sądu tego rodzaju kwalifikacja stanu faktycznego stanowi przypadek podwójnego sankcjonowania jednego naruszenia przepisów. Naruszenie określone w pozycji 6.1.4. może niewątpliwie mieć miejsce łącznie z innymi naruszeniami i w konsekwencji podlegać karze, winno jednak wówczas polegać na stwierdzeniu, że niezależnie od pozostałych naruszeń, znajdujące się w pojeździe urządzenie rejestrujące nie było poddane wymaganej kontroli okresowej lub badaniu kontrolnemu. W niniejszej sprawie byt naruszenia z pozycji 6.1.4. zależy od popełnienia naruszenia z pozycji 6.2.1. załącznika nr 3 do ustawy, nie ma charakteru niezależnego i z tego względu nie może stanowić podstawy do nałożenia odrębnej kary pieniężnej.

W związku z powyższym, nałożenie kar pieniężnych za stwierdzone w toku kontroli drogowej dwa naruszenia, z których pierwsze polegało na nierejestrowaniu za pomocą urządzenia rejestrującego na wykresówce wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy i przebytej drogi (lp. 6.2.1) – 5.000 zł – drugie zaś, na wykonywaniu przewozu pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub w cyfrowe urządzenie rejestrujące, bez wymaganego sprawdzenia okresowego, badania kontrolnego lub kalibracji (lp. 6.1.4) – 1.000 zł - ocenić należy nie inaczej, jak tylko, jako działanie nieproporcjonalne oraz automatyczne, co jest niezgodne z pkt 26 wprowadzenia do rozporządzenia (WE nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady). Zdaniem Sądu, nakładaniu kar pieniężnych nie może towarzyszyć, niczym nieuzasadniony automatyzm.

W kolejnej sprawie z omawianego zakresu (**II SA/Go 405/13**) Sąd stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2010r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 225, poz. 1466), zmieniającej w art. 5 pkt 12 przepis art. 93 ustawy o transporcie drogowym, kara pieniężna - jako niepodatkowa należność budżetowa spełnia warunki określone w art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej, albowiem ma charakter publicznoprawny, jest wskazany organ uprawniony do jej nakładania inny niż organ podatkowy, sama zaś kara stanowi dochód budżetu państwa. W tej sytuacji WSA przesądził, że do kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, nakładanych i egzekwowanych przez organy inspekcji transportu drogowego stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

W sprawie **II SA/Go 915/12** kontroli Sądu poddana została decyzja Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji w części dotyczącej nałożenia na spółkę jawną kary pieniężnej w wysokości 800 zł za niezgłoszenie na piśmie organowi, który udzielił licencji, zmiany danych, o których mowa w art. 8, w wymaganym terminie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym licencji udziela się na pisemny wniosek przedsiębiorcy, który powinien zawierać elementy wskazane w ustępie 2. Przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 nakazuje oznaczyć we wniosku przedsiębiorcę, jego siedzibę i adres. Wszelkie zmiany w zakresie tych danych, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, przewoźnik drogowy ma obowiązek zgłaszać organowi, który udzielił licencji nie później niż w ciągu 14 dni od dnia ich powstania.

W przedmiotowej sprawie bezspornie zostało ustalone, że spółka nie zgłosiła prezydentowi miasta zmiany adresu swojej siedziby dokonanej w czerwcu 2010r. W 2010r. przepisy ustawy o transporcie drogowym nie przewidywały możliwości wymierzenia sankcji za naruszenie art. 14 ust. 1, tj. za niewywiązanie się z obowiązku poinformowania organu licencyjnego o dokonanej zmianie danych. Do dnia 1 marca 2011r. jedyną sankcją dla przedsiębiorcy za niezgłoszenie omawianej zmiany była możliwość cofnięcia licencji na wykonanie transportu drogowego (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, który stanowił, że licencja może być cofnięta, jeżeli jej posiadacz nie przedstawił, w wyznaczonym terminie, informacji i dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 3, art. 14 i art. 83). Powyższa sankcja została zresztą utrzymana w ustawie o transporcie drogowym także po dniu 1 marca 2011r. Dopiero w dniu 1 marca 2011r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie drogowym (Dz.U. z 2011r. Nr 5, poz. 13), która w art. 73 pkt 13 wprowadziła

upoważnienie dla organu licencyjnego do wymierzenia kary pieniężnej za wskazane naruszenie przepisów. Przepisem tym w ustawie o transporcie drogowym został dodany art. 95a, który w ustępie 1 punkcie 1 stanowi, że kto, będąc przedsiębiorcą nie zgłasza na piśmie organowi, który udzielił licencji, wszelkich zmian danych, o których mowa w art. 8 ust. 2, w terminie 14 dni od dnia ich powstania, podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł.

Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2012r. wszedł w życie przepis art. 1 pkt 16 - 18 ustawy z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011r. Nr 244, poz. 1454), który ustalił odrębne zasady ponoszenia odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy. Aktualnie podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości 50 zł – 10000 zł za każde naruszenie. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy (art. 92a ust. 1 i 6 ustawy o transporcie drogowym). Zgodnie z Lp. 1.4 załącznika nr 3 niezgłoszenie na piśmie organowi, który udzielił licencji, zmiany danych, o których mowa w art. 8, w wymaganym terminie podlega karze pieniężnej w wysokości 800 zł. Tak więc od dnia 1 stycznia 2012r. za naruszenie przepisów ustawy polegające na niezgłoszeniu organowi, który udzielił licencji w ustawowo określonym terminie 14 dni zmiany danych, o których mowa w art. 8, możliwe jest wymierzenie dwóch odrębnych kar pieniężnych przez dwa różne organy administracji publicznej.

Sąd stanął na stanowisku, że w prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją RP ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Nie jest możliwe zastosowanie sankcji administracyjnej, jeżeli nie była ona przewidziana w czasie, kiedy miało miejsce naruszenie prawa. Warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej jest formalne i materialnoprawne obowiązywanie norm przewidujących tego rodzaju odpowiedzialność w czasie popełnienia czynów stanowiących naruszenie prawa. Wprowadzenie retroaktywnego prawa, które nakłada nowe sankcje lub rozszerza zakres już istniejących narusza podstawowe zasady państwa prawa. W prawie administracyjnym - niezależnie od istnienia przesłanek uzasadniających prymat działania nowego reżimu prawnego jako najbardziej odpowiadającego aktualnemu pojmowanemu interesowi publicznemu - brak jest

teoretycznych podstaw do odstępowania od koncepcji związania zasadą tempus regit factum, zgodnie z którą stany faktyczne, powstałe lub zrealizowane w okresie formalnego obowiązywania norm dotychczasowego prawa, powinny podlegać co do zasady jego dalszej ocenie normatywnej, chyba że prawodawca wskaże dostatecznie przekonujące argumenty, które uzasadniają wprowadzenie natychmiastowego lub wstecznego działania nowego prawa.

Sąd w konsekwencji uznał, że na gruncie art. 14 ust. 1 ustawy w związku z art. 8 ust. 2 ustawy istotna jest data wyekspirowania terminu (14 dni na zgłoszenie zmiany), a nie jak długo trwa zwłoka w przekazywaniu danych. Do naruszenia dochodziło (i na gruncie obowiązującego art. 92a ust. 1 i załącznika nr 3 ustawy dochodzi) w momencie upływu czternastego dnia od daty powstania zmian podlegających zgłoszeniu. Jak już wyżej wskazano, 14-dniowy termin wyekspirował dla strony pod rządami starej ustawy o transporcie drogowym.

W sprawie II SA/Go 695/13 Sąd stwierdził, że skutkiem utraty domniemania konstytucyjności ustawy w konsekwencji wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność jej przepisu z Konstytucją, jest obowiązek zapewnienia przez sądy orzekające w sprawach, w których przepis ten ma zastosowanie, stanu zgodnego z Konstytucją wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucyjność przepisu art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw stanowiła przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który wyrokiem z dnia 23 lipca 2013r., sygn. akt P 36/12, stwierdził jego niezgodność z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim – w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie – nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym wyżej powołaną ustawą z 16 września 2011 r., przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność administracyjną. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Co do zasady orzeczenia Trybunału mają moc wsteczną (są skuteczne ex tunc), co oznacza, że usuwają zakwestionowaną normę prawną od chwili jej wejścia do systemu prawnego. Pogląd ten prowadzi do powstania fikcji prawnej, że danej normy nigdy w systemie prawnym nie było, co umożliwia wzruszenie czynności dokonanych na

jej podstawie. Utrata mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niezgodności z Konstytucją oznacza, że przepis ten nie może być stosowany poczynając od daty jego uchwalenia. Wyrok Trybunału ma skutki retroaktywne, a przez to zachodzi konieczność ponownego rozpoznania sprawy z pominięciem już niekonstytucyjnego przepisu.

Wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 729/13** Sąd oddalił skargę na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję starosty kierującą skarżącego na egzamin sprawdzający kwalifikacje kierowcy. Sąd w tej sprawie uznał, iż zatarcie ukarania, ustanie karalności, a tym bardziej przedawnienie wykonania kary za czyny stanowiące naruszenie przepisów ruchu drogowego, wypełniające znamiona wykroczenia, po skierowaniu wniosku o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy nie mają wpływu na możliwość orzekania przez właściwy organ w tym przedmiocie. Przekroczenie liczby 24 punktów w ciągu roku od pierwszego naruszenia przepisów ruchu drogowego, z którym wiązało się przypisanie odpowiedniej liczby punktów skutkuje obligatoryjnym skierowaniem na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji. Jeżeli liczba punktów znajduje oparcie we wpisach ostatecznych istniejących na dzień sporządzenia wniosku przez komendanta. Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje określonego terminu, do którego możliwe jest wydanie decyzji o skierowaniu na egzamin sprawdzający. Odrębnym zagadnieniem jest karalność za wykroczenia, wymierzanie kary za wykroczenie, a wynikający z art. 114 ust. 1 pkt 1 lit b Prawa o ruchu drogowym obowiązek poddania się kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Go 290/13** w przedmiocie zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu na terenie przejścia granicznego Sąd przyjął, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz.U. Nr 147, poz. 938) zasięg terytorialny drogowego przejścia granicznego obejmuje rejony przygraniczne, na których odcinki drogowe przecinają granicę państwową, gdzie dokonuje się kontroli granicznej osób, towarów i pojazdów drogowych, drogą krajową, a więc i drogą publiczną, jest nie tylko droga dojazdowa do ogólnodostępnych przejść, ale również odcinek tej drogi przecinający granicę państwową znajdujący się w zasięgu terytorialnym drogowego przejścia granicznego. Przepisy nie przewidują wyłączenia tego odcinka drogi z kategorii dróg publicznych, tym bardziej jeśli mówimy o sytuacji w której nie mamy do czynienia z drogą dojazdową do przejścia granicznego, lecz z drogą dojazdową do granicy państwa. Powyższe rozważania dają podstawę do stwierdzenia,

że teren na którym dokonano zmiany organizacji ruchu nie stanowi drogi wewnętrznej, a to z kolei oznacza, że GDDKiA jako podmiot wykonujący zadania zarządcy dróg krajowych (zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U z 2012 r., poz. 1137)), uprawniony był do dokonania takiej zmiany.

11. Pomoc finansowa z Unii Europejskiej

W roku 2013 wśród spraw z zakresu szeroko rozumianej pomocy finansowej z Unii Europejskiej przedmiot rozpoznania tutejszego Sądu stanowiły w głównej mierze sprawy dotyczące: negatywnych ocen wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach programów operacyjnych, zwrotu dofinansowania tych projektów, sprawy dotyczące przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, a także pomocy finansowej z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Negatywnej oceny formalnej wniosku o dofinansowanie w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 dotyczyła sprawa o sygn. akt **II SA/Go 291/13**. Rozważając zasadność skargi Sąd wskazał, że ustawie z dnia 6 grudnia 2016r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712 ze zm., dalej uzppr) przewidziano wymóg równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewnienia przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektów (art. 26 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 uzppr).

Jeśli chodzi o regulaminowe zasady i procedury obowiązujących podmioty uczestniczące w realizacji danego programu operacyjnego, w rozumieniu przepisów art. 5 pkt 11 i art. 26 ust. 1 pkt 8 uzppr, którego częścią jest procedura odwoławcza, pojawiły się wątpliwości, czy stanowią one źródło prawa. System realizacji programu nie jest bowiem wymieniony w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w przepisach art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie pochodzi również od organu, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto, system realizacji programu nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych.

Regulacja konkursowa przewidująca ustanawianie wiążących dla jego uczestników reguł ma wyraźne umocowanie w ustawie i co do zasady spełnia kryteria wymagane dla źródeł prawa. Ma ona bowiem charakter generalny i jest skierowana do nieokreślonego indywidualnie kręgu adresatów. Może być zatem traktowana jako źródło prawa, wiążące

zawartymi w nim normami organ, który je wydał oraz podmiot, który zgłosił do konkursu wnioszek o dofinansowanie danego projektu. Za takim wnioskiem przemawia również argument, że ocena projektów podlegających dofinansowaniu ze środków publicznych na podstawie kryteriów zawartych we wspomnianym systemie realizacji programu, dokonywana przez instytucję zarządzającą, podlega kontroli sądu administracyjnego (art. 30c ust. 1 uzppr). Sąd zaznaczył, że przepisy systemu realizacji programu nie mają jednak charakteru prawa powszechnie obowiązującego i nie wiążą sądu administracyjnego (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Obalenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, (OTK-A 2011/10/115) konstytucyjności art. 5 pkt 11 oraz art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze oraz ust. 2 uzpp, dokonane jednak z zastrzeżeniem, że zakwestionowane przepisy tracą moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw ma te konsekwencje, że również ich funkcjonowaniu w okresie odroczonej derogacji konieczne jest zagwarantowanie, by rozwiązania przewidziane w procedurze konkursowej określanej przez jednostkę zarządzającą spełniały standardy konstytucyjne sformułowane dla źródeł prawa. Należy do nich, między innymi, prawo do odwołania rozumiane jako prawo domagania się weryfikacji zaskarżonego aktu lub czynności, polegającej na ponownym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy, co do zasady przez inny, zwykle nadrzędny organ. Najszerzej zasadę tę formułuje przepis art. 78 Konstytucji, według którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Do standardów tych należą również zasady określoności przepisów prawa. Chodzi w nich, generalnie rzecz ujmując, o stanowienie przepisów jasnych i jednoznacznych, które określają w sposób przejrzysty i precyzyjny konsekwencje prawne określonego działania lub zaniechania adresata norm. Z zasadą jasności związane są wymogi konkretyzacji nakładanych obowiązków oraz skutków prawnych ich niezrealizowania, tak by ich treść była oczywista i zrozumiała dla każdego. W szczególności standardom takim nie odpowiadają przepisy stwarzające zbyt szerokie pole do interpretacji dla organów je stosujących lub na tyle nieostre, że stosowane w ramach działań władczych organów wkraczają w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek.

Oceniając w tej perspektywie procedurę konkursową (treść każdego z regulaminów konkursowych stosowanych przy ocenie projektu skarżącego) Sąd uznał, że nie odpowiada ona wymogom stawianym aktom normatywnym i z tych względów uwzględnił skargę.

Wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 998/13** Sąd stwierdził, że ocena projektu - w ramach konkursu do którego ma zastosowanie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju - została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez instytucję pośredniczącą .

Sąd uznał bowiem, iż instytucja pośrednicząca naruszyła powyższą ustawę nie uzasadniając informacji o ocenie projektu skarżącej spółki. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy beneficjent winien uzyskać precyzyjne wskazanie co do wyników tego etapu ze szczegółową analizą dokonanych ocen, przeprowadzoną z uwzględnieniem zarzutów i uwag podniesionych zarówno przez wnioskodawcę, jak i oceniających, a nie "mechanicznie" odwoływać się do tego co zawarto w ramach ocen. Informacja co do ponownej oceny merytorycznej przeprowadzonej w wyniku uwzględnienia protestu, podlegająca ocenie sądu administracyjnego, musi zawierać powody, które zadecydowały o podjętym rozstrzygnięciu z ich uzasadnieniem. Tylko wówczas sąd administracyjny może odnieść się do zarzutów skargi, poznać stanowisko instytucji ponownie oceniającej projekt i ocenić, czy tak przeprowadzona ocena jest zgodna z prawem. Ponadto w sprawie tej został naruszony art. 30 b ust. 10 wspomnianej powyżej ustawy, który stanowi, iż w rozpatrywaniu protestu nie mogą brać udziału osoby, które były zaangażowane w przygotowanie projektu lub w jego ocenę. Protest bowiem został rozpoznany przez przewodniczącego Komisji Oceniającej Projekty, którego w świetle uprawnień wynikających z „Zasad oceny projektów w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludziki”, należało traktować jako zaangażowanego w zaskarżoną ocenę projektu, a następnie ta sama osoba brała również udział w ponownej ocenie tego projektu.

W sprawie **II SA/Go 982/12** Zarząd Województwa jako instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym nakazał gminie zwrot kwoty dofinansowania projektu „Budowa Przedszkola”, którego źródło finansowania stanowiły środki pochodzące z budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W toku przeprowadzonej kontroli organ stwierdził brak realizacji przez beneficjenta obowiązków wynikających z § 8 umowy o dofinansowaniu, polegających na niezłożeniu ofert do podmiotów innych, niż wybrane przez gminę, ani nie poinformował potencjalnych oferentów w żaden sposób o planowanych wydatkach. W ocenie organu, gdyby zamawiający podjął czynności zmierzające do odpowiedniego upublicznienia informacji o zamiarze udzielenia zamówienia finansowanego z udziałem środków publicznych dla

tych wydatków, mógłby uzyskać oferty z niższą ceną, a co zatem idzie prawdopodobne jest to, że zmniejszyłaby się wartość wydatków kwalifikowanych w ramach projektu. Organ zatem stwierdził naruszenie art. 211 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) w związku z naruszeniem § 8 ust. 5 umowy o dofinansowanie projektu oraz pkt. 2.8 Wytucznych Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym w sprawie kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 przyjętych uchwałą Zarządu Województwa. W ocenie Sądu tłumaczenia gminy, że nie wysyłała zapytań ofertowych do innych podmiotów i nie uzyskała innych ofert, ani nie poinformowała potencjalnych oferentów w żaden sposób o planowanych wydatkach (bowiem posiada bogate doświadczenie i wiedzę odnośnie rynku usług budowlanych i współpracowała z rzeszą wykonawców świadczących usługi w postaci opracowywania projektów, studium wykonalności, wykonywania nadzoru inwestorskiego w tym wiedzę na temat cen tego typu usług i dlatego miała wiedzę na temat konkurencyjności) nie zasługiwały na uwzględnienie. Postępowanie w przedmiocie zwrotu przez beneficjenta dofinansowania uzyskanego w związku z realizacją projektów w ramach regionalnego Programu Operacyjnego ma specyficzny charakter. Zazębiają się tu elementy cywilnoprawne z elementami stosunku administracyjnego. Zgodnie z § 2 ust. 6 umowy o dofinansowanie środki są przekazywane zgodnie z zasadami programu, uszczegółowieniem programu oraz na warunkach określonych w umowie. Mocą tej umowy beneficjent zobowiązał się do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w tym do wyboru wykonawcy w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę. Przestrzegania przy wyborze wykonawcy i wydatkowaniu przez beneficjenta środków prawa wspólnotowego i krajowego m.in w zakresie zapewnienia zasad przejrzystości, jawności i ochrony uczciwej konkurencji oraz równości szans wykonawców na rynku ofert. Dołożenia wszelkich starań w celu uniknięcia konfliktów interesów rozumianych jako brak bezstronności i obiektywności przy wyłanianiu wykonawcy do realizacji usług, dostaw lub robót budowlanych (art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Zwrotu dofinansowania projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 dotyczyła także sprawa prowadzona pod sygnaturą **II SA/Go 122/13**. Decyzją z lipca 2013r. Zarząd Województwa orzekł o zwrocie przez beneficjenta (powiat) dofinansowania w określonej wysokości wraz z odsetkami. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że weryfikacja realizacji projektu

doprowadziła do ustalenia naruszenia procedury wydatkowania otrzymanych środków przez beneficjenta.

Stanowisko organu wyrażone w zaskarżonej decyzji Sąd uznał za prawidłowe.

Dokonanie przez skarżącego zmiany daty w ogłoszeniu o przetargu i zamieszczenie takiej informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, bez jednoczesnego ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych stanowiło naruszenie art. 38 ust. 41 pzp. Zmiana terminu składania ofert kwalifikowana jest jako istotna zmiana Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, wymagająca ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Powyższe uchybienie stanowiło naruszenie wynikającej z art. 7 ust. 1 pzp zasady równego traktowania wykonawców i mogło prowadzić do nieuzasadnionego wydatkowania środków unijnych.

Beneficjent dopuścił się również naruszenia art. 70 pzp, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza, niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Sąd wskazał, że tryb ten ma zastosowanie do typowych, o określonych standardach jakościowych towarów i usług. Przez „ustalone standardy jakościowe” rozumie się znormalizowane cechy dostaw lub usług, spełniające przeciętne wymagania stawiane dla danego asortymentu (grupy towarowej), dzięki którym nie jest wymagane indywidualne podejście do ich wykonania. Tryb z art. 70 pzp nie może być zatem stosowany do zamówień nietypowych, wymagających szczególnych kwalifikacji. Kategorie usług wymagające wiedzy eksperckiej, a także warunki udziału w postępowaniu, wskazujące na konieczność wylegitymowania się określonym doświadczeniem i wyspecyfikowanymi uprawnieniami świadczą, że usług objętych przedmiotem zamówienia nie sposób uznać za powszechnie dostępne. Przyjmuje się, że usługi projektowe, a także nadzór inwestorski, z powyższych przyczyn nie podlega pod tego typu usługi i tym samym niedopuszczalne jest zastosowanie do zamówienia tych usług trybu zapytania o cenę.

Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie **II SA/Go 449/13** była wydana przeciwko syndykowi masy upadłości decyzja zarządu województwa, działającego jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym, w przedmiocie zwrotu dofinansowania.

Oddalając skargę Sąd uznał, po przeanalizowaniu odpowiednich regulacji Prawa upadłościowego i naprawczego, że dopuszczalne było wszczęcie i prowadzenie przez

instytucję zarządzającą, po ogłoszeniu upadłości likwidacyjnej spółki, postępowania administracyjnego przeciwko syndykowi masy upadłości - celem zakończenia go decyzją w przedmiocie zwrotu dofinansowania udzielonego upadłemu beneficjentowi wydaną na podstawie art. 207 § 1 ustawy o finansach publicznych. Zaskarżona decyzja została prawidłowo skierowana do syndyka, bowiem ma on status procesowego reprezentanta upadłego. Z analizowanych regulacji Prawa upadłościowego i naprawczego wynika, iż syndykowi masy upadłości przysługuje legitymacja do występowania w tych postępowaniach. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż syndykowi przysługuje legitymacja formalna określana też jako podstawienie. Syndyk jest więc stroną w znaczeniu formalnym (procesowym), tzn. działa w postępowaniu we własnym imieniu. Natomiast stroną w znaczeniu materialnym, pomimo ogłoszenia upadłości, pozostaje upadły. On bowiem pozostaje podmiotem stosunku prawnego (w niniejszej sprawie: umowy o dofinansowanie), na tle którego wyniknął spór. Prowadzenie sporu przez syndyka lub przeciwko niemu odbywa się więc w odniesieniu do upadłego stosownie do art. 160 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego. Użyte w art. 144 ust. 2 tejże ustawy wyrażenie, iż postępowania dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu oznacza, że upadły będąc stroną w znaczeniu materialnym, pozbawiony jest legitymacji formalnej do występowania w tych postępowaniach. W odniesieniu do takiej decyzji obowiązkiem organu administracji publicznej jest jedynie wskazanie w niej upadłego jako strony w znaczeniu materialnym. Nie może przy tym budzić wątpliwości, zważywszy ma omówiony status prawny syndyka masy upadłości, iż taka decyzja nie będzie realizowana w odniesieniu do syndyka, ale majątku upadłego.

Z kolei przedmiotem skarg wniesionych w sprawach **II SA/Go 336/12** i **II SA/Go 337/13** była odmowa umorzenia należności z tytułu zwrotu płatności wynikającej z umów o dofinansowanie. Kwestią sporną pozostawały podstawy prawne i przesłanki umorzenia. W pierwszej kolejności Sąd z urzędu rozważył dopuszczalność udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji tych członków zarządu województwa (instytucji zarządzającej), którzy brali udział w wydaniu decyzji w pierwszej instancji.

Odnosząc się do tej kwestii skład orzekający wyraził pogląd, że zastosowanie, w przypadku instytucji zarządzającej, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wyłączenia organu (art. 27 § 1 w związku z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.) spowodowałoby skutek w postaci niemożności rozstrzygnięcia sprawy.

Wynika to z ustawowego składu liczebnego zarządu województwa (pięć osób), stąd powtórzenie części składu jest nieuniknione. Mając na względzie te szczególne zadania, za które odpowiada zarząd województwa działający w charakterze instytucji zarządzającej, rozpoznając ponownie sprawę - stosownie do art. 207 ust. 12 ustawy o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej u.f.p.) - jest on uprawniony do orzekania w sprawie także w sytuacji, gdy wszyscy jego członkowie lub niektórzy z nich, brali udział w wydaniu decyzji w pierwszej instancji.

Jeśli chodzi o elementy sporne Sąd wskazał, że do środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (art. 60 pkt 6 u.f.p.), zgodnie z art. 64 ust. 1 u.f.p., znajduje zastosowanie art. 55 tej ustawy przewidujący możliwość stosowania ulg. Przepis ten jednak zawiera jedynie katalog możliwych do zastosowania ulg, nie wskazano w nim jednak przesłanek, ani trybu umarzania, odraczania terminu, czy rozkładania należności na raty. Luka konstrukcyjna ustawy, niewystępująca w poprzednio obowiązującej ustawie o finansach publicznych, rodzi zatem pytanie, czy przesłanki umorzenia przedmiotowej należności regulują przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa, (tekst jedn. Dz.U z 2012 r. poz. 749; dalej o.p.), czy też przepisy art. 56 i 57 u.f.p. Po prezentacji różnic stanowiska doktryny Sąd opowiedział się za poglądem drugim, dopuszczając stosowanie w sprawie przepisów art. 55 oraz art. 56-59 u.f.p.

Skład orzekający zwrócił przy tym uwagę, że wymienione w art. 57 u.f.p. klauzule generalne różnią się od tych wskazanych w art. 56 ust. 1 pkt 5. Treść oraz kolejność przepisów wskazuje, że w art. 57 nastąpiło zawężenie okoliczności przedmiotowych (względy społeczne i gospodarcze) i podmiotowych (interes Skarbu Państwa) uzasadniających umorzenie należności. Przepisy te nie mogą być zatem wobec siebie konkurencyjne, bowiem przepis art. 57 u.f.p. stanowi *lex specialis* do art. 56 u.f.p.

Sąd uznał za niezasadny argument organu, że umorzenie należności rodzi ryzyko obciążenia instytucji zarządzającej kwotą umorzenia. Zgodnie z art. 70 ust. 1b Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) do obowiązków nałożonych na państwa członkowskie należy zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności. Na podstawie z art. 98 ust. 2 wskazanego rozporządzenia nr 1083/2006 państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Odrębną regulację w tym zakresie wprowadza prawo

krajowe, przewidując w art. 207 i n. u.f.p., postępowanie w przedmiocie zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przypadkach w nim wymienionych.

Efektywność lub skuteczność realizacji zarysowanych zadań zabezpiecza przewidziana w art. 70 ust. 2 wskazanego rozporządzenia subsydiarna odpowiedzialność państwa wobec Unii Europejskiej. W przypadku nieodzyskania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom przez państwo członkowskie, państwo członkowskie odpowiada za ich zwrot do budżetu Unii, jeżeli straty te powstały z winy lub niedbalstwa organów lub instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań w imieniu państwa. Jeśli państwo członkowskie uchyla się od wdrożenia procedury odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków finansowych, Komisja może wnieść do Trybunału skargę na naruszenie przez to państwo zobowiązań traktatowych (art. 258 TFUE) lub zawiesić terminu płatności okresowej (art. 92 ust. 1c rozporządzenia nr 1083/2006).

Ze wskazanych przepisów oraz innych przepisów prawa wspólnotowego nie wynika jednak zakaz wprowadzenia do prawa krajowego instytucji umorzenia należności podlegających zwrotowi lub korekcie (na zasadzie określonej przepisami art. 207 u.f.p. albo art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006). Problem ten nie był dotychczas przedmiotem sporów między Komisją Europejską, a krajami członkowskimi, co wskazuje, że tego typu regulacja została pozostawiona swobodzie państwa członkowskiego.

W ocenie Sądu skoro ustawodawca krajowy wprowadził do systemu prawa możliwość zastosowania ulg dotyczących należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich to znaczy, że instytucja ta może być stosowana w stosunku do podmiotów krajowych na warunkach określonych w tej ustawie. Przyjęcie prezentowanego przez organ rozumowania prowadziłoby do niemożności zastosowania ulgi w każdym przypadku wniosku dotyczącego należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, bez względu na zindywidualizowane i skonkretyzowane okoliczności i przesłanki umorzenia. Konkludując przesłanka, którą powołuje organ nie należy do katalogu przesłanek ustawowych warunkujących zastosowanie ulgi. Nie jest również przewidziana przepisami prawa unijnego, co prowadziło do uchylecia zaskarżonej decyzji.

W sprawie II SA/Go 762/13 Sąd rozstrzygnął problem prawny, wedle jakich przepisów prawa materialnego organ rozstrzyga sprawę administracyjną we

wznowionym postępowaniu. Podzielając pogląd judykatury przyjął, że nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy, organ powinien wydać tak jak gdyby sprawa ta nie była w danej sytuacji w ogóle rozstrzygnięta. Wniosek strony o przyznanie płatności na rok 2008 nie został załatwiony, co wymagało przesądzenia kwestii stanu normatywnego na podstawie którego sprawa winna być rozpatrzona przez organy administracji rolnej. Dotyczy to nowego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)", objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 40, poz. 329), które zastąpiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2007r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. Nr 68, poz. 448 ze zm.).

Wobec zmiany stanu prawnego istotne znaczenie dla wyboru prawa materialnego, według którego należało załatwić nierozpatrzony de facto wniosek strony z 2008 roku, ma postanowienie § 15 rozporządzenia z 2009r. W przepisie tym prawodawca przesądził, że do postępowań w sprawach przyznania płatności ONW, wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją administracyjną przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, stosuje się przepisy dotychczasowe. Takie unormowanie oznacza, że każdy wniosek o płatności, złożony przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2009r., lecz do tego czasu niezakończony ostateczną decyzją administracyjną, podlega rozpatrzeniu według regulacji obowiązującej przed wejściem w życie tegoż rozporządzenia. Wyeliminowanie z obrotu – we wznowionym postępowaniu – pierwotnej decyzji spowodowało konieczność zastosowania § 15 cytowanego wyżej rozporządzenia z 2009r.

W sprawie tej Sąd wyraził również pogląd, że płatności przysługują faktycznym użytkownikom gruntów rolnych. Za takim rozumieniem przemawia przede wszystkim okoliczność, że celem płatności (dopłat) jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o dopłaty. Zatem, aby zostać beneficjentem pomocy w ramach przedmiotowej płatności nie wystarczy być posiadaczem (samoistnym) działek rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale

należy je również rolniczo użytkować. Ta właśnie okoliczność powoduje, że organ rozpoznający wniosek pomocowy jest zobowiązany przede wszystkim ocenić, czy wnioskodawca faktycznie posiada grunty rolne, których ma dotyczyć płatność oraz czy utrzymuje wszystkie grunty zgodnie z normami, użytkując je rolniczo. Istotą przedmiotowych płatności jest więc to, że są one przyznawane osobie, która rzeczywiście użytkuje grunty, tzn. decyduje, jakie rośliny uprawiać, jakich dokonywać zabiegów agrotechnicznych, zbiera plony, utrzymuje grunty - zgodnie z normami – w dobrej kulturze rolnej.

Przedmiotem sporu w sprawie II SA/Go 564/13 była kwestia wystąpienia przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich za rok 2009 ze względu na toczące się przed Sądem Okręgowym - m.in. przeciwko skarżącemu - postępowanie karne. Zawieszając postępowanie organy powołały się na przepis art. 97 § 1 pkt 4 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Sąd uznał, że w postanowieniach organów nie zostało wykazane istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między postępowaniem karnym, a postępowaniem z wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich na rok 2009. W oparciu o wskazane przez organ okoliczności nie da się w żadnym razie ustalić, w jakim związku przyczynowym i zarazem materialnoprawnym pozostaje rozpoznanie wniosku skarżącego o przyznanie płatności z zagadnieniami prawnymi objętymi aktem oskarżenia. Brak bowiem konkretów dotyczących samego wniosku oraz przedmiotu postępowania karnego i postawionych w nim skarżącemu zarzutów. Co do związania zagadnieniem wstępnym rozstrzyganym przez sąd karny organ wypowiada się jedynie ogólnie wskazując, że w tym postępowaniu zostanie ustalone, czy złożone przez stronę dokumenty zostały sfalszowane, podrobione lub poświadczają nieprawdę, a tym samym, czy skarżący był uprawniony do otrzymania płatności. W uzasadnieniu postanowienia organu odwoławczego brak wyjaśnienia, jakie konkretne dokumenty objęte postępowaniem karnym stanowiły podstawę otrzymania przez skarżącego dopłat, za jaki okres, w jakim przedmiocie (rodzaju płatności), do jakiego gruntu, z jakiego tytułu i w jaki sposób lub na jakiej podstawie stwierdzenie fałszu tych dokumentów rzutuje w sposób bezpośredni na wniosek o płatność za rok 2009.

Wykazanie bezpośredniości tego związku i jego materialnoprawnej podstawy w odniesieniu do danego wniosku o płatność ma kluczowe znaczenia dla kontroli zasadności zawieszenia postępowania w sprawie. Tymczasem w kontrolowanych postanowieniach obu instancji nie zostało wykazane, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 97 § 1 pkt 4 w zw. z art 107 § 3 oraz art. 126 Kpa, istnienie owej bezpośredniej i materialnoprawnej zależności między rozstrzygnięciem sądu karnego, a rozpatrzeniem niniejszej sprawy administracyjnej. Przesłanki tej nie wypełnia powołanie się przez organ II instancji w końcowej części uzasadnienia postanowienia na zadania i obowiązki Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako instytucji odpowiedzialnej za wydatkowanie unijnych środków pomocowych.

Sąd nie podzielił stanowiska organów, że zagadnieniem wstępnym są fakty stwierdzone przez sąd karny w postępowaniu dowodowym. Zagadnienie wstępne ma charakter prawny i związane jest z bezpośrednim wpływem rozstrzygnięcia innego organu na sprawę administracyjną. To zaś, że wyniki postępowania dowodowego w sprawie karnej mogą determinować w jakiejś mierze ustalenia faktyczne sprawy administracyjnej, w szczególności przez to, że organ będzie mógł korzystać również z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie karnej i odnieść się do wyników tego postępowania oraz poczynionych w nim ustaleń, ma znaczenie wyłącznie faktyczne. Taki zaś związek nie odpowiada konstrukcji przesłanki, o której mowa w art. 97 § 1 pkt 4 kpa.

W sprawie II SA/Go 48/13 skarga została złożona na pismo, skierowane do skarżącej na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu rybackiego (Dz.U. z 2009r. Nr 72, poz. 619 ze zm.), stanowiące informację o odmowie przyznania wnioskowanego przez nią dofinansowania.

Uchylając zaskarżone pismo Sąd wskazał, iż instytucja zarządzająca pismem WW-2 wezwała wnioskodawczynię do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dokumentów. W piśmie tym zawarte zostało pouczenie, iż niezłożenie wyjaśnień/dokumentów skutkować będzie rozpatrzeniem wniosku o dofinansowanie w oparciu o posiadane dokumenty. Pouczenie to Sąd uznał za wadliwe. Stosownie bowiem do przepisu § 31 ust. 4 rozporządzenia z dnia 15 października 2009 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 - Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa zawartą

w programie operacyjnym "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013" (Dz. U. z 2009r. Nr 177, poz. 1371 ze zm.), jeżeli wnioskodawca pomimo wezwania, o którym mowa w ust. 3, nie usunął braków lub nie złożył wyjaśnień w wyznaczonym terminie, właściwy organ samorządu województwa ponownie wzywa go do usunięcia braków lub złożenia wyjaśnień, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. W myśl ust. 5 „jeżeli wnioskodawca pomimo ponownego wezwania, o którym mowa w ust. 4, do usunięcia braków lub złożenia wyjaśnień nie dokonał ich w terminie, właściwy organ samorządu województwa nie przyznaje pomocy; przepisy art. 14 ust. 4 i 5 ustawy stosuje się odpowiednio”. Przywołana regulacja ust. 5 § 31 rozporządzenia wskazuje jednoznacznie, iż sankcją za przekroczenie terminu do udzielenia wyjaśnień lub usunięcia braków wskazanych w wezwaniu jest odmowa przyznania pomocy. Udzielone skarżącej pouczenie wprowadzało ją w błąd, co do skutków jakie spowoduje złożenie wyjaśnień, czy usunięcie braków z przekroczeniem terminu. Wskazywało ono bowiem, iż wniosek o dofinansowanie zostanie rozpoznany, ale w oparciu o dokumenty i informacje już będące w posiadaniu instytucji zarządzającej, zatem z pominięciem tych, które złożone zostaną po upływie zastrzeżonego terminu. Tak sformułowane pouczenie wprowadzało też w błąd w kwestii dokonania przez jego adresata oceny, czy zachodzi konieczność złożenia (wraz ze spóźnionymi wyjaśnieniami, czy brakującymi dokumentami) wniosku o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności. Sąd uznał, iż w okolicznościach rozpoznawanej sprawy – z uwagi na wadliwe pouczenie - skarżąca mogła pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, iż jej wniosek, w sytuacji spóźnienia się z nadesłaniem wyjaśnień, zostanie rozpoznany w oparciu o już złożone dokumenty. O tym, jakie rzeczywiste skutki prawne (odmowa przyznania pomocy) wywołuje przekroczenie terminu do złożenia wyjaśnień, czy dokumentów na ponowne wezwanie, skarżąca powzięła wiadomość dopiero z zaskarżonego pisma. Wskazane uchybienie organu uniemożliwiło skarżącej złożenie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wyjaśnień/uzupełnienia braków przed zajęciem przez instytucję zarządzającą stanowiska o odmowie przyznania pomocy.

12. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

Spośród spraw oznaczonych symbolem 604 (działalność gospodarcza) dostrzeżenia wymagają rozpatrywane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Gorzowie Wlkp. sprawy dotyczące urządzania gier na automatach o niskich wygranych.

Na uwagę zasługuje m.in. wyrok wydany w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 327/13** w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie o zmianę zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych co do miejsc urządzania tych gier, zakończonego ostateczną decyzją dyrektora izby celnej. Organ, działając na podstawie art. 243 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), decyzją odmówił wznowienia postępowania w sprawie pierwotnie zakończonej wcześniejszą ostateczną decyzją dyrektora izby celnej. Uchylając zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję, Sąd wskazał, że w niniejszej sprawie zarówno w uzasadnieniu decyzji wydanej w pierwszej instancji, jak i po rozpatrzeniu odwołania dyrektor izby celnej doszedł do wniosku, że powołana we wniosku strony przesłanka z art. 240 § 1 pkt 11 o.p. nie wystąpiła, w związku z czym odmówił wznowienia postępowania na podstawie art. 243 § 3 o.p. Zdaniem Sądu, oznacza to, że organ na etapie badania dopuszczalności wniosku o wznowienie postępowania dokonał de facto oceny wystąpienia przesłanek z art. 240 § 1 o.p. Organ nie powinien oceniać istnienia przesłanek wznowienia, skoro nie zostało wydane postanowienie o wznowieniu postępowania. Kwestia, czy skarżąca spółka zasadnie dopatruje się wpływu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2012r. na treść ostatecznej decyzji kończącej postępowanie, którego wznowienia spółka się domagała, powinna zostać rozstrzygnięta w decyzji wydanej na podstawie art. 245 o.p.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie **II SA/Go 782/13** była z kolei decyzja o cofnięciu rejestracji automatu do gier o niskich wygranych wydana na podstawie art. 8, 23a ust. 7 oraz art. 129 ust. 1 i 3 9 ustawy o grach hazardowych (dalej u.g.h.). W ocenie Sądu dla oceny legalności postępowania i wydanych w nim decyzji istotne było, czy rejestracja automatu nastąpiła pod rządami wcześniejszej ustawy. W dacie dokonania rejestracji, aż do wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie nie stwierdzono niezgodności stanu kontrolowanego automatu z prawem, w szczególności z wymogami dotyczącymi maksymalnej stawki za jedną grę na automatach o niskich wygranych zawartymi w art. 2 ust. 2b ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004r. Nr 4, poz. 27 ze zm.).

W przedmiotowej sprawie organ zastosował nowe przepisy. Kwestia ta wymagała

wyjaśnienia. Ustawa o grach hazardowych w przepisach przejściowych utrzymała w mocy ważność dotychczasowych zezwoleń na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych do czasu ich wygaśnięcia na zasadach dotychczasowych (art. 117 i art. 129 u.g.h.), co oznacza, że utrzymane zostały w mocy certyfikaty użytkowanych automatów do gier o niskich wygranych. Zasadę tę potwierdził również art. 11 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 779; dalej ustawa nowelizująca).

W następstwie wskazanej noweli zmianie uległa treść art. 23 u.g.h. oraz dodano art. 23a do 23 f. Przepis art. 14 ustawy nowelizującej wprowadził zasadę, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy ustawy o grach hazardowych w brzmieniu nadanym nowelą. Słusznie organy przyjęły, że po wejściu w życie nowelizacji, to jest od dnia 14 lipca 2011r. należało w sprawie stosować przepisy ustawy o grach hazardowych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Treść noweli została notyfikowana przed Komisją Europejską w dniu 16 września 2010 r. pod numerem 2010/0622/PL, co w zakresie przepisów w niej zawartych eliminuje problem skutków braku notyfikacji, dotyczących pozostałych przepisów ustawy o grach hazardowych o charakterze technicznym.

Z art. 23a ust. 3 u.g.h. wynika, że rejestracja urządzenia do gier lub automatu możliwa jest tylko w sytuacji, gdy takie urządzenia spełniają warunki określone w ustawie, na podstawie opinii jednostki badającej, upoważnionej do badań technicznych automatów i urządzeń do gier. Wprowadzenie w ustawie trybu cofania rejestracji spowodowało konieczność wydania nowego rozporządzenia wykonawczego (art. 23d u.g.h.), co nastąpiło dopiero w dniu 9 marca 2012r. W wydanym przez Ministra Finansów rozporządzeniu w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (Dz.U. Nr 102, poz. 946), które weszło w życie 10 kwietnia 2012r. rozwiewając całkowicie wątpliwości w zakresie warunków rejestracji automatów do gier czy jej cofania.

W ocenie Sądu normatywny wzorzec kontroli wyznacza przepis art. 129 ust. 3 stanowiący, że przez gry na automatach o niskich wygranych rozumie się gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł. Uznanie, że przepisy art. 129 ust. 1 i 3 u.g.h. znajdują zastosowanie do automatów zarejestrowanych przed dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych wymagało rozważenia kwestii, czy przepisy te mają charakter techniczny

w rozumieniu norm Dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., gdyż - jako zawarte w pierwotnym tekście ustawy o grach hazardowych i inaczej niż normy wprowadzone ustawą nowelizacyjną - nie były przedmiotem notyfikacji. W stosunku do obu przepisów zachodzi potrzeba wyjaśnienia, czy mogą być one przepisami technicznymi.

Uwzględniając skargę Sąd wskazał, że ustalenia, czy przepisy art. 129 ust. 1 i 3 u.g.h. mają charakter techniczny w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, mogą dokonać wyłącznie organy, mając ku temu odpowiednie kompetencje i narzędzia do zbadania ich oddziaływania na zachowania użytkowników (grających) i podmiotów urządzających gry. Tymczasem kwestie te nie zostały w sprawie wyjaśnione.

13. Sprawy z zakresu ewidencji ludności oraz aktów stanu cywilnego

W sprawach regulowanych przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) kontroli Sądu poddane zostały sprawy dotyczące zameldowania na pobyt stały oraz wymeldowania, bądź odmowy wymeldowania z tego pobytu. Uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania dotyczyła sprawa o sygn. akt **II SA/Go 825/13**, zaś do kwestii ustalenia i oceny, czy opuszczenie danego lokalu miało charakter trwały i dobrowolny sprowadzała się m.in. istota spraw o sygn. akt **II SA/Go 186/13** oraz **II SA/Go 258/13**. W jednej ze spraw z omawianego zakresu (**II SA/Go 683/13**) Sąd wypowiedział się w kwestii prawnej możliwości wprowadzenia do treści aktu urodzenia, sporządzonego pod rządami dekretu z dnia 25 września 1945r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 48, poz. 272 ze zm.), drugiego imienia matki wnioskodawcy. Zaznaczyć przy tym należy, iż w ostatnich latach odnotowano znaczny spadek wpływu spraw z omawianego zakresu.

Wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 825/13** sąd oddalił skargę na decyzję wojewody utrzymującą w mocy decyzję burmistrza uchylającą czynność materialno-techniczną polegającą na zameldowaniu skarżącego na pobyt stały.

Zdaniem Sądu bez znaczenia w sprawie o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania - w przeciwieństwie do spraw o wymeldowanie – pozostaje przyczyna, która spowodowała, że dana osoba nie przebywa pod wskazanym w zgłoszeniu adresem. Osoba ubiegająca się o zameldowanie powinna zamieszkiwać pod danym adresem w czasie dokonywania zameldowania. Ma ono bowiem potwierdzić stan

aktualny, a nie przeszły lub przyszły. Nie jest też wystarczającą przesłanką dla zameldowania sam zamiar zamieszkania pod danym adresem, a w powyższej sprawie z samych oświadczeń skarżącego wynikało, iż miał on w chwili zameldowania jedynie wolę przebywania w spornym lokalu. Kwestia konfliktu pomiędzy współwłaścicielami spornej nieruchomości przejawiającego się w niewpuszczaniu jednego z nich ma charakter sporu cywilnoprawnego i należy do kompetencji sądów powszechnych. Okoliczność ta nie może być przedmiotem postępowania o uchylenie czynności zameldowania, które sprowadza się tylko do badania i ustalania, czy osoba ubiegająca się o zameldowanie spełniała wszystkie przesłanki zameldowania określone w ustawie o ewidencji ludności.

Skoro skarżący nie przebywał w spornym lokalu w chwili zgłoszenia zameldowania to tym samym zaszły przesłanki do stwierdzenia, iż czynność materialno-techniczna polegająca na zameldowaniu skarżącego była wadliwa (nieważna) od samego początku (*ex tunc*) i winna zostać uchylona na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Organy obu instancji prawidłowo zinterpretowały i zastosowały obowiązujące przepisy ustawy o ewidencji ludności.

W sprawie **II SA/Go 186/13** Sąd stwierdził, że decydujące znaczenie dla spełnienia przesłanki z przepisu art. 15 ust. 2 ww. ustawy ma dokonana przez właściwy organ ocena trwałości opuszczenia lokalu. Należy przez nią rozumieć przebywanie poza miejscem stałego zameldowania z równoczesnym brakiem woli, zamiaru stałego w nim przebywania. Istnienie takiego zamiaru oceniać należy nie tyle poprzez słowne zapewnienia osoby wobec której prowadzone jest postępowanie w sprawie wymeldowania, lecz poprzez całokształt okoliczności sprawy, w szczególności podejmowane przez nią prawem przewidziane środki w celu obrony swoich praw do przebywania w lokalu. Środek taki przewidziany został przez ustawodawcę w art. 344 § 1 kc, na mocy którego przeciwko temu, kto samowolnie naruszył posiadanie, jak również przeciwko temu, na czyją korzyść naruszenie nastąpiło, przysługuje posiadaczowi roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń. Roszczenie to wygasa, jeśli nie będzie dochodzone w ciągu roku od chwili naruszenia (art. 344 § 2 kc). Wytoczenie powództwa posesoryjnego suponuje domniemanie, iż dana osoba, korzystając z przysługującego jej środka prawnego stara się powrócić do lokalu, z którego wbrew swojej woli została usunięta. W niniejszej sprawie mąż skarżącej składając do Sądu Rejonowego we wrześniu 2012r. pozew o ochronę naruszonego posiadania podjął działania, które okazały się nieskuteczne, bowiem już

przed wydaniem zaskarżonej decyzji Wojewoda powziął wiedzę, że sąd zarządził zwrot powodowi złożonego przez niego pozwu.

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawie uznać należy, że niezuzupełnienie przez męża skarżącej w określonym terminie braków formalnych pozwu o ochronę naruszonego posiadania stanowi wyraz jego rezygnacji z podjęcia środków prawnych zmierzających do odzyskania posiadania, a w konsekwencji braku realnej woli powrotu do lokalu. Wniesienie pozwu o przywrócenie naruszonego posiadania, zwróconego następnie z uwagi na niezuzupełnienie jego braków formalnych, stanowi działanie iluzoryczne, oznaczające, iż strona pogodziła się z zaistniałym stanem rzeczy i utraciła więź z lokalem.

W sprawie **II SA/Go 258/13** Sąd stwierdził, że przesłanka opuszczenia miejsca pobytu stałego w rozumieniu przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych jest spełniona wówczas, jeżeli opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne. Bez jednoczesnego zaistnienia obu tych przesłanek tj. dobrowolności i trwałości nie może być mowy o opuszczeniu przez stronę dotychczasowego miejsca zamieszkania dającego podstawę do orzeczenia przez organ o wymeldowaniu. Sąd nie podzielił stanowiska organów obu instancji, że opuszczenie przez skarżącą wraz z synami przedmiotowego lokalu, nosiło znamiona opuszczenia trwałego i dobrowolnego. Uznał, że skarżąca została usunięta z lokalu w drodze przymusu fizycznego i psychicznego, czego nie można uznać za opuszczenie dotychczasowego miejsca stałego pobytu. Nie jest bowiem dobrowolnym takie opuszczenie lokalu, do którego strona została zmuszona, jeżeli podjęła przewidziane prawem środki w celu obrony swych praw do przebywania w tym lokalu, albo jeżeli fakt zmuszenia do opuszczenia lokalu jest oczywisty lub został stwierdzony w postępowaniu karnym lub cywilnym.

Z analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że strona opuściła mieszkanie w styczniu 2008r. We wszystkich pismach procesowych podkreślała, że nie uczyniła tego dobrowolnie, ale na skutek agresywnego zachowania jej męża. Skarżąca wystąpiła jeszcze w 2008r. przeciwko mężowi z powództwem o rozwód. Wyrokiem Sądu Okręgowego z kwietnia 2010r. rozwiązano małżeństwo strony przez rozwód z wyłącznej winy męża skarżącej. Z ustaleń Sądu przedstawionych w uzasadnieniu ww. wyroku wynika, że małżeństwo stron od samego początku nie funkcjonowało prawidłowo, gdyż często dochodziło do kłótni, awantur, rękoczynów, co było wynikiem nadużywania alkoholu przez męża skarżącej, który pod jego wpływem stawał się agresywny i bił ją. Skarżąca uciekała wówczas z domu, szukając pomocy

u sąsiadów, gdzie starała się przeczekać napady agresji męża. Sytuacja w małżeństwie skarżącej pogorszyła się po urodzeniu drugiego syna, zdarzało się, że starszy syn stawał w obronie matki i wówczas mąż skarżącej swoją agresję kierował w jego stronę. Do ostatniej awantury doszło w styczniu 2008r., kiedy to skarżąca została pobita, a starszy syn wybiegł z domu, aby zadzwonić z prośbą o interwencję Policji. Po tym zdarzeniu skarżąca wyprowadziła się ze spornego mieszkania i już do niego nie powróciła, obawiając się o zdrowie swoje i synów. Skarżąca wystąpiła również przeciwko byłemu mężowi z powództwem o eksmisję. Wyrokiem zaocznym z października 2010r. Sąd Rejonowy nakazał mu opróżnienie i opuszczenie lokalu mieszkalnego. Skarżąca w 2012r. skierowała również do Sądu Rejonowego pozew o ustalenie istnienia stosunku najmu. W ocenie Sądu, w takich okolicznościach sprawy trudno zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że wyprowadzenie się skarżącej ze spornego lokalu mieszkalnego miało charakter dobrowolny, że skarżąca uczyniła to w celu poprawienia komfortu życiowego przez uniknięcie konfliktowych sytuacji. Z zebranych w sprawie dowodów wynika niewątpliwie, iż w rodzinie skarżącej od wielu lat istniał silny konflikt i dochodziło do licznych awantur, w czasie których mąż stosował w stosunku do skarżącej przemoc fizyczną i psychiczną.

W stanie faktycznym sprawy o sygn. akt **II SA/Go 683/13** organy odmówiły uzupełnienia treści aktów urodzeń skarżących poprzez wpisanie drugiego imienia matki wskazując, że w czasie, w którym zostały zarejestrowane przedmiotowe akty urodzeń, to jest od 15 lutego 1947r. do 1 lutego 1955r. obowiązywały zasady rejestracji stanu cywilnego określone art. 61 ppkt c) dekretu z dnia 25 września 1945r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 48, poz. 272 ze zm.), na mocy którego *w akcie urodzenia dopuszczalne było wpisanie tylko jednego imienia rodzica*. Zmiana w tym zakresie nastąpiła dopiero z dniem 1 marca 1987r., z dniem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 29 września 1986r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2011r., Nr 212, poz. 1264). Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy w akcie urodzenia zamieszcza się imię (imiona) każdego z rodziców. Dotyczy to jednak tylko aktów urodzeń zarejestrowanych w dacie obowiązywania niniejszej ustawy.

Zdaniem Sądu, stanowisko organów, oparte wyłącznie na językowych dyrektywach wykładni, nie jest zasadne. Przepisy powołanego dekretu należy interpretować tak, aby w możliwie najwyższym stopniu uczynić zadość tej zasadzie. Zawarte w art. 61 ppkt c) tego dekretu wyrażenie „imię” należy więc odczytywać w ten sposób, że jeżeli danej osobie (w tym przypadku rodzicowi osoby, dla której sporządza się na podstawie

dekretu akt urodzenia) w chwili urodzenia nadano dwa imiona, to jako „imię” rodzica należało właśnie te imiona wpisać. Użycie przez prawodawcę w przepisach dekretu liczby pojedynczej zamiast mnogiej nie może być traktowane jako zamierzone i racjonalne, gdyż żadne przekonywujące argumenty za takim rozwiązaniem nie przemawiają. Tezę tę potwierdza treść pierwszego zdania art. 61 dekretu, gdzie zawarto zalecenie, aby dane w akcie urodzenia wpisywać „z możliwie największą dokładnością” oraz praktyka wpisywania lub uzupełnianiu aktów stanu cywilnego w innych częściach kraju, aprobowana przez orzecznictwo.

14. Sprawy inne

W sprawach niekwalifikujących się do uprzednio przedstawionych części niniejszej Informacji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. wypowiedział się m.in. co do następujących zagadnień:

W sprawie **II SA/Go 44/13** Sąd oddalił skargę na postanowienie komisarza wyborczego w przedmiocie odrzucenia wniosku inicjatora referendum. Istotną w sprawie okazała się wykładnia terminu „złożenie podpisu”. Sąd wskazał, że brak jest legalnej definicji „prawidłowo złożonego podpisu”. Wykładania art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 6 i art. 22 ust. 5 ustawy o referendum lokalnym prowadzi do wniosku, iż za „prawidłowo złożony podpis” nie można przyjąć tylko i wyłącznie własnoręcznego podpisu, o którym mowa w art. 14 ust. 4 ustawy, skoro wśród danych zbieranych przez inicjatora referendum znajduje się nie tylko sam podpis, ale także inne dane tj. nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer PESEL, a te dane dopiero potwierdzane są własnoręcznym podpisem. Tym samym podpisy, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy nie mogą oznaczać jedynie podpisów sensu stricto. Podpis i dane osobowe są elementami ze sobą powiązаныmi i współistniejącymi, a uchybienia dotyczące któregośkolwiek z tych elementów skutkują uznaniem podpisu za nieprawidłowo złożony. Interpretacja taka związana jest z celem jakie przedmiotowy podpis spełnia. Stanowi on wyraz poparcia dla podjętej inicjatywy przeprowadzenia referendum, a osoba je składająca musi być w związku z tym możliwa do zidentyfikowania. Sam podpis, a także niepełne dane (imię, nazwisko, numer PESEL czy też adres zamieszkania), uznać należy za niewystarczające do takiej identyfikacji. W sprawie zostało zgłoszone zdanie odrębne dotyczące rozpoczęcia obliczania biegu terminu skargi na postanowienie Komisarza wyborczego. Sąd przyjął, że wykładnia systemowa art. 9 § 1 kodeksu

wyborczego, nakazującego złożenie skargi bezpośrednio w siedzibie sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, pozwala na uznanie za skuteczne złożenie także w placówce pocztowej, jak stanowi o tym art. 83 § 1 ppsa oraz 57 § 5 kpa. W zdaniu odrębnym podniesiono, że przepis art. 9 § 1 kodeksu wyborczego stanowi *lex specialis* dlatego przepisy innych ustaw nie znajdują zastosowania. Skoro skargę złożono wadliwie w placówce pocztowej, bieg 14 dniowego zamiast od tego dnia prawidłowo należy liczyć dopiero od dnia wpłynięcia do sądu. Dlatego pomimo, że skargę złożono w placówce pocztowej przed upływem 14 dni, należało ją odrzucić, albowiem do sądu wpłynęła po tym terminie.

Przedmiotem postępowania w sprawie **II SA/Go 524/13** była decyzja kolegium, którą organ utrzymał w mocy decyzję starosty odmawiającą przyznania działki o pow. 0.50 ha na podstawie art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U z 2008r. Nr 50, poz. 291). Uprawnienie do żądania bezpłatnego przekazania działki pozostawionej rolnikowi do dożywotnego użytkowania uzależnione jest od zaistnienia łącznie dwóch przesłanek – wnioskodawca musi być zstępnym osoby, której przysługiwało prawo bezpłatnego dożywotnego użytkowania działki i jednocześnie faktycznie władać nią w zakresie odpowiadającym uprawnieniom przysługującym zmarłemu rolnikowi. To znaczy najpóźniej z chwilą śmierci uprawnionego rolnika działka gruntu pozostająca w dożywotnim użytkowaniu powinna zostać przejęta w posiadanie przez zstępnego i być nieprzerwanie użytkowana zgodnie z jej przeznaczeniem. W przedmiotowej sprawie Sąd wziął pod uwagę, że przed sądem rejonowym rozpatrywana była sprawa o ustalenie nieważności czynności prawnej polegającej na sprzedaży działki nr 319 i które to powództwo skarżącego zostało oddalone. W prawomocnym wyroku i uzasadnieniu tego wyroku sąd cywilny wskazał, że działką rentową przyznaną ojcu skarżącego nie była wskazywana przez niego działka o nr 319, ale pierwotnie działka nr 32 o pow. 50 arów, która następnie została wymieniona na działkę o nr 120/1 o tej samej powierzchni. Obie te działki leżą w innych częściach miejscowości, niż żądana działka 319. Organy nie miały możliwości zastosowania art. 118 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i przyznania skarżącemu działki nr 319. Należało uznać, że nie ma potrzeby ustalenia, czy skarżący faktycznie władał przedmiotową działką, ani też jaki był zakres korzystania z niej. Brak było podstawowej przesłanki, od której uzależnione jest przyznanie działki osobie zstępnej na własność, nie zostało dostatecznie potwierdzone, że działka 319 pozostawała w dożywotnim użytkowaniu ojca skarżącego.

W sprawie o sygn. akt II SA/Go 781/13 spółka jawna wystąpiła z wnioskiem do prezydenta miasta o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego działki w prawo własności, załączając odpis księgi wieczystej, z którego wynikało, że opisana powyżej działka gruntu o powierzchni 392 m² stanowi własność Skarbu Państwa, a użytkownikiem wieczystym jest wnioskująca o przekształcenie spółka. Decyzją prezydenta - działającego na podstawie art. 1 ust.1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) - odmówiono spółce przekształcenia prawa użytkowania wieczystego wymienionej działki gruntu w prawo własności. W uzasadnieniu prezydent wskazał, że wnioskująca o przekształcenie jest spółką osobową, która ma tylko niektóre cechy osobowości prawnej (m.in. może nabywać prawa, zawierać umowy i występować przed sądem), jednak nie posiada osobowości prawnej, a tym samym nie jest osobą prawną, nie jest też osobą fizyczną. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu roszczenie o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność przysługuje jedynie osobie fizycznej i osobie prawnej. Orzeczenie to samorządowe kolegium odwoławcze jako organ II instancji utrzymało w mocy, akceptując powyższą argumentację. W przekonaniu kolegium, w niniejszej sprawie nie ma zastosowania przepis art. 331 § 1 k.c., gdyż dotyczy on sfery stosunków cywilnoprawnych. Postępowanie w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ma od jego wszczęcia do zakończenia charakter administracyjny i w pełni podlega regulacjom postępowania administracyjnego.

Sąd podniósł w uzasadnieniu, iż organem właściwym do rozpoznania odwołania od tejże decyzji jest nie samorządowe kolegium odwoławcze, ale z mocy art. 3 ust. 1 a ustawy o przekształceniu wojewoda. Przepis art. 3 ust. 1a ustawy o przekształceniu, wskazujący wojewodę jako organ wyższego stopnia w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wprowadzony został przez art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1590) i wszedł w życie z dniem 7 stycznia 2010 r. Jak wynika z projektu ustawy nowelizującej: "przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu został doprecyzowany poprzez wskazanie, że zadania nałożone wyżej wymienioną ustawą starosta wykonuje jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Takie doprecyzowanie przepisu jest konieczne ze względu na pojawiające się spory kompetencyjne (między samorządowym kolegium odwoławczym, a wojewodą), dotyczące wskazania organu wyższego stopnia właściwego w sprawach

rozstrzyganych przez starostę na mocy wyżej wymienionej ustawy. Zaproponowane brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu jednoznacznie wskazuje, że organem odwoławczym od decyzji wydanych przez starostę jest wojewoda". Skutkiem tego zaniedbania jest rozpoznanie odwołania i wydanie zaskarżonej decyzji przez organ niewłaściwy rzeczowo.

Wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt **II SA/Go 662/13** Sąd uchylił postanowienie Kierownika ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych utrzymujące w mocy postanowienie o odmowie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia z tytułu pracy przymusowej.

Zaskarżone postanowienie zostało bowiem wydane przez pracownika podlegającego wyłączeniu na mocy art. 24 § 1 pkt 5 kpa, który stanowi, iż pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Powyższe brzmienie art. 24 §1 pkt 5 kpa wprowadzone zostało ustawą z dnia 3 grudnia 2010r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2011r. Nr 6, poz. 18). Poprzednio bowiem wyłączeniu podlegał pracownik, który brał udział w wydaniu decyzji w I instancji. Do postępowania w sprawie wznowienia mają zastosowanie przepisy dotyczące wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegialnego. Przemawia za tym właśnie nowe brzmienie art. 24 § 1 pkt 5 kpa wprowadzone wspomnianą powyżej ustawą z dnia 3 grudnia 2010r., przesądzające o wyłączeniu z mocy prawa tego pracownika w sprawach wznowienia postępowania.

Sąd przyjął również, iż wykładnia art. 24 § 1 pkt 5 kpa dokonana w zgodzie z art. 7 i art. 8 kpa wymaga, aby pod pojęciem „w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” rozumieć też sytuację, w której pracownik (członek organu kolegialnego) kontroluje, w trybie wznowienia postępowania, czy też stwierdzenia nieważności decyzji, prawidłowość wydanej z jego udziałem decyzji. Kontrola decyzji w trybach nadzwyczajnych wprawdzie ograniczona jest do określonych przesłanek, jednak zasada praworządności wymaga, aby tej oceny dokonał bezstronny organ.

Przedmiotem sprawy o sygn. **II SA/Go 517/13** była decyzja komendanta placówki straży granicznej wydana na podstawie art. 98 ust. 1, art. 97 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (Dz.U z 2011r. Nr 264, poz. 1573) o zobowiązaniu obywatelki Ukrainy do opuszczenia terytorium RP w związku z tym, że wykonywała pracę na podstawie umowy o pracę w której określono stawkę

godzinową wynagrodzenia w wysokości 9 zł, a w przedłużonym zezwoleniu na pracę określono wynagrodzenie brutto nie niższe niż 10,35 zł za godzinę pracy. Organ przyjął, że wykonywała pracę na rzecz spółki z o.o. nielegalnie – niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Stanowisko to podzielił organ II instancji. W ocenie składu orzekającego w tej sprawie wysoce niewystarczające jest wydanie decyzji zobowiązującej skarżącą do opuszczenia terytorium RP wyłącznie w oparciu o wynik porównania wynagrodzenia godzinowego określonego w zezwoleniu z wynagrodzeniem określonym w umowie o pracę. Nie można bowiem uznać za prawidłowe stanowisko organów, zgodnie z którym w sytuacji, gdy umowa o pracę zawarta z cudzoziemcem opiewa na kwotę niższą, niż wskazana w zezwoleniu na pracę to automatycznie mamy do czynienia z wykonywaniem pracy w sposób nielegalny. Sąd podkreślił, że organy w niedostateczny sposób ustaliły stan faktyczny niniejszej sprawy bowiem nie zbadały, czy między skarżącą, a pracodawcą istniały inne, ustne, bądź faktyczne ustalenia co do dodatkowych świadczeń obciążających pracodawcę, jak np. zapewnienie zakwaterowania pracownikowi. Uszło uwadze orzekających organów, iż adres zamieszkania skarżącej w Polsce jest tożsamy z adresem zatrudniającego pracodawcy. Świadczenie to o ile obciążało pracodawcę składałoby się na treść stosunku pracy i winno być uwzględnione przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia cudzoziemca.

W sprawie **II SA/Go 151/13** Sąd uznał, że skarga o wymierzenie organowi administracyjnemu grzywny z tytułu niewykonania wyroku sądu może odnieść zamierzony skutek jedynie do czasu wydania danego aktu. Za taką interpretacją przemawia sformułowanie art. 154 § 1 ppsa oraz a contrario treść § 3 tegoż artykułu, na mocy którego wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi, o której mowa w § 1, nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi. Sąd nie może jej wymierzyć, jeżeli wniesienie skargi nastąpiło po wykonaniu wyroku. Wynika to z wykładni funkcjonalnej przepisu, gdzie głównym ratio legis jest przymuszenie organu do wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Zastosowanie zaś środka przymusu jest aktualne wówczas, gdy określony podmiot nie wykonał czynności, której wykonanie przez zastosowanie tego środka ma być wymuszone. Niewykonanie wyroku ma miejsce zarówno wtedy, gdy organ nie wykonał orzeczenia w ogóle, jak i wtedy, gdy organ wykonał orzeczenie, ale z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Przy czym w sytuacji, gdy sąd nie określił terminu wydania aktu lub podjęcia czynności, zastosowanie w sprawie znajdują terminy ustawowe

przewidziane przez ustawodawcę w art. 35 kpa. Niezastosowanie się do oceny prawnej sformułowanej w wyroku sądu może być zwalczane jedynie w drodze postępowania instancyjnego i stanowić podstawę uchylenia decyzji.

W sprawie **II SAB/Go 50/12** Sąd stwierdził, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego będąc podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji mającej charakter informacji publicznej, zobowiązany był rozpoznać wniosek skarżącego - na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej - o wydanie będącej w jego posiadaniu kserokopii pozwolenia na użytkowanie obiektu. Organ powinien był albo udzielić informacji, co jest czynnością materialno-techniczną, albo decyzją administracyjną odmówić udostępnienia informacji (art. 16 ust. 2 ustawy).

Sąd stwierdził, że sama decyzja o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie jako przejaw woli organu administracyjnego w określonej sprawie, stanowi informację publiczną. Decyzje rozstrzygają sprawy administracyjne i jako akty administracyjne indywidualne bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej stanowią dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 pkt 4a ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W sprawie **II SAB/Go 45/13**, oddalając skargę, Sąd wskazał, że przewlekłość postępowania jest nową instytucją wprowadzoną do kpa. Ustawodawca modyfikując instytucję bezczynności dodał nieznanne poprzedniemu stanowi prawnemu pojęcie przewlekłości, jednak nie zdecydował się na sformułowanie jego definicji legalnej.

Przewlekłym prowadzeniem postępowania jest podejmowanie w toku postępowania czynności zbędnych lub wykonywanie czynności pozornych, a także powstrzymywanie się od podejmowania czynności niezbędnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co w konsekwencji prowadzi do nieracjonalnego przedłużenia terminu jej załatwienia. Elementem obiektywnym przewlekłości postępowania jest mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Pod pojęciem przewlekłości postępowania administracyjnego rozumie się stan, w którym organ administracji nie załatwia sprawy w terminie i jednocześnie nie pozostaje w bezczynności, co oznacza, że podejmowane przez organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją wymaganą w art. 12 k.p.a. ustanawiającym zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy.

Sąd wskazał, że czym innym jest bezczynność, która oznacza brak jakiegokolwiek aktywności organu administracji w danej sprawie.

Wydanie decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego powoduje, iż zobowiązanie organu do wydania aktu w określonym terminie staje się bezprzedmiotowe i postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Nie zwalnia to jednak Sądu od orzeczenia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Z analizy przepisu art. 149 § 1 p.p.s.a. wynika, że uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może polegać na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa albo, że naruszenie prawa nie było rażące, mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu. W konsekwencji uwzględnieniem skargi, w rozumieniu art. 149 p.p.s.a. jest również stwierdzenie, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzenie organowi grzywny. Odmienna wykładnia art. 149 p.p.s.a. prowadziłaby do pozbawienia strony możliwości dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 417(1) § 3 kc, za szkodę, której źródłem jest niewydanie orzeczenia lub decyzji, a także wypaczałaby sens wprowadzonych zmian w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksie postępowania administracyjnego.

VI. Działalność pozaorzecznicza Sądu.

1. Działalność Wydziału Informacji Sądowej.

W 2013 r. Wydział Informacji Sądowej WSA w Gorzowie Wielkopolskim realizował czynności określone w szczególności w § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1646), 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, obsłudze medialnej Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej oraz wykonywaniu obowiązków administratora systemu informatycznego. W sekretariacie Wydziału III udzielano odpowiedzi na pytania zadawane osobiście, telefonicznie i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Bieżące informacje o działalności tutejszego Sądu były udostępniane również w ramach Biuletynu Informacji Publicznej oraz za pośrednictwem ogólnodostępnej strony internetowej, pod adresem: www.gorzow.wsa.gov.pl. Do stałych zadań Wydziału Informacji Sądowej należało także udostępnianie stronom i pełnomocnikom akt spraw toczących się przed tutejszym Sądem.

Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej działając jako Rzecznik Prasowy Sądu udzielał informacji dotyczących wydawanych przez Sąd orzeczeń, co dotyczyło przede wszystkim spraw budzących zainteresowanie opinii publicznej.

W omawianym okresie sprawozdawczo-statystycznym Wydział Informacji Sądowej udzielał odpowiedzi na pisma, które wpłynęły do WSA w Gorzowie Wielkopolskim w trybie skargowym i wnioskowym, a nadto udzielał innych informacji oraz wyjaśnień, dotyczących np. właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, sposobu i trybu wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz różnych kwestii procesowych.

Sprawy załatwiane przez Wydział Informacji Sądowej WSA w Gorzowie Wielkopolskim to także wnioski o udzielenie informacji publicznej, których w 2013 r. zarejestrowano 8. Wszystkie wnioski zostały załatwione przez udostępnienie żądanej informacji albo w formie odesłania zainteresowanej osoby do wiadomości umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej lub w Centralnej Bazie Orzeczeń

Sądów Administracyjnych. Wnioski załatwiano w formie tradycyjnej (pisma), jak i elektronicznej, na podany przez wnioskodawcę adres poczty elektronicznej.

Tak jak w poprzednich latach, zainteresowanie wnioskodawców dotyczyło danych statystycznych związanych z działalnością sądów administracyjnych. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej odnosiły się do danych dotyczących m.in. wpływu i sposobu załatwienia spraw na posiedzeniach mediacyjnych, czy informacji dotyczących podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia.

W ramach dostępu do informacji publicznej udzielano odpowiedzi na wnioski o udostępnienie danych statystycznych dotyczących wpływu i sposobu załatwiania określonych kategorii spraw administracyjnych, zaskarżeń aktów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, czy rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach określonych rodzajów.

W 2013 roku, podobnie jak w poprzednich latach, nie wydano żadnej decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W wykonaniu Zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet Wydział Informacji Sądowej realizował zadania polegające na anonimizacji i zatwierdzaniu do publikacji wydanych przez tutejszy Sąd orzeczeń w bazie orzeczeń.

W oparciu o przepis art. 13 pkt 5 w związku z art. 15 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007r. Nr 68, poz. 449 ze zm.) Wydział Informacji Sądowej przesyłał do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego prawomocne wyroki uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego.

Wydział Informacji Sądowej sporządza analizy i informacje statystyczne dotyczące działalności orzeczniczej Sądu. Prowadzi również bibliotekę sądową, w której są gromadzone zbiory zawierające przepisy prawa krajowego i wspólnotowego oraz komentarze i publikacje naukowe, przydatne w realizacji zadań, w tym w działalności orzeczniczej Sądu. W tym zakresie WIS służy pomocą i informacją sędziom i pracownikom a także dokonuje analizy wydawnictw, przedstawia propozycje zakupów poszczególnych publikacji i realizuje zakupy.

2. Konferencje i szkolenia.

14 marca 2013 r. w Krakowie zorganizowano spotkanie czesko-polskiej grupy roboczej sędziów sądów administracyjnych, którego celem była prezentacja i dyskusja nad modelami organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w sąsiednich krajach. W spotkaniu uczestniczyli sędziowie WSA w Gorzowie Wlkp.: sędzia WSA Krystyna Skowrońska-Pastuszko – Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej oraz sędzia WSA Alina Rzepecka.

4 – 5 kwietnia 2013 r. w siedzibie WSA w Gorzowie Wielkopolskim odbyły się "IV Warsztaty Sędziowskie".

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego wygłosił referat wprowadzający do dyskusji pt. „Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne w świetle Konstytucji RP”. Prezes WSA w Poznaniu sędzia NSA Jerzy Stankowski przedstawił wybrane zagadnienia dotyczące problemu konstytucyjności § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002r., Nr 75 poz. 690); problem oceny czy postępowanie podejmowane przez organy nadzoru budowlanego na skutek zawiadomienia strony jest postępowaniem prowadzonym z urzędu czy na wniosek oraz sposobu dokonywania oszacowania wartości nieruchomości po podziale. Po części wykładowej odbył się panel dyskusyjny, podczas którego zaprezentowano następujące zagadnienia:

- „Zmiany w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych ocena kandydatów na stanowisko sędziego” (sędzia SO w Poznaniu Jarema Sawiński);
- „Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania art. 149 p.p.s.a. (sędzia WSA w Szczecinie Marzena Iwaszkiewicz);
- „Wybrane zagadnienia z zakresu ustawy o transporcie drogowym” (sędzia WSA w Kielcach Jacek Kuza);
- „Uchybienie terminowi i jego przywrócenie na podstawie przepisów p.p.s.a. i Ordynacji podatkowej (sędzia WSA w Kielcach Artur Adamiec);

15 – 17 kwietnia 2013 r. w Poznaniu odbyła się konferencja sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych z udziałem sędziów z Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

Udział w niej wzięli Prezes, Wiceprezes i sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Jacek Jaśkiewicz. Dyskusja obejmowała m.in. zagadnienia dotyczące: konstytucyjnych aspektów regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, skargi na bezczynność i przewlekłe postępowanie, dostępu do informacji publicznej, wygaśnięcia mandatu radnego, wnoszenia pism drogą elektroniczną.

13 – 15 maja 2013 r. w miejscowości Czarna odbyła się konferencja dotycząca tematu: „Orzecznictwo prawopodatkowe a problemy rachunkowe”, na której poruszono problematykę dotyczącą: ustalania dochodu do opodatkowania na podstawie informacji z ksiąg rachunkowych i rachunkowości. Przedstawiono także wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach podatkowych. W spotkaniu szkoleniowym uczestniczyli sędziowie orzekający w Wydziale I WSA w Gorzowie Wlkp., sędzia WSA Anna Juszczak-Wiśniewska, sędzia WSA Barbara Rennert, sędzia WSA Jacek Niedzielski.

W miejscowości Mierzęcín koło Gorzowa Wlkp. w dniach **15 – 17 maja 2013 r.** odbyła się ogólnopolska konferencja szkoleniowa sędziów sądów administracyjnych. W jej trakcie, z podziałem na grupę finansową i ogólnoadministracyjną, zaprezentowano i przedyskutowano problematykę:

- „Wybrane zagadnienia dotyczące podatku akcyzowego” (sędzia NSA Barbara Stukan);
- „Przegląd orzecznictwa Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego za lata 2011-2013 – uchwały składów powiększonych” (sędzia NSA Jan Bała);
- „Wnoszenie pism drogą elektroniczną a postępowanie sądowe” (Dyrektor Biura Orzecznictwa sędzia NSA Maria Wiśniewska);
- „Odpowiedzialność członków zarządu za zaległości w podatku akcyzowym: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, spółki akcyjnej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” (sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Dariusz Skupień);
- Wybrane zagadnienia z procedury sądownoadministracyjnej” (Prezes WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia NSA Jan Grzęda);

- „Dofinansowanie projektów na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 2009r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego” (sędzia NSA Małgorzata Korycińska).

10 czerwca 2013 r. w siedzibie NSA zorganizowano konferencję dotyczącą Prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym. Z ramienia WSA w Gorzowie Wlkp. w spotkaniu uczestniczyli Wiceprezes WSA w Gorzowie Wlkp. Mirosław Trzecki oraz sędziowie WSA w Gorzowie Wlkp. Sławomir Pauter i Dariusz Skupień. W trakcie spotkania poruszono zagadnienia dotyczące: miejsca prawa unijnego w porządku prawnym obowiązującym w Polsce, pierwszeństwa prawa unijnego, interpretacji prawa polskiego zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz warunków równoważności i skuteczności jako wyznaczników unijnego poziomu ochrony prawnej w prawie krajowym.

11 – 12 czerwca 2013 r. Prezes i Wiceprezes WSA w Gorzowie Wlkp. uczestniczyli w konferencji zorganizowanej przez Wydział VI WSA w Warszawie dotyczącej wybranych zagadnień z zakresu ustaw: o grach hazardowych, o drogach publicznych oraz prawa własności intelektualnej.

19 – 21 czerwca 2013 r. w Lidzbarku Warmińskim odbyła się konferencja sędziów Izby Gospodarczej NSA z udziałem sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. WSA w Gorzowie Wlkp. reprezentował: Wiceprezes sędzia WSA Mirosław Trzecki, Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej - sędzia WSA Krystyna Skowrońska-Pastuszko, sędzia WSA Alina Rzepecka, sędzia WSA Stefan Kowalczyk i sędzia WSA Marek Szumilas. W trakcie spotkania dyskutowano nad problematyką dotyczącą kar za przyłącza i urządzenia usytuowane w pasie drogowym oraz zwrotu środków przekazanych z programów operacyjnych na dofinansowanie projektów w świetle orzecznictwa sądowego. Przedstawiono także bieżące orzecznictwo sądowe w sprawie gier hazardowych.

16 - 18 września 2013 r. w miejscowości Opalenica koło Poznania odbyła się konferencja, na której poruszono zagadnienia dotyczące: przedawnienia zobowiązań podatkowych, opodatkowania akcjonariuszy spółek komandytowo-akcyjnych podatkiem dochodowym w świetle uchwał NSA, spółek kapitałowych. Sędziowie omówili także aktualne zagadnienia procesowe dotyczące ustawy Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz nową koncepcję odwołania w postępowaniu administracyjnym. W naradzie szkoleniowej wzięli udział ze strony WSA w Gorzowie Wlkp.: Prezes WSA Jan Grzęda, Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej sędzia WSA Krystyna Skowrońska – Pastuszko oraz sędzia WSA Alina Rzepecka.

19 września 2013 r. w siedzibie gorzowskiego WSA na zaproszenie Prezesa WSA sędzia NSA Zbigniew Kmiecik przedstawił wykład „Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym”.

W Serocku pod Warszawą w terminie **9 - 11 października 2013 r.** Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego zorganizowało konferencję kierowników sekretariatów wydziałów dotyczącą stosowania instrumentów komunikacji elektronicznej przez sądy administracyjne. W konferencji wzięli udział kierownicy sekretariatów wydziałów I, II i WIS WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

30 września - 2 października 2013 r. w Zubrzycy Górnej odbyły się VI Warsztaty Sędziowskie z udziałem przedstawicieli WSA w Gorzowie Wlkp., Szczecinie i Kielc. W spotkaniu szkoleniowym udział wzięli: Prezes, Wiceprezes, Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej sędzia WSA Krystyna Skowrońska – Pastuszko, sędzia WSA Alina Rzepecka, sędzia WSA Sławomir Pauter oraz sędzia WSA Stefan Kowalczyk. W trakcie warsztatów przedyskutowano następujące zagadnienia:

- „Projekt zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym” (Prezes WSA w Kielcach Andrzej Jagiełło);
- „Korekty finansowe dotacji unijnych” (sędzia WSA w Kielcach Sylwester Miziołek);
- „Wybrane zagadnienia dotyczące aktów stanu cywilnego” (sędzia WSA w Szczecinie Arkadiusz Windak);
- „Zapewnienie udziału strony w postępowaniu podatkowym (art. 133 § 3 w zw. z art. 92 § Ordynacji podatkowej) – zachowanie zasad wynikających z art. 145 Ordynacji podatkowej (sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Krystyna Skowrońska Pastuszko i sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Alina Rzepecka);

- „Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów w świetle uregulowania art. 41 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006r. na tle rozstrzygnięcia w sprawie I SA/Ke 632/12 (sędzia WSA w Kielcach Ewa Rojek);
- „Bieżące problemy orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych (Prezes WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia NSA Jan Grzęda);

28 października 2013 r. w siedzibie WSA w Gorzowie Wlkp. zainaugurowano działalność Regionalnego Ośrodka Szkoleniowego Sądów Administracyjnych. W trakcie odbytych również warsztatów wygłoszono wykłady na temat:

- „Aktualne zagadnienia dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego, analiza proponowanych zmian” (Prezes NSA prof. zw. dr hab. Roman Hauser);
- „Przedstawienie założeń realizacji stałego doskonalenia zawodowego sędziów oraz innych pracowników sądów administracyjnych w świetle art. 82 a u.s.p. w związku z art. 29 Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Prezes WSA w Kielcach sędzia WSA Andrzej Jagiełło);
- „Obowiązek stałego doskonalenia zawodowego sędziów oraz innych pracowników sądów administracyjnych (art. 82 a u.s.p. w związku z art. 29 Prawo o ustroju sądów administracyjnych Prezes WSA w Gorzowie Wlkp. Jan Grzęda, Prezes WSA w Kielcach sędzia WSA Andrzej Jagiełło);
- „Analiza aktualnego orzecznictwa dotyczącego gier hazardowych” (sędzia NSA Elżbieta Makowska – WSA Szczecin).

13 listopada 2013 r. w siedzibie WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia NSA Bogusław Dauter przedstawił wykład dotyczący problematyki skargi na przewlekłość postępowania. W spotkaniu szkoleniowym udział wzięli sędziowie, referendarze i asystenci sędziego.

13 – 15 listopada 2013 r. Prezes WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia NSA Jan Grzęda, sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Jacek Niedzielski oraz sędzia WSA w Gorzowie Wlkp. Sławomir Pauter wzięli udział w zorganizowanej przez WSA w Szczecinie konferencji szkoleniowej sędziów sądów administracyjnych. W trakcie spotkania wysłuchano następujących referatów:

- „Uzasadnienie wyroków sądowych” (sędzia NSA Bogusław Dauter);

- „Omówienie orzeczeń NSA, którymi uchylono orzeczenia WSA w Szczecinie za okres od 1 stycznia do 31 października 2013r.”(sędzia WSA w Szczecinie Kazimierz Marczewski, sędzia WSA w Szczecinie Elżbieta Woźniak);
- „Omówienie bieżącej problematyki orzeczniczej (sędzia WSA w Szczecinie Alicja Polańska);
- „Wybrane zagadnienia dotyczące aktów stanu cywilnego” (sędzia WSA w Szczecinie Arkadiusz Windak);
- „Organizacje społeczne w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (sędzia NSA Elżbieta Makowska – WSA Szczecin);
- „Bieżące problemy orzecznictwa na podstawie uchylonych orzeczeń WSA w Szczecinie w okresie od maja do listopada 2013r. (sędzia WSA Arkadiusz Windak);

29 listopada 2013r. w sali wykładowej Regionalnego Ośrodka Szkoleniowego odbyło się szkolenie dla asystentów sędziego i referendarzy WSA w Gorzowie Wlkp. z sędzią NSA Marzenną Linską – Wawrzon. Tematem wykładu były zagadnienia dotyczące „Bezczynności a przewlekłości postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa NSA”.

Starszy specjalista w Wydziale I WSA w Gorzowie Wlkp. Damian Bronowicki uczestniczył w programie dotyczącym rozwijania i promowania edukacji prawnej wśród młodzieży ponadgimnazjalnej.

VII. Tabele statystyczne.

Wpływ i załatwienia skarg w latach 2005 - 2013.

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

Wpływ skarg kasacyjnych 2013

L.p.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
1	SA	438	33	450
2	SAB	1		1

Udział pełnomocników w rozprawach w 2013r.

Udział w rozprawach	Wydział I w liczbach	Wydział II w liczbach	Razem
Pełnomocników administracji państwowej	193	121	314
Adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	37	81	118
Radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania	42	100	142
Doradców podatkowych	56	0	56
Rzeczników patentowych			
Prokuratorów	6	43	49
Rzecznika Praw Obywatelskich			
Ogółem	334	345	679

Wpływ i załatwienia skarg za rok 2013 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	158	651	725	580	145	84
Wydział II	169	1.253	1.251	781	470	171
Razem	327	1.904	1.976	1.361	615	255

Wpływ i załatwienia skarg za rok 2013 w podziale na rodzaje spraw

Rodzaj spraw	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym		
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
SA	315	1755	1848	1329	519	222
SAB	11	120	103	28	75	28
SO	1	29	25	4	21	5
Razem	327	1904	1976	1361	615	255