

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY**

**W LUBLINIE**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI**

**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W LUBLINIE**

**W 2010 ROKU**

**Do użytku wewnętrznego**

**LUBLIN – styczeń 2011 rok**

## WSTĘP

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie utworzony został na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 29 kwietnia 2003 r. Nr 72, poz. 652 z późn. zm.).

Stosownie do § 19 ust 1 pkt 10 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z dnia 29 września 2003 r. Nr 169, poz. 1646) prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego ma między innymi przedstawić informację o działalności sądu, którą rozpatruje zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, jako organ tego sądu na podstawie art. 24 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z dnia 20 września 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.).

W 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działał w niezmienionej strukturze organizacyjnej. Na dzień 1 stycznia 2010 r. kierował sądem Prezes – sędzia NSA Zdzisław Sadurski. Stanowisko Wiceprezesa i Przewodniczącego Wydziału II pełnił – sędzia NSA Jerzy Dudek. Funkcję Przewodniczącego Wydziału I pełniła sędzia NSA Danuta Małysz, Przewodniczącego Wydziału III – sędzia NSA Jerzy Marcinowski, zaś Przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej sędzia NSA Marek Zalewski.

Na dzień 1 stycznia 2010 r. orzekało w WSA w Lublinie 22 sędziów, w tym 11 sędziów NSA i 11 sędziów WSA. Zatrudnionych było 3 referendarzy sądowych, 15 asystentów sędziego (14 etatów) oraz 52 urzędników i innych pracowników sądu.

Przez cały 2010 rok funkcji orzeczniczych nie pełnił sędzia WSA Jacek Czaja, powołany na stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Kilku sędziów zostało oddelegowanych do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (sędzia WSA Krystyna Czajeczka-Szpringer,

sędzia WSA Małgorzata Fita, sędzia NSA Jerzy Dudek, sędzia NSA Zdzisław Sadurski).

W 2010 r. zanotowano wzrost wpływu skarg w porównaniu z rokiem 2009 o 109 spraw (tj. o około 4,5%), wzrosła również ilość spraw załatwionych o 122 sprawy (tj. o ponad 5 %). Zwiększyła się o 64 sprawy zaległość tj. ilość spraw pozostałych do rozpatrzenia na rok 2011. Średniomiesięczny wpływ wyniósł ponad 212 spraw tak, że nie załatwione 689 stanowią około trzymiesięczną zaległość, co pozwala na normalne funkcjonowanie sądu w zakresie wyznaczania sesji. Z pośród tych 689 spraw – 449, to sprawy nie załatwione pozostające od daty wpływu skargi do sądu nie dłużej niż 3 miesiące, z których część z wielu przyczyn procesowych nie można było załatwić w 2010 r., zaś część tych spraw oraz pozostałe 240 sprawy, które wpłynęły do sądu wcześniej wyznaczone zostały na posiedzenia w miesiącach styczeń – luty 2011 r.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w 2010 r. WSA w Lublinie funkcjonował w zmniejszonym o dwa etaty sędziowskie składzie, gdyż sędziowie L. Leszczyński i J. Stelmasiak na stałe przeszli do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Przez cały 2010 rok w WSA w Lublinie nie orzekali sędziowie Małgorzata Fita i Joanna Cylc – Malec. Przez część tego roku nie orzekali sędziowie Maria Wiczorek - Zalewska, Krystyna Czajeczka – Szpringer, Jerzy Dudek i Zdzisław Sadurski. Spowodowane to zostało absencją chorobową lub delegacją do innego sądu. Ogółem nieobecność sędziów w 2010 r. wyniosła 1495 dni, czyli faktycznie przez cały rok nie orzekało 5 sędziów (około 25% stanu osobowego).

Powyższy stan kadrowy oraz większa ilość załatwionych spraw świadczy o większym obciążeniu sędziów orzekających w pełnym wymiarze (około 170 spraw na sędziego) oraz sędziów funkcyjnych (Przewodniczących Wydziałów i Prezesów – średnio około 70 spraw na sędziego).

Spośród 2549 spraw 2153 sprawy załatwiono w terminie 6 miesięcy od daty wpływu sprawy do sądu, co stanowi około 84,5 % wpływu. W terminie do 1 roku od daty wpływu sprawy do sądu załatwiono 2463 sprawy, co stanowi 96,7 % wpływu. Powyższe liczby świadczą o bardzo dużej sprawności postępowania przed WSA w Lublinie.

W 2010 roku sędziowie WSA w Lublinie sporządzili łącznie 1940 uzasadnień orzeczeń z czego 1855 uzasadnień w terminie do 14 dni, co stanowi ponad 95,6 %, pozostałe około 4 % sporządzono po terminie. Przyczyną opóźnień w tych przypadkach była choroba bądź też urlop, a więc przyczyny nie zawinione przez sędziego.

Powyższe efekty można było osiągnąć dzięki dużemu zaangażowaniu wszystkich osób pracujących w WSA w Lublinie.

Rozumiejąc trudną sytuację kadrową wśród sędziów w WSA w Lublinie, Kierownictwo NSA przyznało 1 etat sędziowski, co upoważniło Prezesa Sądu do rozpoczęcia procedury konkursowej na to stanowisko w 2010 r. Z przyczyn proceduralnych nie mogła zostać jednak zakończona w 2010 r.

Niniejsza informacja nawiązuje do dotychczasowej tradycji i zawiera syntetyczną prezentację dorobku orzeczniczego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie oraz pozaorzeczniczej działalności sędziów orzekających w WSA w Lublinie, będąc niejako przewodnikiem dla osób i instytucji zainteresowanych problematyką orzeczniczą sądów administracyjnych.

Przedstawiając to sprawozdanie dziękuję wszystkim sędziom, referendarzom, asystentom sędziego, Pani Dyrektor Sądu oraz urzędnikom i pracownikom za to, że swoją pracą i zaangażowaniem przyczynili się do sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2010 r.

*Zdzisław Sadurski*  
*Prezes*  
*Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*  
*w Lublinie*

## Część I

### **Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2010 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie obejmuje swoją właściwością obszar województwa lubelskiego. Kierowane do niego sprawy rozstrzygane były przez sędziów, których pracę wspomagali referendarze, asystenci sędziego oraz pracownicy administracyjni.

W ciągu całego 2010 roku załatwiono 2485 spraw (w tym 111 na bezczynność organów), a wpływ spraw przedstawiał się następująco:

- 1908 skarg „SA” oraz 109 skarg „SAB” wniesionych przez osoby fizyczne,
- 502 skarg „SA” oraz 4 skargi „SAB” wniesione przez podmioty prawne,
- 4 skargi „SA” wniesione przez organizacje społeczne,
- 6 skarg „SA” wniesionych przez prokuratorów.

W rozstrzygniętych w 2010r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie sprawach wzięło udział:

- 1059 pełnomocników administracji państwowej,
- 280 adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 253 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 104 doradców podatkowych,
- 2 prokuratorów.

## Część II

### **Problemy wynikające z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

#### **I. Działalność orzecznicza Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

##### **1. Zagadnienia materialnego prawa podatkowego**

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

W sprawach z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych, stosunkowo liczną kategorię stanowiły sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. W sprawach tych sąd konsekwentnie podkreślał, że kontrola prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych zdeterminowana jest tym, że postępowanie w tym przedmiocie ma szczególny charakter wynikający z przyjętej w art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych („u.p.d.o.f.”) metody określania podstawy opodatkowania na podstawie tzw. „znamion zewnętrznych”. Dochód ustalany jest bowiem nie na podstawie analizy źródła, z którego faktycznie pochodzi, gdyż źródło to pozostaje nieujawnione, lecz na podstawie poniesionych przez podatnika wydatków i wartości zgromadzonego przez niego mienia. Metoda określania podstawy opodatkowania powoduje konieczność wykazania przez samego podatnika, iż poniesione przez niego wydatki i zgromadzone mienie znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów lub w posiadanych wcześniej zasobach majątkowych (sprawy I SA/Lu 19/10, I SA/Lu 887/09, I SA/Lu 139/09, I SA/Lu 195/09, I SA/Lu 196/09, I SA/Lu 545/09, I SA/Lu 546/09, I SA/Lu 599/09, I SA/Lu 600/09, I SA/Lu 601/09, I SA/Lu 602/09, I SA/LU 622/09, I SA/Lu 499/09, I SA/Lu 73/10, I SA/Lu 75/10, I SA/Lu 79/10, I SA/Lu 105/10, I SA/Lu 286/10, SA/Lu 287/10, I SA/Lu 288/10, I SA/Lu 289/10, I SA/Lu 326/10, I SA/Lu 327/10, I SA/Lu 328/10).

Oddalając skargę na indywidualną interpretację w sprawie **I SA/Lu 596/09** sąd argumentował, że chociaż działalność gospodarcza stanowi normatywnie jedno źródło przychodów, to jednak nie jest ono traktowane jako podatkowo jednolite. Ustawodawca dostrzega bowiem, że działalność ta może być prowadzona w różnych formach. Treść art. 9 a ust. 5 u.p.d.o.f. potwierdza, że w odniesieniu do jednego podatnika mogą mieć zastosowanie różne formy opodatkowania. W świetle jego brzmienia i przy uwzględnieniu treści ust.1 tego artykułu nie może przy tym budzić wątpliwości, że wybór liniowej formy opodatkowania (art. 30c u.p.d.o.f.) obejmuje wszystkie dochody tego podatnika, które podlegają opodatkowaniu na podstawie przepisów u.p.d.o.f. Oznacza to, że wybór ten nie rozciąga się na przychody, do opodatkowania których, zgodnie z wolą podatnika, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

W sprawie **I SA/Lu 96/10**, również ze skargi na interpretację indywidualną, kwestią sporną było, czy wniesienie przez wspólnika do spółki jawnej wkładu niepieniężnego w postaci wierzytelności z tytułu oprocentowanej pożyczki stanowi odpłatne zbycie tej wierzytelności powodujące powstanie, po stronie wspólnika wnoszącego taki wkład, przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Sąd stwierdził, że normatywna treść pojęcia „dochodu” odnosi się do sfery faktów, a mianowicie konkretnego i wymiernego przysporzenia majątkowego, w związku z którym po stronie podatnika pojawia się konkretna wartość majątkowa, pojęciu zaś „odpłatnego zbycia” towarzyszy skorelowana z nim ekwiwalentność świadczenia w postaci zapłaty ceny nabycia, co prowadzi do wniosku, że wnoszony do spółki jawnej aport (w analizowanym przypadku mający postać wierzytelności z tytułu udzielonej osobie trzeciej oprocentowanej pożyczki) nie skutkuje, dla osoby go wnoszącej, powstaniem konkretnego i wymiernego przysporzenia majątkowego, tj. innymi słowy nie powoduje po jej stronie przyrostu majątkowego. W zamian za wniesiony aport osoba fizyczna otrzymuje jedynie udziały (podobnie w sprawach **I SA/Lu 291/10**, **I SA/Lu 95/10**, **I SA/Lu 463/10**, **I SA/Lu 110/10**).

W sprawie **I SA/Lu 187/10** sąd wywodził, iż wystąpienie ze spółki jawnej jej wspólnika, bez zwrotu wkładu i przypadającej na niego równowartości majątku wspólnego pozostającego po odliczeniu wartości wkładów wszystkich wspólników, które to wystąpienie następuje, gdy chodzi o jego warunki, na podstawie umowy spółki lub uchwały wspólników, nie generuje dla pozostających w spółce wspólników podlegającego opodatkowaniu przychodu (identycznie w sprawach **I SA/Lu 307/10**; **I SA/Lu 186/10**).

W sprawie **I SA/Lu 819/09** sąd podkreślił, że nieodpłatne korzystanie z cudzej rzeczy do prowadzenia działalności gospodarczej stanowi przychód z innych nieodpłatnych świadczeń, którego wartość jest, zgodnie z wyraźnym unormowaniem zawartym w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., przychodem do opodatkowania. Z art. 11 ust. 2 a tej ustawy wynika przy tym, że organ podatkowy nie ma swobody w określeniu wartości innych nieodpłatnych świadczeń, wobec czego brak możliwości określenia wartości pieniężnej innych nieodpłatnych świadczeń stosownie do tego przepisu wyłącza możliwość określenia wysokości przychodu z tego źródła i opodatkowania. Sposób ustalenia wartości innych nieodpłatnych świadczeń przewidziany w art. 11 ust. 2a pkt 4 u.p.d.o.f. ma charakter szczególny, wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 23 Ordynacji podatkowej.

W sprawie **I SA/Lu 858/09**, oddalając skargę na decyzję w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2006 r., sąd podkreślił, że zgodnie z art.23 § 4 Ordynacji podatkowej w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy nie można zastosować metod, o których mowa w § 3, organ podatkowy może w inny sposób oszacować podstawę opodatkowania, a wybór metody determinowany jest materiałem faktycznym, jakim dysponuje organ, jak również charakterem działalności wykonywanej przez przedsiębiorcę. Podobnie sąd wywiódł w sprawach **I SA/Lu 806/09**, **I SA/Lu 804/09** oraz **I SA/Lu 408/09**, **I SA/Lu 409/09**, **I SA/Lu 804/09**, **I SA/Lu 861/09**, **I SA/Lu 860/10**.

Również oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 422/10** sąd wywiódł, że jakkolwiek organ odwoławczy argumentował, że dowody zebrane w toku postępowania, dotyczące konkretnych transakcji, są wystarczające do uzupełnienia materiału dowodowego, aby ustalić wysokość podstawy opodatkowania w oparciu o art. 23 § 2 Ordynacji podatkowej, a więc bez potrzeby sięgania po



instrument szacowania, to jednak nie sposób równocześnie nie zwrócić uwagi na fakt, że zastosowany mechanizm ustalania podstawy opodatkowania, wykorzystujący zasadę in dubio pro tributario, de facto stanowił jej szacowanie.

Uwzględniając skargę w sprawie **I SA/Lu 836/09** sąd argumentował z kolei, że instytucja określenia dochodu w drodze oszacowania nie może być stosowana przez organ podatkowy jako instrument wymuszający na podatniku wybór kontrahenta, którego dokonuje on sam w wyniku własnej i niezależnej decyzji. Z instytucji określenia dochodu w drodze oszacowania nie można czynić instrumentu ingerencji organu podatkowego w swobodę działalności gospodarczej, zmierzającej do wyeliminowania z obrotu gospodarczego transakcji między podmiotami powiązanymi, pozostającymi w związku gospodarczym. (podobnie w sprawach **I SA/Lu 835/09, I SA/Lu 834/09, I SA/Lu 833/09**).

Natomiast uwzględniając skargi w sprawach **I SA/Lu 9/10** i **I SA/Lu 10/10**, w przedmiocie określenia wysokości straty za 2005r. i dochodu za 2006 r., sąd podkreślił, że zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 23 ust. 1 pkt 43 u.p.d.o.f. podatek od towarów i usług, czy to zawarty w cenie nabywanych towarów (podatek naliczony), czy to ten, którego obowiązek uiszczenia ciąży na przedsiębiorcy z powodu wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu (podatek należny), nie jest, co do zasady, uznawany za koszt uzyskania przychodu, przy czym wskazane w przepisie możliwości zaliczenia VAT w koszty są wyczerpujące. W kontekście zaś spornej w sprawie kwestii zaliczenia w koszty podatkowe podatku naliczonego, odwołując się do art. 86 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług („ustawa o VAT”), sąd wywodził, iż z przepisu tego wynika jednoznacznie, że chodzi o podatek określony w fakturach otrzymanych przez podatnika. Jedynie podatek wykazany na fakturze może być uznany za podatek naliczony w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 43 lit. a u.p.d.o.f. Podatek zapłacony przez podatnika przy zakupie towarów i usług i wykazany w paragonie nie może zostać uznany za podatek naliczony w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 43 lit. a powołanej ustawy, a zatem nie jest objęty jego dyspozycją.

W sprawie **I SA/Lu 659/09** sąd podkreślił, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 21 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym w roku 2003, podatnik miał prawo uznać za koszt uzyskania przychodu

odpisy aktualizujące wartość należności, określone w ustawie o rachunkowości, od tej części należności, która była uprzednio zaliczona do przychodów należnych, a ich nieściągalność została uprawdopodobniona na podstawie ust. 3. Uprawdopodobnienie nieściągalności wierzytelności w innych sytuacjach również jest możliwe, jednak pod warunkiem, że dowody, które pozwolą wyciągnąć wniosek, że istnieje duże prawdopodobieństwo nieściągalności, muszą istnieć w chwili tworzenia rezerwy. Ustawodawca wprowadził obowiązek wskazania na dzień dokonania odpisu okoliczności wystarczających na powzięcie przekonania o prawdopodobieństwie nieściągalności, w określonej formie, przy czym samo sporządzenie dokumentu nie czyni faktu nieściągalności absolutnie pewnym (nie przesądza o jej nieściągalności). Przepis art. 35b ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości pozwala na dokonanie odpisów aktualizujących pod warunkiem, że aktualizacja będzie poprzedzona analizą prawdopodobieństwa ściągalności należności. Analiza ta powinna mieć materialną formę pozwalającą na wykazanie jej dokonania.

W sprawie **I SA/Lu 108/10**, w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodu ze sprzedaży nieruchomości, sąd argumentował, że z art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a u.p.d.o.f. wynika, iż ustawodawca ograniczył przedmiot nabycia dający prawo do ulgi jedynie do budynków, lokali lub ich części o charakterze mieszkalnym i gruntów lub ich części, które są przeznaczone pod budowę budynku mieszkalnego. Oznacza to, iż z woli ustawodawcy z ulgi „na nabycie” nie mogą skorzystać osoby, które nabyły budynek, lokal lub ich część (udział) o innym charakterze niż mieszkalny. Wydatki na nabycie budynku niemieszkalnego nie dają prawa do ulgi. Dopiero wydatki na jego rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub adaptację na cele mieszkalne dają do niej prawo. W ten bowiem sposób (przez adaptację na cele mieszkalne) urzeczywistnia się cel ulgi – rzeczywiste zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (cel zwolnienia). Przyjęcie zatem przez organ podatkowy, iż już w momencie zakupu budynek (lokal) musi mieć charakter mieszkalny, wynika z normatywnej treści art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a ustawy.

W sprawach **I SA/Lu 45/10**, **I SA/Lu 46/10** i **I SA/Lu 47/10**, uchylając zaskarżone decyzje w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2005-2007, sąd stwierdził, że w treści

art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. b u.p.d.o.f. ustawodawca przypisał podatnikowi status adresata zwolnienia podatkowego bez odniesienia do statusu beneficjenta. W sprawach zaś **I SA/Lu 125/10** i **I SA/Lu 871/09**, uwzględniając skargi na interpretacje indywidualne, które miały za przedmiot art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a i lit. b u.p.d.o.f., sąd argumentował, że dla celów stosowania tego przepisu znaczenie ma źródło pochodzenia środków finansowych - skąd te środki pochodzą, kto poniósł ciężar ekonomiczny tego finansowania. Nie ma znaczenia zaliczenie tych środków do środków publicznych. Innymi słowy, przesłanka pochodzenia otrzymanego dochodu, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a ustawy, pozostawia poza swoim zakresem „przejście” środków pochodzących z budżetu UE przez budżet państwa członkowskiego. Przesłanka zwolnienia podatkowego z art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a ustawy znajduje więc zastosowanie także do otrzymanego dochodu ze stosunku pracy (art. 9 ust. 2, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1) – otrzymany dochód tytułem wynagrodzenia ze stosunku pracy w części finansowany ze środków pochodzących z UE, w tej części spełnia przesłankę zwolnienia podatkowego (podobnie w sprawie **I SA/Lu 856/09**).

W sprawie **I SA/Lu 882/09** sąd podkreślił, że naliczanie odsetek od niezapłaconej w terminie płatności zaliczki na podatek, jako zaległości podatkowej w reżimie art. 51 § 2 i art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, obejmuje czas najdalej do upływu roku podatkowego, w którym powstał obowiązek zapłaty zaliczki. Przepis art. 53 § 2 Ordynacji podatkowej nakazuje, po upływie roku podatkowego, traktować nieuregulowaną w terminie płatności zaliczkę na podatek w części przekraczającej wysokość podatku należnego za rok podatkowy jak zaległość podatkową w rozumieniu art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, dla celów określenia zakresu obowiązku odsetek.

### Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawie **I SA/Lu 292/10**, w której spór dotyczył kwalifikowania kosztów uzyskania świadectw pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, stanowiących dla spółki prowadzącej działalność w zakresie sprzedaży energii elektrycznej koszty uzyskania przychodów, sąd stwierdził, że koszty dotyczące zakupu świadectw

pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, związane są z całokształtem działalności (funkcjonowania) spółki, a nie z uzyskaniem przez nią konkretnego przychodu, a to oznacza, że tego rodzaju koszty (niewątpliwie cenotwórcze) nie mają bezpośredniego związku z przychodami ze sprzedaży energii elektrycznej. W rezultacie są to koszty pośrednie i potrącalne w dacie ich poniesienia (art. 15 ust. 4d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych; „u.p.d.o.p.”).

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 53/10** sąd wyraził pogląd, że zasady potrącalności w czasie kosztów bezpośrednich regulują przepisy art. 15 ust. 4, 4b i 4c u.p.d.o.p., natomiast powoływany przez stronę art. 15 ust.4e ustawy kwestii tej nie normuje.

W sprawie **I SA/Lu 164/10** sąd argumentował, że podjęcie decyzji o budowie budynku mieszkalnego z lokalami na sprzedaż oznaczało, że poniesiony wcześniej z dochodu zwolnionego od podatku wydatek na zakup gruntu związanego z tą inwestycją nie był wydatkiem na budowę mieszkań na wynajem, co wykluczało zwolnienie podatkowe, stosownie do art. 17 ust. 1a pkt 2 i ust. 1b u.p.d.o.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 12 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 202, poz. 1957) i przesądzało o konieczności zastosowania art.25 ust.4 u.p.d.o.p.

W sprawie **I SA/Lu 670/09** sąd stwierdził, że obowiązek określenia wysokości odsetek za zwłokę od zaliczek niezapłaconych w terminie obciąża po zakończeniu roku podatkowego organ podatkowy, co wynika wprost z art. 53a Ordynacji podatkowej oraz z zastrzeżenia zawartego w art. 53 § 3 tej ustawy. Stwierdzenie przez organ podatkowy po zakończeniu roku podatkowego, iż podatnik nie zapłacił należnych zaliczek na podatek, zobowiązuje do wszczęcia postępowania podatkowego, bo tylko w jego wyniku organ określa wysokość odsetek za zwłokę, stosownie do dyspozycji art. 53a Ordynacji podatkowej. Ponieważ po upływie roku podatkowego zobowiązanie do zapłaty zaliczek wygasa (płatne są jedynie w ciągu roku podatkowego – art. 25 ust. 1 i ust. 1a u.p.d.o.p.), to nie ma podstawy prawnej ani do ich zapłaty przez podatnika, ani do żądania ich zapłaty przez organ podatkowy.

## Podatek od towarów i usług

W sprawie **I SA/Lu 176/10**, oddalając skargę na decyzję w przedmiocie VAT za miesiące od maja do grudnia 2007 r., sąd podniósł, że usługa turystyki, o której mowa w art. 119 ustawy o VAT, to świadczenie złożone, na które składa się szereg usług (obcych i własnych), takich jak np. hotelarstwo, gastronomia, transport, mających na celu zorganizowanie pobytu klientowi poza miejscem jego zamieszkania (stałego pobytu), a usługi te są tak ściśle powiązane, że obiektywnie tworzą one w aspekcie gospodarczym jedną całość (jedną usługę, jeden produkt). Fakt, że ustawodawca przewidział w drodze wyjątku dla jednej usługi możliwość odrębnego ustalania podstawy opodatkowania co do usług własnych oraz usług nabywanych dla bezpośredniej korzyści turysty - co wyraźnie wynika z art. 119 ustawy - nie pozwala przyjąć tezy, że zamiarem ustawodawcy było rozbiecie jednej usługi na odrębne usługi celem odmiennego zastosowania stawek.

Również oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 803/09**, w której przedmiotem zaskarżenia była decyzja w przedmiocie VAT za miesiące czerwiec – grudzień 2004 r., sąd wyjaśnił, iż VI Dyrektywa Rady nie reguluje w sposób wyczerpujący uprawnień krajowych organów podatkowych w kwestii kontroli, korekty oraz sankcjonowania naruszeń przepisów podatkowych, pozostawiając te kwestie, co do zasady, ustawodawcy krajowemu. Nie można też przyjąć, że Dyrektywa ta wyraża zakaz ustalania podstawy opodatkowania w drodze szacowania. Zdaniem Sądu, istnienie ograniczeń ustalania podstawy opodatkowania w oparciu o wartość rynkową nie stoi na przeszkodzie szacowaniu podstawy opodatkowania w sytuacji, gdy brak jest dokumentów odzwierciedlających faktyczne transakcje. Dyrektywa definiuje bowiem, co jest podstawą opodatkowania, lecz nie wskazuje na sposób ustalania (potwierdzenia) tej podstawy. Zastosowanie metody oszacowania wartości niezawidencjonowanej sprzedaży w przedmiotowej sprawie powiązane było z faktem braku prowadzenia (lub nieprawidłowym prowadzeniem) obowiązkowej ewidencji sprzedaży (art. 109 ust. 2 i 3 ustawy o VAT). Obowiązki o charakterze dokumentacyjno-ewidencyjnym wynikają wprost z art. 22 ust. 2a VI Dyrektywy, które zobowiązują podatnika do prowadzenia ewidencji i to na tyle szczegółowej, aby umożliwiła

stosowanie VAT oraz przeprowadzenie kontroli przez organ skarbowy.

W sprawie **I SA/Lu 189/10**, ze skargi na decyzję w przedmiocie VAT za miesiące od grudnia 2006 r. do grudnia 2008 r., sąd stwierdził, że zgodnie z art. 132 ust.1 Dyrektywy Rady 2006/112 WE państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje: lit.m – świadczenie niektórych usług ściśle związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym, przez organizacje nienastawione na osiąganie zysku na rzecz osób uprawiających sport lub uczestniczących w wychowaniu fizycznym. W literaturze przedmiotu (por.: Dyrektywa VAT 2006/112/WE – Komentarz, pod red. J.Martiniego, Unimex 2009, str. 549) wskazuje się, że art. 132 ust. 1 lit. m ma najbardziej rygorystyczny kształt, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy zwolnienia, co oznacza, iż intencją prawodawcy wspólnotowego było istotne zawężenie stosowania komentowanego przepisu, nawet w stosunku do innych przepisów wprowadzających zwolnienie dla czynności wykonywanych w interesie publicznym. Zwolnieniem objęte są tylko usługi świadczone na rzecz osób uprawiających sport lub uczestniczących w wychowaniu fizycznym.

W sprawie **I SA/Lu 660/09**, uwzględniając skargę na interpretację indywidualną, sąd wyraził pogląd, iż podatnik, który zawarł umowę najmu lokalu użytkowego dla celów prowadzonego przedsiębiorstwa, na własny koszt wykonał roboty przystosowujące lokal dla celów prowadzonego przedsiębiorstwa, a po ustaniu najmu został zwolniony przez wynajmującego z obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego, nie świadczy wynajmującemu nieodpłatnej usługi w zakresie pozostawionych nakładów w lokalu (robót adaptacyjnych, modernizacyjnych) w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy o VAT, dokonując zwrotu wynajmującemu lokalu będącego przedmiotem najmu. Zwrot przez podatnika lokalu wynajmującemu, po ustaniu najmu, bez obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego w zakresie wykonanych przez podatnika w lokalach na własny koszt robót adaptacyjnych, modernizacyjnych dla celów wyłącznie przedsiębiorstwa podatnika, w zakresie tych robót nie stanowi nieodpłatnego świadczenia usługi na rzecz wynajmującego w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy o VAT. Nie ma znaczenia sposób ustania najmu (wobec upływu czasu, na który został zawarty czy wobec wypowiedzenia przez podatnika, najemcę z powodów

nieopłacalności kontynuowania działalności w lokalu objętym najmem).

W sprawie **I SA/Lu 337/10** sąd podniósł, iż ze względu na szczególną wagę zasady neutralności, wszelkie odstępstwa od niej powinny wyraźnie wynikać z regulacji ustawowej, nie mogą być natomiast domniemywane. Żaden zaś przepis ustawy nie stanowi, iż podatnik traci prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony w przypadku niezłożenia deklaracji podatkowej. Nie ma również w ustawie mowy o tym, że podatnik traci takie uprawnienie w przypadku przekroczenia terminów lub niezłożenia korekty deklaracji. Art. 86 ust.1 ustawy o VAT wprowadza generalne unormowanie pozwalające na obniżenie kwoty podatku należnego o naliczony, a art. 86 ust. 2 pkt 4 tej ustawy zalicza do podatku naliczonego kwotę podatku należnego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów. Aby podatek z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia miał charakter neutralny, prawo do obniżenia kwoty podatku należnego powstaje w rozliczeniu za okres, w którym powstał obowiązek podatkowy w podatku należnym u nabywcy wewnątrzwspólnotowego nabycia towaru, dla której podatnikiem jest nabywca (art. 86 ust. 10 pkt 2 ustawy o VAT). Przepis ten nie jest dla organów podatkowych przeszkodą do uwzględnienia podatku naliczonego w wydanej decyzji.

W sprawie **I SA/Lu 331/10**, w której zaskarżona została decyzja w przedmiocie podatku od towarów i usług za listopada 2008 r., sąd stwierdził, że w świetle jednoznacznej treści bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 90 ust. 1 – 3 ustawy o VAT oraz postanowień VI Dyrektywy Rady (art. 19), a także art. 174 Dyrektywy 112, brak jest podstaw, aby stosowanie określonej i ustalonej nimi proporcji, podlegającej odliczeniu, poprzedzać wstępnymi obliczeniami dotyczącymi wartości obrotu, w związku z którymi stronie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego. Zastosowane w sprawie obliczenia wstępne nie znajdują żadnego uzasadnienia w przepisach obowiązującego prawa, ani przepisy unijne, ani też przepisy krajowe nie przewidują bowiem możliwości stosowania proporcji wstępnej i dwuetapowego mechanizmu rozliczania VAT.

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 578/09**, w której spór dotyczył prawa skarżącego do odliczenia podatku naliczonego wykazanego w fakturze wystawionej przez komornika sądowego,

sąd wskazał, między innymi, że zgodnie z art. 18 ustawy o VAT komornicy sądowi wykonujący czynności egzekucyjne w rozumieniu przepisów k.p.c. są płatnikami podatku od dostawy, dokonywanej w trybie egzekucji, towarów będących własnością dłużnika, stosownie zaś do art. 8 Ordynacji podatkowej płatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Uiszczając zatem podatek od towarów i usług na podstawie art. 18 ustawy o VAT komornik realizuje obowiązek podatkowy zbywcy (dłużnika), również w imieniu i na rachunek zbywcy komornik wystawia fakturę dokumentującą sprzedaż, gdy na zbywcy (dłużniku) spoczywa obowiązek podatkowy związany z tą sprzedażą (por.: § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług - Dz.U. Nr 95, poz. 798 ze zm.). Zapłata podatku przez komornika ma charakter wtórny, pochodny w stosunku od obowiązku podatkowego zbywcy.

W sprawie **I SA/Lu 886/09**, oddalając skargę na interpretację indywidualną, sąd zauważył, iż faktury korygujące są specyficznym rodzajem faktur, bowiem celem ich wystawienia jest doprowadzenie faktury pierwotnej do stanu odpowiadającego rzeczywistości. Uregulowanie zawarte w art. 29 ust. 4a ustawy o VAT ma na celu uniknięcie sytuacji, w której zmniejszenie podstawy opodatkowania i tym samym kwoty podatku należnego u sprzedawcy nie znajdzie odzwierciedlenia w zmniejszeniu kwoty podatku naliczonego u nabywcy towarów i usług. Podatek należny jest bowiem podatkiem naliczonym u nabywcy, co rodzi określone konsekwencje. Zatem faktura korygująca musi dotrzeć do nabywcy, który musi potwierdzić ten fakt; potwierdzenie to, wobec braku jakichkolwiek zastrzeżeń w ustawie, może mieć dowolną formę.



## Podatek akcyzowy

W sprawach **I SA/Lu 799/09** i **I SA/Lu 828/09** sąd wskazał, że sprzedaż energii elektrycznej podmiotowi posiadającemu, co najmniej, jedną z koncesji w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne, nie podlega w spółce opodatkowaniu akcyzą, za wyjątkiem sprzedaży podmiotowi posiadającemu tylko koncesję na wytwarzanie i zużywającemu tę energię. Sytuacja, w której podmiot posiada koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej i jednocześnie kupuje energię elektryczną, którą zużywa na własne potrzeby, mieści się w zakresie regulacji art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym. Niezależnie od tego, czy podmiot, który posiada koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej, przeznaczają ją do sprzedaży, czy też tylko ją zużywa, koncesja ta w żadnym wypadku nie wiąże się z zakupem energii z zewnątrz i zużyciem tej energii na własne potrzeby. W tym zakresie, gdy podmiot zakupuje energię elektryczną na własne potrzeby (nie przeznaczają do sprzedaży), staje się nabywcą końcowym, jak każdy inny podmiot (ostateczny konsument), który zużywa energię na własne potrzeby. Taką interpretację powołanych przepisów wzmacnia, w ocenie sądu, jej zgodność z przepisami prawa wspólnotowego: Dyrektywą Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.U. UE.L 92.76.1 ze zm.), a także Dyrektywą Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. UE.L. 03.283.51) oraz ich wykładnią dokonaną przez ETS w wyroku z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-475/07.

W sprawie **I SA/Lu 791/09** sąd wskazał, że z art. 25 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym wynika, że w przypadku składania deklaracji podatkowej i wpłaty akcyzy, o której mowa w art. 24 pkt 1 lub 2, za okres dłuższy niż dwa miesiące, podatnik posiadający koncesję na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub obrót energią elektryczną w rozumieniu przepisów ustawy Prawo energetyczne, oraz podmiot reprezentujący są obowiązani, bez wezwania organu podatkowego, do obliczenia i zapłaty akcyzy wstępnie za okresy miesięczne, na rachunek właściwej izby celnej, na podstawie

szacunków dokonanych w oparciu o ewidencję, o której mowa w art. 91. Z przywołanego przepisy wynika więc, że jeżeli faktura, której termin płatności upłynął, obejmuje okres rozliczeniowy dłuższy niż dwumiesięczny, podatnik obowiązany jest do obliczenia i zapłaty akcyzy wstępnie za okresy miesięczne. W związku z tym za wadliwy sąd uznał pogląd, iż powstanie obowiązku zapłaty akcyzy w oparciu o upływ terminu płatności wynikający z faktury prognozowej, zawierającej informację o szacunkowej ilości sprzedanej energii elektrycznej, nie jest prawidłowe, tym bardziej, że pogląd taki nie korespondowałby z Dyrektywą Rady 2003/96/WE. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 5, dla celów stosowania art. 5 i 6 Dyrektywy 92/12/EWG energia elektryczna i gaz ziemny podlegają podatkom, które stają się wymagalne w momencie dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora.

W sprawie **I SA/Lu 1/10** sąd podkreślił, że w sytuacji, gdy przedmiotem importu był samochód pochodzący ze Szwajcarii, organ podatkowy powinien mieć na uwadze postanowienia umowy podpisanej 22 lipca 1972 r. między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską, która przewiduje, że umawiające się strony powstrzymują się od środków lub praktyk o wewnętrznym charakterze podatkowym, wprowadzających bezpośrednio lub pośrednio dyskryminację między produktami jednej z umawiających się stron i podobnymi produktami pochodzącymi z obszaru drugiej umawiającej się strony (zob.: art. 18 umowy, protokół 3 do umowy dotyczący definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy). Sąd zwrócił uwagę, że konsekwencją postanowień tej umowy jest powinność określenia rozmiaru podatku akcyzowego nałożonego na podatnika z tytułu importu samochodu osobowego, używanego, starszego niż dwuletni, pochodzącego ze Szwajcarii, który nie narusza zakazu dyskryminacji przewidzianego w umowie.

#### Inne zagadnienia materialnego prawa podatkowego

W sprawie **I SA/Lu 124/10** sąd stwierdził, że pojęcie „budowli” w rozumieniu prawa budowlanego, na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych („u.p.o.l.”) ogranicza się tylko i wyłącznie do tych jej elementów, które mają stricte „budowlany” charakter przesądzający o możliwości kwalifikowania jej jako

przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Przedmiotem opodatkowania tym podatkiem może być bowiem tylko i wyłącznie nieruchomości lub obiekty budowlane wyraźnie wskazane w art. 2 ust. 1 u.p.o.l. Objęcie przedmiotowym zakresem opodatkowania tym podatkiem elementów nieposiadających wskazanego wyżej charakteru (stricte „budowlanego”) nie korespondowałoby ani z przedmiotowym zakresem regulacji ustawy, ani też z jej celem i istotą.

W sprawach **I SA/Lu 181/10**, **I SA/Lu 182/10**, **I SA/Lu 183/10** sąd stwierdził, że w świetle art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. za związane z działalnością gospodarczą uznane są wszystkie przedmioty opodatkowania będące w posiadaniu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, a wyłączenie dotyczy tylko tych przedmiotów, które nie są i nie mogą być do tej działalności wykorzystywane z przyczyn technicznych. Przyczyny te muszą być trwałe, a nie przejściowe - spowodowane remontem, rozbudową, modernizacją lub wynajmem.

W sprawach **I SA/Lu 825/09**, **I SA/Lu 826/09** sąd stwierdził, że stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. tylko brak możliwości ze względów technicznych wykorzystywania budowli (ich części) do prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę wyłącza od opodatkowania podatkiem od nieruchomości, skoro opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie wszystkie budowle. Brak możliwości ze względów technicznych wykorzystywania gruntów czy budynków lub ich części do prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę nie wyłącza co do zasady tych przedmiotów od opodatkowania podatkiem od nieruchomości, bo stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 1-2 u.p.o.l. grunty, budynki (ich części) podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości bez względu na ich związek z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. W odniesieniu do gruntów i budynków (ich części) związek z prowadzeniem działalności gospodarczej, o którym stanowi art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., ma znaczenia dla stawki opodatkowania (art. 5 ust. 1 u.p.o.l.).

W sprawie **I SA/Lu 127/10** sąd stwierdził, że nawet w sytuacji, w której grunt czy budynek nie może być wykorzystywany przez właściciela, co do zasady jest przedmiotem

opodatkowania podatkiem od nieruchomości wprost mocą art. 2 ust. 1 pkt 1-2 u.p.o.l. Ograniczenie przedmiotowe opodatkowania podatkiem od nieruchomości przewidziane dla budowli mocą art. 2 ust. 1 pkt 3 tej ustawy nie może być odnoszone i stosowane do gruntów, budynków, bo byłoby to sprzeczne z brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 1-2 u.p.o.l. W przypadku gruntów i budynków względy techniczne, do których odwołuje się art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., nie wpływają na samą zasadność opodatkowania podatkiem od nieruchomości, lecz na wysokość opodatkowania, zasadność zastosowanej stawki.

Uwzględniając skargę w sprawie **I SA/Lu 629/09** sąd wyraził pogląd, iż dla kwalifikowania rodzaju środka transportowego jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od środków transportu albo jako podlegającego przedmiotowemu zwolnieniu ustawowemu, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.p.o.l., podstawowe znaczenie ma treść wpisu w dowodzie rejestracyjnym. Ponadto, przepisy u.p.o.l. wiążą obowiązek podatkowy podmiotowo z własnością pojazdu, a przedmiotowo – z rodzajem i określonymi parametrami technicznymi pojazdu, a nie sposobem jego wykorzystania.

W sprawach **I SA/Lu 102/10**, **I SA/Lu 103/10** sąd stwierdził, że opłata skarbową nie jest podatkiem. Stanowisko to znajduje również uzasadnienie w treści art. 2 § 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 3 pkt 3 Ordynacji podatkowej, skoro opłata skarbową nie została wskazana jako ta, którą w rozumieniu ordynacji podatkowej należy „zaliczyć” do podatków. Opłata skarbową nie jest więc podatkiem w rozumieniu ordynacji podatkowej ani opłatą, o której mowa w art. 2 § 1 pkt 1 tej ustawy.

W sprawie **I SA/Lu 113/10** sąd wyraził pogląd, że o istnieniu ważnego interesu podatnika nie decyduje jego subiektywne przekonanie o konieczności umorzenia zaległości, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie, a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny oraz zagrożenie egzystencji. Natomiast przesłankę interesu publicznego należy rozumieć jako dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów

władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.

W sprawie **I SA/Lu 610/09** sąd zauważył, że o ile art. 67a Ordynacji podatkowej reguluje podstawowe kwestie w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, wskazując podstawowe przesłanki udzielenia ulgi, formy, w jakiej możliwe jest udzielenie ulgi i rodzaje należności, które mogą być tą ulgą objęte, to art. 67b tej ustawy adresowany jest do węższego kręgu podatników, tj. podatników prowadzących działalność gospodarczą. Skoro więc udzielenie ulgi w spłacie, między innymi, zaległości podatkowej jest odstępstwem od zasady płacenia podatków, to również dla podatników będących przedsiębiorcami podstawy odstąpienia od tej zasady określone są w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, co oznacza, że przedsiębiorcom organ podatkowy może udzielić ulgi w spłacie zaległości podatkowej po uprzednim rozpatrzeniu podstawowych przesłanek udzielenia tych ulg, którymi zgodnie z art. 67a § 1 są przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego (podobnie w sprawach **I SA/Lu 81/10**, **I SA/Lu 82/10**, **I SA/Lu 85/10**).

## **2. Zagadnienia postępowania podatkowego**

W zakresie odnoszącym się do zagadnień procesowych odnotować należy, że w sprawach **I SA/Lu 700/09**, **I SA/Lu 701/09**, **I SA/Lu 702/09**, **I SA/Lu 703/09**, w kontekście okoliczności stanu sprawy sąd argumentował, iż w zakresie odnoszącym się do udziału w prowadzonym na etapie odwoławczym postępowaniu podatkowym (w tym w uzupełniającym postępowaniu wyjaśniającym) inspektora kontroli skarbowej oraz starszego referendarza, w odniesieniu do których pierwotnie złożony został wniosek o wyłączenie pracownika, który nie został jednak merytorycznie rozstrzygnięty, gdy skonfrontować to z normatywnym kontekstem art. 130 § 3 Ordynacji podatkowej, zwłaszcza zaś jego istotą, funkcją oraz konsekwencjami obowiązywania, pracownicy organu podatkowego podlegali wyłączeniu od udziału w przedmiotowym postępowaniu na etapie postępowania przed organem odwoławczym. Zaniechanie realizacji dyspozycji normy wynikającej z art. 130 § 3 Ordynacji podatkowej, w sytuacji gdy

wystąpiły, jak wynika z przywołanych elementów stanu sprawy, okoliczności objęte jej hipotezą, uzasadnia twierdzenie o wadliwości prowadzonego postępowania, którą należy kwalifikować w sposób wskazany w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 240 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. W sprawach zaś **I SA/Lu 697/09, I SA/Lu 698/09, I SA/Lu 699/09**, w tożsamy okolicznościach faktycznych, sąd przedmiotową sytuację zakwalifikował jako inne naruszenie przepisów postępowania, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Uwzględniając skargę w sprawie **I SA/Lu 628/09** sąd przypomniał, że skoro, stosownie do art. 9 ust. 2 u.p.o.l., jeżeli środek transportu stanowi współwłasność dwóch lub więcej osób fizycznych lub prawnych, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach, to stronami postępowania w rozumieniu art. 133 Ordynacji podatkowej są wszyscy współwłaściciele. Wszyscy współwłaściciele winni brać udział w postępowaniu i do nich wszystkich winna być skierowana wydana w sprawie decyzja.

W sprawie **I SA/Lu 76/10**, w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego, sąd podkreślił, że organy podatkowe w ramach dokonywania ustaleń co do okoliczności faktycznych zgodnie z art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej uprawnione są także do ustalenia rzeczywistej treści czynności prawnej, o ile ustalenie to ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Skoro przy tym obowiązkiem organów jest dokładne ustalenie stanu faktycznego /art. 122 Ordynacji podatkowej/, to za oczywiste uznać należy, że dokonując ustalenia treści czynności prawnej uwzględniają one zgodny zamiar stron i cel czynności, a nie tylko dosłowne brzmienie oświadczeń woli złożonych przez strony czynności, w sytuacji zaś, gdy pod pozorem jednej czynności prawnej dokonano w istocie innej czynności, organy winny ustalić treść tej innej, rzeczywiście dokonanej, czynności i z tej właśnie czynności wywieść skutki podatkowe, co wprost znajduje potwierdzenie w art. 199a § 2 Ordynacji podatkowej. Dla rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie podatku akcyzowego istotne jest, czy podmiot dokonujący nabycia wewnątrzspółnotowego prawo do rozporządzania rzeczą nabył na podstawie umowy sprzedaży, określającej cenę, jaką zobowiązany

był zbywcy zapłacić, czy też na podstawie innej umowy, w szczególności – umowy darowizny, a ustalenia w tym zakresie muszą być dokonane z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 122, art. 187 § 1, a także art. 180 § 1, art. 188 i art. 191 Ordynacji podatkowej.

W sprawach **I SA/Lu 869/09** i **I SA/Lu 841/09**, wydanych w przedmiocie nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego, uchylając zaskarżone decyzje sąd zwrócił uwagę, że w świetle art. 3 ust. 2 i art. 6 ustawy o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego nie sposób zasadnie bronić tezy, iż wyłącznym i jedynym instrumentem porównywania wysokości podatku akcyzowego zapłaconego przez stronę z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego z kwotą rezydualnego podatku akcyzowego zawartego w cenie samochodu zarejestrowanego już na terenie Polski - jakkolwiek dopuszczalnym i zasadnie stosowanym - są i mogą być katalogi lub informatory rynkowe. Według sądu, proces „ustalania”, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy nie wyczerpuje się wraz z momentem wskazania „średniej wartości rynkowej samochodu osobowego notowanej na rynku krajowym” – „ustalanie” czegoś, to pewien zobiektywizowany, zorganizowany, uporządkowany i krytyczny proces poznawczy, który wymaga określonego rodzaju aktywności i wysiłku ze strony podmiotu, na którym spoczywa obowiązek ustalania konkretnych faktów.

W sprawie **I SA/Lu 447/09**, w której przedmiotem sporu była kwestia umorzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym za maj 2006 r., w sytuacji kiedy po wniosku strony w tym przedmiocie zostało przez organ podatkowy wszczęte i niezakończzone postępowanie wymiarowe za poszczególne miesiące 2006 r., sąd wskazał, że nie można uznać za prawidłowe utożsamienia przez organy podatkowe pojęcia bezprzedmiotowości postępowania (uzasadniającego jego umorzenie) w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym za maj 2006 r. jedynie z faktem wszczęcia z urzędu postępowania wymiarowego za poszczególne miesiące 2006 r. i jego niezakończeniem. W ocenie sądu, art. 79 § 1 Ordynacji podatkowej nie stanowi przeszkody do prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty

wszczętego przed rozpoczęciem postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej.

Za zgodne z prawem uznał sąd natomiast, w sprawie **I SA/Lu 604/09**, uchylenie decyzji organu I instancji i umorzenie postępowania przez organ odwoławczy w sytuacji, gdy organ podatkowy I instancji wydał decyzję na podstawie art. 254 Ordynacji podatkowej w konsekwencji błędnego potraktowania pisma strony, będącego odwołaniem, jako wniosku wszczynającego postępowanie o zmianę decyzji.

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 78/10**, w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów, sąd przypomniał, że podstawową zasadą postępowania podatkowego jest zasada trwałości decyzji podatkowej. Instytucja wznowienia nie jest zatem środkiem, za pomocą którego można wzruszać każdą wadliwą decyzję ostateczną, abstrahując od stopnia tej wadliwości.

Natomiast uwzględniając skargę w sprawie **I SA/Lu 865/09**, również w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów, sąd argumentował, że z konwencji językowej, którą na gruncie art. 240 § 1 pkt 5 ordynacji podatkowej operuje ustawodawca stosując łącznik „lub” wynika, że wystąpienie co najmniej jednego z członów tej alternatywy stanowi samoistną podstawę (przesłankę) wznowienia postępowania, jeżeli oczywiście kumulatywnie ziszcza się również pozostałe warunki objęte hipotezą normy dekodowanej z tego przepisu. Jeżeli więc dany dowód nie istniał w dniu wydania „inkryminowanej” decyzji, to jednak wynikająca z tego dowodu okoliczność mogła istnieć w tym momencie, tj. w momencie wydawania decyzji, i tym samym może uzasadniać wznowienie postępowania (tak samo w sprawach **I SA/Lu 587/09** oraz **I SA/Lu 588/09** w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie określenia wysokości dochodu).



### **3. Zagadnienia (materialnoprawne i procesowe) wynikające z orzecznictwa w sprawach dotyczących subwencji unijnych i funduszy strukturalnych.**

**I.** Rozstrzygając w przedmiocie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2004 r. w sprawie **I SA/Lu 691/09** sąd stwierdził, że skoro skarżący nie był posiadaczem gospodarstwa rolnego przez cały rok 2004, to nie spełnił warunków do otrzymania płatności bezpośrednich na ten rok. Bez znaczenia, w świetle przepisów ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych oraz oddzielnej płatności z tytułu cukru, jest okoliczność, że skarżący był w 2004 r. posiadaczem gospodarstwa rolnego przez cały okres wegetacyjny. W rozpoznawanej sprawie zmiana stanu faktycznego nastąpiła w dniu 8 listopada 2004 r., przed zakończeniem roku kalendarzowego, którego dotyczy wnioski o płatności. Skoro więc skarżący nie był posiadaczem gospodarstwa rolnego przez cały rok 2004, to nie spełnił warunków do otrzymania płatności objętych wnioskiem.

W sprawie **I SA/Lu 495/09** sąd uchylił decyzje obu instancji w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2006 r. Stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym na 2006 r. brak było regulacji prawnej bezpośrednio wskazującej, jaka data jest istotna dla oceny stanu posiadania gruntów w świetle art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o płatnościach. Nie oznacza to jednak, iż za decydujący może być uznany stan posiadania istniejący w dacie wydania decyzji o płatnościach. Zbytek przez skarżącego, w okresie po złożeniu wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2006 r., a przed wydaniem decyzji przyznającej te płatności, działki rolnej, spełniającej wszystkie kryteria określone w zasadach przyznawania pomocy nie uzasadniało zmniejszenia płatności i zastosowania sankcji, stąd nie miało znaczenia prawnego w sprawie niniejszej, a tym samym nie jest okolicznością, która ma charakter istotnej w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 642/09**, w przedmiocie wstrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego, sąd stanął na stanowisku, że skoro, zgodnie z brzmieniem § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r.

(Dz.U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.), płatność dla gospodarstwa niskotowarowego wypłaca się, jeżeli producent rolny zrealizował przedsięwzięcia zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego (...), to oczywistym jest, że muszą zostać wykonane wszystkie przedsięwzięcia, które zostały wskazane w planie, inaczej bowiem nie zachodziłaby sytuacja zrealizowania przedsięwzięć zgodnie z planem. Z przepisów rozporządzenia jednoznacznie wynika, że beneficjent nie ma możliwości zachowania uprawnień do płatności w czwartym i piątym roku jej wypłaty w razie zrealizowania tylko jednego z dwóch przedsięwzięć zadeklarowanych w planie rozwoju ani też w sytuacji zrealizowania innych przedsięwzięć, niż zadeklarowane w planie rozwoju.

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 294/10**, dotyczącej płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, sąd uznał, że art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego ogranicza ciężące na organie obowiązki dowodowe przez wskazanie, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie wywodzącej z niego skutki prawne. Uznał przy tym, że dane wynikające z systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) nie mogą być podważone wypisem z ewidencji gruntów co do powierzchni działki rolnej, gdyż nie może być ona utożsamiana z działką ewidencyjną. Tak więc twierdzenia rolnika, kwestionujące stwierdzoną powierzchnię działki rolnej, z oparciem ich o dane z wypisu ewidencji gruntów, nie mogły skutecznie podważyć danych stwierdzonych na podstawie LPIS.

Odmienny pogląd wyraził sąd w sprawach **I SA/Lu 295/10**, **I SA/Lu 335/10** i **I SA/Lu 345/10** uznając, że organ nie może koncentrować się wyłącznie na danych z LPIS, a twierdzenia strony co do innych powierzchni działek rolnych organ powinien zweryfikować, mając na uwadze art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., przy czym nie jest ograniczony posiadanymi z urzędu dowodami, ale powinien zgromadzić takie dowody, które pozwoliłyby na odniesienie się do twierdzeń strony i wyjaśnienie zasadności podjętych rozstrzygnięć zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. Sąd uznał, że system LPIS nie stanowi jedynie słusznego i niczym niezastąpionego dowodu w sprawie przyznania płatności, stąd organ powinien wykorzystać wszelkie inne środki dowodowe, które umożliwić mogą wyczerpujące odniesienie się do twierdzeń strony i przedstawienie sposobów i technik ustalenia powierzchni spornej działki rolnej.

**II.** W sprawie **I SA/Lu 16/10** sąd pozostawił bez rozpatrzenia skargę na negatywny wynik procedury odwoławczej w przedmiocie oceny projektu, przyjmując, że skoro z treści złożonego wraz ze skargą wniosku o dofinansowanie wynika wprost, że integralną częścią wniosku wymaganą przy jego złożeniu były składane jako załączniki:

- 1/ dokument potwierdzający formę i charakter prowadzonej działalności,
- 2/ biznes plan,
- 3/ kopie dokumentów potwierdzających sytuację finansową wnioskodawcy,
- 4/ inne załączone do wniosku dokumenty wymagane prawem lub kategorią projektu,

a żaden z powyższych dokumentów nie został dołączony do skargi, to oznacza to, że nie złożono wraz ze skargą kompletnej dokumentacji, co w świetle art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obliguje sąd do pozostawienia skargi bez rozpatrzenia bez wzywania do jej uzupełnienia.

Takie same rozstrzygnięcia zapadły w sprawach **I SA/Lu 436/10** i **I SA/Lu 677/10** przy zwróceniu uwagi, że wymóg złożenia kompletnej dokumentacji ciąży wyłącznie na stronie skarżącej, zobligowanej do dostarczenia takiego materiału, który umożliwiłby sądowi merytoryczne rozpoznanie skargi.

W sprawie **I SA/Lu 174/10** sąd, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, zauważył, iż uzasadnienie negatywnej oceny projektu nie zostało sporządzone bezpośrednio i w związku z przeprowadzaną oceną, lecz w oderwaniu od niej na etapie generowania adresowanej do skarżącego pisemnej informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Według sądu, „ocena” tego rodzaju, nie czyni zadość warunkom uznania jej za prawidłową, zwłaszcza, że powinna ona jednoznacznie i wprost wskazywać kryteria oceny, którymi operował podmiot oceniający, i które bezpośrednio legły u podstaw negatywnej weryfikacji wniosku. Sąd w sprawie tej stwierdził również, że informacja nie odwołuje się do jakichkolwiek kryteriów przeprowadzonej oceny, co jest konsekwencją faktu, że nie zostały one uwzględnione

i ujawnione w samej „Karcie oceny projektu” w części dotyczącej oceny formalnej poprawności wniosku po jego uzupełnieniu.

Oddalając skargę w sprawie **I SA/Lu 629/10** sąd wskazał, że procedura odwoławcza nie służy usuwaniu wad, błędów lub braków wniosku lub załączników, a ma jedynie umożliwiać weryfikację prawidłowości uprzednio dokonanej oceny. Wyjaśnianie więc na tym etapie powodów rozbieżności między treścią wniosku a danymi wynikającymi z załącznika oraz zgłaszanie gotowości wniesienia poprawek jest spóźnione. Wnioskodawca posiada prawo jednokrotnego poprawienia / uzupełnienia wniosku. Nieprzedstawienie przez stronę do wniosku załącznika, który był wymagany, a który potwierdzałby i czynił wiarygodną treść wniosku o dofinansowanie, uzasadniało odrzucenie wniosku z powodu niespełnienia wskazanego kryterium oceny formalnej – poprawności, tj. niezłożenia wszystkich wymaganych załączników.

W sprawie **I SA/Lu 648/10**, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, sąd podniósł, że skoro dokumentacja konkursu obowiązuje ściśle zarówno wnioskodawców, jak i instytucję przeprowadzającą konkurs, to wzywając wnioskodawcę do uzupełnienia lub poprawy wniosku instytucja ta winna formułować wezwanie z uwzględnieniem treści tej dokumentacji, w tym również stosowanej w niej terminologii. Tylko używanie wobec wszystkich wnioskodawców jednolitego aparatu pojęciowego, którego znaczenie znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji konkursowej, pozwala na dostatecznie precyzyjne i jednoznaczne opisanie koniecznych do wprowadzenia we wniosek lub załącznikach uzupełnień lub poprawek, a w konsekwencji zapewnia równe traktowanie uczestników konkursu i przejrzystość stosownych w nim reguł postępowania.

#### **4. Inne sprawy**

W sprawie **I SA/Lu 23/10**, w której zaskarżone zostało rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z tego powodu, iż w § 14 uchwały postanowiono o jej wejściu w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa, nie dzieląc

poglądu wyrażonego w zaskarżonym rozstrzygnięciu, a także prezentowanego w orzecznictwie administracyjnym, że w sytuacji naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych należy orzec o nieważności całego aktu, sąd zajął stanowisko, iż treść powołanego przepisu wskazuje, że został on ustanowiony po to, by nie musieć traktować przepisu o wejściu w życie danego aktu jako przepisu nierozdzielnie związanego z całym aktem (por. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01, OTK 2001, nr 7 poz. 209). Stąd za wystarczające, w stanie faktycznym sprawy, dla prawidłowej oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w ramach postępowania nadzorczego, było odniesienie się przez RIO jedynie do jej § 14 w kontekście art. 2, art. 42 ust. 1 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszącego się do kwestionowanego wejścia w życie kontrolowanego aktu i wskazanie na treść art. 4 ust. 1 (domyślny okres *vacatio legis* z niego wynikający).

## **II. Działalność orzecznicza Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

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

W sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na uwagę zasługują następujące kwestie, będące przedmiotem rozważań sądu.

W sprawie **II SA/Lu 162/10** sąd wyraził pogląd, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy powinien mieć na uwadze, iż planowana zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej i architektonicznej zabudowy już istniejącej. Błędne jest zatem wskazywanie zarówno przez organy, jak i inwestora, iż planowana inwestycja stanowić będzie kontynuację inwestycji, którą dopiero zaczęto realizować na podstawie wydanego pozwolenia na budowę. Decyzja o pozwoleniu na budowę tworzy bowiem wyłącznie stan prawny określonego terenu, zaś dla ustaleń niezbędnych do wydania decyzji o warunkach zabudowy miarodajny jest jedynie stan faktyczny (rzeczywisty).

Istotne zagadnienie prawne wyłoniło się również w sprawie **II SA/Lu 209/10**, w której sąd wskazał, iż wprawdzie, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby interesu publicznego, to przepis ten, jako norma o charakterze ogólnym, nie może stanowić podstawy prawnej decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 282/10** sąd wskazał, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, pomimo że wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnej, w szczególności ustalenia studium nie mogą być podstawą dla decyzji o warunkach zabudowy.

Nawet, jeżeli studium ustala tereny wyłączone spod zabudowy, a dla tego terenu nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ orzekający w sprawie

ustalenia warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej nie może rozstrzygać na podstawie zapisów studium. Brak zgodności wnioskowanej przez skarżących inwestycji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie może zatem stanowić podstawy dla odmowy ustalenia warunków zabudowy.

W sprawie **II SA/Lu 223/10**, której przedmiotem była procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sąd dokonał wykładni art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnieniu uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17 powołanej ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

W ocenie sądu, wyłącznie sama rada może przesądzić o potrzebie ponowienia czynności z art. 17 ustawy. Sąd, ustawowego obowiązku ponowienia czynności z art. 17 nałożonego na radę nie można odnosić do każdej sytuacji, w której doszło do zmian w projekcie planu, w tym do każdej sytuacji, w której doszło do zmian w wyniku uwzględnienia uwag do projektu. Przeciwnie, obowiązek ten musi być analizowany w przypadku każdej zmiany osobno, przy każdorazowym uwzględnieniu czynnika niezbędności. Zatem w każdym konkretnym przypadku rada jest obowiązana ocenić, czy ponowienie czynności jest "niezbędne", przy czym kryterium oceny "niezbędności" powinien być stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian.

Przykładowo zatem, jeśli dana zmiana nie dotyczy interesów tych, którzy mogliby przy powtórnym wyłożeniu projektu planu zgłaszać swoje dalsze uwagi albo jest dla nich w całości korzystna, to ponowne wyłożenie projektu (art. 17 pkt 10) nie będzie niezbędne, a w istocie jest zbędne, gdyż przedłuży postępowanie. Również jeżeli dana zmiana jest obojętna z punktu widzenia kompetencji organów uzgadniających, ponowne uzyskiwanie uzgodnień tych organów (art. 17 pkt 7) uznać należy za zbędne.

Na uwagę zasługuje również stanowisko sądu wyrażone w sprawie **II SA/Lu 228/10**, zgodnie z którym, na terenie, na którym dominuje zabudowa zagrodowa, dopuszczalne jest ustalenie

warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego pod warunkiem, iż budynek ten przeznaczony jest na potrzeby gospodarstwa rolnego, stanowiąc składnik tego gospodarstwa. Ustalenie warunków zabudowy dla budynku jednorodzinnego w zabudowie zagrodowej, nie związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, stanowiłoby zmianę funkcji terenu. Tym samym warunek kontynuacji funkcji nie zostałby zachowany.

Wykładnia pojęcia "kontynuacji funkcji", uwzględniająca wymagania ładu przestrzennego, nie dopuszcza bowiem na danym obszarze lokowania obiektów o funkcji, która nie jest tożsama z funkcją dotychczasowych budynków. Stąd, w ocenie sądu, dopuszczenie do realizacji na terenie zabudowy zagrodowej budynku mieszkalnego nie związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego oznaczałoby wprowadzenie funkcji zabudowy jednorodzinnej, która nie stanowi kontynuacji funkcji zabudowy zagrodowej.

Problem zabudowy zagrodowej był również przedmiotem zainteresowania sądu w sprawie **II SA/Lu 340/10**. Zdaniem sądu, nie ma podstaw do przyjmowania, że w zabudowie zagrodowej wszystkie budynki znajdują się mają w niewielkiej od siebie odległości, i że tylko wówczas znajdować się będą w obrębie jednego podwórza. Nie ma również podstaw do przyjmowania, że zabudowę zagrodową stanowią tylko te budynki, które przylegają do podwórza. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że często kształt i rozmiar działki zajętej pod zabudowę zagrodową wymuszają określone usytuowanie budynków, nie zawsze wokół wąsko rozumianego podwórza.

## **2. Sprawy z zakresu budownictwa**

W sprawach z zakresu budownictwa wyłoniły się następujące zagadnienia występujące na tle stosowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) oraz innych aktów prawnych regulujących przebieg procesu budowlanego.

W sprawie **II SA/Lu 133/10** sąd wskazał, iż wprawdzie w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego mowa jest o obowiązku



uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, jednakże konstrukcja art. 51 Prawa budowlanego pozwala na przyjęcie, że postępowanie naprawcze prowadzone w oparciu o dyspozycję tego przepisu stanowi odpowiednik postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Stąd przepisy dotyczące postępowania w sprawie pozwolenia na budowę mogą być odpowiednio stosowane w toku postępowania legalizacyjnego.

Zalegalizowanie samowolnie wykonanych robót budowlanych jest bowiem możliwe tylko wówczas, gdy można stwierdzić, że nie naruszają one porządku prawnego określonego przepisami materialnoprawnymi z zakresu prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków, ochrony środowiska itd. Innymi słowy, możliwość legalizacji dotyczy co do zasady takich obiektów, co do których inwestor uzyskałby pozwolenie na budowę, gdyby o nie wystąpił i dochował wszelkich wymogów formalnych.

Zatem, skoro art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego przewiduje konieczność uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, to uznać należy, że w razie zaistnienia określonych w art. 51 Prawa budowlanego przesłanek legalizacji samowolnie wykonanych robót budowlanych, rzeczą właściwego organu jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydanego w oparciu o art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego.

W podobnym tonie sąd wypowiedział się w sprawie **II SA/Lu 189/10**, w której uznał, iż w postępowaniu naprawczym prowadzonym w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego, organy nadzoru budowlanego dokonują również oceny, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Brak jest bowiem podstaw do zalegalizowania robót budowlanych, które przy konieczności spełnienia warunków wymaganych od inwestora pragnącego wykonać planowaną inwestycję budowlaną legalnie nie mogłyby być w ogóle rozpoczęte, a tym samym do stawiania w uprzywilejowanej pozycji inwestora, który przeprowadził roboty budowlane samowolnie, nie posiadając prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 622/09** sąd analizował zagadnienie opłaty legalizacyjnej, wyrażając pogląd, iż skoro

załącznik do Prawa budowlanego, zawierający współczynniki kategorii i wielkości obiektu, nie różnicuje zakresu wykonanych przez inwestora robót budowlanych dotyczących budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to, mimo iż skarżący dokonał jedynie rozbudowy i nadbudowy istniejącego budynku, należało zastosować wartości przewidziane dla budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego tak, jakby został wykonany w określonym miejscu "od podstaw".

W sprawie **II SAB/Lu 20/10** wyrażony został pogląd, iż skoro art. 66 Prawa budowlanego nie określa stron postępowania, zastosowanie mają zasady ogólne, wynikające z przepisu art. 28 k.p.a. Zatem, stroną postępowania prowadzonego w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości w obiekcie budowlanym jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

Natomiast w sprawie **II SA/Lu 181/10** sąd wskazał, iż ocena stanu technicznego obiektu budowlanego bądź jego części, w tym kanalizacji, w oparciu o dyspozycję art. 66 Prawa budowlanego może być dokonana wyłącznie w przypadku uprzedniego wykluczenia samowoli budowlanej.

W sprawie **II SA/Lu 73/10** sąd stanął na stanowisku, iż nie można uznać, że teren działek, który został podwyższony przez inwestora nasypem ziemnym o około 65 cm stanowi obiekt budowlany będący budowlą ziemną, brak jest bowiem podstaw do przeprowadzenia oceny dotyczącej spełnienia wymagań podstawowych określonych art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska oraz ochrony przed hałasem i drganiami.

W sprawie **II SA/Lu 27/10** sąd wskazał natomiast, iż dodanie w dyspozycji art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego przypadków stwierdzenia nieważności i uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę oznacza, że wolą ustawodawcy jest, aby mimo rozpoczęcia przez inwestora robót budowlanych, możliwe

było wydanie nowego pozwolenia na budowę w razie stwierdzenia nieważności lub uchYLENIA dotychczasowego. Dotyczyć to powinno wszystkich przypadków stwierdzenia nieważności lub uchYLENIA decyzji o pozwoleniu na budowę w postępowaniu administracyjnym bądź sądownoadministracyjnym, które nastąpiły w trakcie budowy.

Zdaniem sądu, wyrażonym w sprawie **II SA/Lu 301/10**, przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) stosuje się tylko wtedy, gdy zachodziłaby konieczność zastosowania art. 48 Prawa budowlanego z 1994 r. do obiektów wybudowanych przed wejściem tej ustawy w życie. Konieczność taka zachodzi zaś wówczas, gdy spełnione są okoliczności określone w hipotezie normy prawnej wynikającej z art. 48 Prawa budowlanego z 1994 r., a więc tylko wtedy, gdy obiekt budowlany lub jego część jest w budowie lub został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Zatem, art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. nakazuje stosować przepisy prawa budowlanego z 1974 r. do obiektów budowlanych wybudowanych przed wejściem w życie tej ustawy jedynie wtedy, gdy obiekt ten został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 192/10** sąd uznał, iż legalizacja samowoli budowlanej nie jest obowiązkiem inwestora, ale jego uprawnieniem. Stąd, rzeczą skarżącego, jako inwestora, jest uzyskanie zgody współwłaściciela nieruchomości na wykonanie robót prowadzących do legalizacji. Brak wymaganej zgody współwłaściciela może być usunięty w drodze rozstrzygnięcia sądu powszechnego, zawierającego upoważnienie do dokonania czynności. Takie upoważnienie stanowi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 33 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 48 ust. 3 pkt 2 oraz art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego. Wprawdzie definicja legalna zawarta w tym ostatnim przepisie takiej podstawy nie przewiduje, to jednak, zgodnie z art. 2 ust. 2 Prawa budowlanego, przepisy tej ustawy nie mogą naruszać przepisów odrębnych, w tym przepisów prawa cywilnego.

Zakres podmiotowy postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę był przedmiotem analizy sądu w sprawie **II SA/Lu 664/10**, w której sąd wskazał, iż ustawodawca w art. 28

ust. 2 Prawa budowlanego określił zakres podmiotowy postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w sposób odmienny niż uczynił to w art. 28 k.p.a. W konsekwencji powyższego, ustalenie przez organ, iż odwołujący się od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę nie jest inwestorem, bądź właścicielem, użytkownikiem wieczystym albo zarządcą nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji, zwalnia organ od badania, czy inwestycja ta dotyczy jego interesu prawnego. Sąd wskazał, iż skoro w rozpoznawanej sprawie żadna z osób odwołujących się nie była właścicielem, użytkownikiem wieczystym, ani zarządcą wskazanych w odwołaniu działek, na których planowania jest przedmiotowa inwestycja budowlana, ustalenie stron nie wymagało od organu drugiej instancji rozpoznania odwołania pod względem merytorycznym. W związku z powyższym, organ drugiej instancji zasadnie uznał odwołanie skarżących za niedopuszczalne w drodze postanowienia wydanego w oparciu o treść art. 134 k.p.a.

### **3. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami**

Kolejny już rok znaczny odsetek rozpatrzonych przez tut. sąd spraw stanowiły sprawy objęte szeroko rozumianym pojęciem „gospodarki nieruchomościami”.

Dokonując porównania z latami poprzednimi można stwierdzić, iż w części spraw nastąpiło ujednoczenie stanowisk składów orzekających, co jest szczególnie widoczne w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

I tak w sprawach **II SA/Lu 511/10**, **II SA/Lu 414/10** dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, sąd podtrzymując dotychczas przyjęte stanowisko wskazał, że przesłanką warunkującą zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest ustalenie w jakim czasie wywłaszczona nieruchomość została zagospodarowana (art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Mianowicie w ocenie sądu nieruchomość nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia jedynie wówczas, kiedy realizacja celu, na który została wywłaszczona

została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia. A contrario konieczność zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zachodzi zawsze gdy rozpoczęcie prac związanych z realizacją tego celu nastąpiło po upływie 7 lat od dnia jej wywłaszczenia (nabycia), niezależnie od tego w jaki sposób jest ona wykorzystywana w momencie orzekania o jej zwrocie, a więc nawet wówczas, kiedy cel wywłaszczenia został zrealizowany przed upływem 10 lat od jej wywłaszczenia, a także gdy realizacja celu wywłaszczenia nastąpiła dopiero po upływie 10 lat od dnia wywłaszczenia, choćby jego realizacja została rozpoczęta przed upływem 7 lat od dnia wywłaszczenia nieruchomości.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 128/10** sąd dokonując wykładni art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym roszczenie, o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, stanął na stanowisku, iż w sformułowaniu „ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego” niewątpliwie mieści się zarówno oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w drodze umowy, jak i nabycie prawa użytkowania wieczystego w drodze decyzji administracyjnej lub z mocy ustawy. Zdaniem sądu nie może budzić wątpliwości, iż dyspozycja tego przepisu obejmuje także ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 182 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.). Zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, z dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. z dniem 27 września 1990 r.) grunty państwowe pozostające w zarządzie uczelni stają się przedmiotem użytkowania wieczystego uczelni. Przy czym, co sąd podkreślił, przepisy tej ustawy ani żadnego innego aktu prawnego nie wymagają wydania decyzji administracyjnej potwierdzającej powstania prawa użytkowania wieczystego uczelni z mocy ustawy.

Ponadto jak podkreślił sąd, brak dokonania wpisu do księgi wieczystej prawa użytkowania wieczystego ustanowionego z mocy art. 182 ustawy o szkolnictwie wyższym nie daje podstaw do skutecznego żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Uzasadniając to stanowisko sąd wskazał, iż powyższy przepis nie wymaga bowiem dla powstania prawa użytkowania wieczystego na rzecz szkoły wyższej dokonania wpisu do księgi wieczystej. Użytkowanie wieczyste powstaje w tym wypadku z mocy samego prawa, a wpis ma wyłącznie charakter deklaratoryjny, nie zaś konstytutywny. Tak więc w sytuacji, gdy na wyłączonej nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot powstało z mocy prawa na podstawie art. 182 ustawy o szkolnictwie wyższym prawo użytkowania wieczystego, nabycie tego prawa przez uczelnię wyższą stanowi samodzielną, negatywną przesłankę zwrotu, wykluczającą badanie merytorycznych uwarunkowań i przesłanek określonych w art. 136 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Nadto, sąd podniósł, iż okolicznością uniemożliwiającą dokonanie zwrotu wyłączonej nieruchomości jest jej aktualny stan prawny. Mianowicie w sytuacji, gdy wyłączona nieruchomość nie stanowi własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, brak jest możliwości zwrotu takiej nieruchomości z uwagi choćby na niewykonalność decyzji stanowiącej o zwrocie takiej nieruchomości.

W sprawie **II SA/Lu 354/10**, której przedmiotem oceny sądu była legalność decyzji ustalającej wysokość należnego skarżącym odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) sąd wyjaśnił, iż ani w przepisach tej ustawy, ani w żadnych innych nie ma mowy o tym, że do kwoty odszkodowania z tytułu wyłączenia (przejęcia z mocy prawa nieruchomości pod drogę publiczną) dodaje się kwotę utraconych korzyści z tytułu wygaśnięcia umowy najmu wyłączonej nieruchomości. Tym samym zgodne z prawem jest ustalenie odszkodowania za grunt przejęty pod drogę z pominięciem utraconych przez byłych właścicieli korzyści z tytułu wygaśnięcia umowy najmu, którym to prawem grunt ten był w dniu przejęcia pod drogę obciążony. Obowiązek uwzględnienia obciążeń ustawodawca nałożył jedynie w celu zmniejszenia wartości nieruchomości a nie jej zwiększenia. Jak zaznaczył sąd jedynym przepisem, który przewiduje możliwość przyznania odszkodowania za straty poniesione na skutek rozwiązania umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia jest art. 19 ust.

2 ww. ustawy, który jednak po pierwsze dotyczy wyłącznie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, a po drugie wskazuje on, iż odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia przysługuje nie osobie pozbawionej prawa własności nieruchomości (wywłaszczonemu) lecz najemcy, dzierżawcy i biorącemu nieruchomość w użyczenie.

Z kolei spośród spraw z zakresu podziału nieruchomości na uwagę zasługują orzeczenia w sprawach **II SA/Lu 562-564/09** oraz w sprawie **II SA/Lu 613/10**, w których sąd uchylając wydane na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami postanowienia opiniujące zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyjaśnił, iż opiniowanie zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, albo badającego zgodność z przepisami odrębnymi, nie może być przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego. Postanowienie wyrażające taką opinię, jest wydawane jedynie w toku postępowania administracyjnego w sprawie o podział nieruchomości. W ocenie sądu treść art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do przyjęcia, by postanowienie w przedmiocie opinii dotyczącej projektu podziału nieruchomości zapadało w toku postępowania odrębnego od tego, którego przedmiotem jest podział nieruchomości. Wyjątkiem od tej reguły jest opinia projektu podziału w postępowaniu prowadzonym przez sąd powszechny, z tym zastrzeżeniem, że nie wydaje się wówczas postanowienia. Postanowienie opiniujące, o którym mowa w tych przepisach ma bez wątpienia charakter procesowy co oznacza, iż nie rozstrzyga ono o istocie sprawy, lecz dotyczy jedynie kwestii wyłaniającej się w toku postępowania, a tym samym jest częścią postępowania w sprawie podziału nieruchomości.

Interesujących rozważań dokonał również sąd w sprawie **II SA/Lu 799/09** dotyczącej ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd przywołując art. 37 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wskazał, iż przepis ten rozróżnia dwa rodzaje sytuacji tj. zmiany

planu i uchwalenia planu. Dla sytuacji pierwszej wartość "poprzednią" nieruchomości ustala się w uwzględnieniu jej poprzedniego przeznaczenia w planie, natomiast dla sytuacji drugiej odniesieniem ma być sposób faktycznego wykorzystywania nieruchomości. Oznacza to, że w sytuacji, kiedy przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania nie obowiązywał plan stary, związany z uchwaleniem planu wzrost wartości nieruchomości oznaczać będzie różnicę pomiędzy wartością szacowaną w uwzględnieniu przeznaczenia w planie nowym, a wartością szacowaną w uwzględnieniu sposobu faktycznego wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu. Ta zasada dotyczy zaś przede wszystkim takich sytuacji, w których na skutek upływu określonych ustawą terminów wygasły plany uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., a przed tymi terminami nowe plany nie zostały uchwalone. Kryterium faktycznego wykorzystywania ma więc zastosowanie bez względu na to, czy odnotowanoby wzrost wartości nieruchomości przy porównaniu jej przeznaczeń w wygasłym i w nowym planie, w tym i wtedy, kiedy nowe przeznaczenie w zupełności pokrywa się z przeznaczeniem określonym w starym (nieobowiązującym już) planie. W takich sytuacjach zdaniem sądu „wzrost wartości” nie jest realną konsekwencją aktywności gminy w zakresie działalności planistycznej, która nie ma obowiązku sporządzania miejscowego planu, lecz konsekwencją braku tej aktywności. Uzależnienie powstania obowiązku uiszczenia opłaty na rzecz gminy od tego, czy i w jakim terminie ta właśnie gmina uchwali plan, a nie od tego czy samo uchwalenie planu przynosi dla właściciela rzeczywistą korzyść, nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Z tych względów i powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (P 58/08) sąd przyjął, iż dla ustalenia faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości istotna jest ocena zapisów poprzednio obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tj. uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei przedmiotem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zajmował się sąd w sprawie **II SA/Lu 83/10** wyjaśniając stronom, iż z brzmienia art. 1 ust. 1



ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.) wynika, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności możliwe jest m.in. tylko w przypadku nieruchomości rolnych, które nie zostały przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne. Ponadto możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego dotyczy wyłącznie tych użytkowników wieczystych, których prawo istniało w dniu wejścia w życie ustawy, czyli w dniu 13 października 2005 r. Zgodnie natomiast z art. 461 kodeksu cywilnego, do którego odsyła ustawa, nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

W związku z tym sąd podniósł, iż w świetle art. 461 k.c. bez znaczenia pozostaje faktyczny sposób korzystania z gruntu - wystarczy, że może być on wykorzystywany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. O rolniczym charakterze gruntu przesądza tylko jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób obecnego wykorzystywania. Do nieruchomości rolnych należą także odłogi i ugory, które potencjalnie biorąc, mogą być wykorzystywane rolniczo. Kryterium wyodrębniającym (cechą wyróżniającą) nieruchomość rolną jest zatem możliwy sposób jej wykorzystania. Nie jest konieczne rzeczywiste prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej lub ogrodniczej, sadowniczej czy rybnej. Nadto zdaniem sądu nie tylko grunty przeznaczone bezpośrednio na cele produkcji rolniczej są nieruchomościami rolnymi, do tej kategorii zalicza się także wchodzące w skład gospodarstwa rolnego grunty pod budynkami mieszkalnymi i grunty niezbędne do korzystania z tych budynków. Zatem okoliczność, że działka nie była i nadal nie jest wykorzystywana na cele rolne nie może mieć znaczenia przesądającego. Obowiązkiem organów w tego typu sprawach jest bowiem ustalić czy określona działka mogłaby być wykorzystywana w sposób określony w art. 461 k.c.

W 2010 r. wiele spraw dotyczyło również gospodarowania nieruchomościami komunalnymi gminy przez jej organy.

I tak w sprawie **II SA/Lu 398/10** dotyczącej legalności uchwały rady miasta w sprawie udzielenia zgody na zawarcie w trybie bezprzetargowym przez burmistrza umowy najmu na czas nieokreślony pomieszczeń znajdujących się w budynku urzędu miejskiego oraz garażu sąd stanął na stanowisku, iż pojęcie „nieruchomości” jakim posługuje się art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Bezspornym zatem jest, iż na gruncie polskiego porządku prawnego można wyróżnić trzy rodzaje nieruchomości: tj. nieruchomości gruntowe, nieruchomości budynkowe oraz nieruchomości lokalowe. Z powyższego wynika, że grunty, o ile spełnione są wymagania art. 46 § 1 k.c., zawsze są nieruchomościami, natomiast budynki i lokale mogą stanowić nieruchomość tylko wyjątkowo, tj. jedynie w wypadkach przewidzianych wprost w przepisach. Zasadą jest, że budynki i ich części są częściami składowymi gruntu (art. 48 k.c.) nie mogącymi być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 k.c.). Budynek dzieli bowiem los prawny gruntu, na którym został posadowiony (zasada superficies solo cedit). W takim przypadku należy mówić o nieruchomości zabudowanej np. budynkiem użyteczności publicznej (który nie stanowi jednak odrębnej nieruchomości). Tak samo pomieszczenie stanowiące wydzieloną ścianami część budynku dzieli los prawny tego budynku stanowiącego bądź odrębną własność (nieruchomość budynkową - art. 235 § 1 k.c.) bądź część składową gruntu (art. 47 i art. 48 k.c.). Wskazane natomiast w kontrolowanej uchwale pomieszczenia znajdujące się w budynku urzędu miejskiego oraz garaż nie stanowią nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Konstatacja takiego stanu prowadzi zatem do wniosku, iż rada gminy nie posiadała kompetencji do wyrażenia w drodze uchwały zgody na najem tych pomieszczeń w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 37 ust. 4 u.g.n., przyjmując nawet, iż uchwała taka nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących i nie ma charakteru normatywnego. Upoważnienie do wyrażenia zgody na zawarcie

takiej umowy w trybie bezprzetargowym ograniczone jest tylko do umów najmu nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., tym samym wyrażenie przez radę zgody na najem pomieszczeń stanowiących część składową nieruchomości wychodzi poza zakres przedmiotowy tych przepisów, a tym samym poza kompetencje rady.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 751/09** sąd oddalając skargę rady gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wynajem nieruchomości w trybie bezprzetargowym uznał, że rada gminy, na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy, jednakże tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy, tj. z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową jak również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.

W tym kontekście sąd przyjął, że wynajem lokali niepublicznemu zakładowi opieki zdrowotnej nie jest realizacją celu publicznego, o którym stanowi art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 6 ust. 6 tej ustawy za cel publiczny uznaje się budowę i utrzymanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych. Sąd stwierdził, że nie bez przyczyny ustawa o zakładach opieki zdrowotnej rozróżnia publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, przy czym tylko te pierwsze realizują cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 6 ustawy. To zaś oznacza, że celem publicznym nie może być uznane wynajęcie spółce z o.o. świadczącej usługi zdrowotne lokali w istniejącym budynku ośrodka zdrowia.

Również w sprawie **II SA/Lu 243/10** sąd dokonał wykładni art. 37 ust. 3 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami określającego przesłanki zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego przyjmując, iż zwolnienie określonej nieruchomości stanowiącej własność komunalną z obowiązku zbycia w drodze przetargu możliwe jest, jeżeli nieruchomość ta przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej. Natomiast, jeżeli na nieruchomości mają być realizowane inne cele publiczne niż budownictwo mieszkaniowe lub infrastruktura techniczna, zwolnienie ich z obowiązku zbycia w drodze przetargu dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Taką wykładnię uzasadnia – w ocenie sądu - użycie przez ustawodawcę alternatywy rozłącznej "albo". Inaczej mówiąc, wymóg, by cel publiczny był realizowany przez podmiot, dla którego jest to cel statutowy i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową obowiązuje tylko w przypadku, gdy cel, na jaki ma być zbyta nieruchomość, jest inny niż budownictwo mieszkaniowe lub infrastruktura techniczna.

#### **4. Sprawy z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami i prawa wodnego**

Wśród spraw z zakresu ochrony środowiska przeważającą część stanowiły sprawy dotyczące środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Z nich na uwagę zasługuje sprawa **II SA/Lu 801/10**, w której sąd przyjął, iż decyzja organu odwoławczego uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi mimo, iż jest ostateczna w rozumieniu k.p.a. nie jest decyzją ostateczną o jakiej mowa w art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Oznacza to, że do

spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy i zakończonych tego typu rozstrzygnięciem w dalszym ciągu mają zastosowania przepisy dotychczasowe. Decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. nie jest bowiem decyzją merytoryczną rozstrzygającą co do istoty wniosek strony o wydanie decyzji środowiskowej. Podstawowym skutkiem tej decyzji było wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji organu pierwszej instancji i przeniesienie na powrót postępowania administracyjnego w rozpoznawanej sprawie przed ten organ. Tym samym postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej nie zostało zakończone, lecz było kontynuowane przez organ pierwszej instancji.

Sąd podniósł również, iż nie do przyjęcia jest, by postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację określonego przedsięwzięcia mogło toczyć się dalej, mimo wyraźnego sprzeciwu inwestora, który oświadczył, iż inwestycji objętej wnioskiem nie zamierza realizować, a wniosek o wydanie decyzji w tej sprawie wycofuje. Rezygnacja z realizacji danego przedsięwzięcia w lokalizacji określonej we wniosku powoduje, iż odpada jeden z elementów stosunku prawnego, to jest przedmiot postępowania. Postępowanie administracyjne staje się wówczas bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przepis ten obliguje bowiem organy administracji do umorzenia postępowania, gdy stało się ono bezprzedmiotowe z jakiegokolwiek przyczyny.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 335/10** również dotyczącej środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia sąd odwołując się do art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko podkreślił, że tryb postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która jest wymagana zarówno dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 1 ustawy) uzależnione jest, poza wyjątkami określonymi w zdaniu drugim art. 80 ust. 2 ustawy, od podstawowego kryterium, jakim jest zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli został uchwalony. Stwierdzenie bowiem

sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami. W sprawie wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dotyczył realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw, na terenie dla którego zapisy planu miejscowego ustanawiają zakaz lokalizacji magazynów produktów ropopochodnych i innych substancji chemicznych oraz rurociągów do ich transportu.

Dokonując wykładni tego zapisu planu miejscowego sąd wbrew argumentom skarżącego uznał, iż stacja paliw z uwagi na niezbędny element wyposażenia jakim są zbiorniki na paliwo, służy również celom okresowego magazynowania paliw (produktów ropopochodnych). Jak wskazał sąd działalność stacji paliw polega bowiem głównie na zakupie większej ilości paliw, które przechowywane są w specjalnych zbiornikach, a następnie odsprzedaży tych paliw odbiorcom detalicznym w ustalonych przez nich ilościach. Istota działalności takiej stacji bezspornie zatem musi wiązać się z okresowym przechowywaniem paliw, zależnym zarówno od pojemności zbiorników jak i popytu na paliwo. Sprzedaż nie odbywa się bowiem bezpośrednio z cysterny drogowej lecz ze zbiorników magazynowych paliw za pośrednictwem odmierzacza paliw. To zaś oznacza, iż paliwo jest przez dany okres czasu na stacji magazynowane.

Natomiast w sprawie **II SA/Lu 2/09** dotyczącej nałożenia na skarżącego obowiązku podłączenia nieruchomości do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008) sąd podniósł, iż od obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej nie zwalnia wyposażenie nieruchomości w bezodpływowy zbiornik na nieczystości. Zwolnienie od tego obowiązku może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Wspomniany obowiązek jest wymogiem ustawowym, co oznacza, iż w przypadku ustalenia przez organ, że właściciel nieruchomości nie wykonuje wskazanego obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, organ zobowiązany jest w myśl art. 5 ust. 7

ww. ustawy nałożyć nakaz jego wykonania pod rygorem egzekucji. Niedopuszczalnym jednak jest określanie w decyzji zobowiązującej właściciela nieruchomości do podłączenia jej do sieci terminu wykonania tego obowiązku. Określenie przez organ terminu podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, nie znajduje bowiem podstawy w przepisach ww. ustawy. Działanie organu administracji musi mieć umocowanie w prawie materialnym, przy czym dotyczy to wszystkich elementów orzeczenia, w tym ustalenia terminu wykonania decyzji. Zapisu takiego nie zawiera jednak ustawa. Skoro tak, to zgodnie z ogólnymi zasadami decyzja taka podlega wykonaniu z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 491/10** dotyczącej samego finansowania kosztów realizacji inwestycji w postaci sieci kanalizacyjnej na terenie gminy, sąd uwzględniając skargę organu nadzoru na uchwałę rady gminy podzielił pogląd skarżącego, iż obowiązujące przepisy prawa nie dają radzie gminy umocowania do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad udziału mieszkańców w realizacji sieci kanalizacyjnej poprzez ustalenie wysokości wpłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości. W ocenie sądu udział mieszkańców w budowie inwestycji jeśli ma mieć charakter dobrowolny nie może być reglamentowany przez samorząd. Nakładanie danin publicznych dopuszczalne jest bowiem wyłącznie w drodze ustawy (art. 217 Konstytucji RP). Jakkolwiek art. 168 Konstytucji RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawa dotyczące danin publicznych, jednakże dotyczy wyłącznie podatków i opłat (a więc nie wszelkiego rodzaju danin) i tylko w zakresie określonym w ustawie. Z tego względu nie stanowi podstawy wydania zaskarżonej uchwały art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.), zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten dotyczy bowiem opłat, które mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę czy za korzystanie

z urządzeń, obiektów itp. będących własnością gminy, a więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę. Wprowadzona zaskarżoną uchwałą opłata nie może być również uznana za opłatę administracyjną, którą gmina ma prawo ustalić na podstawie art. 18 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), bowiem opłaty administracyjne mogą być ustalane wyłącznie za czynności urzędowe podejmowane w zakresie zadań własnych, natomiast współfinansowanie budowy sieci wodociągowej czynnością taką nie jest. Sąd zaznaczył, iż wyłącznym sposobem na uzyskanie od mieszkańców gminy środków finansowych koniecznych na zrealizowanie w przyszłości określonych zadań inwestycyjnych może być samoopodatkowanie (art. 54 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ale następuje ono nie w drodze uchwały właściwego organu gminy, ale w drodze referendum, przeprowadzonym zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Do przedmiotu omawianych spraw należy również zaliczyć orzeczenia wydane w sprawach **II SA/Lu 611/09 i 171/10** dotyczących wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

W pierwszej sprawie sąd wyjaśnił, iż do poniesienia odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia może być pociągnięty jedynie posiadacz nieruchomości, na której one rosły. Skoro bowiem nikt inny nie mógłby uzyskać zezwolenia na ich usunięcie, to oczywiście również nikt inny nie może ponosić odpowiedzialności za ich usunięcie bez zezwolenia. W związku z tym sąd odwołując się do cywilnoprawnych uregulowań dotyczących posiadania (art. 336 i 339 k.c.) wskazał, iż posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią włada jak właściciel, wyrażając tym samym wolę wykonywania w stosunku do niej prawa własności. Posiadaczem zależnym natomiast jest ten, kto włada rzeczą w zakresie innego prawa, niż prawo własności, na przykład użytkownika, zastawu, najmu, dzierżawy. Nie rości więc on sobie do rzeczy prawa własności, lecz zachowuje się tak jak uprawniony z innego prawa, z którym łączy się określone władztwo nad rzeczą. W sytuacji zatem gdy, z oświadczeń strony wynika, iż działkę na której rosły drzewa uznawał za własną zasadnym jest uznanie tej strony za posiadacza samoistnego. Władanie przez daną osobę



nieruchomością jak właściciel, wyrażające wolę wykonywania w stosunku do niej prawa własności, niewątpliwie umożliwia uznanie tej osoby za posiadacza samoistnego w rozumieniu art. 336 k.c., co upoważnia organ do nałożenia na niego kary pieniężnej z tytułu usunięcia drzew bez zezwolenia.

W drugiej ze wskazanych spraw sąd podkreślił, iż wyjątki od zasady stanowiącej, że usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić jedynie po uzyskaniu zezwolenia zostały przewidziane w art. 83 ust.6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.) wśród których brak przypadku usuwania drzew obumarłych, suchych lub połamanych. Tym samym dla przyjęcia odpowiedzialności i nałożenia kary administracyjnej nie ma znaczenia, czy drzewa były obumarłe i nie rokowały szans na przeżycie. Sąd podniósł, iż obumarcie drzewa może co najwyżej stanowić uzasadnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa, lecz nie może usprawiedliwiać samowolnego działania osoby dokonującej wycięcia drzewa. Posiadacz nieruchomości nie posiada uprawnień do samodzielnej oceny żywotności drzew lub krzewów i samowolnego usunięcia drzew lub krzewów, które według jego oceny są obumarłe i nie rokują szans na przeżycie. Również zagrożenie życia i bezpieczeństwa nie uprawnia do usunięcia drzewa bez zezwolenia. Przesłanka ta nie została bowiem wymieniona w art. 83 ust. 6 ww. ustawy jako zwalniająca z konieczności uzyskania zezwolenia.

W sprawie **II SA/Lu 252/10** dotyczącej obowiązku przedłożenia właściwemu organowi informacji o wytwarzanych odpadach przed rozpoczęciem działalności powodującej ich powstawanie sąd wskazał, iż w świetle z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.) magazynowanie odpadów może odbywać się wyłącznie na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny, przez co należy rozumieć: prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy. Uwzględniając powyższe sąd stanął na stanowisku, iż zarówno postanowienie sądu stwierdzające nabycie spadku jak i wypis z rejestru gruntów nie wskazują na posiadanie tytułu prawnego do danej nieruchomości.

Z kolei wśród spraw z zakresu prawa wodnego na uwagę zasługuje sprawa **II SA/Lu 761/09**, w której sąd podtrzymując

dotychczasową linię orzeczniczą wskazał, iż organ prowadząc postępowanie w oparciu o art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2001r., Nr 115, poz.1229 ze zm.), zgodnie z którym właściciel gruntu, o ile przepisy nie stanowią inaczej, nie może zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł, ze szkodą dla gruntów sąsiednich obowiązany jest przeprowadzić dowód z opinii biegłego, który posiadałby wiadomości specjalne. Wiadomości specjalne są bowiem konieczne w tych sprawach, w których pojawia się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, a którego zakres przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne. Zarówno ustalenie czy w ogóle nastąpiła zmiana stanu wód na gruncie i czy ta zmiana została wywołana działaniem właściciela (właścicieli) gruntu, a także czy spowodowało to szkody, jak i następnie ustalenie sposobu zapobiegania szkodom tj. określenie odpowiednich "urządzeń", do wykonania których organ powinien zobowiązać stronę na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne, przekraczają wiedzę ogólną i wymagają fachowej wiedzy i specjalistycznych wyliczeń.

Podobnych uwag dokonał sąd w sprawie **II SA/Lu 19/10** dodatkowo podnosząc, iż opinia biegłego podlega ocenie zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a. Organ administracji publicznej nie jest związany taką opinią i ocenia ją w całości materiału dowodowego. Może przyjąć opinię, jeśli uzna ją za trafną, ale może ją całkowicie lub częściowo zdyskwalifikować i przyjąć opinię odmienną. To bowiem organ, a nie biegły decyduje o załatwieniu sprawy. W każdym jednak przypadku organ powinien w uzasadnieniu decyzji dokonać oceny opinii biegłego w powiązaniu z pozostałymi dowodami oraz przedstawić wyczerpującą argumentację uzasadniającą swoje stanowisko. W szczególności obowiązek ten nabiera znaczenia, gdy sporządzona w sprawie ekspertyza nie jest jednoznaczna lub zawiera wewnętrzne sprzeczności.

W sprawie tej sąd podniósł także, iż błędne jest stanowisko organu mówiące, że analiza sporządzonej przez biegłego opinii dokonana być powinna w korelacji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ zgodnie z postanowieniami tego planu przedmiotowe działki położone są

w strefie objętej zakazem zmiany ukształtowania terenu. W tym zakresie sąd wyjaśnił, iż postępowanie prowadzone w trybie przepisu art. 29 ustawy Prawo wodne dotyczy wyłącznie zmian stanu wody na gruncie, szkodliwie wpływających na grunty sąsiednie. W postępowaniu tym do obowiązków organu należy ustalenie, czy właściciele działki dokonali zmiany stanu wód na swojej działce oraz czy zmiany te szkodliwie wpływają na nieruchomości sąsiednie. Postępowanie to nie dotyczy zmian naturalnego ukształtowania terenu, objętych przepisami ustawy - Prawo ochrony środowiska.

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

Najliczniejszą grupę spraw z omawianego zakresu stanowiły sprawy ze skarg na decyzje organów administracji wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.).

W sprawie **II SA/Lu 201/10** sąd analizował charakter prawny rodzinnego wywiadu środowiskowego. Sąd podkreślił, iż rodzinny wywiad środowiskowy, jak wynika z przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.), stanowi szczególny środek dowodowy mający zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu pomocy społecznej, na który składa się szereg czynności organu wykonywanych przez pracownika socjalnego, takich jak: przesłuchanie strony i jej rodziny pod rygorem odpowiedzialności karnej za udzielenie nieprawdziwych informacji (§ 5 ust. 1 rozporządzenia), wykorzystanie dokumentów wskazanych w § 7 rozporządzenia, przeprowadzenie własnych obserwacji w celu zweryfikowania informacji uzyskanych z innych źródeł dowodowych, w szczególności z oświadczenia o stanie majątkowym, złożonego przez stronę. Wywiad ten, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, przeprowadza się w miejscu zamieszkania osoby lub rodziny, która wnioskuje o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, nie może on zatem obejmować nieokreślonego kręgu osób, choćby posiadały one informacje na temat sytuacji życiowej osoby lub rodziny

wnioskującej o przyznanie pomocy. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z innymi osobami prowadzioby do nieuzasadnionego nałożenia na osoby postronne wynikającego z art. 109 ustawy o pomocy społecznej obowiązku niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. W trakcie wywiadu, jak podkreślił sąd, osoba ubiegająca się o pomoc społeczną oraz jej rodzina, w ramach obowiązku współdziałania z pracownikiem socjalnym zobowiązana jest okazać wszelkie zajmowane przez siebie pomieszczenia, zaś niedochowanie tego obowiązku skutkować może, w myśl art. 11 ust. 2 u.p.s., odmową przyznania świadczenia.

Podstawą wydania przez organy administracji decyzji odmawiającej przyznania zasiłku celowego w sprawie **II SA/Lu 114/10** była odmowa złożenia przez członka rodziny skarżącego oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Sąd oddalając skargę w tej sprawie wyjaśnił, że faktyczny związek, który – w świetle art. 6 pkt 14 ustawy – jest jedną z przesłanek uznania grupy osób za „rodzinę” w rozumieniu przepisów ustawy, stanowi nie tylko konkubinat, ale również związek opierający się na codziennym współdziałaniu osób, zmierzający do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych, w tym mieszkaniowych i żywnościowych. Taki związek, zdaniem sądu, łączy niepełnosprawnego skarżącego z osobą opiekującą się nim, która, choć – jak wynika z wyjaśnień skarżącego – nie jest jego konkubiną, ale wspólnie zamieszkuje ze skarżącym w wynajętym lokalu mieszkalnym jednopokojowym i zajmuje się nim całą dobę. Osoby te wspólnie gospodarują, bowiem z uwagi na niepełnosprawność skarżącego (niezdolnego do samodzielnej egzystencji) „opieka” osoby wspólnie z nim mieszkającej sprowadza się do zaspokajania podstawowych potrzeb skarżącego w bardzo szerokim zakresie, znacznie wykraczającym poza czynności pielęgnacyjne, których wymaga skarżący.

Przedmiotem kontroli w sprawie **II SA/Lu 234/10** była decyzja odmawiająca przyznania zasiłku celowego na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach

specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź w 2009 r. (Dz. U. Nr 167, poz. 1319). Rozważania sądu w tej sprawie dotyczyły jednej z przesłanek przyznania takiej formy pomocy, to jest wymogu posiadania przez co najmniej jedną osobę w rodzinie rolniczej statusu rolnika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, objętego tym ubezpieczeniem. Zdaniem sądu, skoro wspomniane rozporządzenie miało na celu udzielenie pomocy rolnikom, którzy ponieśli straty w związku z powodzią, to należy przyjąć, że wykładnia przepisu § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, wprowadzającego powyższe kryterium przyznania świadczenia, powinna opierać się na wykładni celowościowej, nie zaś na wykładni gramatycznej. Oznacza to, iż pierwszeństwo w określeniu podmiotu, który ma prawo do świadczenia z pomocy społecznej w razie klęski żywiołowej należy dać regulacji ustawowej, a więc regulacji zawartej w art. 40 ustawy o pomocy społecznej. Wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie nie może odchodzić od reguł przyjętych w omawianej ustawie. Wynika to wprost z treści delegacji ustawowej zawartej w art. 24 ustawy o pomocy społecznej, która umożliwiając określenie w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków realizacji programu pomocy społecznej mającego na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz specjalistycznego wsparcia, nie obejmuje określenia przesłanek przyznania pomocy społecznej.

Problematyka świadczeń udzielanych ze środków pomocy społecznej w ramach pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca stanowiła przedmiot zainteresowania sądu w sprawie **II SA/Lu 235/10**. Dokonując wykładni art. 91 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej sąd wskazał, iż za „dzień uzyskania przez cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej ochrony uzupełniającej”, od którego, w myśl powołanego przepisu, liczyć należy początek 60-dniowego terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca, nie może być uznany dzień doręczenia cudzoziemcowi nieostatecznej decyzji o udzieleniu mu ochrony uzupełniającej, chyba że decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 w zw. z art. 108 k.p.a.) lub gdy decyzja ta jest zgodna z żądaniem strony (art. 130 § 4 k.p.a.). Z przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2006 Nr 234, poz. 1695 ze zm.), nie wynika bowiem, by decyzja udzielająca ochrony uzupełniającej podlegała natychmiastowemu wykonaniu z mocy tejże ustawy. Od decyzji odmawiającej skarżącemu nadania statusu uchodźcy, a udzielającej mu tylko ochrony uzupełniającej przysługiwało skarżącemu, w myśl art. 53 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców w terminie 14 dni od daty doręczenia mu tej decyzji. Dopiero zatem bezskuteczny upływ tego terminu powodowałaby, iż decyzja z dnia 22 października 2008 r. stała się ostateczna i podlegała wykonaniu.

Sąd ocenił również prawidłowość wydanej na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej decyzji, którą zmieniono – na niekorzyść skarżącego – wcześniejszą decyzję dotyczącą wysokości odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. W sprawie **II SA/Lu 446/10** sąd stwierdził, iż wskazana w powołanym przepisie przesłanka „zmiany przepisów prawa” zachodzi w szczególności wówczas, gdy podniesione zostaną stawki odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, a więc w przypadku wydania przez właściwego starostę obwieszczenia w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej, z którego wynika zwiększenie opisanych stawek. W ocenie sądu swoboda ustalenia w formie decyzji administracyjnej opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej podlega ograniczeniom wynikającym m.in. z art. 60 ustawy o pomocy społecznej, a więc zależy również od ustaleń starosty. Te ustalenia starosty, podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowią akt prawa miejscowego, co oznacza, że ich zmiana stanowi „zmianę przepisów prawa”, o której mowa w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej

Podobne zagadnienie sąd rozstrzygał w sprawie **II SA/Lu 372/10**. Zaskarżoną w tej sprawie decyzją samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji wydaną w oparciu o art. 106 ust. 5 ustawy, która w tym przypadku dotyczyła zmiany wysokości zasiłku okresowego przyznanego skarżącemu. Sąd wyjaśnił, iż przez „zmianę sytuacji dochodowej strony”, o jakiej mowa w powołanym przepisie, należy rozumieć zwiększenie lub zmniejszenie dochodu w trakcie pobierania świadczenia. W sytuacji zatem, gdy organ administracji, wskutek

uzyskania błędnych informacji od komornika sądowego, wadliwie ustalił wysokość alimentów świadczonych przez skarżącego i w konsekwencji wadliwie ustalił również wysokość dochodu skarżącego, brak było podstaw do stwierdzenia, iż nastąpiła „zmiana sytuacji dochodowej strony”, wskazana w analizowanym przepisie. W tym przypadku doszło jedynie do podważenia ustaleń faktycznych odnośnie dochodu skarżącego na podstawie dowodów, które pojawiły się już po wydaniu pierwotnej decyzji przyznającej skarżącemu zasiłek stały.

W sprawie dotyczącej zasiłku stałego (**II SA/Lu 336/10**) sąd wyraził pogląd, iż wprawdzie w świetle art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej zasadą jest, że przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, w tym zasiłku stałego, następuje począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, to jednak w sprawie o kontynuację zasiłku stałego, w której kolejne orzeczenie o niepełnosprawności zostało przez uprawnione organy wydane z opóźnieniem wskutek okoliczności, za które strona nie ponosi odpowiedzialności, nie ma zastosowania przepis określający początek przyznania i wypłacania zasiłku, uzależniając go od daty złożenia wniosku. W związku z tym sąd podkreślił, iż skoro skarżący, czego organy administracji orzekające w sprawie tej nie kwestionowały, nie ponosił winy za opóźnienie w wydaniu orzeczenia przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, to organy te winny były przyjąć istnienie ciągłości zasiłku stałego, niezależnie od daty złożenia kolejnego wniosku o przyznanie tego świadczenia.

Sąd dokonywał również wykładni przepisów ustawy o pomocy społecznej dotyczących przyznawania specjalistycznych usług opiekuńczych. W sprawie **II SA/Lu 679/09** sąd wyraził pogląd, iż z treści art. 50 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że podstawowym obowiązkiem organu rozstrzygającego wniosek o przyznanie tego świadczenia jest ustalenie sytuacji faktycznej w jakiej znajduje się wnioskodawca, to jest zgromadzenie informacji na temat jego sytuacji osobistej, dochodowej, zdrowotnej i innych mających wpływ na prawo do świadczenia. Decydujące znaczenie dla przyznania usług opiekuńczych ma jednak nie sytuacja wnioskodawcy z dnia złożenia wniosku, lecz istniejąca w dacie rozstrzygnięcia przez organy. Z tej przyczyny organy obowiązane są z urzędu uwzględniać okoliczności kształtujące sytuację faktyczną

wnioskodawcy zaistniała już po złożeniu wniosku, lecz przed wydaniem rozstrzygnięcia. Uzasadnione jest to tym, iż pomoc społeczna odnosi się do konkretnych okoliczności wskazujących na istnienie potrzeby udzielenia tej pomocy lub jej brak. Trudna sytuacja życiowa wnioskodawcy wynikająca z ubóstwa czy też z jego stanu zdrowia stanowiąca podstawę działania organów pomocy społecznej nie jest bowiem okolicznością stałą i niezmienną.

Sąd wskazał także, iż z istoty świadczenia w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych wynika, że nie mogą one być przyznane z datą wsteczną. Nie jest także możliwe przyznawanie usług opiekuńczych ze znacznym wyprzedzeniem czasowym. O przyznaniu tych usług decyduje bowiem aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalona przed wydaniem decyzji. Skoro więc w toku ponownego rozstrzygnięcia sprawy ustalono, iż wnioskodawcy zostało już wcześniej przyznane żądane świadczenie, z którego aktualnie korzysta, niemożliwym jest przyznanie tego świadczenia po raz drugi. Potrzeba wnioskodawcy w tym zakresie została już zaspokojona. Bez znaczenia jest fakt, iż świadczenie to zostało przyznane w ramach innego postępowania zainicjowanego kolejnym wnioskiem skarżącego. Istotny jest bowiem sam fakt jego przyznania i zaspokojenia potrzeb skarżącego. Uzasadnia to odmowę przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych.

Przedmiot kontroli sądu w sprawie **II SA/Lu 694/09** stanowiła decyzja dotycząca odmowy odstąpienia od żądania zwrotu odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze. Oddalając skargę w tej sprawie sąd wskazał, iż skoro wniosek skarżącego oparty był o art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, to prawidłowo organy skoncentrowały się na zbadaniu sytuacji materialnej i życiowej skarżącego w celu oceny, czy sytuacja skarżącego stanowi szczególny przypadek uzasadniający odstąpienie od żądania zwrotu odpłatności za świadczenie, a zwłaszcza, czy żądanie zwrotu wydatków na udzielone mu specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowiłoby dla niego nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielonej pomocy. Zdaniem sądu, mimo, że wynikające z powołanego przepisu uprawnienie do żądania zwolnienia z odpłatności za przyznane świadczenia niepieniężne ma charakter samodzielny i może być rozpatrywane w odrębnym postępowaniu, to jednak, o ile nie zostanie zgłoszone w postępowaniu pierwotnym



(w przedmiocie przyznania świadczenia), to w późniejszym okresie powinno być poparte przez wnioskodawcę dowodami wskazującymi na zmianę jego sytuacji materialnej bądź życiowej.

W sprawie **II SA/Lu 296/10** sąd rozpoznawał skargę organu nadzorczego na uchwałę rady gminy w przedmiocie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz w sprawie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały sąd wskazał, iż art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zawierający delegację ustawową dla rady gminy do wydania tejże uchwały, nie upoważnia rady do definiowania bądź konkretyzowania rodzaju lub określania zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług. Zamieszczając w ust. 2 § 1 uchwały zapis: „usługi przyznaje się na podstawie zaświadczenia lekarskiego zawierającego wskazania dotyczące tych usług” bezzasadnie nałożono obowiązek przedłożenia przez osobę uprawnioną zaświadczenia lekarskiego, podczas gdy ustawa o pomocy społecznej wspomina o zaleceniu lekarskim jedynie w sytuacji udzielania jednego rodzaju usług: pielęgnacji (art. 50 ust. 3). Tym samym rada gminy w sposób nieuprawniony zawężyła krąg podmiotów, które mogą korzystać ze wskazanych w ustawie usług.

Stosunkowo liczną grupę wśród spraw z zakresu pomocy społecznej stanowiły również sprawy dotyczące świadczeń przyznawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

Uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie odmowy przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w sprawie **II SA/Lu 353/10** sąd odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r. (P 18/06, Dz. U. Nr 119, poz. 770) wskazał, że art. 2 pkt 5 lit. „a” ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.) w związku z art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pomija prawo: osób wychowywanych przez osoby

pozostające w związku małżeńskim oraz osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Zdaniem sądu, mimo, iż omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio odniósł skutek jedynie w sprawach dotyczących zaliczek alimentacyjnych, nie można go pominąć orzekając w sprawie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Bezspornym jest bowiem, iż zakwestionowana powyższym wyrokiem definicja osoby samotnie wychowującej dziecko użyta dla potrzeb ustawy o zaliczce alimentacyjnej, na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych winna zostać tak samo zinterpretowana. Skoro zatem definicja osoby samotnie wychowującej dziecko zawarta w art. 3 pkt 17a ustawy uznana została za niekonstytucyjną na gruncie ustawy o zaliczce alimentacyjnej, to tak samo należy ją ocenić dla potrzeb ustalania zaistnienia przesłanek do przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko, określone w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych, było również przedmiotem rozważań sądu w sprawie **II SA/Lu 94/10**. Sąd w sprawie tej wyraził pogląd, iż w świetle art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych dla uznania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne za osobę samotnie wychowującą dziecko decydujące znaczenie ma ustalenie, czy osoba ta wychowuje dziecko wspólnie z jego rodzicem, czy też nie. W ocenie sądu, sam fakt braku wspólnego zamieszkiwania rodziców dziecka czy fakt pozostawiania ojca dziecka w związku małżeńskim nie ma znaczenia przesądzającego w świetle tego przepisu dla ustalenia, że wnioskodawczyni jest osobą samotnie wychowującą dziecko. Uzasadniając to stanowisko sąd podkreślił, iż pojęcie wspólnego wychowania zakłada pewną ciągłość dbania o zaspokajanie różnorodnych potrzeb dziecka, jednak ciągłość ta nie musi wiązać się bezwzględnie ze wspólnym i nieprzerwanym mieszkaniem ze sobą i prowadzeniem wspólnego gospodarstwa domowego. Sąd zwrócił jednak uwagę, że wychowanie dziecka nie może ograniczać się do sporadycznych kontaktów, lecz winno opierać się na zgodnym, stałym współdziałaniu rodziców w procesie wychowawczym.

W sprawie **II SA/Lu 151/10** sąd zajmował się kwestią ustalania dochodu uzyskanego z gospodarstwa rolnego w przypadku oddania w dzierżawę części gruntów wchodzących w skład tego gospodarstwa. Sąd wskazał, iż dochód rodziny uzyskany z obszaru rolnego oddanego w dzierżawę nie wlicza się do dochodu rodziny z gospodarstwa rolnego wyłącznie wówczas, gdy umowa dzierżawy, na którą powołuje się strona, stanowi umowę wskazaną w art. 5 ust. 8a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dla uznania, iż spełniony został wymóg określony w punkcie 1 tego przepisu, a więc dla stwierdzenia, że umowa dzierżawy zawarta została stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), nie wystarcza zawarcie tej umowy na okres 10 lat, zgłoszenie umowy do ewidencji gruntów i budynków ani nawet odwołanie się w treści umowy do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, lecz konieczne jest ustalenie, że umowa dzierżawy zawarta została w celu wykazania, iż działalność rolnicza ustała. Istotne jest również, że stronami tej umowy powinny być podmioty wymienione w art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, co oznacza, iż wydzierżawiającym może być jedynie osoba uprawniona do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W sprawie **II SA/Lu 187/10** sąd wskazał, iż skoro dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego jest ściśle związany z samym zasiłkiem, to także dla powstania uprawnienia do tego dodatku nie ma znaczenia data złożenia wniosku o przyznanie dodatku. Potwierdza to treść art. 14 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który odnosi się do wniosku o wypłatę dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, a nie do ustalenia prawa do tego świadczenia. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wskazują wprawdzie, kiedy dodatek ten ma zostać wypłacony, jednakże termin płatności dodatku powinien uwzględniać wyjątkowy charakter omawianego świadczenia, które przeznaczone jest na częściowe pokrycie wydatków związanych z rozpoczęciem w szkole nowego roku szkolnego i przyznawane jest raz w roku właśnie w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego. Wniosek o przyznanie tego dodatku do zasiłku rodzinnego może zostać zatem złożony nie tylko we wrześniu, gdy rok szkolny się rozpoczyna, ale również w terminie

wcześniejszym, kiedy to z reguły dokonuje się wydatków związanych z rozpoczęciem roku szkolnego.

W sprawie **II SA/Lu 545/10** sąd badał legalność decyzji w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W sprawie tej sąd wyraził pogląd, iż literalnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. „a” ustawy o świadczeniach rodzinnych sprzeciwia się określona w art. 18 Konstytucji RP zasady ochrony małżeństwa i rodziny. W wyniku bowiem takiej wykładni wskazanego przepisu ustawy, w przypadku, gdy stan zdrowia obydwójga małżonków powoduje, że nie są oni w stanie być dla siebie wzajemnie wsparciem, pozostali członkowie rodziny, którzy chcą – a jednocześnie mają również obowiązek – sprawować nad nimi opiekę, nie mogliby uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego, które uzyskaliby, gdyby taki związek małżeński nie istniał. Zdaniem sądu osoby pozostające w związku małżeńskim, których małżonkowie z uwagi na wiek lub stan zdrowia nie są w stanie sprawować nad nimi opieki, powinny być traktowane tak, jak osoby, które w związku małżeńskim nie pozostają. W związku z tym sąd podkreślił, iż zobowiązana do alimentacji skarżąca spełnia warunki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną matką, mimo, że pozostaje ona w związku małżeńskim.

Kwestia określenia podmiotów legitymowanych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego była także przedmiotem rozważań sądu w sprawach **II SA/Lu 539/10** oraz **II SA/Lu 593/10**.

W pierwszej z tych spraw organy administracji stwierdziły, iż brak jest podstaw do przyznania wnioskowanego świadczenia skarżącej, która studiuje na pięcioletnich studiach magisterskich i posiada zgodę na indywidualną organizację studiów, gdyż jako studentka studiów stacjonarnych nie może ona zostać uznana za osobę bezrobotną poszukującą pracy, a tym samym nie można uznać, że spełnia ona określoną w myśl art. 17 ust. 1 ustawy przesłankę niepodejmowania zatrudnienia bądź rezygnacji z poszukiwania pracy w związku z koniecznością opieki. Ewentualna rezygnacja z zatrudnienia lub poszukiwania pracy w przypadku skarżącej, zdaniem organów, wynika z trybu nauki, nie zaś z konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Uchylając decyzje organów obu instancji w tej sprawie sąd podkreślił, iż takie rozumowanie organów administracji *a priori* prowadziłyby do

pozbawienia świadczeń pielęgnacyjnych rodziców dziecka będących studentami, co byłoby sprzeczne z *ratio legis* ustawy oraz z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie **II SA/Lu 593/10** sąd podkreślił natomiast, iż prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ust. 1 i ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych pozwala uznać, że ustawa ta przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego także osobie, która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad pełnoletnim członkiem jej rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wobec którego osoby tej nie obciąża obowiązek alimentacyjny, a jednocześnie jest ona jedynym członkiem rodziny osoby, którą się może się tą osobą opiekować. Odmierna wykładnia omawianych przepisów skutkuje tym, że tracą gwarancję równego traktowania wobec prawa osoby, które poświęcając się opiece nad krewnymi lub powinowatymi, wobec których nie mają obowiązku alimentacyjnego, ale dla których są jedynymi członkami rodziny (art. 3 pkt 16 ustawy) i rezygnują dla nich ze swojej aktywności zawodowej i zarobkowej. Taka wykładnia omawianych przepisów ustawy nie jest prawidłowa i narusza konstytucyjną zasadę równości, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 18 lipca 2008 r. (P 27/07, OTK seria A 2008, nr 6, poz. 107) i 22 lipca 2008 r. (P 41/07, OTK seria A 2008, nr 6, poz. 109). Z systemu prawa winna być wyprowadzona – w drodze wykładni – norma prawna, która umacnia więź rodzinną i wspiera osoby alimentujące bliskich (w tym poza ustawowym obowiązkiem alimentacji), dotkniętych niepełnosprawnością w stopniu znacznym, także przez przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zstępnym rodzeństwa.

Analizując w sprawie **II SA/Lu 500/10** charakter prawny decyzji w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji przyznającej świadczenie rodzinne, wydanej w oparciu o art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych, sąd wyjaśnił, iż decyzja ta ma charakter konstytutywny, gdyż kształtuje sytuację strony wyłącznie na przyszłość. Oznacza to, w ocenie sądu, że na podstawie powołanego przepisu uchylenie lub zmiana decyzji przyznającej świadczenie rodzinne nie może nastąpić z mocą wsteczną, z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 32 ust. 1 *in fine*.

W sprawie tej sąd dokonał również wykładni przepisów dotyczących zasad ustalania dochodu określonych w art. 3 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz w § 18 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 105, poz. 881 ze zm.). Sąd stwierdził, że obliczanie dochodu rodziny zgodnie z literalnym brzmieniem § 18 powołanego rozporządzenia oznaczałoby, iż o przyznaniu zasiłku decydowałyby nie wielkości określone w ustawie o świadczeniach rodzinnych, lecz suma przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie (uzyskanego uprzednio w roku kalendarzowym) oraz dochodu uzyskanego za pełny przepracowany miesiąc. Przepis ten należy zatem rozumieć jako obowiązek dodania wielkości przeciętnego miesięcznego dochodu na członka rodziny, obliczanego w skali rocznej, uzyskanego po roku, z którego dochody stanowiły podstawę do ustalenia prawa do świadczeń. Sposób wyliczenia dochodu, o którym stanowi § 18 ust. 1 rozporządzenia, oznacza więc obowiązek ponownego ustalenia przeciętnego miesięcznego dochodu na członka rodziny w roku kalendarzowym z uwzględnieniem uzyskanego dochodu.

## 6. Sprawy kombatanckie

W 2010 r. nastąpił dalszy, znaczący spadek wpływu spraw ze skarg na decyzje kierownika urzędu do spraw kombatantów i osób represjonowanych. Spośród spraw w tego zakresu należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia, które były przedmiotem rozważań sądu.

W sprawie **II SA/Lu 294/10** sąd uchylając zaskarżoną decyzję odmawiającą uchylecia, po wznowieniu postępowania, decyzji przyznającej uprawnienia kombatanckie z tytułu przymusowego zesłania do ZSRR, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. „b” ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.), stwierdził, iż nie można uznać za prawidłowe odwoływania się przez kierownika urzędu do przepisów Konwencji z dnia 21 stycznia

1958 r. między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie (Dz. U. Nr 32, poz. 143) jako okoliczności uzasadniającej odmowę dania wiary oświadczeniom świadków i twierdzeniom samej strony. Konwencja ta regulowała bowiem jedynie kwestię wyboru obywatelstwa, a nie dotyczyła statusu osób deportowanych lub zesłanych do ZSRR, w szczególności zaś nie regulowała kwestii ich uwolnienia. W sprawie tej, zdaniem sądu, podstawy do uznania nowych dowodów złożonych przez stronę za niewiarygodne nie dają również zapisy umowy z dnia 25 marca 1957 r. między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222 ze zm.). Sąd podkreślił, iż powszechnie znany fakt repatriacji, odbywającej się na podstawie powołanej umowy z 1957 r., może być jedną z okoliczności branych pod uwagę przy ocenie dowodów, lecz sam przez się nie może stanowić okoliczności przesądzającej o braku wiarygodności dowodów przedstawionych przez skarżącego.

W sprawie **II SA/Lu 7/10** sąd wyjaśnił, iż w świetle przepisów ustawy o kombatantach przyznanie uprawnień kombatanckich może nastąpić w szczególności w stosunku do osób, które podlegały represjom w ściśle określonych w tej ustawie przypadkach. Przepisy wskazanej ustawy, a zwłaszcza jej art. 4, nie pozwalają – zdaniem sądu – na przyjęcie, iż podleganie zastraszaniu, szykanowaniu, a nawet naruszaniu nietykalności cielesnej przez pracowników aparatu bezpieczeństwa Polski Ludowej stanowi samodzielny tytuł do uzyskania wnioskowanych przez skarżącego uprawnień. W związku z tym, jak podkreślił sąd, choć faktu określonych cierpień doznanych przez skarżącego w okresie powojennym w latach 1945-1953 nie można zanegować, to okoliczność ta, w myśl przepisów ustawy, nie daje podstaw do przyznania uprawnień kombatanckich.

Rozważania sądu w tej sprawie **II SA/Lu 303/10** dotyczyły przesłanki przyznania uprawnień kombatanckich, określonej w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. "c" ustawy o kombatantach. Sąd wyjaśnił, iż wskazane w tym przepisie miejsca odosobnienia, w których pobyt dzieci do lat 14 miał charakter eksterminacyjny, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa, zostały określone w § 6 rozporządzenia Prezes Rady Ministrów z dnia 20 września 2001 r. w sprawie określenia miejsc

odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości (Dz. U. Nr 106, poz. 1154 ze zm.). Miejscami odosobnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. „c” ustawy, mogą być również inne obozy, nie wymienione w § 6 powołanego rozporządzenia, o ile spełnione zostały przesłanki wskazane w tym przepisie ustawy. W związku z powyższym, nie negując okoliczności, iż zajęcie, a następnie spalenie domu rodzinnego skarżącej przez okupanta niemieckiego negatywnie odbiło się na warunkach życia i budziło lęk o życie jej oraz rodziny, to okoliczności te nie stanowiły represji, o których mowa w powołanym przepisie.

## **7. Zagadnienia procesowe występujące w sprawach rozpatrywanych w Wydziale II**

Wśród spraw rozpatrzonych przez sąd w 2010 r. część dotyczyła również interesujących zagadnień proceduralnych uzasadniających ich przywołanie.

W sprawach **II SA/Lu 655/09**, **II SA/Lu 741/09** i **II SA/Lu 742/09** sąd badał zgodność z prawem decyzji autokontrolnych organu wydanych na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Sąd wskazał, iż jakkolwiek przepis ten nie określa prawnych form, w jakich ma nastąpić „uwzględnienie skargi w całości”, to decyzja wydana na podstawie tego przepisu powinna nie tylko rozstrzygać o losach zaskarżonej decyzji, ale również o decyzji wydanej w pierwszej instancji, a nowo wydane rozstrzygnięcie organu powinno odpowiadać rozstrzygnięciu, które byłoby konsekwencją ponownego rozpatrzenia sprawy po uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości albo w części przez sąd administracyjny. Oznacza to, iż w razie zaskarżenia decyzji wydanej przez organ odwoławczy, rodzaje rozstrzygnięć dopuszczalne w trybie autokontroli należy konstruować, mając na względzie przepisy k.p.a. regulujące kompetencje orzecznicze organu odwoławczego (art. 138 k.p.a.). W związku z tym prawidłowo wydana decyzja autokontrolna winna zawierać jedno z następujących rozstrzygnięć: uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub w części (w zależności od zakresu zaskarżenia) i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy albo uchylenie



zaskarżonej decyzji i decyzji organu pierwszej instancji i orzeczenie o istocie sprawy albo uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania pierwszej instancji albo uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania odwoławczego.

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji w sprawie **II SA/Lu 331/10** sąd wyjaśnił, iż umorzenie postępowania zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków stron i kończy bieg postępowania określonej instancji administracyjnej, stanowiąc załatwienie sprawy w „inny sposób” w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. Umorzenie postępowania następuje przez wydanie decyzji, która jest poddana kontroli toku instancji oraz kontroli sądu administracyjnego. Przesłanki umorzenia postępowania pozostają zawsze i tylko w konkretnej sprawie administracyjnej, dotyczącej indywidualnie oznaczonej osoby i nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od tej sprawy, po prostu poza nią nie mogą istnieć, bo samo pojęcie „bezzprzedmiotowości postępowania” odnosi się do sprawy, w której ono się toczy.

Zdaniem sądu sformułowana w art. 16 k.p.a. jedna z podstawowych dla procedury administracyjnej zasad – trwałości decyzji ostatecznych – odnosi się również do decyzji umarzających postępowanie w sprawie. Z tego względu decyzja rozstrzygająca co do istoty sprawę, w której wcześniej decyzją ostateczną postępowanie umorzono, jest nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Przyjmując ostateczność decyzji umarzającej postępowanie sąd podniósł, iż na sprawę administracyjną składają się elementy podmiotowe oraz przedmiotowe. Pod względem podmiotowym na sprawę administracyjną składa się podmiot postępowania administracyjnego - strona lub strony, pod względem przedmiotowym zaś elementami sprawy jest treść uprawnienia lub obowiązku, podstawa prawna oraz stan faktyczny. Tożsamość elementów podmiotowych i przedmiotowych sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną oznacza, że sprawa w postępowaniu administracyjnym w trybie zwykłym została ostatecznie załatwiona. Natomiast ustanowiony w art. 16 § 1 k.p.a. zakaz ponownego rozpoznawania i rozstrzygania w postępowaniu administracyjnym spraw rozstrzygniętych decyzją ostateczną nie zawiera ograniczeń pod względem sposobu

rozstrzygnięcia sprawy. Również z konstrukcji art. 104 § 2 k.p.a., który stanowi: „Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”, nie można wyprowadzić wniosku, że tylko rozstrzygnięcie merytoryczne jest rozstrzygnięciem sprawy. Wykładnia taka pozostawałaby w sprzeczności z art. 104 § 1 k.p.a., który stanowi, że decyzja jest formą załatwienia sprawy. Umorzenie postępowania zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków stron i kończy bieg postępowania w określonej instancji administracyjnej, stanowiąc załatwienie sprawy w „inny sposób” w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. Tym samym niedopuszczalne jest ponowne orzekanie w sprawie wniosku załatwionego poprzez umorzenie postępowania administracyjnego.

Z kolei w sprawach **II SA/Lu 383/10** i **II SA/Lu 351/10** sąd zajmował się możliwością dokonania zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. W pierwszej ze wskazanych spraw sąd wskazał, że decyzja deklaratoryjna (a taki charakter ma decyzja starosty wydana w trybie art. 8 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych) nie podlega zmianie w trybie art. 155 k.p.a., jak również w trybie art. 154 k.p.a., ponieważ potwierdza ona jedynie stan prawny istniejący w dniu wejścia w życie ustawy i nie ma charakteru uznaniowego.

Natomiast w drugiej sprawie sąd oddalając skargę na decyzję odmawiającą uchylenia na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji wyłączeniowej z dnia 24 lipca 1978 r. przyjął, iż uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności tej decyzji. W tym trybie mogą być zmienione lub uchylone zarówno decyzje wadliwe, jak i decyzje niewadliwe, a dodatkową przesłanką jest to, że rozstrzygnięcie podejmowane przez organ administracji publicznej na podstawie art. 155 k.p.a. ma charakter uznaniowy i podejmowane jest za zgodą strony, o ile równocześnie przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa. Jednakże co sąd podkreślił uchylenie lub zmiana decyzji może zostać dokonane wyłącznie przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, istniejącym w dniu wydania ostatecznej decyzji i z udziałem tych samych stron. Innymi słowy, złożenie wniosku

o zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej oznacza czynność służącą realizacji tych samych uprawnień materialnoprawnych, które raz już zostały określone. Oznacza to, że art. 155 k.p.a. może być stosowany wobec decyzji ostatecznej tylko w czasie, kiedy obowiązuje podstawa prawna, na jakiej ta decyzja została wydana. Zatem decyzja wydana na podstawie przepisów ustawy która utraciła moc nie może zostać uchylona lub zmieniona w trybie art. 155 k.p.a.

Na uwagę zasługuje również sprawa **II SA/Lu 413/10**, w której to sąd uznał, iż uchylenie przez radę gminy zaskarżonej uchwały na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. czyni postępowanie w sprawie bezprzedmiotowym z innych przyczyn - art. 161 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Odmienny pogląd wyraził sąd w sprawie **II SA/Lu 491/10** wskazując, iż w takiego typu sytuacji nie ma podstaw do umorzenia postępowania, bowiem inne są skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały, stwierdzenia jej niezgodności z prawem czy też uchylenia. W tych dwóch ostatnich przypadkach uchwały tracą moc odpowiednio z dniem wydania orzeczenia o niezgodności z prawem lub z dniem wydania uchwały organu samorządu gminy uchylającej określoną uchwałę wydaną przez ten organ. W tych przypadkach pozostają zatem w mocy skutki prawne w oparciu o te uchwały od wejścia ich w życie do dnia wyeliminowania z obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc), a zatem należy traktować ją tak, jak gdyby nie była podjęta.

W sprawie **II SA/Lu 467/10** sąd wskazał, iż w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., 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, chodzi o zależność bezpośrednią. W związku z tym podkreślił, iż wprawdzie kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje jednoznacznie podstaw takiej zależności, jednak przyjąć należy, że przesądza o niej treść przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę prawną aktu administracyjnego. Zagadnienie wstępne dotyczy zatem sytuacji, w której rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem postępowania uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego, bez rozstrzygnięcia którego w ogóle nie jest możliwe wydanie decyzji administracyjnej w postępowaniu głównym. Nie jest zatem zagadnieniem prejudycjalnym samo twierdzenie, że wynik innego

postępowania może mieć, a nawet - ze względów ekonomicznych, czy celowościowych - będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, jeśli możliwe jest jej rozpatrzenie i wydanie decyzji.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 781/09** sąd wyraził pogląd, iż jeżeli art. 125 § 1 i § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) nakazuje umorzenie grzywny w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, to tylko treść tytułu wykonawczego jest przesądzająca dla oceny zasadności wniosku o umorzenie grzywny. Wykonaniu podlegają bowiem tylko te czynności, które zostały wskazane w tytule wykonawczym. Skoro zatem tytułem wykonawczym nie był objęty obowiązek rozbiórki fundamentów, nie można było zobowiązać inwestora do ich rozbiórki.

W związku z powyższym, sąd zakwestionował argumentację organów odwołujących się do definicji budynku zawartej w art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego, mającą uzasadnić tezę, że nakaz rozbiórki budynku oznacza automatycznie także rozbiórkę fundamentów.

Na potwierdzenie tego stanowiska sąd wskazał, iż art. 125 § 1 i § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi o konieczności badania wykonania obowiązku wyłącznie w oparciu o treść tytułu wykonawczego i nie zawiera odesłania do jakichkolwiek innych ustaw, które pozwalałyby na jego interpretację. Rzeczą właściwych organów jest zatem precyzyjne i pełne określenie obowiązków, gdyż zobowiązany nie może domyślać się intencji organu egzekucyjnego

### **III. Działalność orzecznicza Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

#### **1. Sprawy objęte symbolem 603 (drogi, koleje, lotnictwo, żegluga)**

Wyrokiem z dnia 17 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 78/10** sąd oddalił skargę wniesioną na decyzję ostateczną, mocą której nałożono karę pieniężną na przewoźnika. Sąd podzielił pogląd wyrażony m.in. w wyroku NSA z dnia 26 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1257/06, że kara wymierzona na podstawie art. 92 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (w przedmiotowej sprawie w trakcie kontroli stwierdzono, że kierowca nie okazał m.in. zaświadczenia potwierdzającego zatrudnienie) nie jest uzależniona od zaistnienia winy. Wystarczające jest stwierdzenie samego faktu nieprzestrzegania nałożonych obowiązków. Sankcje przewidziane w art. 92 ust. 1 ustawy, są skierowane do podmiotów wykonujących transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne. Osobami takimi nie mogą być zatem kierowcy przedsiębiorcy – przewoźnika, lecz sam przedsiębiorca. Przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność za skutki wynikające z zachowania osób, którymi posługuje się w wykonywaniu działalności gospodarczej.

Utrwalone jest stanowisko na tle skarg związanych z odmową zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu. Sędziowie prezentują jednolity pogląd, że skoro przedmiotowa opłata została pobrana na podstawie przepisu, co do którego Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zarówno z Konstytucją, jak i z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym, to mimo, że utrata mocy obowiązującej tego przepisu (§ 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu – Dz. U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.) została odroczone do dnia 1 maja 2006 r., był on niekonstytucyjny od początku jego obowiązywania. Konsekwencją tego stwierdzenia było uznanie, że czynność właściwego organu administracji publicznej polegająca na odmowie zwrotu określonych kwot pieniężnych stanowiących nadpłatę za wydanie karty pojazdu,

została wydana bez podstawy prawnej (por. wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 15/10**; z dnia 20 maja 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 46/10**; z dnia 1 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 101/10**; z dnia 15 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 100/10**; z dnia 15 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 73/10**).

W sprawach o sygn. **III SA/Lu 536/09** i **III SA/Lu 537/09** przedmiotem skarg sądowych były ostateczne decyzje, wydane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Podstawą wydania tych decyzji było stwierdzenie, że wniosek o stwierdzenie nieważności złożył pełnomocnik Przedsiębiorstwa (...). Organ ustalił, że pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) nie jest wpisany do ewidencji żaden podmiot. Cz.S. posiadał upoważnienie do występowania w imieniu Przedsiębiorstwa (...). Z chwilą jego wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej, uprawnienie to wygasło z mocy prawa. Cz.S. nie wykazał interesu prawnego, czy też obowiązku upoważniającego do występowania w sprawie w charakterze strony (art. 18 k.p.a.), nie złożył również stosownego pełnomocnictwa. Te okoliczności stanowiły podstawę do odmowy wszczęcia postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie podzielił tego stanowiska. We wskazanych wyżej sprawach (wyroki z dnia 2 lutego 2010 r.) stwierdzono, że stroną „zwykłego” postępowania zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej był P.S. – osoba fizyczna, przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...), zarejestrowany w ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Urząd Miasta Chełm. W upoważnieniu z dnia 30 maja 2005 r. P.S. umocował swego ojca Cz. S. bezterminowo, m.in. do występowania w jego imieniu przed organami administracji publicznej w sprawach wiążących się z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...). Strona postępowania (P.S.) żyje, zaś pełnomocnictwo nie zostało odwołane. Nie istnieją zatem przesłanki prawne do podzielenia tezy, że przedmiotowe pełnomocnictwo wygasło na podstawie art. 101 § 2 k.c. w dniu 1 kwietnia 2006 r., bowiem w tej dacie wykreślono wpis dotyczący Przedsiębiorstwa (...). To ostatnie zdarzenie, nie unicestwia

pełnomocnictwa udzielonego Cz.S. Skoro stroną postępowania „zwykłego” był P.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...), zaś pełnomocnictwo z dnia 30 maja 2005 r. nie wygasło, ani nie zostało odwołane, sąd uznał, że zaskarżona decyzja SKO w Chełmie zapadła z naruszeniem art. 28 k.p.a., a w konsekwencji z naruszeniem art. 157 § 3 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 18 marca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 508/09** oddalono skargę wniesioną na decyzję SKO w Lublinie w przedmiocie odmowy wydania karty parkingowej.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco: skarżący legitymuje się orzeczeniem Okręgowej Komisji Lekarskiej MSWiA w Krakowie z dnia 15 lipca 1999 r., mocą którego uznano, że jest inwalidą I grupy. Organy decyzyjne w przedmiotowej sprawie odmówiły wydania skarżącemu karty parkingowej, gdyż w/w orzeczenie nie jest tożsame z orzeczeniem wydanym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Sąd podzielił to stanowisko. Stwierdził, że skarżący został uznany za inwalidę po dniu 1 stycznia 1998 r. Uznanie to nie nastąpiło na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, zgodnie z art. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zatem do skarżącego nie mają zastosowania przepisy art. 5 i art. 62 ustawy – zrównujące tego rodzaju orzeczenia z orzeczeniami wydawanymi na gruncie tej ustawy. Również przepisy branżowe nie zawierają normy, która zrównałaby orzeczenie komisji lekarskiej MSWiA z orzeczeniami zespołów orzekających do spraw niepełnosprawności. W tych okolicznościach sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, że przed wydaniem karty parkingowej nie zachodzi potrzeba odrębnego ustalenia przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności w zakresie stopnia niepełnosprawności.

Wyrokiem z dnia 29 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 65/10** sąd uchylił decyzje organów obu instancji, orzekające o zatrzymaniu skarżącemu prawa jazdy.

Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący jest dłużnikiem alimentacyjnym i nie wywiązuje się z tego obowiązku. Ponadto w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.). W tych okolicznościach organy decyzyjne

uznały, że istnieją podstawy normatywne do zatrzymania prawa jazdy.

Sąd nie podzielił tego stanowiska. Stwierdził, że podobna do aktualnej regulacji, była regulacja przewidziana w art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej ( Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.). Przepis ten został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – brak stosownego trybu odwoławczego sprawiał, że wniosek organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dotyczący zatrzymania prawa jazdy mógł mieć charakter nie dość zweryfikowany, a nawet - arbitralny. Ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmowała zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika. Wobec związania starosty tym wnioskiem sąd administracyjny nie badał też - w podstawowym wymiarze - merytorycznej zasadności decyzji starosty w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Tymczasem zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motyw swego rozstrzygnięcia, a ponadto - by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron. Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy sąd uznał, że w aktach sprawy brakuje jednoznacznego dowodu, że skarżący spełnia przesłanki ustawy, zezwalające na zastosowanie wobec niego zatrzymania prawa jazdy, wobec czego decyzje organów obu instancji podlegają uchyleniu.

## **2. Sprawy z zakresu ewidencji ludności**

Najwięcej spraw dotyczyło skarg na decyzje dotyczące wymeldowania z pobytu stałego (art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych; Dz. U. z 2008 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.).

Ugruntowany jest pogląd, że aby wydać decyzję, o której mowa w art. 15 ust 2 ustawy, opuszczenie dotychczasowego miejsca



pobytu musi być dobrowolne i nosić cechy trwałości. Jednocześnie nurt orzecznicy, który podzielany jest przez sędziów orzekających w tych sprawach prezentuje pogląd, że za równoznaczne z dobrowolnym opuszczeniem lokalu należy uznać sytuację, w której osoba w nim zameldowana została z niego usunięta wbrew jej woli, lecz nie skorzystała we właściwym czasie z przysługujących jej środków prawnych umożliwiających powrót do lokalu, których podjęcie doprowadziłoby do uznania działań dysponenta lokalu za bezprawne. Długotrwały stan faktyczny, w którym osoba zameldowana na pobyt stała w danym lokalu rzeczywiście w nim nie mieszka, przebywając w tym czasie w innym lokalu, świadczy o tym, że owa osoba nie wykazuje zamiaru o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, a zatem opuszczenie dotychczasowego lokalu nosi znamiona trwałości i powinno skutkować wydaniem decyzji o wymeldowaniu.

Składy orzekające w III Wydziale stoją jednocześnie na stanowisku, że zameldowanie czasowe stanowi dla strony potwierdzenie, że dopełniła nałożonego przepisami ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, obowiązku w zakresie ewidencji meldunkowej i dopóki to czasowe zameldowanie nie zostanie uznane za niezgodne z ustawą, tak długo nie może być kwestionowane zameldowanie na pobyt stały, z którego nastąpiło czasowe wymeldowanie się do innego lokalu (por. wyroki: z dnia 28 stycznia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 514/09**; z dnia 2 lutego 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 291/09**; z dnia 11 lutego 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 556/09**; z dnia 4 marca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 475/09**).

### **3. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii**

Na tle stosowania art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. w zakresie kosztów postępowania rozgraniczeniowego, składy orzekające akceptują w pełni stanowisko wyrażone w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., **sygn. akt I OPS 5/06**, że organ administracji publicznej, orzekając o tych kosztach, może nimi obciążyć strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości, a nie tylko stronę, która żądała wszczęcia

postępowania. Stosownie do art. 152 kodeksu cywilnego koszty rozgraniczenia właściciele nieruchomości ponoszą po połowie. Wynika to z zasady, iż właściciele gruntów sąsiadujących mają obowiązek współdziałania przy rozgraniczaniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych. W podjętej uchwale uznano, że art. 152 k.c. stanowi podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia o kosztach rozgraniczenia także wówczas, gdy rozgraniczenie następuje w postępowaniu przed organem administracji publicznej.

Składy orzekające w III Wydziale uznają, że pokrycie kosztów postępowania rozgraniczeniowego nie wynika z ustawowego obowiązku organów prowadzących to postępowanie. Koszty te obciążają właścicieli rozgraniczanych nieruchomości według zasady wyrażonej w art. 152 k.c. (por. wyroki: z dnia 22 września 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 177/09**; z dnia 14 stycznia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 449/09**; z dnia 28 września 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 196/10**).

W wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 441/09** sąd stwierdził nieważność ostatecznej decyzji SKO w Chełmie oraz poprzedzającej ją decyzji pierwszoinstancyjnej, mocą której odmówiono zmiany numeracji porządkowej nieruchomości.

Sąd podniósł, że kwestie związane z nadawaniem numeru porządkowego nieruchomości zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 października 2004 r. w sprawie numeracji porządkowej nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2432). Stosownie do treści § 9 ust. 1 w/w rozporządzenia w przypadku, gdy oznaczenie nieruchomości numerem porządkowym następuje z urzędu, o fakcie oznaczenia nieruchomości numerem porządkowym zawiadamia się pisemnie właściciela (współwłaścicieli) ujawnionego w ewidencji gruntów i budynków, a w przypadku braku takiego właściciela – inną osobę lub osoby ujawnione w tej ewidencji. Z kolei – jeżeli oznaczenie nieruchomości numerem porządkowym następuje na wniosek właściciela lub osoby faktycznie władającej nieruchomością, o fakcie oznaczenia nieruchomości numerem porządkowym zawiadamia się pisemnie wnioskodawcę (§ 9 ust. 2 rozporządzenia).

W postępowaniu administracyjnym wydanie decyzji jest dopuszczalne wówczas, gdy wynika to z przepisu prawa.

Z brzmienia przywołanego przepisu rozporządzenia nie wynika, aby rozstrzygnięcie w przedmiocie nadania nieruchomości numeru porządkowego następowało w drodze decyzji. Przeciwnie, w ust. 1 § 9 cyt. rozporządzenia mowa jest o „fakcie oznaczenia nieruchomości”, co wskazuje na to, iż mamy tutaj do czynienia z czynnością organu administracji. Powyższe unormowanie prawne nie przewiduje decyzyjnej formy załatwienia wniosku. Przewiduje natomiast formę czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień i obowiązków wynikających z przepisu prawa oraz obowiązek zawiadomienia strony o dokonaniu tej czynności.

W konsekwencji sąd uznał za błędny pogląd organów, że sprawa odmowy nadania numeru porządkowego nieruchomości powinna być załatwiona w formie decyzji administracyjnej.

#### 4. Sprawy celne

Wyrokami z dnia 23 lutego 2010 r. wydanymi w sprawach o **sygn. akt III SA/Lu 526-535/09** sąd uchylił zaskarżone decyzje ostateczne wydane przez Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej.

W sprawach tych stan faktyczny przedstawiał się następująco:

Istota sporu sprowadzała się do klasyfikacji towaru importowanego przez skarżącego z Ukrainy. W zgłoszeniu celnym strona zadeklarowała sprowadzony towar jako kaszę gryczaną i zaklasyfikowała go do kodu Taric 1104 29 18 00.

W ocenie organów obu instancji, klasyfikacja ta nie jest prawidłowa, ponieważ importowana kasza gryczana nie spełnia podstawowego warunku klasyfikacji do pozycji 1103, tj. uwagi 3(b) do działu 11 dla towarów klasyfikowanych do pozycji 1103. Zgodnie z tą uwagą, w pozycji 3(b) do działu 11, w pozycji 1103 określenia "kasze" i "mączki" oznaczają produkty otrzymanywane przez rozdrabnianie ziaren zbóż, z których - w przypadku pozostałych produktów zbożowych (w tym gryki) - co najmniej 95 % masy przejdzie przez sito z tkaniny wykonanej z drutu metalowego o wymiarach oczek 1,25 mm.

Zgodnie z normą GOST 5550-74, ziarna kaszy nie przechodzą przez sito z otworami podłużnymi o wymiarach 1,6x20

mm. Skoro ziarna kaszy nie przechodzą przez oczko o większym wymiarze, nie przejdą przez oczko mniejsze, tj. 1,25 mm. Kasza posiada tylko 3-5% rozłupanych jąder, w zależności od gatunku.

Ponieważ importowana kasza nie spełnia podanego kryterium przesiewu, w związku z powyższym na mocy uwagi 3(b) do działu 11 oraz wyjaśnień do pozycji 1103, klasyfikacja kaszy do zadeklarowanego przez stronę kodu 1103 19 90 00 jest wykluczona. Wszystkie kasze zbożowe i mączki objęte pozycją 1103 muszą być otrzymywane przez rozdrabnianie ziaren zbóż, spełniając również odpowiednie kryterium przesiewu przez sito, określone w uwadze 3(b) do działu 11 taryfy celnej.

Z tych względów, w ocenie organów - importowany produkt nie może być uznany za kaszę, o której mowa w pozycji 1103 Wspólnej Taryfy Celnej, chociaż zwyczajowo jest tak nazywany. Kasza spełniająca kryterium przesiewu, jest drobną kaszką.

Całe obłuszczone ziarno gryki, jako niepreparowany produkt przemiału zbóż mieści się w definicji ziaren zbóż obrobionych w inny sposób, na przykład łuszczonych (łuskanych lub obieranych), klasyfikowanych do pozycji 1104.

W rozpatrywanych sprawach czynnikiem decydującym o zaklasyfikowaniu towaru do właściwej podpozycji jest sposób obróbki ziarna gryki, stwierdzony na podstawie deklarowanej przez producenta jakości, której wymóg dochowania wynika z kontraktu. Norma GOST 5550-74 wskazuje, iż kasza nie była rozdrobniona, produkowana była z ziarna parzonego drogą oddzielenia jądra od łuski, czyli ziarno poddane było procesowi łuszczenia.

W uzasadnieniach powołanych wyżej wyroków sąd uznał, że zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania (art. art. 122, 187 § 1, 191 i 180 § 1 Ordynacji podatkowej) w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd podniósł, że na importerze spoczywał obowiązek dołączenia do zgłoszenia celnego certyfikatu wystawionego przez producenta lub uprawnioną do tego placówkę badawczą, zawierającego skład chemiczny i surowcowy towaru (do 100 %) oraz informacje wymagane uwagami do poszczególnych działów taryfy celnej, ponieważ taki dokument był niezbędny dla ustalenia klasyfikacji taryfowej towaru.

W badanych sprawach bezsporne było, że do zgłoszenia celnego nie dołączono odpowiedniego certyfikatu, wyników badań

lub informacji, z których wynikałoby, jaki procent ziarna przechodzi przez sito z tkaniny wykonanej z drutu metalowego, o wymiarach oczek 1,25 mm.

Sąd podzielił stanowisko organów celnych, że przy założeniu, iż:

a) kasza gryczana będąca przedmiotem zgłoszenia celnego odpowiadała standardowi 5550-74 – wymaganemu od JADRICY, a opublikowanemu przez IPK Wydawnictwo Standardów w Moskwie;

b) ów standard, w brzmieniu znajdującym się w aktach, był obowiązujący na Ukrainie, zgodnie z zapisami kontraktu zawartego z firmą eksportową, to klasyfikacja importowanych towarów do kodu Taric 1103 19 90 00 dokonana przez stronę, była wadliwa.

Trafnie bowiem organy decyzyjne wywiodły, że zgodnie z normą GOST 5550-74 (ustanowioną w ZSRR), rodzaj kaszy zwany JADRICA, produkowany jest z ziarna parzonego drogą oddzielania jądra od łuski, które nie przechodzą przez sito z otworami podłużnymi o wymiarach: 1,6 x 20 mm. Logiczne zatem i niewymagające empirycznego sprawdzenia byłoby stwierdzenie, że skoro ziarna gryki nie przechodzą przez sito z oczkami o dużym wymiarze (zgodnie z GOST 5550-74), tym samym nie mogą przejść przez sito z oczkami o wymiarach 1,25 mm (zgodnie z uwagą 3(b) do działu 11 taryfy celnej).

Rzecz jednak w tym, że ustalenia dokonane przez Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej mają charakter wyłącznie teoretyczny i nie zostały poparte dowodami wymaganymi przez prawo.

Sąd podniósł, że normę GOST 5550-74 uzyskano z rosyjskiej strony internetowej.

Internet jest z pewnością źródłem informacji, aczkolwiek informacje publikowane na stronach internetowych, okazują się niejednokrotnie fałszywe. Nie można zatem bezkrytycznie przyjmować danych uzyskanych za pośrednictwem internetu jako źródła wiedzy, czy wręcz jako dowodu w postępowaniu administracyjnym, bez weryfikacji tych danych.

Organy nie przestawiły dowodu, że norma GOST 5550-74, której tekst uzyskano z rosyjskiej strony internetowej, rzeczywiście ma taką treść.

Poza tym nie przeprowadzono dowodu, że norma, której tekst znajduje się w aktach obowiązuje również na Ukrainie, będącej przecież suwerennym państwem, mającym swój porządek prawny. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że owa norma została przeniesiona do ukraińskiego porządku prawnego.

Internet będąc źródłem informacji, nie jest jednak źródłem prawa. Organy muszą wykazać powyższe okoliczności dowodami z dokumentów, sporządzonych przez właściwe organy, wymienione w art. 86 ust. 1 Prawa celnego. Moc dowodowa tego rodzaju dowodów została określona w art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej.

Wyrokiem z dnia 24 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 159/10** sąd uchylił zaskarżoną decyzję.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco:

Organy celne zakwestionowały wartość celną samochodu osobowego, sprowadzonego przez stronę ze Szwajcarii. Na podstawie informacji uzyskanych od szwajcarskich władz celnych ustalono, że przedmiotowy pojazd został sprzedany za wyższą kwotę, aniżeli skarżący deklarował w zgłoszeniu celnym. Pismo administracji celnej Szwajcarii uznano za dokument urzędowy.

W uzasadnieniu w/w wyroku sąd stwierdził, że owo pismo stanowi jedynie dowód tego, jaką kwotę eksporter deklarował w swym rozliczeniu podatkowym oraz, że odebrano od niego oświadczenie określonej treści.

Władze celne Szwajcarii nie potwierdziły natomiast w tym piśmie, że w oparciu o określone dowody dokonały samodzielnych ustaleń co do wartości transakcyjnej samochodu zakupionego przez skarżącego.

W myśl art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej – dokumenty urzędowe sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

Pismo szwajcarskich władz celnych jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej – tyle, że jest ono nieprzydatne dla celów dowodowych, skoro nie wyjaśnia istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, o których mowa w art. 29 ust. 1 i ust. 3a WKC.

Rachunek wystawiony przez sprzedawcę, nawet jeśli został ujawniony w toku postępowania o udzielenie pomocy

administracyjnej w sprawach celnych nie jest dokumentem urzędowym, lecz dokumentem prywatnym.

W sytuacji, gdy istnieją dwa rachunki z tej samej daty z dnia 12 sierpnia 2004 r. wystawione przez tę samą osobę, a zawierające różną treść, ciężar dowodu odnośnie wiarygodności owych dokumentów spoczywał na organach celnych.

Organy celne zgodnie z regułą określoną w art. 253 k.p.c., a także dyrektywą wymienioną w art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej obowiązane były dowieść nie tylko, która z dwóch ujawnionych faktur zawiera nieprawdziwe (niepełne) dane. Spoczywał na nich również obowiązek ustalenia istotnych z punktu widzenia art. 29 ust. 1 i ust. 3a WKC okoliczności, a zwłaszcza jaka cena została faktycznie zapłacona na rzecz sprzedawcy za przedmiotowy samochód lub jaka była cena należna za ten towar.

## 5. Sprawy związane z ochroną zdrowia

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące chorób zawodowych.

Wyrokiem z dnia 21 września 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 206/10** sąd uchylił decyzje organów obu instancji. Stan faktyczny przedstawiał się następująco:

Organ I instancji, opierając się na podstawie negatywnych orzeczeń lekarskich wydanych przez jednostki orzecznicze obu stopni, odmówił stwierdzenia u skarżącej choroby zawodowej w postaci zespołu cieśni w obrębie nadgarstka. Organ odwoławczy podtrzymał stanowisko zajęte przez organ pierwszoinstancyjny.

Sąd w uzasadnieniu w/w wyroku stwierdził, że orzeczenie lekarskie wydane przez lekarza uprawnionego ma zasadnicze znaczenie w postępowaniu w przedmiocie choroby zawodowej. Z kolei – podstawę wydania owego orzeczenia stanowią wyniki przeprowadzonych badań lekarskich i pomocniczych, dokumentacja medyczna pracownika lub byłego pracownika, dokumentacja przebiegu zatrudnienia oraz ocena narażenia zawodowego, którym lekarz orzecznik jest związany.

W przedmiotowej sprawie, taka ocena narażenia zawodowego została sporządzona w określony przepisami sposób, w dniu 14 lipca 2009 r. przez Kierownika Sekcji Higieny Pracy PSSE w Kraśniku, w związku ze zgłoszeniem podejrzenia choroby

zawodowej. W karcie stwierdzono, że skarżąca wykonywała czynności zawodowe w wymuszonej pozycji ciała, co powodowało napięcie mięśni. Długotrwałe, monotypowe ruchy podczas wykonywania poszczególnych czynności (pisanie, liczenie na maszynach) powodowały obciążenie kończyn górnych – głównie nadgarstka i stawu łokciowego. Okres narażenia zawodowego na czynniki, które wskazuje się jako przyczynę choroby zawodowej określono na 26 lat 8 miesięcy.

Powyższe ustalenia zakwestionowały obie jednostki orzecznicze, tj. WOMP w Lublinie oraz IMP w Łodzi.

W ocenie sądu, skoro ocena narażenia zawodowego – sporządzana w określony przepisami sposób jest jednym z istotnych elementów, na podstawie których wydawane jest orzeczenie lekarskie – to nie można przyjąć za prawidłowe stanowiska lekarza orzecznika, który kwestionuje ustalenia poczynione w karcie oceny narażenia zawodowego. To rolą oceny narażenia zawodowego jest określenie przez podmiot uprawniony, m.in. warunków pracy, mogących spowodować chorobę zawodową.

Karta oceny narażenia zawodowego, wiąże zarówno lekarza orzecznika przy wydawaniu orzeczenia, jak i właściwy organ inspekcji sanitarnej przy wydawaniu decyzji w zakresie chorób zawodowych (§ 6 ust. 1, § 8 ust. 1 rozporządzenia).

Lekarz orzecznik nie jest zatem uprawniony do kwestionowania ustaleń zawartych w karcie oceny narażenia zawodowego. Jeśli zaś uzna, że zakres informacji zawartych w tym dokumencie jest niewystarczający, powinien wystąpić do uprawnionych podmiotów o ich uzupełnienie (§ 6 ust. 5 rozporządzenia).

Sąd w uzasadnieniu wyroku zalecił, aby organy decyzyjne przeprowadziły w sposób prawidłowy postępowanie na podstawie przepisów rozporządzenia – z tym, że przy wydawaniu orzeczeń przez jednostki orzecznicze i decyzji nie mogą być brane pod uwagę orzeczenia lekarskie uzyskane w dotychczasowym postępowaniu, z uwagi na stwierdzone wady.

Wyrokiem z dnia 21 stycznia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 524/09** sąd uchylił decyzje organów obu instancji.

W uzasadnieniu stwierdzono, że organ sanitarny nie czuł się gospodarzem postępowania i nie panował nad jego przebiegiem (brak zgłoszenia podejrzenia choroby zawodowej, brak



postanowienia o wszczęciu postępowania, brak skierowania na badania w celu rozpoznania choroby zawodowej wystawionego przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, brak właściwej oceny narażenia zawodowego), a na samym początku nie określił nawet przedmiotu postępowania. W karcie oceny narażenia zawodowego zaznaczono bowiem, że postępowanie dotyczy choroby gardła i krtani wymienionej pod poz. 15 wykazu chorób zawodowych. Tymczasem jednostki orzecznicze badały sprawę w kontekście ewentualnego stwierdzenia choroby zawodowej pod postacią następstw ostrego lub przewlekłego zatrucia substancjami chemicznymi (poz. 1 wykazu chorób zawodowych).

W odwołaniu od decyzji pierwszoinstancyjnej skarżąca wyraźnie oświadczyła, że „ubiega się” o stwierdzenie chorób zawodowych wymienionych pod poz. 1 i 15 wykazu chorób zawodowych.

Sąd podniósł, że wykazane wady postępowania – same przez się, świadczą o przedwczesności skierowania sprawy do właściwych jednostek orzeczniczych, w celu wydania orzeczeń lekarskich oraz o przedwczesności decyzji wydanych w obu instancjach.

Skoro zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja pierwszoinstancyjna zapadły z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów postępowania, a nadto z naruszeniem art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, przeto podlegały one uchyleniu.

Sąd zalecił, aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy, organy decyzyjne przeprowadziły postępowanie na podstawie przepisów „nowego” rozporządzenia – z tym, że przy wydawaniu orzeczeń przez jednostki orzecznicze i decyzji nie mogą być brane pod uwagę orzeczenia lekarskie i dokumenty uzyskane w dotychczasowym postępowaniu, z uwagi na stwierdzone wady.

## **6. Sprawy dotyczące edukacji**

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 31/10** sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję pierwszoinstancyjną, w przedmiocie odmowy przyjęcia skarżącego na I rok studiów.

Podstawą wydania decyzji było ustalenie, że uzyskana przez skarżącego w postępowaniu rekrutacyjnym liczba punktów (133) nie

upoważnia do przyjęcia na pierwszy rok studiów, ponieważ minimalna liczba punktów kwalifikująca do przyjęcia w rekrutacji dodatkowej wynosiła 137 punktów.

Sąd stwierdził, że postępowanie kwalifikacyjne na pierwszy rok niestacjonarnych studiów jednolitych magisterskich na kierunek lekarski na Uniwersytecie Medycznym w Lublinie w roku akademickim 2009/2010 prowadzone było na podstawie uchwały nr CCXXI/2008 Senatu Uniwersytetu Medycznego w Lublinie z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie warunków i trybu rekrutacji na studia na Uniwersytecie Medycznym w Lublinie na rok akademicki 2009/2010 na kierunki: lekarski, lekarsko-dentystyczny, farmacja, analityka medyczna, pielęgniarstwo, położnictwo, fizjoterapia, kosmetologia, zdrowie publiczne, ratownictwo medyczne.

Dnia 1 października 2009 r. Rektor Uniwersytetu Medycznego w Lublinie wydał zarządzenie nr 75/2009 w sprawie dodatkowej rekrutacji na studia stacjonarne i niestacjonarne na kierunek lekarski na I Wydział Lekarski z Oddziałem Stomatologicznym i II Wydział Lekarski z Oddziałem Anglojęzycznym na rok akademicki 2009/2010 w Uniwersytecie Medycznym w Lublinie.

Zgodnie z tym zarządzeniem rekrutacja na powyżej wskazany kierunek ma się odbywać na zasadach określonych w uchwale Senatu Nr CCXXI/2008 Uniwersytetu Medycznego w Lublinie z dnia 28 maja 2008 r., z uwzględnieniem zasad określonych w § 3 i 4 tego zarządzenia. W dniu wydania zarządzenia Rektora, tj. 1 października 2009 r. powstała lista kandydatów wstępnie zakwalifikowanych i lista rezerwowa kandydatów na I rok studiów niestacjonarnych - kierunek lekarski.

Lista wskazywała 12-tu kandydatów wstępnie zakwalifikowanych na 12 wolnych miejsc. W dniu 5 października 2009 r. miała zostać podana przez Wydziałową Komisję Rekrutacyjną do publicznej wiadomości informacja o ewentualnych wolnych miejscach na studia niestacjonarne - kierunek lekarski.

Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna I i II Wydziału Lekarskiego nie obwieściła publicznie o wolnych miejscach na powyżej wskazywany kierunek studiów, lecz w dniu 2 października 2009 r. sporządziła listę 11 osób przyjętych na I rok studiów niestacjonarnych na I Wydział Lekarski. Zaś decyzją z dnia 9 października 2009 r. odmówiła skarżącemu, który zajmował

1 miejsce na liście rezerwowej kandydatów, przyjęcia na pierwszy rok niestacjonarnych studiów jednolitych magisterskich na kierunek lekarski wskazując, iż nie uzyskał minimalnej liczby punktów (137) kwalifikujących do przyjęcia w rekrutacji dodatkowej. Z kolei organ odwoławczy, jako przyczynę odmowy przyjęcia skarżącego wskazywał, że w ramach wewnętrznych przesunięć Rektor UM podjął decyzję o dodatkowym ponad limit przyznany na kierunek lekarski zarekrutowaniu 6 kandydatów, którzy osiągnęli od 144 do 137 punktów. Punktacja uzyskana przez odwołującego się (133 pkt) jest poniżej minimalnej punktacji kandydatów przyjętych przez wyższe uczelnie medyczne w Polsce.

Sąd uznał, że decyzje obu instancji zapadły z naruszeniem prawa materialnego.

Przed wszystkim z uchwały Senatu w sprawie rekrutacji na studia na 2009/2010 i z zarządzenia Rektora Uniwersytetu Medycznego w sprawie dodatkowej rekrutacji wynikało, iż warunkiem przyjęcia kandydata na pierwszy rok studiów niestacjonarnych przy dodatkowej rekrutacji było uzyskanie co najmniej 100 punktów (50% możliwej do zdobycia łącznej punktacji), a nie jak podniesiono w decyzji pierwszoinstancyjnej 137 punktów. Ustalenie takiego progu punktacji w dodatkowo przeprowadzonej rekrutacji nie znajduje uzasadnienia w przedstawionych sądowi dokumentach.

Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna I i II Wydziału Lekarskiego nie była organem uprawnionym do ustalania nowych zasad procedury rekrutacyjnej, została powołana jako organ uczelni do przeprowadzenia rekrutacji w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Natomiast stwierdzenie organu drugoinstancyjnego zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że w ramach wewnętrznych przesunięć limitów miejsc między kierunkami studiów ustalono punktację minimalną 137 punktów, która decydowała o przyjęciu kandydata na I rok niestacjonarnych studiów nie podlega ocenie sądu, gdyż w aktach sprawy brak jest dokumentu, który potwierdziłby takie stanowisko Rektora.

Powolywanie się na nieznanie powszechnie zasady rekrutacji stanowi naruszenie zasady równego startu, niedyskryminacji i takiego samego uczestnictwa dla wszystkich kandydatów biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym.

Art. 169 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi, że uchwała zawierająca warunki i tryb rekrutacji oraz formy studiów na poszczególnych kierunkach należy do kompetencji senatu uczelni i musi zostać podana do wiadomości publicznej. Tak więc ustanowienie zasad uzupełniających powyższą regulację, a tym samym ustalenie nowych limitów punktów wymaganych do przyjęcia na studia przy dodatkowej rekrutacji, nie może pozostawać w sprzeczności z treścią tej uchwały, a jako unormowanie wyznaczające określonym adresatom określone zachowanie, musi być również jawne. Brak możliwości zapoznania się z warunkami rekrutacji narusza konstytucyjnie chronione prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), jak również konstytucyjny nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, wyrażony w art. 70 ust. 4 ustawy zasadniczej. W ocenie sądu, brak jest podstaw do uznania, iż akt organu uczelni ustalający limit punktacji na 137 pkt kwalifikujących do przyjęcia w rekrutacji dodatkowej, został publicznie ujawniony.

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 126/10** sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie skreślenia skarżącego z listy studentów studiów doktoranckich.

W uzasadnieniu sąd wyraził pogląd, że w świetle ustawy o szkolnictwie wyższym oraz regulaminu studiów – prawnej podstawy skreślenia z listy studentów nie może stanowić okoliczność, że skarżący był jednocześnie uczestnikiem studium doktoranckiego prowadzonego przez inną uczelnię.

## **7. Sprawy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia**

Wyrokiem z dnia 2 lutego 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 439/09** sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję pierwszoinstancyjną, w przedmiocie uchylenia (po wznowieniu) decyzji ostatecznej o przyznaniu statusu osoby bezrobotnej z prawem do zasiłku, odmowy uznania skarżącego za osobę bezrobotną oraz odmowy przyznania prawa do zasiłku.

Podstawą wznowienia postępowania przez organ I instancji (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.) było ujawnienie, że wyrokiem Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu z dnia 11 marca 2009 r. skarżący został przywrócony do pracy oraz

zasądzono na jego rzecz odszkodowanie tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. W dniu 12 marca 2009 r. skarżący przystąpił do pracy. W tych okolicznościach organ uznał, że w dacie rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, skarżący nie spełniał warunków do uznania go za osobę bezrobotną z prawem do zasiłku.

Organ odwoławczy podtrzymał stanowisko zajęte przez organ pierwszoinstancyjny. Stwierdził, że poza sporem pozostaje to, iż na mocy wyroku Sądu Rejonowego – IV Wydział Pracy w Biłgoraju z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt (...) oraz wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu z dnia 11 marca 2009 r. sygn. akt (...), wydanego na skutek apelacji, skarżącego przywrócono do pracy w Przedsiębiorstwie (...) w B. na dotychczasowych warunkach i zasądzono wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy.

Rozwiązanie stosunku pracy okazało się bezskuteczne. Stosunek pracy uległ restytucji. Tak więc, w dacie rejestracji, to jest w dniu 14 stycznia 2009 r. – jak się później okazało – skarżący pozostawał w stosunku pracy, a zatem nie spełniał wymogów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Sąd nie podzielił powyższej argumentacji. Stwierdził, że w dacie rejestracji skarżącego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Biłgoraju, wyrok Sądu Rejonowego IV Wydział Pracy w Biłgoraju z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt (...) przywracający skarżącego do pracy w Przedsiębiorstwie (...) w B. na poprzednich warunkach pracy i płacy, nie był rozstrzygnięciem prawomocnym.

Apelację skarżącego od powyższego wyroku oddalono w dniu 11 marca 2009 r., wyrokiem Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu sygn. akt (...).

W tych okolicznościach, brak było podstaw do wznowienia - w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. - postępowania zakończonego decyzją Starosty Biłgorajskiego z dnia 15 stycznia 2009 r. Decyzją tą słusznie uznano skarżącego za osobę bezrobotną i przyznano mu prawo do zasiłku. Skarżący był wówczas osobą niezatrudnioną i niewykonującą pracy w w/w Przedsiębiorstwie. Był więc bezrobotnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jak wynika z akt sprawy, status skarżącego uległ zmianie dopiero w dniu 12 marca 2009 r. Nastąpiła restytucja stosunku pracy. Tego dnia skarżący podjął pracę w PPKS w Biłgoraju, a dzień wcześniej zapadł wspomniany wyrok Sądu Okręgowego w Zamościu, w przedmiocie przywrócenia skarżącego do pracy.

Restytucja stosunku pracy na podstawie wyroku przywracającego pracownika do pracy nie następuje automatycznie. Dopiero po uprawomocnieniu się wyroku oraz zgłoszeniu przez pracownika – stosownie do art. 48 § 1 Kodeksu pracy – gotowości niezwłocznego podjęcia pracy w ciągu 7 dni od dnia przywrócenia do pracy, można mówić, że stosunek pracy został odtworzony (uległ restytucji).

W tym stanie rzeczy sąd uznał, że decyzje wydane w obu instancjach zapadły z naruszeniem przepisów regulujących instytucję wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 5, art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 149 § 1 i 2 k.p.a.).

Wyrokiem z dnia 18 lutego 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 498/09** sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji pierwszoinstancyjnej.

Z akt sprawy wynikało, że organ I instancji orzekł, iż zasiłek dla bezrobotnych wypłacony skarżącej za okres od dnia 19 maja 1993 r. do dnia 18 lipca 1993 r. jest świadczeniem nienależnie pobranym. Organ odwoławczy podtrzymał to stanowisko.

W uzasadnieniu w/w wyroku sąd stwierdził, że organy próbowały w drodze odrębnej decyzji przesądzić, iż zasiłek dla bezrobotnych wypłacony skarżącej za okres od dnia 19 maja 1993 r. do dnia 18 lipca 1993 r. jest świadczeniem nienależnie pobranym. Wydanie takiej decyzji musiałyby mieć konkretną podstawę prawną, której zabrakło w przedmiotowej sprawie.

Sąd zauważył, że w obowiązującej w dacie pobierania przez skarżącą zasiłku dla bezrobotnych ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, nie ma podstawy prawnej do odrębnego orzekania przez organy administracji o tym, że świadczenie zostało pobrane nienależnie.

Na podstawie tych przepisów można było wydać wyłącznie decyzję nakazującą zwrot pobranych należności. Decyzja określająca, że świadczenie zostało pobrane nienależnie jest niedopuszczalna, gdyż nie została przewidziana przez ustawodawcę.

Orzekanie w postępowaniu administracyjnym bez podstawy prawnej jest bardzo istotną wadą decyzji, nakazującą stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

## 8. Inne sprawy

Wyrokiem z dnia 20 maja 2010 r., **sygn. akt III SAB/Lu 4/10** sąd zobowiązał Prezydenta Miasta Lublina do wydania w terminie 1 miesiąca decyzji w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę spowodowaną zalaniem w dniu 23 maja 2007 r. ogródków działkowych (...).

Wyrok ten zapadł, w związku z uchylaniem się przez organ z decyzyjnym rozstrzygnięciem wniosku o ustalenie wysokości odszkodowania za szkody powstałe w wyniku zalania ogródka działkowego należącego do skarżącego.

Sąd stwierdził, że gmina Lublin ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w wyniku zalania w dniu 23 maja 2007 r. ogródków działkowych (...). Zagadnieniem spornym jest forma, w jakiej organ administracji ma załatwić kwestię odszkodowania. Załatwienie sprawy w rozumieniu art. 104 k.p.a. oznacza wydanie przez organ decyzji, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej.

W ocenie sądu - obowiązek wydania decyzji w sprawie niniejszej przez Prezydenta Miasta Lublina wynika z treści art. 186 ust. 3 prawa wodnego. Analiza tego przepisu wskazuje, że to strona wybiera tryb postępowania, natomiast organ ma obowiązek wydania decyzji administracyjnej, jeżeli strona złoży stosowny wniosek o odszkodowanie. Organ administracji publicznej nie może bowiem pozbawiać strony możliwości załatwienia jej sprawy na drodze administracyjnej, wskazując jej jedynie możliwość dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego, lecz zobligowany jest do wydania stosownej decyzji w tym zakresie. Skoro nie doszło do ugody, to otwarta pozostaje kwestia ostatecznego załatwienia wysokości odszkodowania w oparciu o art. 186 ust. 3 prawa wodnego, zaś strona ma prawo domagania się decyzyjnego załatwienia tej kwestii.

Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu, że skoro decyzja wydana w oparciu o art. 186 ust. 3 prawa wodnego jest niezaskarżalna, a stronie niezadowolonej przysługuje droga sądowa

przed sądem powszechnym, to nie przysługuje jej skarga na bezczynność w oparciu o art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Wyrokiem z dnia 23 lutego 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 548/09** sąd stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia Prezesa Sądu Okręgowego w Zamościu oraz poprzedzającego go postanowienia Prezesa Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim, w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia.

Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim, z wnioskiem o wydanie zaświadczenia stwierdzającego przebieg postępowania w sprawie cywilnej, w której był stroną.

Sąd rozpoznając skargę stwierdził, że istotą zaświadczenia jest urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego przez organ administracji publicznej (art. 217 § 2 k.p.a.). Z powiązania tej regulacji z kodeksową definicją organu administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) wynika, iż do wydawania zaświadczeń upoważnione są przede wszystkim organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Zaświadczenia wydają również inne organy państwowe (nie należące do struktury ustrojowej administracji publicznej) lub inne podmioty, ale pod warunkiem, że są do tego powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień. Przepisy działu VII k.p.a. nie będą miały zastosowania do organów państwowych, którym taka kompetencja nie została wyraźnie powierzona.

Prezes sądu okręgowego nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, należy bowiem do organów władzy wykonawczej. Z racji tego jednak, że pełni pewne funkcje administracyjne, w przypadkach wskazanych w obowiązujących przepisach, może działać w formach przewidzianych dla „ustrojowych” organów administracyjnych i wówczas będzie takim organem w znaczeniu funkcjonalnym, z racji wykonywanych przez siebie funkcji.

Prezes sądu okręgowego mógłby być uznany za organ kompetentny do wydawania zaświadczeń tylko przy założeniu, że powierzono mu takie kompetencje, a materia sprawy podlega przepisom k.p.a., zatem zastosowanie będą miały również przepisy tego aktu dotyczące zaświadczeń.



W przedmiotowej sprawie, żądanie skarżącego dotyczy urzędowego potwierdzenia faktów udokumentowanych aktami postępowania cywilnego, jakie toczyło się przed Sądem Rejonowym w Janowie Podlaskim w sprawie o sygn. (...). Kwestie dostępu stron postępowania cywilnego do akt sprawy są wyczerpująco uregulowane w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Skoro tak, to przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zaświadczeń nie mają w tej sprawie w ogóle zastosowania. W konsekwencji, nie tylko nie jest dopuszczalne dokonanie czynności materialno-technicznej, jaką jest wydanie zaświadczenia w tej sprawie, ale nie można także zastosować art. 219 k.p.a., stanowiącego podstawę postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Z racji wyczerpującego uregulowania kwestii objętej żądaniem skarżącego przepisami k.p.c. regulującymi dostęp do akt sprawy sądowej, żadne przepisy k.p.a. dotyczące wydawania zaświadczeń nie mogły być zastosowane.

Fakt, iż skarżący żądał wydania zaświadczenia nie oznaczał dla organów bezwzględnie obowiązku rozpoznania tego żądania w trybie przepisów k.p.a. o zaświadczeniach. W pierwszej kolejności należało ustalić, czy istnieją podstawy do stosowania przepisów, na których żądanie się opierało.

Brak podstawy prawnej do wydania zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego go postanowienia pierwszoinstancyjnego musiał skutkować stwierdzeniem ich nieważności. W tej sytuacji odpowiedź na żądanie skarżącego powinna przybrać nie formę postanowienia, lecz zwykłego pisma informującego o zasadach dostępu strony do akt sprawy sądowej.

Wyrokiem z dnia 1 lipca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 127/10** sąd stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia Prezesa Sądu Okręgowego w Zamościu oraz poprzedzającego go postanowienia Prezesa Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim.

Ww. wyrok zapadł w podobnym stanie faktycznym i wyrażono w nim zbliżoną argumentację do wskazanego wcześniej wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 548/09.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 492/09** i z dnia 8 lipca 2010 r., **sygn. akt III SA/Lu 165/10** sąd podzielił pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II GSK 402/08, że przepis art. 22a ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy o transporcie drogowym, stanowiący

ograniczenie zasady wolności gospodarczej, musi być interpretowany ściśle i może znaleźć zastosowanie tylko wówczas, gdy prawidłowo zostaną poczynione i udowodnione rzeczywiste zagrożenia (finansowe lub organizacyjne) dla istniejących linii komunikacyjnych, przy czym samo wystąpienie konkurencji nie jest równoznaczne z zagrożeniem.

#### **IV. Zagadnienia dotyczące prawa pomocy**

Rozpoznawaniem wniosków w zakresie prawa pomocy zajmują się zatrudnieni w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym trzej referendarze sądowi. Wnioski w tym przedmiocie obejmują następujące zagadnienia: zwolnienie od kosztów, ustanowienie pełnomocnika procesowego, zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika procesowego.

Wpływ wniosków kształtował się podobnie jak w latach poprzednich, a załatwienie w 2010 r. wyniosło 574. W zdecydowanej większości wnioski te były załatwiane pozytywnie, a rozstrzygnięcia tylko sporadycznie były zaskarżane w formie sprzeciwu.

Oprócz tego referendarze wydawali postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia pełnomocnikom za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków.

W sprawie **III SA/Lu 38/10** referendarz sądowy odmówił adwokatowi przyznania wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. Przyjął bowiem, że sporządzenie opinii dotyczącej wyroku uwzględniającego w całości skargę, który był wydany w sytuacji związania sądu oceną prawną NSA wyrażoną w wyroku wydanym na skutek uwzględnienia zarzutów skargi kasacyjnej, tworzy jedynie pozory udzielenia pomocy prawnej klientowi i dbałości o jego interes prawny. Rozpoznając wniosek po złożeniu sprzeciwu sąd oddalił go w tym zakresie.

### Część III

#### **Działalność pozaorzecznicza Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

Dnia 4 marca 2010r. odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w którym uczestniczył Wiceprezes NSA Andrzej Kisielewicz. Prezes WSA w Lublinie sędzia NSA Zdzisław Sadurski przedstawił informację o działalności WSA w Lublinie w 2009 r., a sędziowie biorący udział w posiedzeniu w głosowaniu tajnym dokonali wyboru przedstawicieli na Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wybierające członka KRS (wybrani przedstawiciele, to: sędzia NSA Zdzisław Sadurski – Prezes Sądu oraz sędzia NSA Marek Zalewski).

Ponadto 28 września 2010r. Prezes WSA w Lublinie Zdzisław Sadurski wziął udział w naradzie Prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych w Warszawie.

#### **Konferencje i szkolenia w których brali udział sędziowie i referendarze sądowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2010r.**

<b>Lp.</b>	<b>Data szkolenia /konferencji</b>	<b>Opis szkolenia/konferencji</b>
1.	12-14 maja 2010r.	Konferencja sędziów Izby Gospodarczej NSA oraz sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w Siedlisku Morena k/ Ełku zorganizowana przez WSA w Olsztynie, w której uczestniczyli: Prezes Sądu Zdzisław Sadurski – sędzia NSA, sędzia NSA – Danuta Małysz oraz sędzia WSA Jadwiga Pastusiak.

2.	7-9 czerwca 2010r.	Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa Sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, zorganizowana w Kazimierzu Dolnym n/Wisłą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie.
3.	11 czerwca 2010r.	Konferencja dotycząca aktualnych problemów rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych zorganizowana przez NSA oraz Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie, w której uczestniczył Wiceprezes Sądu Jerzy Dudek – sędzia NSA.
4.	15-16 czerwca 2011r.	Konferencja poświęcona zagadnieniom prawa podatkowego zorganizowana w Jabłonie przez WSA w Warszawie oraz Izbę Finansową NSA. W konferencji uczestniczyli: sędzia NSA Danuta Małysz oraz sędzia WSA Wojciech Kręcisz.
5.	16-17 czerwca 2010r.	Konferencja dla referendarzy sądowych zorganizowana przez WSA w Warszawie w Pałacu Chojata w Białej Rawskiej. W konferencji udział wziął Pan Jarosław Harczuk – referendarz sądowy.
6.	16-18 czerwca 2010r.	Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa dla sędziów sądów administracyjnych zorganizowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w miejscowości Zacisze, w której uczestniczyli: Prezes Sądu Zdzisław Sadurski – sędzia NSA, sędzia NSA Jerzy Marcinowski oraz sędzia NSA Witold Falczyński.

7.	12-13 października 2010r.	Konferencja poświęcona problematyce finansów publicznych zorganizowana przez WSA w Warszawie przy udziale Izby Gospodarczej NSA w Otrębusach. W konferencji uczestniczyli: sędzia NSA Marek Zalewski oraz sędzia WSA Wojciech Kręcisz.
8.	12-14 października 2010r.	Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa dla sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych zorganizowana przez WSA w Poznaniu oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim w miejscowości Mierzęcin. W konferencji uczestniczyli: Prezes Sądu Zdzisław Sadurski – sędzia NSA, sędzia NSA Witold Falczyński, sędzia WSA Wiesława Achrymowicz, sędzia WSA Jerzy Drwal.
9.	18-19 października 2010r.	Spotkanie z kierownictwem Izby Skarbowej w Lublinie i naczelnikami urzędów skarbowych z terenu województwa lubelskiego zorganizowane w Kazimierzu Dolnym n/ Wisłą przez Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie oraz Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie, w którym udział wzięli: Prezes Sądu Zdzisław Sadurski – sędzia NSA oraz Pani Danuta Małysz – sędzia NSA.
10.	20 października 2010r.	Konferencja pt. „Sędzia sądu administracyjnego a idea prawa. Prezentacja wyników badań sondażowych” zorganizowana w Warszawie. W konferencji udział wzięli: sędzia NSA Zdzisław Sadurski – Prezes Sądu, sędzia NSA Marek Zalewski - sędzia NSA oraz sędzia WSA Bogusław Wiśniewski.

11.	26-28 października 2010r.	Spotkanie konferencyjno – szkoleniowe dot. oceny orzecznictwa podatkowego i omówienia problemów postępowania międzyinstancyjnego zorganizowane w Ostródzie przez WSA w Olsztynie przy udziale merytorycznym Izby Finansowej NSA, w którym uczestniczyły sędzia WSA Halina Chitrosz oraz sędzia WSA Wiesława Achrymowicz.
-----	---------------------------------	--

W 2010r. organizowane były narady i konferencje szkoleniowe, w których brali udział Kierownicy Wydziałów Orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej WSA w Lublinie, a także Dyrektor tut. Sądu oraz pracownicy.

Wiceprezes WSA w Lublinie sędzia NSA **Jerzy Dudek** kontynuował w 2010r. funkcję Przewodniczącego Komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji radcowskiej przy Ministrze Sprawiedliwości na obszarze działania Okręgowej Izby Radców Prawnych z siedzibą w Lublinie. W lipcu 2010r. uczestniczył także jako członek Komisji egzaminacyjnej na egzaminie adwokackim.

W ubiegłym roku sędzia NSA **Witold Falczyński** brał udział w Komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji adwokackiej przy Ministrze Sprawiedliwości na obszarze właściwości Okręgowej Rady Adwokackiej w Lublinie.

Ponadto sędzia NSA **Danuta Małysz** prowadziła w 2010r. zajęcia dla aplikantów radcowskich z przedmiotu sądownictwo administracyjne obejmujące zagadnienia z zakresu ustroju sądów administracyjnych oraz postępowania przed sądami administracyjnymi.

Dodatkowo sędzia NSA **Irena Szarewicz - Iwaniuk** prowadziła zajęcia z aplikantami radcowskimi z zakresu prawa podatkowego.

W 2010r. sędzia WSA w Lublinie **Ewa Ibrom** prowadziła w zajęcia z aplikantami sądowymi okręgu apelacji lubelskiej z zakresu prawa administracyjnego,

postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego. Ponadto pani sędzia brała udział w egzaminie wstępnym na aplikację radcowską w charakterze członka Komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji radcowskiej przy Ministrze Sprawiedliwości (Komisja Nr 1 w Warszawie), a także pracowała w zespole do przygotowania zestawu pytań testowych oraz zadań na egzamin radcowski. Sędzia Ewa Ibrom kontynuowała również swój udział w pracach Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w charakterze członka Rady.

W ubiegłym roku sędzia WSA **Wojciech Kręcisz** jako adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie prowadził zajęcia dydaktyczne, ćwiczenia, seminaria i wykłady z przedmiotów: prawo konstytucyjne, podstawy tworzenia prawa oraz ustroje państw współczesnych. Dodatkowo prowadził zajęcia (wykład) dla aplikantów Okręgowej Izby Notarialnej w Lublinie z przedmiotu prawo konstytucyjne.

Oprócz tego w 2010r. sędzia Wojciech Kręcisz dokonał następujących publikacji:

- 1/„Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii” (wspólnie z sędzią NSA E. Gdulewicz), w: „Ustroje państw współczesnych” (red. W. Skrzydło), Lublin 2010r., s. 9 – 54;
- 2/„Prawo wyborcze”, s. 195 – 230; „Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka konstytucji z 1997 roku” (wspólnie z W. Orłowskim), s. 87 – 102, w: „Polskie prawo konstytucyjne” (red. W. Skrzydło), Lublin 2010r.;
- 3/„Wykładnia prawa podatkowego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (kontekst konstytucyjny i wspólnotowy)” w: „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego” (red. M. Munnich, A. Zdunek), Lublin 2009r., s. 53 – 97;

4/Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009r., sygn. akt I OPS 9/09, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010r., nr 3, s. 147 – 159.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie organizował żadnych sesji wyjazdowych i nie kierował pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

W minionym roku praktyki w tut. Sądzie odbyło 66 aplikantów radcowskich, 17 aplikantów prokuratorskich oraz 14 studentów wyższych uczelni w Lublinie.



## T A B E L E   S T A T Y S T Y C Z N E

Wpływ i załatwienia skarg w latach 2004-2010

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono					Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym				
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
				Lb.	%	Lb.	%	
2004	1893	3684	4248	3070	72,3	1178	27,7	1329
2005	1329	2797	3612	1731	47,93	1881	52,07	514
2006	514	2702	2622	1647	62,82	975	37,18	594
2007	594	2548	2649	1889	71,3	760	28,7	493
2008	493	2264	2209	1545	69,94	664	30,06	548
2009	548	2440	2363	1694	71,69	669	28,31	625
2010	625	2549	2485	1884	75,81	601	24,19	689

Wpływ i załatwienia skarg za rok 2010 w podziale na wydziały

Wydział	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono			Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym		
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
Wydział I	316	968	990	789	201	294
Wydział II	185	975	918	678	240	242
Wydział III	124	606	577	417	160	153
<b>Razem</b>	625	2549	2485	1884	601	689

Wpływ i załatwienia skarg za rok 2010 w podziale na rodzaje spraw

Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono			Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym		
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
SA	611	2420	2361	1824	537	670
SAB	13	113	111	60	51	15
SO	1	16	13	0	13	4
<b>Razem</b>	625	2549	2485	1884	601	689

## Wpływ skarg kasacyjnych w roku 2010

Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
SA	493	20	438
SAB	7	3	4
SO	0	0	0
<b>Razem</b>	500	23	442

## Wpływ skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w roku 2010

Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę	Przekazano do NSA
SA	1	1	0
SAB	0	0	0
SO	0	0	0
<b>Razem</b>	1	1	0

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	3
<b>Część I</b>	
<b>Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2010 r. ....</b>	<b>6</b>
<b>Część II</b>	
<b>Problemy wynikające z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Działalność orzecznicza Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Zagadnienia materialnego prawa podatkowego .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Zagadnienia postępowania podatkowego .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Zagadnienia (materialnoprawne i procesowe)         wynikające z orzecznictwa w sprawach dotyczących         subwencji unijnych i funduszy strukturalnych .....</i>	<i>26</i>
4. <i>Inne sprawy.....</i>	<i>29</i>
<b>II. Działalność orzecznicza Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>31</b>
1. <i>Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania         przestrzennego .....</i>	<i>31</i>
2. <i>Sprawy z zakresu budownictwa .....</i>	<i>33</i>
3. <i>Sprawy z gospodarki nieruchomościami .....</i>	<i>37</i>
4. <i>Sprawy z zakresu ochrony środowiska, gospodarki         odpadami i prawa wodnego .....</i>	<i>45</i>
5. <i>Sprawy z zakresu pomocy społecznej .....</i>	<i>52</i>
6. <i>Sprawy kombatanckie .....</i>	<i>63</i>
7. <i>Zagadnienia procesowe występujące w sprawach         rozpatrywanych w Wydziale II .....</i>	<i>65</i>

**III. Działalność orzecznicza Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....70**

- 1. Sprawy objęte symbolem 603 (drogi, koleje, lotnictwo, żegluga).....70*
- 2. Sprawy z zakresu ewidencji ludności ..... 73*
- 3. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii ..... 74*
- 4. Sprawy celne .....76*
- 5. Sprawy związane z ochroną zdrowia .....80*
- 6. Sprawy dotyczące edukacji .....82*
- 7. Sprawy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia .....85*
- 8. Inne sprawy .....88*

**IV. Zagadnienia dotyczące prawa pomocy .....91**

**Część III**

**Działalność pozaorzecznicza Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....92**

**Tabele statystyczne .....98-100**

**Spis treści .....101-102**