

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY**

**W LUBLINIE**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI**

**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W LUBLINIE**

**W 2015 ROKU**

**LUBLIN – styczeń 2016 rok**

## WSTĘP

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w związku z treścią § 19 ust.1 pkt 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz.1177). Przepis ten nakłada na prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek przedstawienia informacji o rocznej działalności sądu, podlegającej rozpatrzeniu przez zgromadzenie ogólne stosownie do art.24 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz.1647 ze zm.).

Rok 2015 był kolejnym rokiem działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w którym zachodziły znaczące zmiany kadrowe. Z dniem 1 lutego 2015 r. w stan spoczynku przeszła sędzia NSA Anna Kwiatek, która piastowała urząd sędziego w sądzie administracyjnym przez ponad 20 lat, zaś z dniem 1 marca 2015 r. w stan spoczynku przeszła sędzia NSA Krystyna Sidor, orzekająca w sądzie administracyjnym przez niemal 20 lat.

Obie Panie Sędzie, a także sędziowie NSA, którzy w stan spoczynku przeszli w 2014 r. - Pani Irena Szarewicz-Iwaniuk oraz Pan Zdzisław Sadurski w dniu 17 czerwca 2015 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa odebrali medale „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Meritibus Iustitiae”.

Jednocześnie korpus sędziowski Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie powiększył się: z dniem 1 marca 2015 r. - o Panią Martę Laskowską – Pietrzak, uprzednio orzekającą w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, z dniem 21 października 2015 r. - o Panią Ewę Kowalczyk, wcześniej wykonującą zawód radcy prawnego, i z dniem 17 listopada 2015 r. – o Panią Iwonę Tchórzewską, wcześniej sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie.

Po wymienionych zmianach, w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie orzeka 7 sędziów NSA i 16 sędziów WSA. Średnie zatrudnienie sędziów w 2015 r. wyniosło 21,38.

Według stanu na koniec 2015 r. w Sądzie pozostawały 3 wolne stanowiska sędziowskie – w odniesieniu do 2 z nich

postępowania kwalifikacyjne zostały zakończone, zaś co do 1 etatu postępowanie takie jest nadal w toku.

Sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, którzy rozpoczęli orzekanie w 2015 r., zostali przydzieleni przez Kolegium Sądu: sędzia WSA Marta Laskowska – Pietrzak – do Wydziału II, natomiast sędzia WSA Ewa Kowalczyk i sędzia WSA Iwona Tchórzewska – do Wydziału III. Do orzekania w Wydziale III, z Wydziału II, został także przeniesiony z dniem 1 września 2015 r. sędzia WSA Robert Hałabis, zaś sędzia WSA Grzegorz Wałejko, orzekający wcześniej w Wydziale III, z dniem 12 listopada 2015 r. został przydzielony do orzekania w Wydziale I. Taki przydział sędziów do orzekania w poszczególnych wydziałach uwarunkowany był liczbą spraw oczekujących na rozpoznanie, przewidywanym wpływem nowych spraw oraz dotychczasową obsadą sędziów.

W roku 2015 kadra sędziowska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wspierana była przez sędziów delegowanych: sędziego Sądu Okręgowego w Zamościu Arkadiusza Mrowca, który w styczniu i lutym tego roku orzekał w Wydziale II, oraz sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie Monikę Kazubińską – Kręcisz, orzekającą w okresie od stycznia do czerwca tego roku w Wydziale I.

Jednocześnie, w okresie od dnia 1 marca 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r. sędzia WSA Marta Laskowska – Pietrzak orzekała w ramach delegacji w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie (w wymiarze pełnego etatu), zaś od dnia 1 listopada 2015 r. orzeka w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Izba Ogólnoadministracyjna; 1 sesja w miesiącu). Również sędzia NSA Danuta Małysz w 2015 r. orzekała, w ramach delegowania, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Izba Finansowa; 1 sesja w miesiącu).

W dniu 30 kwietnia 2015 r. przeprowadzona została ocena pracy asystentów sędziów oraz referendarzy sądowych, zgodnie z art.148 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r. poz.133 ze zm.) i przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie okresowych ocen referendarzy sądowych i asystentów sędziów (Dz.U. z 2012 r. poz.714) w związku z art.29 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych; wszyscy oceniani otrzymali

oceny pozytywne. Podobnie, tylko pozytywne oceny otrzymali urzędnicy sądowi oceniani w tym samym dniu w oparciu o art.8 ust.1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz.639 ze zm.) i przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (Dz.U. z 2014 r. poz.257) w związku z art.29 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Rok 2015 był także kolejnym rokiem, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odnotował bardzo duży wpływ spraw. Wyniósł on 4517 spraw i był wyższy od wpływu w 2014 r. o 2,8 %, a od wpływu w rekordowym pod tym względem 2013 r. był niższy zaledwie o 1,7 %. Średniomiesięczny wpływ wyniósł 376,42 sprawy (w 2014 r. – 366,33, w 2013 r. – 382,9).

Największą dynamikę wzrostu liczby nowych spraw odnotował Wydział III, wzrost ten był ponadto znacząco nierównomierny jeśli chodzi o rozłożenie w czasie (istotnie więcej spraw niż przeciętnie wpłynęło w styczniu, kwietniu, wrześniu, a przede wszystkim w październiku).

Wpływ dużej liczby spraw w krótkich odstępach czasu znacznie utrudniał pracę sekretariatów wydziałów orzeczniczych, szczególnie Wydziału III. Stąd z dniem 19 października 2015 r., a następnie z dniem 12 listopada 2015 r. do pracy w sekretariacie Wydziału III przeniesieni zostali dwaj urzędnicy sądowi, dotychczas pracujący w sekretariacie Wydziału II.

W 2015 r. załatwiono w Sądzie 4386 spraw, tj. o 15,6 % więcej niż w 2014 r. oraz o 13,3 % więcej niż w 2013 r. Średniomiesięczne załatwienie wyniosło 365,5 sprawy (w 2014 r. - 316,17, w 2013 r. – 322,67).

Przy uwzględnieniu średniego zatrudnienia sędziów w 2015 r. (21,38) na 1 etat sędziego przypadało załatwienie ponad 205 spraw (w 2014 r. - 179,39, w 2013 r. - 168,35), natomiast przy uwzględnieniu faktycznej obsady sędziów w 2015 r. załatwienie na jednego sędziego wynosiło 245,88 sprawy (w 2014 r. - 226,43, w 2013 r. - 208,58).

Spośród spraw „SA” i „SAB” w terminie do 3 miesięcy od daty wpływu do Sądu załatwionych zostało nieco ponad 24 %

spraw, a w terminie do 6 miesięcy dalszych 29 %, 45,3 % spraw oczekiwało na rozpoznanie przez czas 6 – 12 miesięcy, zaś 1,5 % spraw rozpoznanych zostało w terminie 12 – 24 miesięcy od wpływu do Sądu.

Pomimo, że w 2015 r. obciążenie sędziów pracą orzeczniczą było ogromne, duży wpływ spraw nie pozostał bez znaczenia dla terminów oczekiwania na rozpoznanie sprawy oraz liczby spraw niezadowolonych. Na koniec 2015 r. pozostało do załatwienia 2237 spraw, tj. o 6,2 % (131 spraw) więcej niż na koniec 2014 r. Liczba spraw pozostałych do załatwienia odpowiada 5,94 średniomiesięcznego wpływu i 6,12 średniomiesięcznego załatwienia w 2015 r. (w 2014 r. odpowiednio: 5,75 i 6,66, w 2013 r. odpowiednio: 3,39 i 4,67).

Spośród spraw, o których mowa, 745 (85 %) oczekuje na rozstrzygnięcie nie dłużej niż 6 miesięcy, w stosunku do 282 spraw (12,6 %) upłynęło od wpływu do Sądu 6 – 12 miesięcy, 44 sprawy (2 %) to sprawy oczekujące na załatwienie przez okres 12 – 24 miesięcy, zaś 9 spraw (0,4 %) nie zostało załatwionych w ciągu 2 lat od wpływu do Sądu.

W ustawowym terminie sporządzonych zostało 97 % spośród wszystkich (3030) uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie. Nieliczne przypadki niedotrzymania tego terminu wynikały przede wszystkim z okoliczności usprawiedliwionych chorobą sędziego lub jego przebywaniem na urlopie wypoczynkowym.

Zwrot akt administracyjnych po zakończeniu postępowania w odniesieniu do 86 % spraw nastąpił w terminie do 2 miesięcy od daty prawomocności orzeczenia, a w dalszych 7,5 % spraw zwrócono akta w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy. Zwrot akt administracyjnych w dłuższych terminach związany był z pozostającymi w toku postępowaniami zażaleniowymi lub w przedmiocie prawa pomocy, a także z potrzebą wykorzystania tych akt w innych, niezakończonych jeszcze, sprawach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie był organizatorem, wspólnie z Izbą Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego, konferencji szkoleniowej sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych. W konferencji tej, która odbyła się w dniach 13 – 16 września 2015 r. w Zamościu, uczestniczyli sędziowie Izby Finansowej oraz

przedstawiciele sędziów orzekających w sprawach podatkowych ze wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych.

Ponadto, w dniach 23 - 24 listopada 2015 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie zorganizowane zostało seminarium badawczo - szkoleniowe na temat stosowania i wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych na przykładzie wybranych zagadnień postępowania kontrolnego i podatkowego, w którym, oprócz orzekających w sprawach podatkowych sędziów tutejszego Sądu, czynny udział wzięli sędziowie orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie – sędziowie WSA: Bogusław Wolas, Agnieszka Jakimowicz i Ewa Michna, oraz sędziowie orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Rzeszowie - sędzia NSA Jacek Surmacz i sędziowie WSA: Jarosław Szaro i Kazimierz Włoch, a także przedstawiciele urzędów kontroli skarbowej w Lublinie, Krakowie i Rzeszowie.

*Danuta Matysz*  
*Prezes*  
*Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*  
*w Lublinie*

Lublin, styczeń 2016 r.

## Część I

### Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2015 r.

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

W ciągu 2015 roku załatwiono 4386 spraw, o 592 więcej niż w roku poprzednim.

Ogólny wpływ spraw był większy niż w roku poprzednim i wyniósł 4517 spraw, w tym:

- 4225 skarg zarejestrowanych w repertorium SA,
- 256 skarg zarejestrowanych w repertorium SAB,
- 36 skarg zarejestrowanych w repertorium SO.

Większość skarg pochodziła od osób fizycznych - 2887 skarg „SA”, 220 skarg „SAB” oraz 34 skargi „SO”, a ponadto: od podmiotów prawnych - 1312 skarg „SA”, 17 skarg „SAB” i 1 skarga „SO”, organizacje społeczne wniosły 11 skarg „SA”, 19 skarg „SAB”, prokuratorzy natomiast wnieśli 15 skarg „SA” i 1 skargę „SO”.

W rozstrzygniętych w 2015r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie sprawach wzięło udział:

- 1024 pełnomocników administracji państwowej,
- 406 adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 522 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 119 doradców podatkowych,
- 7 prokuratorów.

## Część II

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

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

##### **1. Podatek od towarów i usług**

**I SA/LU 627/15** (wyrok nieprawomocny) - W obowiązującym stanie prawnym, dla oznaczenia momentu powstania obowiązku podatkowego w sprzedaży określonej we wniosku o interpretację decydujące znaczenie będzie miała generalna zasada z art. 19a ust 1 ustawy o VAT, zgodnie z którą, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania dostawy towarów. Doniosłości prawnej nabiera przepis art. 7 ust. 1 ustawy o VAT stanowiący, że przez dostawę towarów, rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. Posiadanie żetonu, jako znaku legitymacyjnego, zawiera w sobie prawo do rozporządzania towarem jak właściciel, można rzec klient jest jego dysponentem. Nabycie prawa własności następuje w chwili wybrania towaru (napoju) z automatu, lecz ustawa podatkowa wiąże powstanie obowiązku podatkowego, nie z momentem nabycia prawa własności, lecz z nabyciem prawa do rozporządzania towarem jak właściciel, co następuje z momentem nabycia, w klasycznym przypadku, żetonu od kasjera (sprzedawcy), po uiszczeniu należności.

**I SA/Lu 983/14** (wyrok prawomocny) - W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. przepis art. 89b ust. 1 ustawy o VAT, w sytuacji gdy dzień korekty miałyby nastąpić po ogłoszeniu upadłości podatnika, nie dotyczy dłużników znajdujących się w upadłości i obowiązków syndyków masy upadłości, gdyż zastosowanie art. 89b ust. 1 ww. ustawy sprzeczne byłoby z uormowaniami art. 342 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 230 ust. 2 i 3 prawa upadłościowego i naprawczego mającymi charakter norm *lex specialis*. Przyjęcie prawidłowości interpretacji dokonanej przez organ prowadziłoby do naruszenia zasady neutralności VAT.



Zastosowanie się do interpretacji doprowadziłoby do sytuacji, w której organ podatkowy uzyskiwałby podatek należny od wierzyciela, który został pozbawiony prawa skorzystania z ulgi za złe długi w związku z upadłością dłużnika (na podstawie art. 89a ust. 2 pkt 3 lit. a) ustawy o VAT). Jednocześnie na skutek dokonanej przez syndyka korekty oraz bieżącego uregulowania wynikającego z niej zobowiązania podatkowego (w trybie art. 342 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 343 prawa upadłościowego i naprawczego) organ podatkowy uzyskiwałby po raz drugi ten sam podatek (który wcześniej zapłacił wierzyciel). W efekcie jedna i ta sama transakcja, w związku z którą powstał obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług, powodowałaby podwójne obciążenie stron tym podatkiem. Syndyk masy upadłości działający w imieniu własnym, lecz na rzecz upadłego, nie będzie zobowiązany do dokonywania korekty podatku na zasadach wynikających z art. 89b ust. 1 ustawy o VAT.

**I SA/Lu 367/15** (wyrok nieprawomocny) - Nie ma uzasadnienia prawnego pełne odliczenie kwot podatku naliczonego, związanego najogólniej mówiąc z wykorzystywaniem bankowozu typu C, jeśli podatnik prowadzi działalność gospodarczą w zakresie niepowiązanym ze świadczeniem usług przewozu wartości pieniężnych. Wówczas bowiem wykorzystywanie takiego pojazdu może dawać podatnikowi prawo wyłącznie do limitowanego odliczenia kwot podatku naliczonego. Prawdopodobnie rozumiany związek pomiędzy korzystaniem przez podatnika z bankowozu typu C a realizowanymi przez niego czynnościami opodatkowanymi oznacza bowiem wyłącznie ścisłe powiązanie wykorzystywania takiego pojazdu z przedmiotem działalności gospodarczej podatnika. Każda działalność gospodarcza może wiązać się z koniecznością przewiezienia gotówki (wartości pieniężnych), co nie oznacza jeszcze, że każdy przewóz gotówki wymaga użycia samochodu specjalnego (bankowozu). Bankowóz typu C nie jest pozbawiony typowych cech, pozwalających na jego wykorzystywanie w sferze prywatnej podatnika, niepowiązanej z czynnościami opodatkowanymi. Samo posiadanie dodatkowego wyposażenia (zgodnie z rozporządzeniem) w połączeniu z ograniczonym jedynie wykorzystaniem tego pojazdu zgodnie z przeznaczeniem, nie może

być wystarczającym powodem dla skorzystania przez podatnika z prawa do pełnego odliczenia podatku naliczonego.

## **2. Podatek akcyzowy**

**I SA/Lu 212/15** (wyrok nieprawomocny) - Sąd nie podzielił stanowiska organu przyjętego przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej, że w świetle art. 99a ust. 1 u.p.a. za susz tytoniowy uznać należy każdą część tytoniu, która nie jest połączona z żywą rośliną, niezależnie od stopnia jej przetworzenia. Sąd, odwołując się do pojęcia „suchy” w znaczeniu potocznego tego słowa, stanął na stanowisku, że nie każdy tytoń niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym staje się wyrobem akcyzowym, lecz tylko tytoń suchy, co powinny ustalić organy podatkowe w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu dowodowym. Zdaniem Sądu dopiero z dniem 1 stycznia 2014 r. (ustawa zmieniająca z dnia 8 listopada 2013 r. - Dz. U. poz. 1645) można posiłkować się definicją, zgodnie z którą za susz tytoniowy uznaje się, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym, a zmiany tej nie można uznać jedynie za przejaw wykładni autentycznej przepisu art. 99a u.p.a.

**I SA/Lu 754/14 i I SA/Lu 756/14** (wyroki nieprawomocne) - Brak poświadczenia przez organy celne ewidencji prowadzonej w formie papierowej przez stronę skarżącą jest uchybieniem formalnym, które samo w sobie nie może stanowić podstawy do kwestionowania prawa do zastosowania zwolnienia na podstawie art. 31a ust. 2 pkt 6 u.p.a., zwłaszcza gdy nie budzi wątpliwości użycie wyrobów węglowych do prac ogrodniczych, a więc zgodnie z przeznaczeniem objętym zwolnieniem.

**I SA/Lu 809-821/14** (wyroki prawomocne), **I SA/Lu 822-825/14** (wyroki nieprawomocne), **I SA/Lu 944/14** (wyrok prawomocny), **I SA/Lu 945-946/14** (wyroki nieprawomocne), **I SA/Lu 947/14** (wyrok prawomocny) - Sąd w ww. sprawach dotyczących tego samego podatnika w przedmiocie podatku akcyzowego za poszczególne miesiące 2012 r. i 2013 r. stanął na stanowisku, że zasadnie i bez naruszenia prawa organ przyjął, że zwolnienie z akcyzy od zakupionego paliwa lotniczego

przysługuje jedynie w sytuacjach, gdy podatnik zużywa to paliwo do samolotów w ramach odpłatnie świadczonych usług lotniczych. W świetle treści art. 32 ust. 2 u.p.a. i przy respektowaniu art. 14 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 2003/96/WE oraz orzecznictwa TSUE dotyczącego spornego zwolnienia podatkowego, jak najbardziej trafne jest stanowisko organu, w myśl którego skarżąca nie jest uprawniona do skorzystania ze zwolnienia, o jakim stanowi art. 32 ust. 1 pkt 1 u.p.a. W ocenie Sądu, skarżąca dokonała błędnej interpretacji art. 32 ust. 2 u.p.a. przyjmując, że skoro ustawodawca użył w tym przepisie zwrotu „w celach gospodarczych”, to odniósł się do każdej działalności gospodarczej podatnika.

**I SA/Lu 980/14 i I SA/Lu 981/14** (wyroki prawomocne) - Uchybienia w zakresie warunków formalnych nie musiały prowadzić do ustalenia, iż zaistniały podstawy do określenia zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym, w sytuacji, gdy podatnik niespornie prowadził wymaganą prawem ewidencję od 2012 r., przy czym objął nią także okres wsteczny, w tym objęty niniejszym sporem (wrzesień i październik 2010 r.), a organ ustalił szczegółową ilość nabytego w okresie podatkowym paliwa lotniczego i ilość paliwa zużytą dla celów uprawniających do zwolnienia. Mając na uwadze cele określenia przez państwo członkowskie dodatkowych warunków zwolnienia od akcyzy produktów energetycznych (art. 14 ust. 1 lit b dyrektywy Rady 2003/96/WE) uznać należy, że nie każde naruszenie warunków formalnych spowoduje utratę zwolnienia z opodatkowania. Uchybienia formalne, które nie wskazują na celowe uchylanie się, omijanie lub naruszanie przepisów nie mogą stanowić podstawy do kwestionowania prawa do korzystania ze zwolnienia z opodatkowania wyrobów akcyzowych ze względu na ich przeznaczenie w sytuacji, gdy nie ma wątpliwości, że nie naruszono warunków materialnoprawnych tego zwolnienia, tj. wyrób akcyzowy zużyty został zgodnie z przeznaczeniem objętym zwolnieniem.

### **3. Podatek dochodowy od osób fizycznych**

**I SA/Lu 585/14** (wyrok prawomocny) - Wypłata rekompensaty za rezygnację z przysługującego osobie trzeciej prawa dożywotniego zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, wypłacona

po jego sprzedaży nie stanowi kosztu uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia tego lokalu ponieważ nie mieści się w katalogu określonym w art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f.

**I SA/Lu 893/14** (wyrok nieprawomocny) - Środek trwały, który może podlegać amortyzacji jako używany do działalności gospodarczej, musi być zgodnie z art. 22a ust. 1 p.d.o.f. przede wszystkim kompletny i zdalny do użytku, z uwzględnieniem roli jaką będzie spełniał w prowadzonej przez podatnika działalności. U.p.d.o.f. nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie warunki musi spełniać środek trwały, aby można było uznać, że jest on kompletny i zdalny do użytku. Dla ich ustalenia konieczne jest zastosowanie wykładni systemowej zewnętrznej, nie zaś wykładni językowej. Zastosowanie wykładni systemowej jest w tym wypadku uzasadnione dążeniem stosujących prawo do rezultatu, w którym zbiór norm obowiązujących w całym systemie prawa był spójny i uporządkowany. Spójność systemu, która stanowi wartość państwa prawa, przejawia się między innymi w tym, że system ten jest zbudowany na wspólnych wartościach: społecznych, ekonomicznych oraz kulturowych. Warunki kompletności i zdalności do użytku środka trwałego są spełnione wówczas, gdy może on być legalnie przyjęty do użytkowania. Amortyzacja może zatem nastąpić dopiero od dnia wydania przez właściwy organ dozoru technicznego decyzji o udzieleniu skarżącemu pozwolenia na użytkowanie zmodernizowanego i rozbudowanego urządzenia w ramach infrastruktury jego zakładu. Podstawą amortyzacji jest natomiast cena nabycia tunelu chłodniczego (kwota należna zbywcy), naliczona do dnia przekazania urządzenia do używania (art. 22g ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.d.o.f.), z uwzględnieniem wartości dofinansowania przez ARMiR.

**I SA/Lu 800/14** (wyrok prawomocny) - Wydatki aplikanta ponoszone na dojazd w celu udziału w zajęciach w ramach aplikacji i na nocleg przez czas trwania tych zajęć, nie są kosztem uzyskania przychodów aplikanta z tytułu stypendium, przyznanego aplikantowi na jego wniosek na zasadzie art. 42 ust. 1 ustawy o KSSP. Nie są to bowiem wydatki ponoszone w celu osiągnięcia przychodu, zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodu. Zostały one poniesione w celu ukończenia aplikacji, stosownie do unormowań

ustawy o KSSP, a więc służyły bezpośrednio zrealizowaniu wyłącznie osobistego celu skarżącego w postaci uzyskania przez niego wyższych kwalifikacji prawniczych. Tym samym nie zostały spełnione warunki określone w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f i nie ma podstaw faktycznych i prawnych do rozpoznania kosztów podatkowych.

**I SA/Lu 314/15** (wyrok nieprawomocny) - Łączne opodatkowanie dochodów małżonków jest niewątpliwie wyjątkiem od zasady odrębnego opodatkowania podatników - osób fizycznych, a to oznacza, że przepisy normujące ten wyjątek, tak jak wszystkie inne przepisy normujące wyjątki, winny być ściśle interpretowane. Dokonując wykładni gramatycznej i systemowej wewnętrznej art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. nasuwa się konkluzja, że o zastosowaniu w stosunku do podatnika przepisów art. 30c u.p.d.o.f. decyduje jego oświadczenie o wyborze sposobu opodatkowania. Natomiast to, czy podatnik w roku podatkowym osiągnął przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej objętej wyborem określonym w oświadczeniu - nie ma żadnego znaczenia. Sam wybór przez skarżącego formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 30c u.p.d.o.f. przesądza o braku możliwości łącznego opodatkowania dochodów uzyskanych przez oboje małżonków.

**I SA/Lu 606-609/15** (wyroki nieprawomocne) - Zasady przyznawania ulgi prorodzinnej unormowane w art. 27f ust. 5 u.p.d.o.f., dotyczą, nie przesłanek jej uzyskania lecz sposobu realizacji posiadanego już do niej prawa. Realizacja prawa do ulgi prorodzinnej jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem podatnika, a przepisy u.p.d.o.f. nie ograniczają czasowo podatnika w jego realizacji, ani przez określenie konkretnego terminu, ani w inny sposób, na przykład podobny do zastosowanego w art. 45c ust. 1. Zatem podatnik może zrealizować to uprawnienie w każdym czasie, aż do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Instrumentem prawnym, jaki mu służy w sytuacji, gdy - niezależnie od przyczyn - uprzednio złożone rozliczenie podatkowe nie uwzględnia w pełni prawa do ulgi prorodzinnej, które podatnik chce zrealizować, jest - stosownie do art. 27f ust. 5 zdanie pierwsze u.p.d.o.f., w związku z art. 81 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej -

złożenie deklaracji korygującej. Z art. 27f ust. 4 u.p.d.o.f. wynika, że wyliczona, zgodnie z ust. 2 tego artykułu kwota ulgi prorodzinnej dotyczy obojga rodziców, przy czym rodzice mogą ustalić proporcję, w jakiej dokonają odliczenia, w razie zaś braku takiego ustalenia mają prawo do dokonania odliczenia w częściach równych.

**I SA/Lu 502/15** (wyrok nieprawomocny) - Sąd rozstrzygając kwestię związaną z ustaleniem daty nabycia nieruchomości, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f. wyraził pogląd, że za datę „nabycia”, w przypadku sprzedaży nieruchomości, która przypada danej osobie w wyniku podziału majątku dorobkowego małżeńskiego, należy przyjąć datę jej nabycia w czasie trwania związku małżeńskiego, jeżeli wartość otrzymanej przez daną osobę nieruchomości w wyniku podziału tego majątku mieści się w udziale, jaki tej osobie (byłemu małżonkowi) przysługuje w majątku dorobkowym małżeńskim. Jeżeli natomiast wartość otrzymanej przez byłego małżonka nieruchomości przekracza jego udział w majątku dorobkowym małżeńskim, to wówczas, za dzień nabycia należy przyjąć dzień, w którym dokonano podziału majątku dorobkowego małżeńskiego. Przez pojęcie „nabycie” użyte w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f. należy rozumieć każde zwiększenie aktywów majątku podatnika.

**I SA/Lu 509/15** (wyrok nieprawomocny) - Jeśli chodzi o sprzedaż nieruchomości w części pokrywającej się z wartością przynależnego skarżącej z ustawy udziału spadkowego po mężu, to nie będzie on stanowił przychodu z art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. Opodatkowaniu będzie podlegał natomiast przychód uzyskany przez skarżącą ze sprzedaży udziału w nieruchomości, jaki uzyskała ona w momencie działu spadku ponad udział przypadający jej wskutek dziedziczenia ustawowego po zmarłym małżonku. Skarżąca uzyskała bowiem realne przysporzenie, gdyż zwiększył się stan jej majątku osobistego. Użyte w art. 10 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy pojęcie „odpłatnego zbycia” oznacza każde przeniesienie prawa własności lub innych praw majątkowych w zamian za korzyść majątkową. Określenie „zbycie” odnosi się do wszystkich przypadków przeniesienia własności, nie ogranicza się wyłącznie do sprzedaży czy zamiany, lecz ma zastosowanie do wszystkich czynności prawnych, których skutkiem jest przeniesienie prawa własności

do całej rzeczy lub udziału. Skoro więc umowa o dział spadku przenosi, wchodzące w skład wspólności, prawa majątkowe lub udział w nich na określonych spadkobierców, ponad własny udział spadkowy, to powstaje przychód w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.

#### **4. Podatek od nieruchomości**

**I SA/Lu 260/15** (wyrok nieprawomocny) - Wyodrębnienie własności lokali w budynku (niezależnie od sposobów wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o własności lokali, na co wskazuje brzmienie art. 3 ust. 5 u.o.p.o.l.) skutkuje tym, że podatek od części tego budynku i gruntu stanowiącego współwłasność należy ustalać na takich zasadach, że odnosi się powierzchnię użytkową lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku i tak ustaloną proporcję stosuje się do powierzchni wspólnych części budynku i gruntu, o czym mowa w art. 3 ust. 5 u.o.p.o.l. Zastosowanie tego przepisu nie stanowi przy tym wyłączenia czy zwolnienia z opodatkowania, ani żadnej preferencji podatkowej.

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

**I SA/Lu 1300/14** (wyrok prawomocny) - Sąd rozstrzygając spór co do tego, czy do kosztów uzyskania przychodów zalicza się wydatki poniesione przez inwestora na rzecz podwykonawcy z tytułu zapłaty za usługi niezapłacone uprzednio przez wykonawcę, w ramach ustawowej odpowiedzialności solidarnej inwestora, wyraził pogląd, że wydatki takie mogą stanowić koszt uzyskania przychodu. Kosztem uzyskania przychodu są wszelkie wydatki poniesione w celu uzyskania przychodów, w tym również w celu zachowania i zabezpieczenia źródła przychodów, tak aby to źródło przynosiło przychody także w przyszłości. W wypadku inwestora w pracach budowlanych jest to rozliczenie inwestycji i doprowadzenie jej do stanu przydatności dla celu, któremu ma służyć. Uznanie w powyższej sytuacji, że koszt (wyplata świadczenia podwykonawcy) nie miał związku z zachowaniem lub zabezpieczeniem źródła przychodu, wykracza - zdaniem Sądu - poza ogólną regułę wyrażoną w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Kosztami uzyskania przychodów są bowiem wszelkie koszty w szerokim tego

słowa znaczeniu, a więc obok nakładów bezpośrednich, również nakłady pośrednie, straty, wydatki niezbędne, wymagające poniesienia w relacji do któregoś z elementów nakładów bezpośrednich. Tym samym Sąd opowiedział się za przyjęciem postulowanego w doktrynie sposobu interpretowania prawa podatkowego, opartego na tzw. wykładni gospodarczej.

**I SA/Lu 948/14** (wyrok nieprawomocny) - Dodanie z dniem 1 stycznia 2007 r., do art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., zwrotu „lub zachowania albo zabezpieczenia źródeł przychodów” nakazuje odczytywać treść całego przepisu w znacznie szerszym kontekście niż przed nowelizacją, nie ograniczając określonych wydatków do „osiągnięcia przychodów”. Przy ocenie danego wydatku jako kosztu uzyskania przychodów nie sposób także pominąć, dynamiki procesów i zjawisk gospodarczych, w ramach których dochodzi do zmiany pierwotnie podejmowanych decyzji. Odszkodowania, jakie spółka wypłaca czy wypłaci wynajmującemu za zmiany bądź wcześniejsze rozwiązanie umów najmu, które to wydatki są konsekwencją działań spółki ukierunkowanych na zmniejszanie kosztów jej funkcjonowania w danej, nietrafionej lokalizacji i zwiększenie przychodów w wyniku usytuowania działalności w ekonomicznie lepszej - powinny być kwalifikowane jako koszt podatkowy.

**I SA/Lu 424/14** (wyrok prawomocny) - Zgodnie z art. 16a ust. 1 u.p.d.o.p., amortyzacji podlegają wymienione w tym przepisie składniki majątkowe stanowiące własność podatnika. Jedną z koniecznych przesłanek dokonywania amortyzacji na podstawie tego przepisu jest więc to, by składniki te były własnością osoby dokonującej amortyzacji. We wskazanym przepisie ustawodawca przewidział dalsze warunki amortyzacji tych składników: przewidywany okres ich używania musi być dłuższy niż rok, muszą być one wykorzystywane przez podatnika na potrzeby związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą albo oddane do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub umowy określonej w art. 17a pkt 1 u.p.d.o.p. Oddanie do używania na podstawie wskazanych umów odnosi się więc do właściciela, a nie osoby najemcy, dzierżawcy czy leasingobiorcy itp. W przypadku zawarcia takich umów, w myśl tego przepisu amortyzacji dokonuje



właściciel, a nie najemca, dzierżawca czy leasingobiorca. Spółka zatem nie mogła amortyzować nie stanowiących jej własności środków trwałych i zaliczać odpisów amortyzacyjnych do kosztów uzyskania przychodów.

**I SA/Lu 1012/14** (wyrok nieprawomocny) - Rok obrotowy spółki komandytowo-akcyjnej, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, określa statut spółki. W odniesieniu do podatników podatku dochodowego od osób prawnych rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy chyba, że podatnik inaczej postanowi w statucie, zgodnie z art. 8 u.p.d.o.p. Powinien wówczas zawiadomić o tym właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Organ podatkowy nie może zaś rozwiązania przyjętego w statucie kwestionować. Dla skarżącej spółki obowiązek zawiadomienia naczelnika urzędu skarbowego powstanie z chwilą, gdy stanie się podatnikiem. Skoro skarżąca spółka powstała 30 października 2013 r., czyli przed wejściem w życie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej u.p.d.o.p. i po tym dniu nie dokonywała zmian roku obrotowego, to zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej przepisy u.p.d.o.p. znajdują zastosowanie do tej spółki od pierwszego dnia jej roku obrotowego rozpoczynającego się po dniu 31 grudnia 2013 r. Pierwszym dniem roku obrotowego skarżącej spółki rozpoczynającym się po dniu 31 grudnia 2013 r. jest zaś, zgodnie z jej statutem, dzień 1 grudnia 2014 r. Od tego dnia zatem do skarżącej mają zastosowanie przepisy ustawy u.p.d.o.p. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą (Dz. U. z 2014 r., poz. 841). Dotyczy to także przepisów art. 12 ust. 3-3c u.p.d.o.p.

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

**I SA/Lu 687/15** (wyrok nieprawomocny) - Organy podatkowe dokonały błędnej interpretacji art. 4a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 6 u.p.s.d. Sąd uznał, że w świetle mających w sprawie zastosowanie przepisów u.p.s.d. dla ustalenia, czy nabycie w drodze zasiedzenia własności rzeczy podlega zwolnieniu od podatku od spadków i darowizn, istotne jest ustalenie, kto był jej poprzednim właścicielem. Jeśli zatem w postępowaniu podatkowym organ ma co do tej okoliczności wątpliwości, winien je jednoznacznie rozwiązać. W ocenie Sądu nieuprawniony jest zatem

pogląd organu, że „skoro w postanowieniu Sądu brak jest wskazania, że strona nabyła działkę przez zasiedzenie od kogoś lub po kimś, należało uznać, iż jest to zasiedzenie w czystej postaci - czyli w rozumieniu prawa cywilnego mamy tu do czynienia z zasiedzeniem mającym charakter nabycia pierwotnego, bowiem przedmiotem zasiedzenia jest konkretna działka oznaczona numerem”.

## **7. Inne zagadnienia**

**I SA/Lu 1117/14** (wyrok nieprawomocny) - To na podmiocie dotowanym spoczywa ciężar wykazania, że otrzymana kwota dofinansowania została skonsumowana na realizację preferowanych przez dotującego celów. Skoro skarżący w żaden sposób nie udowodnił, że powyższe umowy cywilnoprawne były wykonywane, to organ nie ma obowiązku poszukiwania dowodów na okoliczność prawidłowości działań podjętych przez osobę prowadzącą szkołę. Dane niezbędne do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji powinny wynikać z dokumentacji organizacyjnej, przebiegu nauczania i finansowej szkoły. Tymczasem realizacja umów zlecenia nie była w żaden sposób ewidencjonowana. Celem dotacji, nie jest dofinansowywanie realizacji zadań organu prowadzącego szkołę, lecz dofinansowywanie zadań szkoły w zakresie wskazanym w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. To na organie prowadzącym ciąży obowiązek zapewnienia wyposażenia szkoły w odpowiednie pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny w realizacji programu nauczania. Zaliczenie czynszu płaconego za „pomoce naukowe”, w które wyposażono szkołę do wydatków mający bezpośredni związek z realizowaniem zadań dydaktycznych, wychowawczych czy opiekuńczych jest nieuprawnione.

**I SAB/Lu 12/15** (wyrok nieprawomocny) - Postępowanie kontrolne nie może trwać w sposób nieograniczony w czasie, bez podania podatnikowi konkretnej perspektywy czasowej, kiedy zostanie zakończone, czyli po przeprowadzeniu konkretnie jakich dowodów, na jakie okoliczności faktyczne. W myśl wzorców konstytucyjnych, do których odwołuje się w swojej argumentacji TK, postępowanie kontrolne (podatkowe), zgodnie z prawem, powinno trwać jedynie tyle, ile jest to obiektywnie konieczne dla wyjaśnienia

istoty sprawy. Podatnik nie może zostać postawiony w sytuacji, w której stan niepewności, co do zasadności deklarowanych przez niego rozliczeń podatków, organ będzie utrzymywał bez konkretnej i krótkiej perspektywy rozstrzygnięcia w formie decyzji. Jeśli z uwagi na złożony stan faktyczny sprawy, zakończenie postępowania kontrolnego wymaga znacznego nakładu pracy (prowadzenia dowodów, ich analizy), to rzeczą organu jest dobrać odpowiednią liczbę pracowników, którzy w zespole, z pełną wnikliwością i sprawnie, będą mogli doprowadzić nawet tak szczególnie skomplikowaną sprawę do etapu wydania decyzji w terminach przewidzianych przez ustawodawcę w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, korzystając z art. 140 tej ustawy jedynie wyjątkowo, w sytuacjach rzeczywiście obiektywnie uzasadnionych, nie zaś dla obejścia art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Skoro organ po kilkunastu miesiącach prowadzenia postępowania kontrolnego, w czerwcu 2015 r. nadal odsuwa w czasie moment wydania decyzji z powołaniem się na potrzebę gromadzenia dowodów, ale bez sprecyzowania istotnych okoliczności rzutujących na sytuację tego konkretnego podatnika w świetle przepisów materialnego prawa podatkowego, to takie postępowanie organu jest jawnym naruszeniem art. 121 § 1, § 2, art. 125 § 1 w zw. z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej i jest wprost sprzeczne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W kilkudziesięciu sprawach WSA w Lublinie zajmował się opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi (jedynie przykładowo sprawy o sygn. akt **ISA/Lu 1168/14, I SA/Lu 1227/14, I SA/Lu1191/14, ISA/Lu 1149/14, I SA/Lu 1175/14, I SA/Lu 1200/14, I SA/Lu 1215/14** – wyroki prawomocne). Sąd wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 stycznia 2015 r. organem właściwym do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty, albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji) był wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zgromadzenie związku międzygminnego, utworzonego na podstawie art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) do 31 stycznia 2015 r., które mogło uchwalać akty prawa miejscowego wynikające z tej ustawy, w szczególności

w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie miało kompetencji do określenia wysokości opłaty w indywidualnych sprawach. Dopiero zmiana przepisów ustawy obowiązująca od dnia 1 lutego 2015 r. (art. 1 pkt 18 i 19 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2015 r., poz. 87), sprawiła, że zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego - zarządowi związku międzygminnego. Sąd przesądził również, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 stycznia 2015 r. to spółdzielnia mieszkaniowa a nie osoby, którym przysługują prawa do poszczególnych lokali, była podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero od 1 lutego 2015 r. możliwe są pewne modyfikacje tego obowiązku na podstawie umowy zawartej między podmiotami wskazanymi w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto ze sposobu wykonywania zarządu przez spółdzielnię mieszkaniową oraz przedmiotu tego zarządu w korelacji z obowiązującymi unormowaniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że ustalenie opłaty powinno dotyczyć każdej nieruchomości budynkowej odrębnie.

**I SA/Lu 1097/14** (wyrok nieprawomocny) - W sytuacji, gdy decyzje stanowiące podstawę wystawienia tytułów wykonawczych zostały uchylone ze względu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z prawem przepisu, na podstawie którego decyzje te zostały wydane, stosownie do art. 64c § 3 u.p.e.a., jeżeli po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, należności te, wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, organ egzekucyjny zwraca zobowiązanemu, a jeżeli niezgodne

z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodował wierzyciel, obciąża nimi wierzyciela. „Niezgodność z prawem”, o której mowa jest w art. 64c § 3 u.p.e.a. dotyczy nie tylko czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale również podstawy prawnej egzekucji. Jeżeli bowiem podstawa prawna egzekucji (decyzja administracyjna) była niezgodna z prawem w sposób kwalifikowany, to prowadzenie egzekucji w oparciu o taką decyzję było bezpodstawne, a nadto niezgodne z prawem. Nie zmienia tego faktu okoliczność istnienia formalnoprawnej podstawy wszczęcia i prowadzenia egzekucji - funkcjonowania w obrocie prawnym w momencie wszczęcia egzekucji decyzji posiadającej cechę wykonalności - w sytuacji, gdy w toku postępowania egzekucyjnego okazało się, że decyzja podlegała uchyleniu z uwagi na jej kwalifikowaną niezgodność z prawem. Skoro decyzje stanowiące podstawę wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego były niezgodne z prawem (wadliwe) w sposób kwalifikowany, to również niezgodne z prawem było wszczęcie i prowadzenie egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych, wystawionych w oparciu o takie decyzje. Brak jest uzasadnienia, aby zobowiązany ponosił należności z tytułu kosztów egzekucyjnych, w sytuacji, gdy nie wynikły one z jego winy.

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

### **1. Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**

W 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wydał ponad 100 wyroków w sprawach dotyczących realizacji prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa prasowego. Zapadły one na skutek skarg na bezczynność w sprawie wniosku o udostępnienie informacji, bądź też skarg na decyzje odmawiające udostępnienia informacji. Orzekając w tych sprawach Sąd wielokrotnie dokonywał analizy obowiązującego stanu prawnego oraz rozstrzygał liczne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się na gruncie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

(t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) oraz ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Przedmiotem oceny Sądu wielokrotnie stawał się charakter podmiotów będących adresatami wniosków o udostępnienie informacji publicznej, pod kątem przypisania im ustawowego obowiązku udostępniania tego rodzaju informacji. W tym zakresie wielokrotnie wyrażany był pogląd, że do podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej należą organy Polskiego Związku Łowieckiego. Przykładowo w wyroku zapadłym w sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 499/14** Sąd stwierdził, że analiza kompetencji tego zrzeszenia prowadzi do wniosku, iż ustawodawca przekazał mu do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej. Zadania te wynikają m. in. z art. 34 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 ze zm.), a są nimi m. in.: prowadzenie gospodarki łowieckiej w obwodach wyłączonych z wydzierżawienia i w obwodach wydzierżawionych przez koła łowieckie, troska o rozwój łowiectwa i współdziałanie z administracją rządową i samorządową, jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i parkami narodowymi oraz organizacjami społecznymi w ochronie środowiska przyrodniczego, a także w zachowaniu i rozwoju populacji zwierząt łownych i innych dziko żyjących. Związek realizuje również inne zadania powierzone mu przez ministra właściwego do spraw ochrony środowiska. Wymienione zadania nałożone na związek w drodze ustawy ze względu na ich cel mają charakter publiczny. O publicznoprawnym charakterze działalności Polskiego Związku Łowieckiego – jak podkreślił Sąd w powołanym orzeczeniu – świadczy także konieczność odbycia, przez osoby ubiegające się o uprawnienia do polowania, szkolenia prowadzonego przez Związek (art. 42 ust. 4 - 7 ustawy Prawo łowieckie).

Za podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej Sąd wielokrotnie uznawał także poszczególne koła łowieckie. W wyrokach zapadłych w sprawach **II SAB/Lu 276/14**, **II SAB/Lu 453/14** oraz **II SA/Lu 765/14** stwierdzono, koła łowieckie wykonują zadania administracji państwowej związane

z łowiectwem w rozumieniu art. 1 ustawy Prawo łowieckie. Są one podstawowymi podmiotami wydzierzawiającymi obwody łowieckie, a zatem to na nich spoczywa obowiązek realizacji celów i zadań łowiectwa na terenie dzierzawionego obwodu, to jest obowiązek prowadzenia gospodarki łowieckiej rozumianej – w myśl art. 8 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie – jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.

Stanowisko w powyższym zakresie w orzecznictwie tutejszego Sądu nie było jednak jednolite. W wyroku zapadłym w sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 503/14** Sąd przyjął, że Polski Związek Łowiecki w istocie nie realizuje zadań z zakresu administracji publicznej, gdyż ustawowo określone zadania tego Związku - co do zasady - nie wiążą się z prawnymi formami działania administracji, a jego status jako innego administrującego podmiotu publicznego nie jest jednoznaczny. Polski Związek Łowiecki, jako zrzeszenie osób fizycznych i prawnych, posiada wprawdzie osobowość prawną, przy czym zarówno ten Związek, jak i jego organy działają na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego. Publicznoprawna podstawa utworzenia Polskiego Związku Łowieckiego nie przesądza jednak o publicznoprawnym charakterze jego kompetencji, a więc informacja dotycząca funkcjonowania oraz kwestii organizacyjnych Związku może być uznana za informację publiczną tylko wówczas, gdy w okolicznościach konkretnej sprawy Związek wykonywał zadania publiczne, które – co do zasady – wykonują właściwe (w zakresie łowiectwa) organy administracji rządowej – minister właściwy do spraw środowiska oraz samorząd województwa (art. 6 i 7 Prawa łowieckiego).

Do zadań publicznych realizowanych przez Polski Związek Łowiecki – jak stwierdził Sąd – można zapewne zaliczyć działalność w zakresie nabycia i utraty członkostwa w Związku, skoro reglamentowane przez Państwo pozyskiwanie zwierząt łownych może odbywać się w drodze polowania wykonywanego – w zasadzie – jedynie przez członków Polskiego Związku Łowieckiego. Zagadnienie to zostało jednak uregulowane odrębnie w drodze ustawy (np. art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego) i nie można z tego

wyprowadzać wniosku, będącego w istocie daleko idącym uogólnieniem, że Związek (a w konsekwencji również jego organy) jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 275/15** Sąd – uznając wprawdzie, że organy PZŁ należą do podmiotów wskazanych w powyższym przepisie – stwierdził jednocześnie, że nie każda informacja będąca w ich dyspozycji, bądź odnosząca się do funkcjonowania Związku, może być uznana za informację publiczną podlegającą udostępnieniu przez Związek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz tylko ta, która odnosi się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym. Żądanie od tych podmiotów innych informacji niż z zakresu wykonywania zadań władzy publicznej czy gospodarowania mieniem publicznym byłoby – zdaniem Sądu – nadmierną ingerencją w sferę informacyjną tych podmiotów, wykraczającą poza standard konstytucyjny.

W wyroku wydanym w sprawie **II SAB/Lu 21/15** do grona podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaliczono natomiast Dyrektora Zakładu Budowy i Eksploatacji Wiejskich Urządzeń Komunalnych w Bełżycach, zaś w wyroku zapadłym w sprawie **II SAB/Lu 426/14** – Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Tomaszów Lubelski Sp. z o.o.

Z kolei za podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, tj. jako organy władzy publicznej Sąd przykładowo uznawał:

- w sprawie **II SAB/Lu 79/15** – inspektora nadzoru budowlanego wskazując, że realizuje on zadania publiczne określone ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.),
- w sprawie **II SAB/Lu 83/15** – dyrektora szkoły publicznej wskazując, że przysługuje mu władztwo zakładowe, będące częścią władztwa państwowego przekazanego w drodze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).



Za zobowiązane do udostępniania posiadanych informacji publicznych jako organy samorządu zawodowego (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) zostały natomiast uznane w sprawach **II SAB/Lu 134/15** i **II SAB/Lu 137/15** Okręgowe Sądy Pielęgniarek i Położnych (mające swą siedzibę odpowiednio w Białej Podlaskiej i w Lublinie). Sąd wyjaśnił w tym kontekście, że organizacja oraz zadania samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych określone zostały w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038 ze zm.). W art. 2 ust. 4 tej ustawy wskazano, że jednostkami organizacyjnymi tego samorządu, posiadającymi osobowość prawną, są Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych oraz okręgowe izby pielęgniarek i położnych. Okręgowy Sąd Pielęgniarek i Położnych - zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy - jest organem okręgowej izby. Jako organ samorządu zawodowego należy więc do podmiotów, na których ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia dostępu do informacji publicznej.

Z kolei w sprawie **II SAB/Lu 131/15** Sąd w analogiczny sposób zakwalifikowany został Okręgowy Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Izby Architektów RP w Lublinie.

W wyrokach z zakresu dostępu do informacji publicznej Sąd wielokrotnie dokonywał również oceny charakteru żądanych przez strony skarżące informacji pod kątem możliwości przypisania im waloru informacji publicznej (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W wyroku wydanym w sprawie **II SAB/Lu 28/15** Sąd podkreślił, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Oznacza to, że wniosek zainteresowanego rodzi po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia jedynie w sytuacji, gdy owa informacja publiczna znajduje się w jego posiadaniu. Natomiast, gdy organ nie posiada żądanej informacji, nie można zobowiązać go do jej udzielenia.

Ponadto Sąd wskazał, że wnioskiem o udzielenie informacji może być objęte żądanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może natomiast zmierzać do inicjowania działań. Informacja ma charakter informacji

publicznej, jeśli jest to informacja istniejąca i będąca w posiadaniu organu.

Dokonując oceny konkretnych informacji w sprawie **II SAB/Lu 79/15** Sąd wskazał, iż nie powinno budzić wątpliwości, że decyzje administracyjne są dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż zawierają treść oświadczenia woli utrwaloną i podpisaną przez funkcjonariusza publicznego, a zatem posiadają status informacji publicznej. Skoro zaś informacją publiczną są zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organy władzy publicznej, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich, to bez wątpienia – jak stwierdził Sąd – informację publiczną stanowi również projekt budowlany, który z mocy art. 34 ust. 4 ustawy Prawo budowlane podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ocenie sądu informacją publiczną nie jest natomiast treść dziennika budowy. Wprawdzie stosownie do art. 45 ust. 1 ustawy Prawo budowlane dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót, jednak faktycznie jest to dokument prywatny, który musi odpowiadać określonym normatywnie wymogom. Dokument ten nie spełnia warunku definicji dokumentu urzędowego, określonej w art. 76 § 1 k.p.a., bowiem nie jest sporządzany przez organ, o którym mowa w tym przepisie. Nie może być zatem objęty również ustawowym domniemaniem prawdziwości ustalonym tym przepisem. Jakkolwiek informacją publiczną jest nie tylko treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, ale również treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań niezależnie od tego, od kogo pochodzą, to jednak istotne znaczenie ma to, czy dokument zawiera informację publiczną, a nie to, czy został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów K.k. Zdaniem sądu trudno zatem uznać, aby treść dziennika budowy dotyczącego budowy inwestycji innej, niż inwestycja celu publicznego i sporządzonego w celu realizacji tego zadania, posiadała walor informacji publicznej.

Informacją publiczną, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. „a” ustawy o dostępie do informacji publicznej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r., nadanym ustawą z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1662), jest natomiast konkretny wyrok sądowy wraz z uzasadnieniem (tak w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt **II SAB/Lu 70/15**).

W sprawie o sygnaturze akt **II SAB/Lu 131/15** tutejszy Sąd uznał, że pytanie o ilość postępowań dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz odpowiedzialności zawodowej, które toczyły się przed Okręgowym Sądem Dyscyplinarnym Okręgowej Izby Architektów RP w Lublinie w określonych latach oraz o ilość postępowań, które w tych latach zakończyły się prawomocnym orzeczeniem i prawomocnym orzeczeniem skazującym, uznać należy za pytanie dotyczące informacji publicznej. Dotyczą one bowiem działalności sądu dyscyplinarnego, będąc informacją o sposobie rozstrzygnięcia sprawy, informacją o działaniach podjętych przez funkcjonariuszy publicznych. Sprawowanie władzy dyscyplinarnej jest zaś – jak podkreślił Sąd – formą wykonywania władzy publicznej.

Zdaniem Sądu nie dotyczy natomiast informacji publicznej pytanie o miejsce i termin planowanych posiedzeń sądu dyscyplinarnego. Odnosi się ono bowiem do zdarzeń przyszłych. Nie dotyczy więc sfery faktów, a tylko w takim zakresie może być udzielona informacja publiczna.

Na uwagę zasługuje również wyrok wydany w sprawie **II SAB/Lu 8/15**, w którym przyjęto, że informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią dane na temat wykształcenia osób zatrudnionych w urzędzie gminy na kierowniczych stanowiskach, przyznanych pracownikom tego urzędu nagród i premii, podróży zagranicznych finansowanych ze środków publicznych, czy też postępowań sądowych prowadzonych z udziałem gminy. Stanowisko to – jak podkreślił Sąd – nie budzi wątpliwości w świetle art. 6 ust. 1 powyższej ustawy.

Z kolei w wyroku zapadłym w sprawie **II SAB/Lu 30/15** Sąd wskazał, że w myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, również w drodze umów zawieranych z innymi podmiotami, jest realizacją jej ustawowych obowiązków finansowanych ze środków publicznych. Dlatego za informację publiczną sąd uznał wszelkie dane dotyczące wypełnienia tego obowiązku.

Analogiczne stanowisko Sąd wyraził w sprawie **II SAB/Lu 7/15**, podkreślając jednocześnie, że udostępnieniu umów oraz imion i nazwisk bądź nazwy i adresu podmiotów, które na zlecenie gminy wyłapywały bezdomne zwierzęta i zapewniały im opiekę, nie sprzeciwia się w tym wypadku art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczający udostępnianie informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności. Na gruncie przedmiotowej sprawy żądane umowy zostały bowiem zawarte z osobą prowadzącą indywidualną działalność gospodarczą, której zarejestrowana nazwa zawiera jej imię i nazwisko oraz adres. Stosownie zaś do art. 434 § 1 w związku z art. 43<sup>2</sup> § 2 Kodeksu cywilnego, imię i nazwisko osoby fizycznej stanowią obligatoryjny element firmy przedsiębiorcy, będącego osobą fizyczną, skierowany na zewnątrz i ujawniany celem umożliwienia rozpoznania przedsiębiorcy. Zatem osoba fizyczna - prowadząc działalność gospodarczą - godzi się na ujawnienie tych danych, tym samym na ograniczenie w tym zakresie prywatności. Wobec powyższego, w ocenie sądu, nie można mówić o naruszeniu prywatności osoby fizycznej, będącej przedsiębiorcą, poprzez udostępnienie jej imienia i nazwiska, skoro od początku prowadzenia działalności gospodarczej, to imię i nazwisko do strefy prywatności nie należy.

W wyroku zapadłym w sprawie **II SAB/Lu 102/15**, a także w wyrokach zapadłych w sprawach **II SAB/Lu 105-107/15**, za informacje publiczne Sąd uznał natomiast treść zawieranych przez gminę umów o obsługę prawną. Umowy takie – jak stwierdził Sąd – obrazują bowiem określony zakres dysponowania majątkiem publicznym. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są natomiast do zachowania przejrzystości w wydatkowaniu funduszy

publicznych. Osoba fizyczna zawierająca taką umowę musi zatem liczyć się z tym, że jej treść może budzić zainteresowanie opinii publicznej. Informacją publiczną, zdaniem sądu, jest również faktura odnosząca się do takiej umowy, gdyż dokumentuje ona sposób wydatkowania środków publicznych.

W sprawie **II SAB/Lu 426/14** Sąd stwierdził, że informację publiczną bez wątplenia stanowią dane dotyczące organizacji kontroli biletów w pojazdach. Podkreślił, że dotyczy to również wzorów identyfikatorów i wskazanych we wniosku danych obejmujących podanie nazw i adresów podmiotów, z którymi podpisano umowy na wykonywanie kontroli biletów, okresów zawarcia umów i sposobu wynagradzania, co przecież związane jest z wykonywaniem zadania publicznego.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 637/15** Sąd przyjął, że walor informacji publicznej posiada informacja o wysokości płac, w tym nagród, pracowników urzędu miasta. Informacja taka również bowiem wskazuje na sposób wydatkowania środków publicznych. W ocenie Sądu ogólna informacja o wynagrodzeniach pracowników urzędu miasta podlega więc udostępnieniu bez ograniczeń. Gdy jednak chodzi o informację dotyczącą konkretnych osób (ze wskazaniem imienia i nazwiska), to w przypadku pracowników organu niepełniących funkcji publicznych, dostęp do takich informacji może podlegać wyłączeniu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Prawo do prywatności – jak wskazał Sąd – obejmuje bowiem również prawo do nieujawniania imienia i nazwiska, stanowiących dobra osobiste, o których mowa w art. 23 i 24 K.c.

O ile zatem informacja o wynagrodzeniu konkretnych pracowników urzędu miasta pełniących funkcję publiczną podlega udostępnieniu bez ograniczeń, a więc podlega udostępnieniu ze wskazaniem ich imion i nazwisk oraz kwot otrzymanego wynagrodzenia, w tym nagród, o tyle informacja taka w przypadku pracowników niepełniących funkcji publicznych podlega ochronie ze względu na prywatność tych osób. Oznacza to, że może być ona udostępniona w pełnym zakresie, a więc z podaniem ich imion i nazwisk tylko wówczas, gdy osoba taka wyraźnie oświadczy, że rezygnuje z przysługującego jej prawa do prywatności i zgadza się

na ujawnienie swoich danych. Jeżeli natomiast osoba taka nie złoży oświadczenia o rezygnacji, informacja o wysokości jej wynagrodzenia może być udostępniona, jednak bez wskazania jej imienia i nazwiska.

Do problematyki informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej, wchodzących w skład treści informacji publicznej, Sąd odniósł się również w wyroku wydanym w sprawie **II SAB/Lu 128/15**. W tym zakresie wskazał, że ze względu na treść art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępniając informację publiczną, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy osoby fizycznej, organ każdorazowo zobligowany jest do wyważenia jej prawa do prywatności względem wartości publicznej w postaci dostępu do informacji publicznej. Ponieważ ustawodawca nie określił w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, co rozumie pod pojęciem „prywatności osoby fizycznej”, rozumienia tej przesłanki należy poszukiwać na gruncie innych aktów ustawowych. Takim aktem, zdaniem Sądu, będzie niewątpliwie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.), która stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, przesądzając, że imię i nazwisko osoby fizycznej, jako sfera prywatności człowieka, podlega ochronie danych osobowych.

W kontekście powyższego zagadnienia wypada zwrócić uwagę także na pogląd wyrażony w sprawie **II SAB/Lu 128/15**, w której Sąd wyjaśnił, że w sytuacji, gdy żądana informacja publiczna zawiera dane umożliwiające zidentyfikowanie osoby fizycznej, organ zobowiązany jest do udzielenia tej informacji po wyłączeniu z jej treści owych danych, co w praktyce oznacza, że udostępnieniu podlega wówczas dokument odpowiednio zanonimizowany. Dokonanie zbyt obszernej anonimizacji na udostępnianym jako informacja publiczna dokumencie (tj. anonimizacji obejmującej dane osobowe osób wyłączonych spod ochrony przewidzianej w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) należy jednak – zdaniem Sądu – oceniać w kategoriach udostępnienia informacji publicznej niepełnej, a w konsekwencji utożsamiać z beczynnością adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jak bowiem wyjaśniono w innym wyroku, zapadłym w sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 115/15**, przedstawienie

informacji zupełnie innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też informacji wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W powołanym już wcześniej wyroku wydanym w sprawie o sygnaturze **II SA/Lu 765/14** Sąd wypowiedział się również w kwestii interpretacji pojęcia „informacji przetworzonej”, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazał w tym zakresie, że informacją prostą jest informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą w przyjętej treści i postaci, chociaż, co istotne, także jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Dlatego też za przetworzenie należy uznać wszystkie te działania, które nie przybierają postaci wyłącznie technicznego przeniesienia danych. *A contrario* jako przetworzenie należy rozumieć odpowiednie zestawienie konkretnych danych z określonego okresu, przybierające postać różnego rodzaju porównań, wyliczeń, odniesień itp.

W związku z powyższym Sąd przyjął, że udzielenie informacji polegające jedynie na technicznym przeniesieniu zawierających odpowiedzi danych na nośnik, bez konieczności dokonania żadnego rodzaju porównań, wyliczeń czy odniesień, nie stanowi przetworzenia informacji (*Do odmiennych wniosków, zdaniem sądu, nie może prowadzić argument, iż funkcjonowanie koła łowieckiego, będącego w przedmiotowej sprawie adresatem wniosku o udzielenie informacji, opiera się na społecznej pracy jego członków. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby koło łowieckie zatrudniło osoby, które prowadziłyby jego obsługę kancelaryjno-biurową bądź, aby w obsługę tę zaangażować większą ilość członków koła*).

Na uwagę zasługuje również szereg zagadnień proceduralnych dotyczących wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznych, będących przedmiotem rozważań Sądu.

W tym zakresie w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w sprawie **II SAB/Lu 310/14**, w myśl którego warunkiem powstania po stronie organu władzy publicznej obowiązku udostępnienia określonej informacji publicznej jest skuteczne złożenie wniosku w tym przedmiocie. Sąd zaznaczył jednak również, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a przepisy u.d.i.p. w zasadzie nie przewidują żadnych wymagań formalnych co do takiego wniosku. Nie jest przy tym nawet konieczne pełne zidentyfikowanie wnioskodawcy, albowiem żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym.

Warunek skutecznego złożenia wniosku nie dotyczy jedynie tych informacji publicznych, które z mocy prawa podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. Kontrola wypełniania obowiązków zamieszczania określonych informacji publicznych w tych publikatorach wykracza jednak poza kognicję sądów administracyjnych, która w istocie ogranicza się jedynie do wnioskowego trybu udostępnienia informacji publicznych.

Również w wyroku wydanym w sprawie **II SAB/Lu 6/15** Sąd podkreślił, że w przypadku informacji, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, złożenie wniosku jest warunkiem realizacji prawa do informacji publicznej. Jak zaznaczył Sąd, nie zawsze konieczne jest złożenie wniosku w formie pisemnej. Zawsze jednak żądanie udostępnienia określonej informacji publicznej musi być organowi przedstawione. Skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowić zaś może podstawę merytorycznego badania i ewentualnego stwierdzenia pozostawiania przez organ w bezczynności. Nieskuteczne złożenie wniosku nie może z kolei powodować, że organ pozostaje w bezczynności.

Ponadto Sąd uznał, że w sytuacji, gdy organ o fakcie złożenia do niego wniosku o udostępnienie informacji publicznej dowie się dopiero ze skargi na bezczynność, wówczas nie ma obowiązku jego załatwienia. Organ nie jest bowiem dysponentem skargi i elementów do niej załączonych. Jest obowiązany jedynie do przekazania skargi wraz z aktami do sądu. Skarżący może natomiast



nadal zwrócić się ze stosownym wnioskiem do organu i wówczas będzie on obowiązany do jego rozpoznania.

Odmienne stanowisko Sąd zajął w wyroku zapadłym w sprawie **II SAB/Lu 32/15**. Wprawdzie wskazał w nim, dla uznania bezczynności podmiotu, do którego zwrócono się o udzielenie informacji, musi być pewne, że wniosek rzeczywiście do adresata dotarł (podkreślając przy tym, że to nie organ ma wykazywać jego otrzymanie, ale do wnioskodawcy należy potwierdzenie doręczenia wezwania), jednak wobec wątpliwości co do skutecznego złożenia wniosku o udzielenie informacji w przedmiotowej sprawie jednocześnie stwierdził, że najpóźniej z chwilą otrzymania przez organ skargi wraz z załączonym do niej tekstem wniosku zostały rozwiązane wątpliwości, co do tego, czy sporny wniosek rzeczywiście został złożony. Dołączenie do skargi wniosku powoduje natomiast, że termin oznaczony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w którym organ powinien rozpoznać wniosek, rozpoczął swój bieg z chwilą otrzymania skargi przez organ. Wówczas organ utracił bowiem skuteczną możliwość negocjowania faktu jego złożenia. Według Sądu, oceniając zasadność skargi na bezczynność organu ustalić zatem należy, czy w terminie pomiędzy skutecznym złożeniem wniosku a rozprawą sądową, na której rozpatrywana ma być skarga na bezczynność, organ zajął jakiegokolwiek stanowisko merytoryczne odnośnie wniosku.

Na uwagę zasługuje także wyrok wydany w sprawie **II SAB/Lu 36/15**, w którym Sąd – uznając, że Prezes Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej w zakresie załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej dopuścił się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa – stwierdził, że tak znacznego przekroczenia terminu rozpoznania wniosku (wpłynął on do adresata w dniu 7 sierpnia 2014 r., zaś załatwiony został dopiero po złożeniu przez wnioskodawcę w dniu 19 stycznia 2015 r. skargi na bezczynność) nie usprawiedliwia okoliczność, iż wpłynął on w okresie urlopowym, podczas nieobecności w pracy prezesa sądu.

Z kolei w orzeczeniu wydanym w sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 30/15** Sąd stwierdził, że przekroczenia terminu rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej nie może

usprawiedliwić sytuacja osobista pracownika zajmującego się sprawami objętymi wnioskiem. Podstawowym zadaniem burmistrza jako reprezentanta jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie zwierzchnika służbowego pracowników urzędu miasta, jest bowiem takie zorganizowanie pracy w tym urzędzie, by nieobecność w pracy bądź inna niedyspozycja pojedynczego pracownika nie uchybiały zasadzie ciągłości działania administracji.

W wyroku wydanym w sprawie **II SAB/Lu 37/15** Sąd wyraził stanowisko, że powoływanie się przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na okoliczność, iż działania organu w celu udzielenia informacji publicznej o żądanej treści będą czasochłonne, a co za tym idzie, pociągną za sobą znaczne koszty po stronie tego podmiotu, nie może stanowić przeszkody do wywiązania się z ustawowego obowiązku udzielenia tejże informacji wnioskodawcy. Zdaniem Sądu należy jednak mieć na względzie, że w sytuacjach określonych w art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot zwracający się o udzielenie informacji publicznej zobowiązany jest do pokrycia kosztów udostępnienia informacji publicznej, o ile koszty takie powstaną. W konsekwencji Sąd stwierdził, że skoro ustawodawca przewidział w tym przepisie, stanowiącym wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej (art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) możliwość pobierania opłat i przeniósł na wnioskodawcę obowiązek ich ponoszenia, to tym samym uzależnił możliwość udzielenia informacji publicznej w żądanej formie od uiszczenia opłaty.

W kilku orzeczeniach Sąd zwracał uwagę na treść art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej podkreślając, że w świetle tego przepisu udostępnienie żądanych informacji publicznych następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem. Oznacza to, że osoba zainteresowana uzyskaniem dostępu do określonej informacji swoje prawo do informacji publicznej może zrealizować, udając się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów lub też może to nastąpić w inny wskazany przez skarżącego sposób, choćby poprzez wydanie kserokopii dokumentów (tak w wyrokach: z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt **II SAB/Lu 29/15** oraz z dnia 23 września 2015 r., sygn. akt **II SAB/Lu 116/15**).

Sąd kilkakrotnie odnosił się również do kwestii ewentualnego wyłączenia dostępu do określonej informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na wypełnienie dyspozycji normy kolizyjnej określonej w art. 1 ust. 2 tej ustawy, w myśl której przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W sprawie **II SAB/Lu 70/15** Sąd stwierdził, że za przepisy, o których mowa w tej normie, nie można zasadniczo uznać przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 9 i art. 525 K.p.c.). Poza ograniczeniami podmiotowymi, w porównaniu z ustawą o dostępie do informacji publicznej, nie przewidują one bowiem żadnego szczegółowego trybu udostępnienia akt sprawy sądowej, w tym stanowiących informację publiczną orzeczeń sądowych i nie wprowadzają żadnych innych i bardziej rygorystycznych niż ustawa o dostępie do informacji publicznej ograniczeń w tym zakresie.

Również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 253), które określa szczegółowy tryb udostępniania tych dokumentów, z uwagi na to, że ma charakter normy podustawowej, w ocenie Sądu, nie może być traktowane jako „inna ustawa”, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Konkludując Sąd wskazał, że udostępnienie dokumentów z akt sądowych spraw cywilnych stanowiących informację publiczną jest możliwe zarówno w trybie Kodeksu postępowania cywilnego jak i ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu dodatkowym argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest unormowanie art. 6 ust.1 pkt 4 lit. „a” tej ostatniej ustawy. Skoro bowiem ustawodawca wskazał w nim wyraźnie na orzeczenia organów administracji publicznej i sądów, to jego intencją było objęcie tych dokumentów w pierwszej kolejności przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie przepisami ustaw procesowych (w szczególności postępowania cywilnego, karnego, administracyjnego). O ile zatem tryby przewidziane w ustawach procesowych nie wprowadzają w konkretnym przypadku ograniczeń w zastosowaniu przepisów ustawy o dostępie do informacji

publicznej, stosowanie przepisów tej ustawy jest dopuszczalne niezależnie od uprawnień wynikających z ustaw procesowych.

Z kolei w sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 119/15** Sąd uznał, że norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odnosi się do przepisu art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.). Zgodnie z nim, wszelkie dokumenty i informacje przedstawiane przez wnioskodawców, oceniane w trakcie trwania konkursu lub danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego, a także wszelkie dokumenty wytworzone lub przygotowane w związku z oceną dokumentów i informacji przedstawianych przez wnioskodawców, do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie w ramach konkursu nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przy czym sformułowanie „wszelkie dokumenty i informacje przedstawiane przez wnioskodawców” podlega ocenie w ramach art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że po zawarciu w ramach konkursu umów o dofinansowanie udostępnianiu w trybie tej ustawy podlegać będą jedynie dokumenty i informacje mające walor informacji publicznej. Udostępnieniu – jak stwierdził Sąd – nie będą zatem podlegać dokumenty prywatne, a za takie w orzecznictwie uznaje się wnioski podmiotów aplikujących o dofinansowanie na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W sprawie o sygnaturze **II SAB/Lu 54/15** Sąd wypowiedział się w kwestii zdolności sądowej oddziałów spółek objętych dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd wyjaśnił, że przepis ten obejmuje każdą jednostkę organizacyjną wykonującą zadania publiczne, nawet gdy stanowi ona część spółki powołaną w celu świadczenia usług na określonym terenie. Oddział spółki akcyjnej jest wprawdzie jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, ale przepisy prawa pozwalają na nią nałożyć obowiązki lub przyznać uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa. Stąd też – jak stwierdził Sąd – należy uznać, że jednostką zobowiązaną do udzielenia informacji publicznej – w zależności od tego od kogo konkretnie strona domaga się udostępnienia informacji – może być

zarówno spółka jak i jej oddział. Ten ostatni przypadek będzie miał miejsce, gdy do oddziału spółki zostanie skierowany wniosek o udostępnienie informacji. Jeżeli działania lub bezczynność oddziału spółki w tym zakresie staną się następnie przedmiotem skargi złożonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, to w tak zainicjowanym postępowaniu sądowoadministracyjnym oddziałowi spółki akcyjnej przysługuje przymiot strony przeciwnej.

Sąd uznał zatem, że oddział spółki akcyjnej może być odrębnym podmiotem i to podmiotem wyposażonym w samodzielną zdolność sądową w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. Może być on traktowany jako organ w rozumieniu art. 32 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem w znaczeniu funkcjonalnym, wynikającym z charakteru wykonywanych zadań należących do zakresu zadań publicznych, co w rezultacie uzasadnia przyznanie mu przymiotu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Spśród spraw, w których pojawiły się zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów ustawy Prawo prasowe, na uwagę zasługują sprawy: **II SA/Lu 476/14**, **II SAB/Lu 495/14** i **II SAB/Lu 500/14**, w których Sąd – rozpoznając skargi redaktora naczelnego dziennika „Łowiecki” na bezczynność Zarządów Okręgowych Polskiego Związku Łowieckiego w przedmiocie udostępnienia informacji prasowej – zwrócił uwagę na konieczność wykazania przez osobę składającą wniosek o udzielenie informacji prasowej, iż jest ona dziennikarzem działającym na rzecz prasy w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy Prawo prasowe. Jeżeli zatem podmiot, do którego zostało skierowane pytanie o udzielenie informacji prasowej, ma wątpliwości co do statusu wnioskodawcy, ma obowiązek żądania wykazania się przez wnioskodawcę odpowiednimi uprawnieniami. W razie braku wykazania takowych uprawnień adresatowi wniosku nie można natomiast zarzucić bezczynności w udzieleniu informacji prasowej.

Jak wynika z uzasadnień omawianych wyroków, powyższe stanowisko pozostaje aktualne również w sytuacji, gdy wniosek złożony w oparciu o przepisy Prawa prasowego dotyczy informacji posiadającej jednocześnie walor informacji publicznej. Art. 3a Prawa prasowego również bowiem stanowi o dostępie prasy do informacji publicznej, a więc także w tym wypadku podmiot zwracający się

o udzielenie informacji powinien wykazać, że jest prasą w rozumieniu art. 7 ust. 2 tej ustawy.

## 2. Sprawy z budownictwa

W roku 2015 wiele ciekawych, godnych odnotowania poglądów wyraziły składy orzekające Sądu na tle sporów dotyczących terminologii użytej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) i w przepisach wykonawczych do tej ustawy.

Spory odnoszące się do kluczowych pojęć stosowanych w procesie inwestycyjno-budowlanym ujawniły się w sprawach o sygnaturach akt: **II SA/Lu 221/13**, **II SA/Lu 173/15** oraz **II SA/Lu 996/14**.

Szczególnie istotny pogląd Sąd wyraził w pierwszej z tych spraw, podnosząc, że prawo budowlane nie zawiera miarodajnej, wyczerpującej definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, czy budynku gospodarczego, dlatego przyszłe przeznaczenie budynku – w sytuacji sporu – organ powinien ustalić na podstawie wszelkich okoliczności sprawy, nie tylko dokumentów, w tym projektu budowlanego, ale także oględzin budynku, czy zeznań świadków, bądź wyjaśnień stron postępowania. Przy ustalaniu rodzaju budynku trzeba mieć na uwadze jego przyszłe możliwe, potencjalne wykorzystanie. Jeżeli obiekt spełnia podstawowe standardy przeznaczenia go na cele mieszkaniowe (np. określony układ pomieszczeń wskazujący na przyszłe wykorzystanie obiektu na cele mieszkalne, wydzielenie łazienki, toalety, komunikacja w budynku, ilość kondygnacji, wygląd zewnętrzny, w tym układ i wielkość otworów okiennych), nie można przyjąć, że jest budynkiem gospodarczym, bez względu na to, czy w przyszłości będą tam mieszkać ludzie, czy będzie on wykorzystywany na jakiegokolwiek inne cele, np. na przechowywanie płodów rolnych, czy magazynowanie sprzętu rolniczego.

Kilka spraw rozpatrywanych w roku 2015 z zakresu prawa budowlanego dotyczyło legalności wzniesienia altan ogrodowych. W tej kategorii spraw za reprezentatywną uznać należy sprawę

**II SA/Lu 173/15**, w której Sąd uznał, że altana ogrodowa nie jest obiektem małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego. Altana jako obiekt budowlany została wymieniona w art. 29 ust.1 pkt 2 i 4 Prawa budowlanego. W pierwszym z powołanych przepisów altana widnieje wśród takich obiektów, jak wolno stojący parterowy budynek gospodarczy, wiata lub ogród zimowy. Brak w przepisach Prawa budowlanego wiążącej definicji legalnej „altany” powoduje, że należy znaczenia tego pojęcia szukać w języku powszechnie używanym. W *Uniwersalnym słowniku języka polskiego* pod red. S. Dubiesza, (PWN, Warszawa 2006), altana to „niewielka budowla ogrodowa, zwykle drewniana o ażurowych ścianach, służąca do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem”. Zdaniem Sądu, definicja ustawowa obiektu małej architektury w żaden sposób nie nawiązuje do obiektu budowlanego, jakim jest altana, biorąc pod uwagę jej funkcje użytkowe jako miejsca spotkań i odpoczynku o konstrukcji chroniącej przed deszczem i słońcem.

W art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego altana została zakwalifikowana - w zależności od powierzchni zabudowy - jako obiekt wymagający pozwolenia na budowę (o powierzchni zabudowy od 35 m<sup>2</sup>) albo jako obiekt wymagający zgłoszenia zamiaru budowy organowi architektoniczno-budowlanemu (o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>), co wyklucza możliwość potraktowania nawet niewielkich altan jako obiektów małej architektury ogrodowej w rozumieniu art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, które nie wymagają ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia. W konsekwencji altana ogrodowa nie może być zakwalifikowana do kategorii obiektów małej architektury niezależnie od jej rozmiarów.

Sąd wyjaśnił dalej, że altana ogrodowa, która nie posiada fundamentów, a jej trzy ściany są ażurowe, przez co nie sposób uznać, że obiekt ten został wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, nie jest budynkiem w świetle przepisów Prawa budowlanego. Taka altana ogrodowa stanowi budowlę, a zatem obiekt budowlany nie będący budynkiem ani obiektem małej architektury (art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego).

Z kolei w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 996/14** Sąd podniósł, że pokrywa studni kanalizacji sanitarnej stanowi urządzenie budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego,

tj. urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Specyficzny charakter przedmiotowego urządzenia wynika z faktu, iż z jednej strony stanowi ono element studni kanalizacji sanitarnej, a tym samym – pośrednio – sieci kanalizacyjnej. Z drugiej jednak strony pokrywa studzienki kanalizacyjnej zlokalizowanej w pasie drogowym stanowi jednocześnie element (fragment, wypełnienie) nawierzchni tej drogi o określonej powierzchni, którego prawidłowe umiejscowienie w sposób dostosowany do reszty nawierzchni przekłada się na stan techniczny całej drogi oraz na bezpieczeństwo jej użytkowania. W związku z powyższym Sąd przyjął, że pokrywa studzienki kanalizacji, w przypadku, gdy jest umiejscowiona w pasie drogowym, stanowi nie tylko urządzenie związane z siecią kanalizacyjną (zabezpieczające studnię kanalizacyjną), ale jest również – jak słusznie uznały organy obu instancji – urządzeniem związanym z drogą, będąc w istocie fragmentem jej nawierzchni. Nie budzi zaś wątpliwości, że nieprawidłowy stan techniczny przedmiotowej pokrywy, wynikający z jej odkształcenia i odchylenia względem powierzchni jezdni, przekłada się na zły stan techniczny drogi, powodując dodatkowo zagrożenie dla ruchu kołowego pojazdów, a w konsekwencji zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia. Przywrócenie prawidłowego stanu technicznego spornej pokrywy ma zatem w istocie na celu przywrócenie możliwości prawidłowego użytkowania drogi i w tym sensie odnosi się do drogi jako obiektu budowlanego, a nie do sieci kanalizacyjnej, na prawidłowe funkcjonowanie której pozostaje ono bez wpływu. Z tych względów Sąd uznał, że zasadnie przedmiotowy obowiązek, umocowany w art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, a dodatkowo w pkt 1 tego przepisu, został nałożony na zarządcę drogi. Przekonanie to dodatkowo wzmacnia fakt, iż z dyspozycji art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych wynika wprost, że do obowiązków zarządcy drogi należy utrzymanie urządzeń związanych z drogą, a za takie urządzenie należy uznać pokrywę studzienki.

Wzorem lat ubiegłych Sąd wielokrotnie kontrolował rozstrzygnięcia organów administracji architektoniczno - budowlanej dotyczące podstawowego instrumentu reglamentacji prawnobudowlanej, tj. pozwolenia na budowę.



W sprawie **II SA/Lu 276/14** Sąd podkreślił, że unormowana w art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości decyzji ostatecznych ma na celu zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, ochronę praw nabytych jednostki, a także przyczynia się do ochrony zaufania obywateli do władzy publicznej. Stabilizacja decyzji administracyjnej jest niezbędna w zakresie, w jakim gwarantuje pewność obrotu prawnego z uwagi na interes publiczny i interes stron. Istotą tej zasady jest więc nie tylko ochrona praw nabytych strony, lecz także ochrona porządku prawnego. Jeżeli zatem decyzja administracyjna, którą właściwy organ władzy publicznej określa w sposób wiążący o spełnieniu pewnych warunków wynikających z przepisów prawa, pozostaje w obrocie prawnym, to kolejna decyzja administracyjna nie może niweczyć skutków tej uprzedniej decyzji poprzez obejście wiążącego przecież, ostatecznego orzeczenia administracyjnego. Trwałość decyzji ostatecznej w znaczeniu materialnym oznacza ochronę treści takiej decyzji, co najmniej w zakresie istoty rozstrzygnięcia. Treść ta jest kształtowana przez szereg przesłanek określonych prawem materialnym. Niewątpliwie decyzja o pozwoleniu na budowę, jako decyzja związana, może być wydana wyłącznie po spełnieniu prawem określonych wymogów, wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Kolejny akt administracyjny – co do zasady – nie może naruszać tych postanowień decyzji, które dotyczą istoty rozstrzyganej uprzednio sprawy.

Zdaniem Sądu, skoro decyzje administracyjne o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z służącymi do ich obsługi miejscami parkingowymi, są ze sobą związane w ten sposób, że bez uwzględnienia realizacji tych miejsc parkingowych, nie doszłoby do budowy opisanych budynków mieszkalnych, to biorąc pod uwagę zasadę trwałości decyzji administracyjnych, nie jest dopuszczalne takie nowe zagospodarowanie działek, na jakich obecnie znajduje się parking, które bezsprzecznie uniemożliwi zachowanie warunków określonych w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dopuszczalny zakres prawa zabudowy musi zatem uwzględniać skutki wywołane ostatecznymi decyzjami o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z miejscami parkingowymi.

W ocenie Sądu, treść wcześniej wydanej ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę ma oczywisty wpływ na późniejsze ustalenie warunków zabudowy, albowiem ukształtowany tą decyzją stosunek prawny materialnie wiąże organy administracji publicznej i strony. Oznacza to, że dopóki decyzja ta nie zostanie w sposób prawem określony wyeliminowana z obrotu, dopóty organy administracji nie mogą pomijać rozstrzygnięć zawartych w tej decyzji. W szczególności, organy te nie mają podstaw, by podważać trwale ukształtowane warunki zagospodarowania terenu wynikające z tej decyzji.

Sąd uznał za prawidłowe stanowisko organów w rozpoznawanej sprawie, że obowiązek utrzymania miejsc parkingowych określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, który został zrealizowany na działkach sąsiednich oraz na działce objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, ma charakter trwały, a więc nie można uznać, że jego zrealizowanie jedynie na potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę i dopuszczenia do użytkowania obiektu budowlanego, wyczerpuje ten obowiązek i dalej nie musi być on przestrzegany.

Sąd podkreślił również, że kwestia ilości wymaganych miejsc postojowych nie może być rozstrzygana dopiero na etapie postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, lecz winna ją rozstrzygać decyzja o warunkach zabudowy, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. nr 164, poz. 1589).

Z kolei w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 225/15** Sąd podniósł, że wyrażona w art. 34 ust. 2 Prawa budowlanego zasada, zgodnie z którą zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych oznacza, że ustalenia wszystkich elementów projektu – wyrażone zarówno w formie opisowej, jak i graficznej, powinny charakteryzować się odpowiednim stopniem precyzji. Dotyczy to zarówno projektu zagospodarowania działki, jak i projektu techniczno – budowlanego. Stąd, nawet jeżeli projekt budowlany zawiera wszystkie elementy

określone w art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ust. 6 tego artykułu, to stwierdzenie przez organ, iż ustalenia projektu nie zostały dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu lub stopnia skomplikowania robót budowlanych, stanowi, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tego braku w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, podstawę do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia tego projektu i udzielenia pozwolenia na budowę w oparciu o dyspozycję art. 35 ust. 4 powołanej ustawy.

W sprawie **II SA/Lu 972/14** Sąd wyraził pogląd, że rozstrzygnięcie kwestii sporu co do przebiegu granic nieruchomości nie pozostaje bez wpływu na ocenę interesu prawnego w sprawie pozwolenia na budowę. Jakkolwiek, co do zasady, organy administracji architektoniczno-budowlanej nie są upoważnione do kontrolowania przebiegu granicy pomiędzy nieruchomościami, to nie można z góry przyjmować, że twierdzenia dotyczące błędnego oznaczenia granicy nie mogą mieć wpływu na wynik sprawy. W przypadku, gdy toczy się postępowanie rozgraniczeniowe, wymaga rozważenia, czy wynik tego postępowania mógłby podważyć złożone przez inwestora oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oceny istnienia i charakteru związku pomiędzy wskazanymi postępowaniami pod kątem istnienia przesłanki zawieszenia postępowania określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. należy dokonywać indywidualnie w każdej sprawie.

W roku 2015 mniej problematycznych, spornych zagadnień wyłoniło się natomiast na tle samowoli budowlanej. Nieliczne, aczkolwiek istotne wątpliwości interpretacyjne pojawiły się jedynie w sprawach dotyczących legalności robót budowlanych objętych zgłoszeniem oraz w sprawach, w których Sąd kontrolował rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego wydane w postępowaniu naprawczym, toczącym się w trybie art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego.

Na szczególną uwagę zasługuje pogląd wyrażony w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 360/14**, w której Sąd stanął na stanowisku, że wykonanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem przed

upływem terminu do wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ jest równoznaczne z popełnieniem samowoli budowlanej, czy inaczej - odnosi takie skutki, jak wykonanie robót budowlanych bez zgłoszenia. Wynika to – zdaniem Sądu – wprost z treści art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, zgodnie z którym zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Zatem, dopóki nie upływie termin 30 dni od dnia wniesienia zgłoszenia do właściwego organu, dopóty inwestor nie może legalnie przystąpić do wykonywania objętych nim robót budowlanych. Stąd, jeżeli zgłoszone roboty budowlane zostały wykonane przed upływem 30 dni od ich zgłoszenia, to organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien powiadomić o tym właściwy organ nadzoru budowlanego, który oceni, czy istnieją w związku z tym podstawy do zastosowania art. 49b ust. 1 lub 2 albo art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. W tej sprawie stwierdzono również, że kontrolując decyzje nakazujące rozbiórkę samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego z powodu braku zaświadczenia wójta o zgodności obiektu z przepisami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd nie może skutecznie zakwestionować treści przepisu zawartego w planie miejscowym, gdyż wykraczałoby to poza granice rozpoznawanej sprawy – co stanowiłoby naruszenie art. 135 p.p.s.a.

Natomiast w sprawie **II SA/Lu 573/14** Sąd wyjaśnił, że pozbawione racji jest stanowisko organów, że kwestia dokonania przez inwestorów podwyższenia – w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi – terenu ich działki poprzez nawiezenie ziemi wykracza poza granice prowadzonego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego postępowania naprawczego, stanowiąc materię regulowaną przepisem art. 29 ustawy - Prawo wodne. Sąd zwrócił uwagę na treść art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, który nakazuje projektować i budować obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, w sposób określony w przepisach, w tym techniczno - budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej,

zapewniając poszanowanie występujących w obszarze obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Obowiązki wynikające z powołanej normy skonkretyzowane zostały m.in. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w tym w § 29, który stanowi, iż dokonywanie zmiany naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania ich na teren sąsiedniej nieruchomości jest zabronione. Wobec treści wskazywanych przepisów Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem przedstawionym w zaskarżonej decyzji, że organ nadzoru budowlanego nie jest uprawniony do rozpoznania sprawy dotyczącej odprowadzania wód opadowych z terenu działki, na której jest lub była realizowana inwestycja polegająca na wybudowaniu obiektu budowlanego (np. budynku). Stwierdzenie takie byłoby zasadne jedynie wówczas, gdyby zostały dokonane nie budzące wątpliwości ustalenia, że przyczyną zalewania terenu działki skarżącej nie jest zrealizowana na sąsiedniej działce inwestycja.

Z kolei w sprawach o sygn. akt **II SA/Lu 1098/14** oraz **II SAB/Lu 14/14** Sąd zajmował się zagadnieniem posiadania przez spółdzielnię mieszkaniową interesu prawnego w postępowaniach w przedmiocie pozwolenia na budowę oraz w postępowaniach dotyczących stanu technicznego budynku będącego w zarządzie spółdzielni. Zagadnienie to nie wymaga jednak bliższego omówienia, gdyż zostało rozstrzygnięte w późniejszej uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., II OPS 2/15, zgodnie z którą spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.), posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.

### 3. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W przeciwieństwie do roku 2014, w roku 2015 większość nowych, nierozstrzyganych wcześniej w orzecznictwie tutejszego Sądu problemów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wyłoniła się na tle kontroli aktów planowania przestrzennego sporządzanych na szczeblu gminy. Natomiast w szeregu spraw dotyczących materialnoprawnych i procesowych aspektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powtarzały się – wzorem lat ubiegłych – zagadnienia dotyczące tzw. zasady kontynuacji zabudowy (zwanej również zasadą dobrego sąsiedztwa) wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., dalej: „u.p.z.p.”).

W sprawach, w których przedmiotem kontroli sądu była legalność ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wart odnotowania jest pogląd wyrażony w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 1052/14**, w której Sąd stwierdził, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). W takiej sytuacji obowiązek taki istnieje niezależnie od tego, czy teren ten jest już w pełni zagospodarowany i zabudowany, czy też „pusty”, a przeznaczony dopiero do zabudowy mieszkaniowej, inwestycyjnej, czy innej. Gdy organ gminy przewiduje na danym terenie nową zabudowę, albo wymianę bądź rozbudowę zabudowy już istniejącej, nieustalenie jej wskaźników i parametrów będzie negatywnie wpływać na ład przestrzenny. Ponadto nieustalenie wskaźników i parametrów zabudowy może naruszać prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania.

Sąd podkreślił przy tym, że objęcie planem miejscowym wszystkich wskaźników i parametrów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz.1587) nie wyklucza zachowania elastyczności planu. Organ gminy dysponuje bowiem swobodą w tym zakresie, może nawet przyjąć parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu inne niż wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, jeśli pozostają w zgodzie z celami tej ustawy oraz istotą planowania przestrzennego.

Natomiast w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 458/14** Sąd wyraził pogląd, że określony w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315) wymóg wprowadzenia „strefy ochronnej”, tj. wymóg sytuowania cmentarzy w określonych odległościach od zabudowań, dotyczy cmentarzy nowopowstających, a więc z założenia cmentarzy „czynnych”, „funkcjonujących”, a więc takich, które oddziałują na otoczenie. W sytuacji natomiast, gdy istniejący cmentarz jest „nieaktywny”, nie powoduje on zasadniczo szkodliwego wpływu na otoczenie. O ile zatem obowiązujące przepisy, w tym przepisy planu miejscowego, nie wprowadzają wprost strefy ochronnej wokół cmentarzy zamkniętych, to nie można dopatrywać się istnienia takiego wymogu w przepisach dotyczących cmentarzy czynnych.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 457/14** Sąd, dokonując wykładni art. 35 u.p.z.p., zgodnie z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania, wyraził pogląd, że użyte w tym przepisie określenie: „korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu. Przepis ten nie chroni właścicieli nieruchomości, którzy zagospodarowali je z naruszeniem przepisów prawa, w szczególności popełniając samowolę budowlaną. Inwestor, który realizuje roboty budowlane bez wymaganego prawem zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej ponosi ryzyko zmian w prawie, które uniemożliwią mu w przyszłości zalegalizowanie wykonanych

beprawnie robót, nawet wtedy, gdy zrealizowany obiekt nie narusza przepisów techniczno-budowlanych. Innymi słowy, ten kto sam narusza prawo, nie może oczekiwać ochrony przed ewentualnymi negatywnymi dla niego skutkami zmian tego prawa.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 62/14** Sąd stwierdził natomiast, że w sytuacji, w której rada miasta na danym terenie objętym planem jako priorytetową funkcję ustaliła funkcję usługową z uwagi na intensywną zabudowę terenów sąsiednich i brak kompleksów przyjaznych do zamieszkiwania, ustalenie tej funkcji należało uznać za racjonalne i mieszczące się w granicach tzw. władztwa planistycznego. Sąd stanął na stanowisku, że badanie zgodności planu miejscowego ze studium nie może polegać na porównywaniu adekwatnych zapisów bez świadomości celu, jakim, zgodnie z ustawą, akty w tym przedmiocie mają służyć. Zauważyć zatem trzeba, że stosownie do art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określa politykę przestrzenną gminy w zakresie lokalnych uwarunkowań wymienionych w szczególności w art. 10 ust. 1 pkt 1 – 15 u.p.z.p., przy uwzględnieniu zakresu przedmiotowego wskazanego w art. 10 ust. 2 pkt 1 – 16 tej ustawy. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak wynika z art. 14 ust. 1 u.p.z.p., uchwalony jest w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Zdaniem Sądu, badanie legalności planu miejscowego nie polega tylko na ocenie zgodności z wybranymi częściami studium, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu, ale powinno zostać dokonane także przez porównanie pozostałych zapisów studium. Dopiero łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu z ustaleniami studium w wyżej wskazanym zakresie decyduje o zachowaniu wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Jeżeli chodzi o sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, to na uwagę zasługuje zagadnienie prawne, które wyłoniło się na tle okoliczności sprawy o sygn. akt **II SA/Lu 683/14**, w której Sąd uznał, że nie spełnia warunku, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, gdy z przeprowadzonej



w sprawie analizy urbanistycznej wynika, że działka, na której zaplanowano inwestycję, położona jest w obszarze zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa wielorodzinna i zabudowa jednorodzinna różnią się względem siebie co do parametrów i cech zabudowy. Te odmienności muszą być brane pod uwagę przy ocenie spełnienia koniecznego warunku, jakim jest kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Wprowadzenie obiektu o nowej funkcji bądź obiektu odmiennego rodzajowo w ramach funkcji mieszkaniowej (zabudowa jednorodzinna, wielorodzinna) wymaga każdorazowo szczegółowej analizy i przedstawienia konkretnej koncepcji co do przyjętych rozwiązań urbanistycznych. W związku z tym nieuzasadnione jest stanowisko, zgodne z którym samo ustalenie na terenie analizowanym funkcji mieszkalnej jako dominującej prowadzi automatycznie do dopuszczenia na tym terenie zabudowy wielorodzinnej.

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

Część spraw rozpoznawanych w roku 2015 dotyczyła podziału nieruchomości dokonywanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518; dalej: „u.g.n.”).

Dokonując wykładni art. 93 ust. 1, 2 i 3 u.g.n. w sprawie **II SA/Lu 970/14** Sąd podkreślił, że przepisy te, odczytywane łącznie, uniemożliwiają pozytywne zaopiniowanie projektu podziału nieruchomości w sytuacji, gdy projektowane do wydzielienia działki gruntu nie mają prawnie zagwarantowanego dostępu do drogi publicznej. Nadto w ocenie Sądu, o tym, czy określony ciąg komunikacyjny jest drogą publiczną, przesądzają przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.; dalej: u.d.p.). Nawet zatem wieloletnie użytkowanie gruntu jako faktycznego dojazdu nie czyni z niego dojazdu do drogi publicznej, ani nie pozwala przyjąć, że jest to służebność na drodze wewnętrznej. Oceny tej nie zmienia również argument skarżącego, że za część gruntu opłaca inną stawkę podatkową, bowiem to nie

sposób opodatkowania przesądza o przeznaczeniu gruntu. Podobny pogląd Sąd wyraził też w sprawie **II SA/Lu 13/15**.

Rozstrzygając kwestię dopuszczalności dokonywania podziału nieruchomości z urzędu z uwagi na konieczność wydzielenia ciągu pieszego, zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n., Sąd wskazał w sprawie **II SA/Lu 77/15**, że prawnie wadliwym byłoby uznanie ciągu pieszego, oznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, za cel publiczny, skoro nie mieści się on w żadnej z kategorii wymienionych w art. 6 u.g.n. We wskazanym przepisie jako cel publiczny wskazano wprawdzie m.in. realizację drogi rowerowej, rozumianej – zgodnie z art. 4 pkt.11a u.d.p. – jako droga przeznaczona dla ruchu rowerów albo rowerów i pieszych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, jednakże w przepisie tym nie wymieniono ciągu pieszego. Jeśli zatem interpretować ten ostatni przepis ściśle, a tego wymaga art. 6 u.g.n., to oznacza, że droga rowerowa nie może być utożsamiana z ciągiem pieszym. Umieszczenie jej wśród celów publicznych, jako odrębnej kategorii obok dróg publicznych, stanowi natomiast jednoznaczną wskazówkę, że ciągi piesze nie mogą być także uznane za drogi publiczne.

W sprawie **II SA/Lu 843/14** kwestią sporną było ustalenie, czy w wyniku zatwierdzenia podziału nieruchomości, dokonanego na wniosek właściciela nieruchomości, nowopowstałe działki wydzielone zostały z przeznaczeniem pod drogę publiczną, czy też wydzielenie działek nastąpiło pod drogę o charakterze wewnętrznym. Sąd zauważył, że wydzielenie działki drogowej zapewniającej komunikację „nowych” działek z drogami publicznymi często pozostaje w interesie właściciela nieruchomości dokonującego podziału i przyszłych właścicieli poszczególnych działek, gdyż zwiększa ono atrakcyjność, a tym samym wartość tych działek. Może być ono również warunkiem dokonania podziału – zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Wielokrotnie w interesie właściciela nieruchomości pozostaje więc posiadanie drogi o charakterze wewnętrznym i niezasadne byłoby pozbawianie go takiej możliwości, poprzez wprowadzenie regulacji przenoszącej własność każdej działki drogowej, w tym stanowiącej drogę wewnętrzną, na gminę. Zdaniem Sądu, brak jest podstawy prawnej,

która uzasadniałaby przejście na rzecz gminy własności działek gruntu wydzielonych pod drogi o charakterze wewnętrznym i powstanie roszczenia o wypłatę odszkodowania z tego tytułu w trybie przepisów prawa administracyjnego. W sytuacji, gdy skutkiem danego unormowania jest *de facto* wywłaszczenie nieruchomości, polegające na pozbawieniu właściciela prawa własności na rzecz skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to przesłanki tego wywłaszczenia powinny jasno wynikać z przepisów prawa, a wywłaszczenia tego nie można domniemywać.

Warto odnieść się też do niektórych zagadnień poruszanych przez Sąd w sprawach obejmujących problematykę wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu takich nieruchomości.

W sprawach **II SA/Lu 298/14** oraz **II SA/Lu 300/14** Sąd stwierdził, że skoro zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, nieruchomości objęte żądaniem zwrotu, nie zostały wywłaszczone „pod budowę” trasy szybkiego ruchu, lecz „zgodnie z lokalizacją budowy zagospodarowania” takiej trasy, to oczywistym jest, że określony w ten sposób cel wywłaszczenia jest znacznie szerszy niż sama budowa trasy i obejmuje szereg inwestycji, które nie są związane bezpośrednio z inwestycją drogową, ale tworzą także elementy całej struktury ją otaczającej. Zdaniem Sądu, nie ma przy tym podstaw, by twierdzić, że tylko wywłaszczający mógłby wspomniany cel realizować, angażując publiczne środki, ważne jest bowiem jedynie, aby cel ten został zrealizowany. Z tych powodów budowa stacji benzynowych czy obiektów gastronomicznych służących obsłudze trasy szybkiego ruchu, zrealizowana przez podmioty niepubliczne, prowadzące działalność gospodarczą, może – co do zasady – świadczyć o realizacji tak określonego celu wywłaszczenia.

Warto wskazać również na stanowisko Sądu wyrażone w sprawie **II SA/Lu 672/14**, w której Sąd oceniając legalność decyzji orzekającej o zwrocie części wywłaszczonej nieruchomości z powodu jej zbędności na cel wywłaszczenia, jakim była budowa osiedla mieszkaniowego, przyjmując założenie, że elementem infrastruktury osiedla mieszkaniowego jest także zieleń osiedlowa, stwierdził, że co do zasady sam fakt pozostawienia „w stanie

zaniedbanym” nieruchomości gruntowej, stanowiącej – w dacie złożenia wniosku o zwrot – teren zielony osiedla mieszkaniowego, nie może uzasadniać uznania jej za zbędną na wskazany wyżej cel wyłączenia, w myśl art. 137 u.g.n. Zdaniem Sądu, przyjęcie takiego rozumienia opisanego przepisu prowadziłoby do uznania, że każdy niezabudowany fragment nieruchomości położonej na terenie osiedla mieszkaniowego i „zaniedbany” należałoby wykluczyć z infrastruktury osiedla, co, biorąc pod uwagę charakter osiedla mieszkaniowego, byłoby nieracjonalne.

Podobną kwestię rozstrzygał Sąd w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 567/14**. Sąd podkreślił, że nawet jeśli dany teren zielony jest obecnie zaniedbany (porośnięty trawą, chwastami), nie wyklucza to tego, że w jakimś okresie po dokonaniu jego wyłączenia, co miało przecież miejsce kilkadziesiąt lat temu, był on wykorzystywany właśnie jako tereny zielone stanowiące zaplecze zrealizowanego w bliskim sąsiedztwie osiedla mieszkaniowego i w istocie, pomimo stanu utrzymania tej działki w chwili obecnej - nadal stanowi ona tego rodzaju element infrastruktury osiedlowej. Zdaniem Sądu, o braku zasadności takiego stanowiska nie świadczy to, że w obrębie wspomnianego gruntu nie wykonywano żadnych prac budowlanych, albowiem oczywistym jest, iż takich działań realizacja osiedlowych terenów zieleni co do zasady nie wymaga.

Zwrócić trzeba uwagę też na stanowisko Sądu wyrażone w sprawie **II SA/Lu 568/14**, w której organy administracji rozpatrywały żądanie spadkobierców byłych właścicieli wyłączonej nieruchomości o wypłatę odszkodowania z tytułu wyłączenia, które to odszkodowanie było orzeczone decyzją wydaną kilkadziesiąt lat wcześniej, lecz, zdaniem wnioskodawców, w rzeczywistości nie zostało wypłacone ich poprzednikom prawnym. Oddalając skargę na decyzję organu orzekającą o odmowie wypłaty odszkodowania Sąd stwierdził, że w sytuacji, gdy dokumentacja w postaci dowodów wypłat odszkodowania, jakich w latach 60-tych i 70-tych ubiegłego wieku dokonywał w imieniu Skarbu Państwa jeden z banków państwowych, a która zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, po wymaganym okresie przechowywania, była niszczona (za zgodą Archiwum Państwowego), nie można przyjąć, że jedynym dowodem na dokonanie wypłaty przyznanego

odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość może być dowód z dokumentu potwierdzającego wypłatę wspomnianego odszkodowania. Przyjęcie takiego założenia, jak podkreślił skład orzekający w sprawie, stwarzałoby bowiem potencjalną możliwość wszystkim byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości oraz ich prawnym następcom do występowania o ponowną wypłatę odszkodowań po upływie ustawowego okresu przechowywania dokumentacji księgowej (bankowej) i zniszczeniu dowodów wypłaty.

Spośród spraw, w których stosowane były przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.; dalej: „u.s.w.g.”), odnieść należy się do stanowiska Sądu wyrażonego w sprawie **II SA/Lu 922/14**, w której Sąd analizował dopuszczalność prowadzenia postępowania administracyjnego, toczącego się na skutek stwierdzenia nieważności decyzji scaleniowej. Rozstrzygając tę kwestię Sąd stwierdził, że przepisy administracyjnego prawa materialnego, w tym przepisy u.s.w.g., nie regulują materii, której istoty dotyczy postępowanie wszczęte w tej sprawie przez starostę, zmierzające do odwrócenia skutków prawnych decyzji scaleniowej w części wyeliminowanej z obrotu prawnego decyzją organu nadzorczego. Sąd zauważył, że odwracalność lub nieodwracalność skutku prawnego określonego aktu trzeba rozpatrywać, mając na uwadze zakres właściwości organów administracji publicznej oraz ich kompetencję, to jest umocowanie do stosowania władczych i jednostronnych prawnych form działania. W związku z tym, jak stwierdził Sąd, w przypadku gdy cofnięcie, zniesienie, odwrócenie skutków prawnych decyzji wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego, czyli nie może zastosować formy aktu administracyjnego indywidualnego, to wówczas skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny w tym znaczeniu, że nie jest możliwe odwrócenie skutków prawnych decyzji administracyjnej w trybie postępowania administracyjnego. Sąd podkreślił, że roszczenie o udzielenie ochrony prawnej o charakterze windykatoryjnym ma charakter cywilnoprawny, niezależnie od tego, czy u jego podstaw znajduje się decyzja administracyjna czy też innego rodzaju czynności prawne. Skutki naruszenia prawa własności i usunięcie skutków naruszenia, w tym w wyniku działania organów administracji publicznej normowane są przez prawo cywilne,

chronione w procesie cywilnym przed sądem powszechnym, a nie przez prawo administracyjne.

Wymaga również odnotowania stanowisko Sądu wyrażone w sprawie **II SAB/Lu 1/15**, w której przedmiotem sporu było stwierdzenie, czy wydanie decyzji dotyczącej ograniczenia – w trybie art. 124a w związku z art. 124 u.g.n. – sposobu korzystania z części nieruchomości jest uzależnione od złożenia tzw. mapy do celów prawnych. Sąd stwierdził, że art. 124 u.g.n. ani żaden inny przepis tej ustawy nie wymienia obligatoryjnych załączników wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości. Ewentualny brak takiej mapy nie może być więc traktowany jako brak formalny wniosku podlegający uzupełnieniu na żądanie organu, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. W ocenie Sądu, z przepisów tych nie wynika również, by złożenie przez wnioskodawcę mapy do celów prawnych było przesłanką materialnoprawną warunkującą uzyskanie pozytywnej dla wnioskodawcy decyzji w przedmiocie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości. Sąd podkreślił, że określona w art. 124 u.g.n. decyzja o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości służy uzyskaniu czasowego tytułu prawnego do władania nią na cele budowlane dla wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz dla pozostawienia tych urządzeń po ich wybudowaniu na nieruchomości, jako wybudowanych i pozostawionych bez naruszenia własności lub użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Wybudowanie tych urządzeń oraz ich pozostawienie na nieruchomości nie może być uznane za dokonane bez podstawy prawnej lub z naruszeniem praw przysługujących do nieruchomości, skoro właśnie z omawianej decyzji wynika uprawnienie do podjęcia tych działań (uwzględniając konieczność spełnienia wymogów materialnoprawnych i procesowych wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), po zakończeniu których status prawny wybudowanych urządzeń należy oceniać przez pryzmat art. 49 § 1 k.c.

## **5. Sprawy z zakresu prawa wodnego**

Podobnie jak w latach ubiegłych, najliczniejszą grupę spraw z zakresu prawa wodnego stanowiły sprawy związane z art. 29 ust. 3

ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469, dalej: „u.p.w.”).

Kwestia ustalenia stron postępowania w sprawie dotyczącej zmian stosunków wodnych na gruncie sąsiednim, prowadzonej w trybie art. 29 ust. 3 u.p.w., stała się przedmiotem rozważań Sądu w sprawie **II SA/Lu 912/15**. Wskazano tam, że wobec braku stosownej regulacji u.p.w., ustalenie stron postępowania odbywa się na zasadach ogólnych, określonych w k.p.a. Wobec tego stronami postępowania w takiej sprawie będą, co do zasady właściciel działki, który dokonał zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz właściciele działek sąsiednich, na które wskazane zmiany oddziałują.

W sprawie **II SA/Lu 895/14** zwrócono uwagę, że z treści art. 29 ust. 3 u.p.w. wynika, że przesłankami wydania nakazów w tym trybie jest ustalenie, że właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na swoim gruncie i zmiany te wywierają szkodliwy wpływ na grunty sąsiednie. Zmiany dokonane przez właściciela na jego gruncie mogą być różnego rodzaju. Jednak należy pamiętać, jak to wskazano w sprawie **II SA/Lu 895/14** - sam fakt dokonania określonej zmiany nie jest wystarczający do zastosowania art. 29 ust. 3 u.p.w. Konieczne jest ustalenie, że dokonana przez właściciela nieruchomości zmiana spowodowała zmianę stanu wody na gruncie.

Jak podkreślił Sąd w sprawie **II SA/Lu 965/14** - i na co wielokrotnie wskazywano także w latach ubiegłych - opinia biegłego jest jednym z najważniejszych dowodów w postępowaniu w przedmiocie naruszenia stosunków wodnych na gruncie. Wobec braku odmiennych dowodów, stanowi często podstawę rozstrzygnięcia. W innej sprawie **II SA/Lu 335/15** Sąd natomiast zwrócił uwagę, że organ odwoławczy, mając wątpliwości co do treści opinii biegłego sporządzonej w sprawie, obowiązany jest przeprowadzić w trybie art. 136 k.p.a. uzupełniające postępowanie dowodowe, w szczególności zwrócić się do biegłego o złożenie dodatkowych wyjaśnień. Opinia biegłego może być bowiem uzupełniona w trybie art. 136 k.p.a.

Poza tym w analizowanym roku pojawiły się inne kwestie związane z prawem wodnym w sprawach **II SA/Lu 980/14**, **II SA/Lu 981/14** i **II SA/Lu 982/14**, dotyczące m.in. art. 171 ust. 1 i 2 u.p.w.

Członek spółki wodnej ma obowiązek utrzymywania urządzeń melioracji wodnych, a gdy odnosi korzyści z tych urządzeń, zobowiązany jest do uiszczania spółce należności, ustalonej nie przez tę spółkę (jej członków), lecz przez właściwy organ w drodze decyzji (art. 171 ust. 1 i 2 u.p.w.). Przepis ten nie określa jednak sposobu, w jaki organ administracji publicznej ustala wysokość świadczeń na rzecz spółki wodnej ponoszonych przez osoby nie będące jej członkami za korzyści odnoszone z urządzeń melioracji wodnej szczegółowej tej spółki. Przyjmuje się, że organ wydając decyzję na podstawie art. 171 ust. 1 i 2 u.p.w. w każdym przypadku powinien kierować się zasadą słuszności i jeśli przyjęty przez członków spółki wodnej sposób ponoszenia kosztów zapewnia realizację tej zasady (przewidując np. że dokonuje się on w oparciu o konstrukcję bezpodstawnego wzbogacenia czy innego, gwarantującego zachowanie tej zasady), organ może z tego sposobu skorzystać, jeżeli zaś członkowie spółki wodnej określili sztywne kwoty, nie jest dopuszczalne automatyczne uwzględnianie tych kwot przez organ wydający decyzję na podstawie art. 171 ust. 1 i 2 u.p.w., jeśli sprzeciwiałoby się to zasadzie słuszności.

Postępowanie w trybie art. 171 ust. 1 i 2 u.p.w. wszczynane jest na wniosek spółki, a więc to w jej interesie leży udokumentowanie poniesionych nakładów na utrzymanie urządzeń, z których korzyści odnosi inna osoba, nie będąca członkiem spółki. Powyższy przepis nie określa okresu, za który ma być wydana decyzja ustalająca na rzecz spółki wodnej wysokość świadczeń z tytułu odnoszonych korzyści z urządzeń spółki. Oznacza to, że za okresy nie objęte decyzją spółka ma prawo domagać się wydania odrębnej decyzji. Z taką argumentacją Sąd oddalił skargę w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 982/14**.

W zbliżonym stanie faktycznym i prawnym orzekł Sąd w sprawach **II SA/Lu 980/14** oraz **II SA/Lu 981/14**, w których ze względu na nieustalenie w sposób wystarczający stanu faktycznego sprawy zostały uchylone zaskarżone decyzje oraz



decyzje je poprzedzające wydane na podstawie art. 171 ust. 1 u.p.w. Niejasne było bowiem, na jakich podstawach oparte było żądanie spółki poniesienia świadczeń związanych z robotami, które miały zostać wykonane w kolejnych miesiącach, a których wykonania w żadnym razie nie potwierdziła stosownymi zestawieniami kosztów. Wątpliwości budziło także ustalenie wysokości świadczenia za prace już wykonane bowiem koszty konserwacji urządzeń melioracji wodnych w istotny sposób odbiegały od ujawnionych w informacji spółki. Poza tym organy nie wyjaśniły sposobu własnego wyliczenia tych kosztów, co uniemożliwiło poznanie motywów, jakimi kierowały się organy, odrzucając całkowicie przeciwny pogląd skarżącej, skłaniającej się do obciążenia podmiotów nie będących członkami spółki w takim samym wymiarze, jak jej członków według stawek ustalonych w uchwale Walnego Zgromadzenia Spółki.

## **6. Sprawy z zakresu ochrony przyrody**

W sprawie **II SA/Lu 348/14** po raz kolejny uchylono decyzje organów obu instancji wydane na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w przedmiocie kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia – mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie SK 6/12. WSA wskazał, że wprawdzie powołany wyrok Trybunału nie jest jeszcze skuteczny, gdyż Trybunał postanowił o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, to jednak stanowisko tego Trybunału i wyrażona w nim ocena potwierdzająca niezgodność z Konstytucją przepisów prawa będących podstawą wydania zaskarżonej decyzji pozwala Sądowi na uchylenie decyzji organów obu instancji jako wydanych na podstawie przepisów niezgodnych ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

W innej sprawie **II SA/Lu 130/15** Sąd z uwagi na stwierdzony oczywisty brak legitymacji strony skarżącej do wniesienia skargi w przedmiocie usunięcia drzew i krzewów odrzucił skargę jako niedopuszczalną na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 50 P.p.s.a. w uzasadnieniu wskazał, że stroną postępowania w trybie art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest

posiadacz nieruchomości, a jeżeli nie jest on jednocześnie właścicielem, to także jej właściciel, gdyż mają interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stroną postępowania prowadzonego na podstawie wyżej wskazanego przepisu nie może być właściciel nieruchomości sąsiedniej, bowiem nie można przypisać mu interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Zagadnienie strony postępowania o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzewa z nieruchomości było przedmiotem rozważań także w sprawie **II SA/Lu 131/15**. Sąd wskazał, że Towarzystwo Ekologiczne celem otwarcia sobie możliwości zainicjowania kontroli sądownoadministracyjnej decyzji administracyjnej powinno być uczestnikiem postępowania administracyjnego, a ponieważ w niniejszej sprawie nie uczestniczyło, wniesienie przez nie skargi jest niedopuszczalne i wniesiona skarga została odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 50 p.p.s.a.

## **7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska**

Dokonując analizy spraw dotyczących decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia w trybie 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. z 2013 r., poz. 1235 ze zm., dalej: „u.d.i.p.”), należy stwierdzić, że liczba tych spraw w stosunku do lat ubiegłych wzrasta oraz że dostarczają one wielu problemów organom administracji publicznej i to, zarówno w zastosowaniu przepisów prawa procesowego, jak i prawa materialnego. Niejednokrotnie przedmiotem konfliktu staje się kwestia oddziaływania hałasu na środowisko oraz kumulacja emisji.

Dla ustalenia stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, innych niż wnioskodawca (podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 73 ust. 1 u.d.i.p.), konieczne jest prawidłowe ustalenie terenu objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Z art. 72 ust. 2 pkt 1, art. 74 ust. 1 pkt 1 i art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.d.i.p. wynika, że chodzi o każde oddziaływanie, a nie tylko takie, które przekracza określone normy. Normy i ich

ewentualne przekroczenia mają znaczenie dla treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie dla posiadania przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stroną analizowanego postępowania jest więc właściciel nieruchomości położonej na terenie objętym tak rozumianym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia. W tym sensie o interesie prawnym tego podmiotu świadczy także prawo do niezakłóconego korzystania z nieruchomości, wynikające z art. 140 i art. 144 K.c. Tak wskazał Sąd w sprawie **II SA/Lu 76/14**.

Natomiast w sprawie **II SA/Lu 34/14** do powyższego dodał, że podstawowym kryterium decydującym o uznaniu za stronę właściciela nieruchomości zlokalizowanej w pobliżu planowanej inwestycji jest stwierdzenie zatem, że na ową nieruchomość rozciąga się oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia. Zazwyczaj dotyczyć to będzie nieruchomości bezpośrednio graniczących z terenem inwestycji. Jednakże w każdym przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach winien należycie ustalić obszar oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę przede wszystkim dane wynikające z dokumentów dostarczonych przez inwestora. Nie można zapominać o tym, że dokumenty takie jak karta informacyjna przedsięwzięcia, czy raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko są materiałem dowodowym w sprawie i jak każdy dowód podlegają ocenie organu prowadzącego postępowanie, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Podobnie stwierdzono w sprawie **II SA/Lu 444/15**, że to właśnie granica obszaru oddziaływania przedsięwzięcia, dla którego w decyzji ustala się sposób ograniczenia uciążliwości, decyduje w istocie o tym, kto ma interes prawny w postępowaniu związanym z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dodano także, że brak mapy ewidencyjnej obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie oraz wypisu z rejestru gruntów obejmującego obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie uniemożliwia wyznaczenie obszaru oddziaływania przedsięwzięcia.

W wyroku tym podniesiono kwestię raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, który jest dokumentem

prywatnym i musi być kompleksowy, spójny i rzetelny. Wskazano, że raport powinien uwzględniać wszystkie wymagania nałożone przez ustawodawcę w świetle art. 66 u.d.i.p., w tym także ocenę skumulowanego oddziaływania na środowisko, ponieważ jest kluczowym dowodem w tym postępowaniu administracyjnym.

Udział stowarzyszenia ekologicznego w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia niejednokrotnie stanowi źródło burzliwych konfliktów. Zagadnienie to stało się przedmiotem rozważań Sądu w sprawie **II SA/Lu 305/14**, który w pierwszej kolejności wyjaśnił, że jeżeli dane przedsięwzięcie należy do kategorii przedsięwzięć, dla których ustawa w sposób wyraźny nakazuje przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, albo też obowiązek taki został nałożony w drodze postanowienia wydanego w trybie art. 63 u.d.i.p., to również organizacje ekologiczne mają prawo uczestnictwa w tego rodzaju postępowaniach na podstawie art. 44 ust. 1 u.d.i.p.

Jednakże będące przedmiotem wniosku strony skarżącej w niniejszej sprawie postępowanie dotyczy przedsięwzięcia, w stosunku do którego zostało wydane postanowienie wójta gminy stwierdzające brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Zatem przedmiotowe postępowanie nie wymagało udziału społeczeństwa w rozumieniu ustawy, przez co kwestia dopuszczenia do udziału w nim stowarzyszenia – podlegała ocenie pod kątem spełnienia wymagań wynikających z art. 31 § 1 k.p.a. Powyższy przepis przewiduje wyjątek od wynikającej z k.p.a. zasady, iż udział w postępowaniu administracyjnym przysługuje tylko stronom, tj. podmiotom, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo, które żądają czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.).

Brak wykazania interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem stowarzyszenia do udziału w przedmiotowym postępowaniu determinował odmowę organów w tym zakresie. Określone w statucie stowarzyszenia cele jego działania nie wykazały bowiem bezpośredniego związku z przedmiotem postępowania administracyjnego, do którego stowarzyszenie to zamierzało dołączyć na prawach strony. Wprawdzie celem

stowarzyszenia było podejmowanie działań na rzecz ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, zaś objęte wnioskiem postępowanie dotyczyło środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, a więc niewątpliwie inwestycji mającej wpływ na środowisko naturalne, jednak ocena, czy owe cele statutowe uzasadniają dopuszczenie stowarzyszenia do udziału w przedmiotowym postępowaniu – zdaniem Sądu – winna uwzględniać również przewidziane w statucie formy realizacji celów statutowych. Statut stowarzyszenia w analizowanej sprawie nie przewidywał realizacji celów tej organizacji poprzez branie udziału w postępowaniach administracyjnych, wobec tego uzasadnione było przekonanie, co do braku wykazania przesłanki interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem stowarzyszenia ekologicznego do udziału w tym postępowaniu.

Interesującą kwestię podniósł Sąd także w sprawie **II SA/Lu 394/15**, wskazując, że przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia m.in. z organem ochrony środowiska oraz w określonych przypadkach z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. Dokonanie uzgodnień, o których mowa powyżej jest niezbędnym elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, kończącym się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podstawowym obowiązkiem organów uzgadniających, warunkującym prawidłowość uzgodnienia, a w konsekwencji prawidłowość decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, jest rzetelna analiza i ocena treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Nie może więc budzić wątpliwości, że organ taki, dokonując uzgodnienia, winien dysponować kompletnym raportem. W sytuacji natomiast, gdy raport poddawany jest zmianom po wydaniu postanowienia uzgadniającego, zachodzi konieczność ponowienia procedury uzgodnieniowej.

Sąd w sprawie **II SA/Lu 1149/14** po raz kolejny zwrócił uwagę, że choć przyjmuje się, iż art. 115a ust. 1 u.p.o.s. obliuguje organ do wydania decyzji w przedmiocie dopuszczalnego poziomu

hałasu w sytuacji przekroczenia określonych wskaźników hałasu bez względu na to, czy przekroczenie miało charakter jednorazowy czy stały, to jednak zasada ta ma zastosowanie tylko wówczas, gdy pomiary zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy i w takich samych warunkach, a więc gdy ich wyniki są wiarygodne.

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

Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące stosowania przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej: „u.p.s.”).

W wielu z nich Sąd podkreślał znaczenie wywiadu środowiskowego i możliwość wydania decyzji odmownej na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. i art. 107 ust. 4a u.p.s. w razie niewyrażenia zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego przez osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej lub na jego aktualizację przez osoby lub rodziny korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej (**II SA/Lu 344/14**).

W związku z tym w sprawach **II SAB/Lu 15/15**, **II SAB/Lu 16/15**, **II SAB/Lu 17/15**, **II SAB/Lu 18/15**, **II SAB/Lu 19/15** i **II SAB/Lu 20/15** Sąd stwierdzał przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ uznając za wadliwe podejmowanie wielokrotnych prób przeprowadzenia z wnioskodawcą wywiadu środowiskowego w sytuacji, gdy wnioskodawca w wyznaczonym terminie nie otwierał pracownikom socjalnym drzwi mieszkania. Zdaniem Sądu, już jedna taka sytuacja uzasadniała wydanie decyzji odmownej na podstawie art.11 ust. 2 u.p.s.

Natomiast w sprawie **II SA/Lu 129/15** Sąd podkreślił, że przesłanki określone w art. 11 ust. 2 u.p.s. odnoszą się wyłącznie do braku współdziałania strony (osoby lub rodziny) w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny, nie dotyczą natomiast aktywności strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Należy bowiem odróżnić brak współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej od braku aktywności po stronie osoby

korzystającej ze świadczenia, w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego, a zwłaszcza w trakcie postępowania dowodowego. Rozgraniczenie to jest o tyle ważne, że brak współdziałania jest samoistną przesłanką do zmiany lub uchylecia decyzji, natomiast brak aktywności strony w postępowaniu dowodowym, a także agresywne czy aroganckie zachowanie wobec pracownika socjalnego lub asystenta rodziny (które nie może być aprobowane) nie może stanowić podstawy do wydania decyzji negatywnej dla osoby ubiegającej się o świadczenie lub z takiego świadczenia korzystającej, choć niekiedy dla pracownika socjalnego czy asystenta rodziny właśnie brak aktywności w ramach prowadzonego postępowania dowodowego jest przejawem braku współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej.

W sprawie **II SA/Lu 444/14** Sąd wskazał na rozbieżności w orzecznictwie sądowno - administracyjnym dotyczącym możliwości zakwalifikowania konieczności spłaty zaległości czynszowych, czy też innych należności powstałych w związku z korzystaniem z mieszkania, jako „niezbędnej potrzeby bytowej”, warunkującej przyznanie zasiłku celowego na podstawie art. 39 ust. 1 u.p.s. Wyjaśnił, że część składów orzekających wyraża pogląd, że skoro zasiłek celowy jest związany głównie z bieżącymi, aktualnymi potrzebami osoby ubiegającej się o pomoc społeczną, to do takich potrzeb można zaliczyć jedynie opłacenie bieżącego czynszu, a nie spłaty zadłużenia czynszowego powstałego wskutek długotrwałego nieregulowania opłat czynszowych. Inne zaś sądy orzekały, że spłata zaległości czynszowych (ewentualnie zaciągniętej na ten cel pożyczki) może być uznana za niezbędną potrzebę bytową i tym samym może być przedmiotem świadczenia w formie zasiłku celowego. Natomiast Sąd w niniejszej sprawie stwierdził, że to, czy spłata zaległości w opłatach związanych z korzystaniem z lokalu mieszkalnego może być przedmiotem wsparcia w formie zasiłku celowego, zależy od okoliczności danej sprawy.

W sprawach **II SA/Lu 629/14**, **II SA/Lu 630/14**, **II SA/Lu 631/14**, **II SA/Lu 632/14** Sąd stwierdził, że w świetle art. 13 u.p.s., wyłączonego możliwość przyznania świadczeń z pomocy społecznej osobom pozbawionym wolności lub tymczasowo aresztowanym, świadczenia takie mogą być przyznane osobie, która

ma orzeczoną przerwę w odbywaniu kary, gdyż w tym czasie faktycznie nie odbywa ona kary pozbawienia wolności.

W sprawie **II SA/Lu 908/14** Sąd stwierdził, że konsekwencją przyjęcia, że decyzja podejmowana w oparciu o art. 106 ust. 5 u.p.s. ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki wyłącznie ex nunc, tj. kształtuje nowy zakres uprawnień strony, istniejący dopiero od momentu jej wydania, jest to, że decyzja taka może mieć zastosowanie do zmiany bądź uchylecia tylko tych decyzji ostatecznych, które w dalszym ciągu wywołują skutki (a więc takich decyzji, na podstawie których beneficjenci nadal realizują swoje uprawnienia). A contrario, tryb uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej przewidziany w art. 106 ust. 5 u.p.s. nie znajdzie zastosowania do decyzji już zrealizowanej, czyli takiej której skutki zostały już skonsumowane. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw, by uchylać lub zmieniać decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej ex tunc, tj. wstecz, np. z chwilą zmiany sytuacji dochodowej uprawnionego.

W sprawie **II SA/Lu 3/15** Sąd stwierdził, że przedawnienie, o którym mowa w art. 104 ust. 5 u.p.s. (dotyczące należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń) odnosi się do decyzji określającej wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś do decyzji o przyznaniu świadczenia. Sąd podkreślił, że instytucja przedawnienia została wprowadzona ustawą nowelizacyjną z dnia 12 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 229), a zawarte w niej przepisy intertemporalne nie dotyczą obowiązywania art. 104 ust. 5, w związku z czym przepis ten wszedł w życie zgodnie z art. 10 ustawy nowelizacyjnej, po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Założone zostało więc przez ustawodawcę bezpośrednie działanie nowego przepisu, zgodnie z którym należności z art. 104 ust. 1 ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna.

Równie liczną grupę stanowiły wyroki w sprawach dotyczących przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r.



o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm., dalej: „u.ś.r.”) oraz przepisów ustawy z dnia 4 kwietnia 2014r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2014 r., poz. 567 ze zm., zwanej dalej: „u.z.o.”).

Jeżeli chodzi o sprawy dotyczące poszczególnych świadczeń rodzinnych, przewidzianych w u.ś.r., warto zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

W sprawie **II SA/Lu 850/14** Sąd stwierdził, że w świetle art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje bratanicy osoby wymagającej opieki, gdyż nie ciąży na niej obowiązek alimentacyjny.

Podobne stanowisko Sąd zajął w sprawie **II SA/Lu 296/15** dotyczącej specjalnego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 16a ust. 1 u.ś.r.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 605/14** dotyczącej zasiłku pielęgnacyjnego Sąd stwierdził, że przesłanka negatywna z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. „a” u.ś.r., uniemożliwiająca przyznanie takiego zasiłku zachodzi wówczas, gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie ma orzeczoną rentę z ZUS z powodu trwałej niezdolności do pracy, gdyż w takiej sytuacji nie można mówić o rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki.

W sprawie **II SA/Lu 364/14** dotyczącej dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznawanego na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz 1548) i przysługującego – zgodnie z tym przepisem osobom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych, spełniającym warunki określone w art. 17 u.ś.r., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, oraz osobom, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów ustawy, ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą - Sąd, powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, stwierdził, że dodatek taki przysługuje

mimo, iż niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po 18 r. ż.. Sąd podzielił stanowisko TK o niezgodności art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności - z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Podobne stanowisko Sąd zajął w sprawie **II SA/Lu 997/14** i stwierdzając, że wydanie wyroku TK, sygn. akt K 38/13, po wydaniu zaskarżonej decyzji, stanowi podstawę wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145a § 1 k.p.a., uchylił decyzje organów obu instancji.

Gdy chodzi natomiast o problemy wspólne dla wszystkich świadczeń rodzinnych przewidzianych w u.ś.r., to w wielu sprawach (**II SA/Lu 814/14**, **II SA/Lu 1190/14**, **II SA/Lu 207/15**) dotyczących decyzji orzekającej o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wydawanej na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., Sąd podkreślał znaczenie prawidłowego pouczenia osoby otrzymującej świadczenia o sytuacjach, w których nastąpić może brak prawa do ich pobierania. Zdaniem Sądu, tylko takie pouczenie, które było sformułowane i przedstawione konkretnemu adresatowi w taki sposób, że – zgodnie z zasadami racjonalności i doświadczenia życiowego – można przyjąć, iż ów adresat miał świadomość pobierania przez pewien czas nienależnego świadczenia, może stanowić podstawę orzeczenia zwrotu wypłaconego świadczenia. Pouczenie powinno więc być dostosowane do sytuacji konkretnej osoby, nie zastępuje go natomiast przytoczenie treści przepisów prawa ani też ogólnikowa informacja uprawnionego o znajomości „przyczyn powodujących ustanie, zawieszenie prawa lub wstrzymanie wypłaty”. Organ w pouczeniu powinien wymienić całą enumeratywną listę przyczyn narażających na zwrot świadczenia, a ponadto sprecyzować sankcję administracyjną (zwrot świadczenia), jaką zagrożone jest zajście wymienionych w pouczeniu okoliczności faktycznych lub prawnych. Pouczenia zamieszczane standardowo na drukach wniosków o przyznanie konkretnego rodzaju pomocy, z którym świadczeniobiorca ma możliwość zapoznania się jedynie w momencie składania wniosku, a które następnie pozostawione są

w aktach administracyjnych sprawy lub pouczenia zawarte w decyzjach, lecz dotyczące wszystkich możliwych sytuacji w odniesieniu do konkretnego świadczenia, nie mogą być natomiast uznane za należyte, w szczególności, gdy przytaczają one jedynie przepis ustawy.

Z kolei w sprawie **II SA/Lu 162/14** dotyczącej decyzji o odmowie umorzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, wydawanej na podstawie art. 30 ust. 9 u.ś.r., Sąd podtrzymał przeważające w poprzednich latach stanowisko, że choć przepis ten umożliwia umorzenie kwoty należności w całości lub części, odroczenie terminu jej płatności albo rozłożenie na raty (jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny), to jednak w razie złożenia wniosku o umorzenie, rozłożenie na raty albo odroczenie płatności jest możliwe wyłącznie na podstawie odrębnego wniosku strony w odrębnym postępowaniu.

Natomiast, gdy chodzi o sprawy dotyczące zasiłku dla opiekuna przyznawanego na podstawie u.z.o., warto wskazać następujące problemy.

W sprawie **II SA/Lu 100/15** Sąd stwierdził, że choć przepis art. 17 u. ś. r. określa szczegółowo w ust. 5 sytuacje, w których świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, to jednak wyłączeń tych nie można odnosić do zasiłku dla opiekuna. Ustawa o ustaleniu zasiłków dla opiekuna samodzielnie bowiem określa w art. 2 ust. 5 tylko dwie sytuacje, w których nie jest dopuszczalne przyznanie zasiłku dla opiekuna. Przepis ten stanowi, że zasiłek dla opiekuna nie przysługuje za okresy, w których:

- 1) osobie ubiegającej się o zasiłek dla opiekuna zostało ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub
- 2) na osobę wymagającą opieki innej osobie zostało ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego.

Wyłączenia te mają charakter kompletny, dlatego nie ma podstaw do rozszerzania ich również na sytuacje objęte art. 17 ust. 5 u.ś.r., w tym na sytuację, gdy członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego,

świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w u.z.o. (art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r.). Przepis art. 2 ust. 5 u.z.o. zawiera szczegółowe sytuacje, w których zasiłek nie przysługuje i jednocześnie nie odnosi się do wyłączeń wskazanych w u.ś.r., dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, nie ma zatem podstaw do przyjęcia, by przy wydawaniu decyzji w przedmiocie zasiłku dla opiekuna uwzględniać wyłączenia, o których mowa w art. 17 ust. 5 u.ś.r. Należy bowiem zauważyć, że sytuacje objęte przepisem art. 2 ust. 5 u.z.o. są również objęte przepisem art. 17 ust. 5 pkt 1b i pkt 5 u.ś.r. Skoro więc w art. 2 ust. 5 u.z.o. ustawodawca wymienił tylko dwie spośród wielu innych wymienionych w art. 17 ust. 5 u.ś.r., to oznacza, że było to jego celowe zamierzenie, zawiązujące przesłanki uniemożliwiające przyznanie zasiłku dla opiekunów. W świetle powyższego uznać należy, że przepis art. 2 ust. 1 i 2 u.z.o. odnosi się tylko do warunków „pozytywnych” przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, natomiast nie dotyczy wyłączeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 u.ś.r., gdyż samodzielną podstawą wyłączeń w zakresie przyznania zasiłku dla opiekuna stanowi art. 2 ust. 5 u.z.o..

W sprawach **II SA/Lu 1009/14** i **II SA/Lu 1005/14** Sąd wskazywał, że zasiłek dla opiekuna na podstawie art. 2 ust. 1 u.z.o. może być przyznany wyłącznie w razie wygaśnięcia z dniem 1 lipca 2013 r. uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. W sytuacji natomiast, gdy decyzja przyznająca świadczenie pielęgnacyjne została przed tym dniem wyeliminowana z obrotu prawnego, bądź wygasła, zasiłek taki nie przysługuje.

W sprawie **II SA/Lu 32/15** Sąd stwierdził, że oświadczenie, o którym mowa w art. 3 ust.2 u.z.o., potwierdzające zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego lub zaprzestanie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, nie jest wprawdzie najważniejszym środkiem dowodowym, jednak jest dowodem szczególnym. Nie bez znaczenia jest bowiem to, że taki właśnie środek dowodowy ustawodawca przewidział dla wykazania okoliczności zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W przekonaniu Sądu ma to związek właśnie z charakterem zasiłku dla opiekunów, stanowiącym w istocie świadczenie rekompensujące słuszenie nabyte, ale niekonstytucyjnie odebrane, świadczenie pielęgnacyjne. Jeśli zatem wcześniej przyznano rolnikowi świadczenie pielęgnacyjne, odebrane następnie na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, za wystarczające należy uznać – w postępowaniu w przedmiocie przyznania zasiłku dla opiekuna - oparcie się na oświadczeniu rolnika o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Spośród spraw dotyczących przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm., dalej: „ustawa”), uwagę zwrócić należy na następujące zagadnienia.

W sprawach **II SA/Lu 314/14 i II SA/Lu 857/14** Sąd podkreślał, że decyzja wydana w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 27 ustawy, orzekająca o zwrocie przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, jest decyzją związaną. W postępowaniu poprzedzającym wydanie tej decyzji nie ma podstaw do badania sytuacji majątkowej dłużnika bądź jego możliwości spłaty zobowiązania. Organ musi jedynie ustalić, czy została wydana decyzja ostateczna o przyznaniu świadczenia z funduszu alimentacyjnego i czy świadczenia te zostały wypłacone.

W sprawach **II SA/Lu 1188/14 i II SA/Lu 1189/14**, w których decyzje zostały wydane m.in. na podstawie art. 2 pkt 7 lit. „a” ustawy, zgodnie z którym za nienależnie pobrane świadczenia uważa się świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacone, mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części – Sąd stwierdził, że taką okolicznością jest faktyczne zaprzestanie przez ucznia uczęszczania na obowiązkowe zajęcia szkolne lub przejawienie w inny obiektywnie uchwytny sposób brak chęci kontynuacji nauki, gdyż świadczy to o tym, że nie jest on faktycznym i rzeczywistym uczniem, a tylko osoba ucząca się jest uprawniona – na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy – do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W sprawach **II SA/Lu 54/15**, **II SA/Lu 55/15** i **II SA/Lu 56/15** Sąd za wadliwe uznał przyjęcie przez organ, że oprócz odsetek, o których stanowi art. 27 ust. 1a ustawy, zwrotowi podlegają dalsze odsetki naliczane od dnia następującego po dniu wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego do dnia spłaty. Przepis ten wskazuje bowiem jedynie na odsetki naliczane od pierwszego dnia następującego po dniu wypłaty świadczenia z funduszu alimentacyjnego aż do dnia spłaty.

W sprawach **II SA/Lu 251/15** i **II SA/Lu 791/14** Sąd stwierdził, że śmierć dłużnika stanowi od początku przeszkodę wydania decyzji przyznającej świadczenie z funduszu alimentacyjnego, świadczenia te są bowiem ściśle związane z osobą dłużnika. Przysługują tylko wówczas, gdy jest on na mocy prawomocnego orzeczenia sądu zobowiązany do alimentów. Taki obowiązek wygasa natomiast z chwilą śmierci dłużnika, a w konsekwencji, w takiej sytuacji nie ma podstaw do przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego w trybie przepisów ustawy. Świadczenia przyznane mimo to, a następnie wypłacone, są więc świadczeniami nienależnie pobranymi w rozumieniu art. 2 pkt 7 lit. "c" (wypłaconymi bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli stwierdzono nieważność decyzji przyznającej świadczenie albo w wyniku wznowienia postępowania uchylono decyzję przyznającą świadczenie i odmówiono prawa do świadczenia), nie zaś w art. 2 pkt 7 lit. "a" ustawy (wypłaconymi mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części). Sąd wskazał, że „świadczenie nienależnie pobrane” w rozumieniu art. 2 pkt 7 lit. „a” ustawy to świadczenie wypłacone pomimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części, a więc okoliczności powstałych już w trakcie realizacji decyzji je przyznającej. W przepisie tym nie chodzi więc o okoliczności, które istniały już w dacie wydawania decyzji przyznającej świadczenie, albowiem takie okoliczności świadczą o braku podstaw do przyznania świadczenia. „Świadczenie nienależnie pobrane”, o którym mowa w art. 2 pkt 7 lit. „c” ustawy nie jest uzależnione od winy osoby, która pobrała to świadczenie,

inaczej niż w przypadkach „nienależnie pobranego świadczenia”, wymienionych w art. 2 pkt 7 lit. "a", "b", "d". Świadczenie pobrane pomimo braku podstaw do jego przyznania (art. 2 pkt 7 lit. "c") uzależnione jest wyłącznie od wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji je przyznającej, skoro od początku ono nie przysługiwało. Natomiast w pozostałych przypadkach świadczeń nienależnie pobranych (art. 2 pkt 7 lit. "a", "b", "d") ocenie podlega wina osoby, która je pobrała, co wynika albo wprost z tego przepisu (lit. "b") albo z art. 19 ustawy, który nakłada na osobę uprawnioną obowiązek informowania organu o zmianach, które mają wpływ na prawo do uzyskanego świadczenia.

### **9. Sprawy z zakresu utrzymania czystości w gminach oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków**

W sprawie **II SA/Lu 80/15** zwrócono uwagę, że przepisy ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej: „u.p.c.g.”) nie przewidują możliwości ustalania terminu wykonania nałożonego obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Oznacza to, że z dniem, w którym decyzja nakładająca obowiązek staje się ostateczna, podlega ona wykonaniu. Gdy decyzja administracyjna staje się wykonalna z chwilą uzyskania przymiotu decyzji ostatecznej, wierzyciel może podjąć określone działania celem przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.). Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia tego upomnienia (por. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., OPS 2/98 - ONSA 1998/4/108). Jeśli zatem przepisy ustawy nie przewidują uprawnienia organu do określenia terminu wykonania obowiązku, decyzja organu będzie w tym zakresie wydana bez podstawy prawnej, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Jak wyjaśniono w sprawie **II SA/Lu 346/14**, obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia „podmiotu odbierającego odpady

komunalne”, o jakim mowa w art. 9n ust. 1 u.p.c.g. Konieczne jest wobec tego dokonanie wykładni językowej wspomnianego pojęcia i celowościowej interpretacji przepisu. Użyte w ww. ustawie określenie „podmiot odbierający” będzie równoważne z określeniem „podmiot, który odbiera” odpady komunalne. Zatem przepis art. 9n u.p.c.g. odnosi się do podmiotów, które faktycznie odbierają (w danym okresie sprawozdawczym) odpady od właścicieli nieruchomości. Wpis do rejestru, o którym mowa w art. 9c u.p.c.g. nie może automatycznie skutkować uznaniem wpisanego tam podmiotu jako „odbierającego odpady”. Bez wątplenia wymuszenie na przedsiębiorcach prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości składania sprawozdań, o których mowa w art. 9x u.p.c.g., jest nieuzasadnione w sytuacji, gdy takiej działalności nie prowadzą. Wymaganie od nich składania sprawozdań, a w konsekwencji wymierzanie kar pieniężnych, stanowi w opinii Sądu niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą przepisów o charakterze sankcyjnym.

Sąd w sprawie **II SA/Lu 155/14** nie podzielił stanowiska wojewody w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, iż rada gminy nie może „powielać” przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Mając na uwadze § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) przyjął, że wykluczone jest tworzenie na użytek takiego aktu normatywnego „konkurencyjnych” uregulowań względem zapisów ustawowych. Powołany przepis rozporządzenia nie wprowadza jednak zakazu powoływania w akcie normatywnym niższej rangi określeń ustawowych, nawet jeżeli prowadziłyby to, do powtórzenia w całości lub w części przepisu ustawowego. Wykluczone jest jedynie „formułowanie definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych”.

W sprawach **II SA/Lu 182/14**, **II SA/Lu 168/14**, **II SA/Lu 106/14** i **II SA/Lu 128/14** Sąd wskazał, że opłata za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej ma charakter jednostronnie narzuconej daniny publicznej. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju



opłat, regulacje uchwał w sprawach wysokości opłaty za włączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wydane na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (dalej: „u.s.g.”), art. 42 u.s.g., czy art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, czy art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 1 u.s.g. i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, uznać należało za wydane bez podstawy prawnej, podobnie, jak i pozostałe unormowania tych aktów, które pozostają z tymi przepisami w ścisłym związku. Przy czym uchylenie przez organ gminy zaskarżonych uchwał nie czyniło zbędnym wydania wyroków przez sąd w niniejszych sprawach. Przepisy zawarte w zaskarżonych rozstrzygnięciach, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, mogą mieć w dalszym ciągu zastosowanie do stanów faktycznych z okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących. Uchylenie zaskarżonej uchwały miało wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, to jest od daty wejścia w życie powołanej uchwały.

Z kolei w innej sprawie **II SA/Lu 641/14** podniesiono, że art. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.) nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego, ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez konkretnego wskazywania ich w regulaminie.

Poza tym uregulowania techniczne dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych zwarte w regulaminie, nie mogą być zbyt ogólnikowe i niejasne, bowiem pozostawiać w istocie będą nieograniczone pole do możliwości odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Brak jakichkolwiek konkretnych wskazań w tym zakresie oraz parametrów sprawia, że uregulowanie to nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej ujętej w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W tej sprawie Sąd przyjął także, że postanowienia regulaminu w zakresie w jakim określają obowiązek zawarcia wyłącznie umowy na czas określony z odbiorcą posiadającym

ograniczony czasowo tytuł do nieruchomości oraz obowiązek uprawdopodobnienia faktu korzystania z nieruchomości przez osobę niedysponującą tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, są sprzeczne z art. 6 ust. 4 ustawy. Termin na jaki zawierana jest umowa powinna regulować sama umowa, a nie regulamin.

Niedopuszczalna jest też subdelegacja gminy na przedsiębiorstwo kompetencji do określenia wzoru wniosku o przyłączenie do sieci, bowiem analizowana ustawa nie przewiduje takiej możliwości.

## **10. Sprawy z zakresu składowania i zbierania odpadów**

Zagadnienia dotyczące postępowania w sprawie odpadów w myśl ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) rzadko stają się przedmiotem rozważań tutejszego Sądu. W analizowanym roku na uwagę zasłużyły dwie sprawy w tym zakresie: **II SA/Lu 921/14** i **II SA/Lu 604/14**.

W pierwszej z nich **II SA/Lu 921/14** zauważono, że nie ma podstaw do wydania - na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach – decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nakazu posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (...), w sytuacji, gdy nie stwierdzono składowania na działce tego rodzaju materiałów czy substancji. Warunkiem uznania danej substancji za odpad jest jego zbędność lub szkodliwość uzasadniająca jej usunięcie. Dodatkowo należy wskazać, że ocena jakości w analizowanej sprawie nawiezionej ziemi i jej ewentualnego szkodliwego wpływu na środowisko może być przedmiotem postępowania toczącego się w trybie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Aspekt podmiotowy postępowania w przedmiocie zbierania, składowania, czy przetwarzania odpadów pojawił się w sprawie **II SA/Lu 604/14**. Sąd wyjaśnił, że ustawodawca w art. 170 ustawy o odpadach w sposób istotny ograniczył możliwy krąg stron postępowania w sprawie dotyczącej zbierania odpadów, wskazując, że nie należą do nich właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzone

zbieranie, przetwarzanie lub wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów. Ograniczył tym samym w istotny sposób zastosowanie w tym przypadku przepisu art. 28 k.p.a. Przymiot strony w takim postępowaniu służy zatem wyłącznie wnioskodawcy, a jeżeli nie jest on właścicielem nieruchomości, na której będzie prowadzona ta działalność, to także właścicielowi tej nieruchomości, ale już nie właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, nawet jeżeli byłby on narażony na oddziaływania wynikające z wykonywania takiej działalności.

## **11. Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego**

Interes prawny determinujący status strony w postępowaniu administracyjnym wynika - co do zasady - z norm prawa materialnego, które decydują o konieczności uzyskania przez konkretną osobę w konkretnej sytuacji faktycznej rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują jego treść (art. 28 k.p.a.).

W sprawie **II SA/Lu 633/14** interes prawny skarżącej wynikał z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 613, dalej: „P.g.g.”). Wiązał się on z zawarciem umowy o ustanowienie użytkownika górniczego w celu rozpoznawania złoża węgla kamiennego oraz uzyskaniem przez skarżącą koncesji, na mocy której uprawniona została do rozpoznawania złoża węgla kamiennego w rejonie. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 1a P.g.g. ustanowienie użytkownika górniczego następuje w drodze umowy, która staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji.

Uzyskanie decyzji środowiskowej było natomiast warunkiem niezbędnym dla ubiegania się przez skarżącą o otrzymanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża a w dalszej kolejności, po otrzymaniu koncesji, podjęcia jego eksploatacji. Pozyskanie tej decyzji jest więc integralną fazą postępowania zmierzającego do otrzymania przez skarżącą aktu administracyjnego przyznającego tej spółce prawo do tego samego złoża, do którego skarżąca ma prawo korzystania w ramach użytkownika górniczego.

Zatem aby być stroną w postępowaniu administracyjnym wystarczy, iż postępowanie dotyczy interesu prawnego danego podmiotu, nie musi natomiast dojść do jego naruszenia. Dodać przy tym należy, że interes prawny w tym postępowaniu dla skarżącej

spółki wynika również z przepisu, gwarantującego jej prawo własności do wzniesionych przez nią na obszarze złoża obiektów, urządzeń i infrastruktury, które tylko ona w trakcie użytkowania górniczego może usunąć (art. 16 ust. 3 P.g.g.).

## 12. Sprawy z zakresu ochrony lasów

Niewiele spraw w powyższym zakresie odnotowano w analizowanym roku. Na szczególną uwagę zasługuje jednak sprawa **II SA/Lu 215/15**, w której wskazano, że art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.) oznacza, że zmiana lasu na użytek rolny dopuszczalna jest jedynie w sytuacji, gdy po stronie właściciela lasu występuje ważna potrzeba życiowa, której niezaspokojenie stanowiłoby zagrożenie dla egzystencji właściciela lasu i jego rodziny. Konstrukcja powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że stosujący ją organ działa w warunkach uznania administracyjnego. Oznacza to, że organ, rozpoznając wniosek o zmianę lasu na użytek rolny, każdorazowo, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy, samodzielnie ocenia, czy zaistniały szczególnie uzasadnione potrzeby właściciela lasu, będące jedyną przesłanką udzielania zezwolenia na tę zmianę. Przy czym, to do wnioskodawcy należy wykazanie istnienia po jego stronie ww. szczególnej potrzeby. Przyznany organowi jednak luz decyzyjny nie oznacza możliwości swobodnego, niczym nie ograniczonego rozstrzygnięcia. Przeciwnie, organ związany jest szeregiem dyrektyw interpretacyjnych, z których najważniejszą jest zasada trwałości lasu. Poza tym w świetle przesłanki udzielenia zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny, związanej wyłącznie z sytuacją właściciela lasu, nie ma znaczenia, czy planowana przez skarżących inwestycja jest inwestycją celu publicznego i czy jest korzystna z punktu widzenia sfery ochrony gatunkowej roślin i zwierząt.

Na tle powyższego zagadnienia została wyjaśniona także kwestia stron postępowania w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny. Sąd wskazał bowiem, że biorąc pod uwagę art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, jedyną przesłanką udzielenia zezwolenia na zmianę lasu stanowiącego prywatną własność na użytek rolny jest wystąpienie szczególnej potrzeby właściciela lasu, to nie ulega

wątpliwości, że jedynie właściciel lasu ma interes prawny w tym postępowaniu.

### **13. Sprawy z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych**

W sprawie **II SA/Lu 799/14**, podniesiono, że z art. 12 ust. 16 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.) wynika, że właściwy organ może - nie musi - umorzyć całość należności z tytułu opłaty rocznej, jeżeli zostaną spełnione łącznie określone w tym przepisie warunki. Powyższy przepis odwołuje się do konstrukcji tzw. uznania administracyjnego, to zaś oznacza uznaniowy charakter decyzji, a wybór sposobu załatwienia wniosku strony o umorzenie należności z tytułu opłaty rocznej zależy wyłącznie od woli organu właściwego nawet wtedy, gdy w sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające jego uwzględnienie, z tym jednak zastrzeżeniem, iż nie może to oznaczać dowolności podjętego rozstrzygnięcia. Wydanie decyzji musi bowiem zostać poprzedzone wyjaśnieniem całokształtu okoliczności sprawy w sposób umożliwiający dokonanie oceny między innymi sytuacji dochodowej i majątkowej podmiotu obciążonego obowiązkiem ponoszenia wspomnianych opłat, a także innych okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie żądania umorzenia opisanych należności publicznoprawnych.

Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na organy administracji w sprawach rozpoznawanych na podstawie art. 12 ust. 16 powołanej ustawy, obowiązku szczegółowego badania wysokości dochodów województwa i wyliczania wpływu ewentualnego umorzenia na wysokość kwot, jakimi organ dysponuje na cele określone w art. 22 c tej ustawy. W ocenie Sądu, takie działanie byłoby nieracjonalne, mając na uwadze zmienną i niepewną wysokość – w przyszłości – wspomnianych opłat. Organy administracji, z oczywistych względów, nie mogą znać przyszłych dochodów województwa.

## 14. Zagadnienia procesowe

### Zagadnienia z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego

W sprawie **II SAB/Lu 283/14** Sąd wskazał, że co do zasady ustawodawca nie wyłączył możliwości stwierdzenia przez sąd administracyjny przewlekłości w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, które zakończyło się decyzją administracyjną wydaną wiele lat przed złożeniem skargi do sądu na przewlekłość. Badanie istnienia przesłanek przewlekłości postępowania administracyjnego nie może jednak obejmować okresu do momentu wprowadzenia instytucji przewlekłości tego postępowania do porządku prawnego, a więc od dnia 11 kwietnia 2011 r. Stanowisko to jest zgodne z wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasadą zakazu wstecznego działania prawa. Odmienny pogląd prowadziłyby do stosowania środków prawnych przewidzianych w ustawie procesowej do stanów faktycznych „zamkniętych” na długo przed wprowadzeniem do porządku prawnego instytucji skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracyjny, w sytuacji braku normy prawnej pozwalającej na takie retroaktywne działanie norm procesowych ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zob. art. 3 tej ustawy).

W sprawie **II SA/Lu 1126/14** Sąd, dokonując wykładni art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.), dotyczącego zawieszenia postępowania w sytuacji, gdy jego rozstrzygnięcie zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia innego zagadnienia, dotyczy tylko takiego zagadnienia, które jest istotne z punktu widzenia realizacji celu postępowania sądowoadministracyjnego i które ma bezpośredni wpływ na wynik tego postępowania. Przepis ten ma zastosowanie tylko wówczas, gdy sąd orzekający nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia, jakie wyłoniło się lub powstało w toku postępowania sądowego. Może być to wyłącznie

takie zagadnienie, którego rozstrzygnięcie jest niezbędne, by sformułować wypowiedź, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem. Brak jest podstaw do zawieszenia postępowania w sytuacji, gdy sąd jest w stanie samodzielnie dokonać koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy ustaleń.

Postanowieniami wydanymi w sprawach **II SA/Lu 1028/14** i **II SA/Lu 1029/14** Sąd odrzucił złożone w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. skargi o wymierzenie grzywny za niewykonanie wyroków uwzględniających skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W sprawach tych uznano bowiem, że strona skarżąca nie spełniła warunku skutecznego wniesienia skargi w ww. trybie, tj. warunku uprzedniego pisemnego wezwania właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Sąd zwrócił uwagę, że w świetle art. 286 p.p.s.a. początek biegu terminu załatwienia sprawy po wydaniu wyroku sądu rozpoczyna się dopiero od dnia doręczenia organowi akt sprawy wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia sądu. W ocenie WSA w Lublinie z wykładni językowej i celowościowej art. 154 § 1 w związku z art. 286 p.p.s.a. wynika zatem, że warunkiem dopuszczalności skargi na niewykonanie wyroku sądu uwzględniającego skargę na bezczynność jest pisemne wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku, dokonane po doręczeniu organowi akt sprawy wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia sądowego. W powołanych sprawach przedmiotowe wezwania zostały natomiast złożone przez stronę skarżącą przed dniem doręczenia orzeczenia.

W sprawie **II SA/Lu 456/14** Sąd stwierdził, że nie ma podstaw prawnych do zasądzenia przez sąd administracyjny wynagrodzenia za reprezentowanie strony kuratorowi ustanowionemu przez sąd opiekuńczy w trybie art. 184 § 1 k.r.o. na wniosek organu administracji zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. Organem właściwym do rozpoznania takiego wniosku jest organ, który wystąpił z takim wnioskiem, a nie sąd administracyjny.

## Zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego

W sprawie **II SAB/Lu 177/14** Sąd stwierdził, że organ wadliwie pozostawił wniosek o przyznanie zasiłku rodzinnego bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. W powołanym przepisie chodzi bowiem tylko o takie braki formalne, które są niezbędne do nadania podaniu biegu i które wynikają z obowiązujących przepisów. Jeśli natomiast strona nie wykonała wezwania do przedłożenia materiałów dowodowych, nie zaś wezwania do uzupełnienia braków formalnych, to organ ma obowiązek ocenić zebrany materiał dowodowy i wydać orzeczenie merytoryczne, a nie pozostawiać wniosek bez rozpoznania.

W sprawie **II SAB/Lu 45/15** Sąd stwierdził, że pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutki w postępowaniu musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu, po myśli art. 33 § 2 k.p.a. Informacja ta zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.) musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy. Stosownie bowiem do art. 33 § 3 zd. 1 k.p.a. pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Zauważyć jednak należy, że organ musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej konkretnej sprawie. Przez akta, o których mowa w art. 33 § 3 k.p.a. należy bowiem rozumieć akta konkretnego postępowania administracyjnego. Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika do wszystkich spraw, w tym także spraw, które w przyszłości mogą być przedmiotem postępowań (w ramach pełnomocnictwa ogólnego), to pełnomocnik jest zobligowany złożyć uwierzytelniony odpis tego pełnomocnictwa do akt każdej z prowadzonych spraw.

W sprawie **II SA/Lu 166/15** dotyczącej uchybienia terminu do wniesienia odwołania organ administracji, mimo że uznał, iż strona skarżąca nie jest stroną postępowania w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew rosnących w pasie drogowym na wysokości działki, stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania, czym w sposób istotny naruszył dyspozycję art. 134 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie oraz dyspozycję art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie. Sąd wskazał, że uznanie przez



organ braku po stronie skarżącej interesu prawnego w postępowaniu przy jednoczesnym stwierdzeniu uchybienia przez nią terminu do wniesienia odwołania oraz przyjęcie za wystarczający dowód doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej niepodpisanej adnotacji o dacie doręczenia tej decyzji, stanowi nie tylko naruszenie dyspozycji wskazanych przepisów, ale również naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 136 k.p.a.

W innej sprawie **II SA/Lu 427/14** podniesiono, że argumenty dotyczące braku winy strony skarżącej w uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, pozostają bez znaczenia w ramach kontroli postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu. Podlegałyby one ocenie jedynie w razie złożenia przez skarżącą wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 836/14** wyrażono pogląd, że jeżeli w zaskarżonej decyzji wskazano imiona i nazwiska członków składu orzekającego kolegium, którzy brali udział w rozstrzygnięciu sprawy oraz ich stanowiska służbowe, to okoliczność, że obok nieczytelnych własnoręcznych podpisów nie wskazano imion i nazwisk tych osób, nie oznacza, że decyzja nie spełnia warunków określonych w art. 107 § 1 k.p.a. Podpis na decyzji administracyjnej musi być własnoręczny, nie ma natomiast wymogu, by był czytelny. Wystarczające jest, aby własnoręczne – nawet nieczytelne podpisy (parafy) osób, które decyzję wydały, były umieszczone w treści decyzji, w której wskazano imiona, nazwiska i stanowiska służbowe osób podpisujących.

W sprawie **II SA/Lu 318/15** Sąd stwierdził, że wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwe w sprawach, które nie są rozpoznawane w ramach tzw. uznania administracyjnego. Przepis ten nie może więc stanowić podstawy do uchylecia lub zmiany decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż orzekając w tym przedmiocie w trybie art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r., organ nie działa w zakresie uznania administracyjnego, a więc nie ma swobody wyboru sposobu rozstrzygnięcia.

W sprawie **II SA/Lu 1198/14** Sąd wskazał, że przepisy ustawy nie wprowadzają ograniczenia co do możliwości ponawiania przez dłużnika alimentacyjnego wniosku o umorzenie jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Z uwagi na charakter tego żądania trudno mówić w takim przypadku o zaistnieniu przeszkody do orzekania, określonej w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (sprawa już uprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną). Podkreślenia wymaga bowiem, że przesłanki umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego mogą być odnoszone każdorazowo do zmieniających się okoliczności dotyczących sytuacji osobistej, zdrowotnej czy majątkowej strony, będących okolicznościami nowymi w sprawie, które pozwalają na ponowną ocenę, czy w zmienionej sytuacji wnioskodawcy ziściły się przesłanki umożliwiające udzielenie mu ulgi w spłacie należności. Oznacza to więc, że nie można – co do zasady – wyłączyć dopuszczalności merytorycznego rozpoznania kolejnego wniosku dłużnika alimentacyjnego o umorzenie należności wynikających ze świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego.

W sprawie **II SA/Lu 892/14**, w której Sąd kontrolował decyzję organu administracji architektoniczno-budowlanej wydaną w oparciu o dyspozycję art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji zezwalającej spółdzielni mieszkaniowej na prowadzenie robót budowlanych polegających na dociepleniu elewacji w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, wyrażono pogląd, że doręczenie decyzji organu pierwszej instancji bezpośrednio stronie, z pominięciem jej pełnomocnika, nie może być utożsamiane z brakiem doręczenia. Fakt doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej stronie, a nie jej pełnomocnikowi, w sytuacji, gdy nie pociągnęło to za sobą negatywnych dla niej skutków, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, stanowi wprawdzie naruszenie przepisu art. 40 § 2 k.p.a., ale nie ma wpływu na wynik sprawy.

W wielu sprawach (**II SAB/Lu 260/14**, **II SA/Lu 1201/14**, **II SA/Lu 1159/14**, **II SA/Lu 149/15**) Sąd odnosił się do relacji postępowania sądoadministracyjnego i administracyjnych postępowań nadzwyczajnych. Sąd wskazywał na niedopuszczalność wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego

dotyczącego decyzji, co do której toczy się postępowanie sądownoadministracyjne i podkreślał, że w takiej sytuacji organ powinien na podstawie art. 149 § 3 k.p.a. wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, ewentualnie wszcząć je i zawiesić do czasu wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd.

W sprawie **II SA/Lu 24/15** Sąd podkreślił, że w świetle art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a., a także z przepisów działu IX k.p.a., w tym z art. 262 § 1 k.p.a., wynika, że co do zasady poniesienie kosztów postępowania administracyjnego jest ustawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie, zaś stroną obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony bądź zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Wyjątek od tej zasady wprowadzono w sprawach, których przedmiotem jest zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W tych sprawach, stosownie do treści art. 140 ust. 6 u.g.n., koszty postępowania ponosi odpowiednio Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów odszkodowanie jest zwracane. Żadna z tych norm prawnych, jak wskazał Sąd, nie zawiera podstawy do przyznania przez organ administracji zwrotu kosztów postępowania między stronami. Z art. 140 ust. 6 u.g.n. wynika jedynie, że koszty postępowania zakończonego decyzją o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości ponosi nie organ prowadzący postępowanie, ale ten podmiot publiczny, któremu odszkodowanie jest zwracane. Zdaniem Sądu, również z art. 262 § 1 k.p.a. nie wynika obowiązek przyznania na rzecz strony od gminy kosztów sporządzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej. Przepis ten zawiera jedynie enumeratywne wyliczenie przypadków, w których koszty postępowania obciążają nie organ prowadzący postępowanie, ale stronę. W związku z tym Sąd podkreślił, że skoro sporządzenie dokumentacji geodezyjno-prawnej wywłaszczonej nieruchomości nastąpiło z inicjatywy strony, a nie organu, to nawet gdyby przyjąć, że poniesiony przez nią koszt sporządzenia tej dokumentacji podlega zaliczeniu do kosztów postępowania w rozumieniu art. 263 § 2 k.p.a., to brak jest podstawy prawnej do przyznania zwrotu tego kosztu od gminy na rzecz strony. Nie zmienia tego fakt, iż dokumentacja geodezyjno - prawna sporządzona została w toku postępowania o zwrot wywłaszczonej

nieruchomości i została wykorzystana dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych sprawy.

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

#### **1. Sprawy dotyczące dróg, kolei, lotnictwa i żeglugi**

W sprawie **III SA/Lu 575/13** (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 roku) Sąd ustalił, że skarżący miał zezwolenie jedynie na wykonywanie przewozu regularnego specjalnego. Organy przyjęły, że skarżący wykonywał przewóz regularny, którego nie dotyczyło zezwolenie. Ustalenie takie jest wynikiem prawidłowej oceny skutków dla charakteru przewozu zabrania przez skarżącego pasażera (kontrolującego), który nie należał do grupy osób uprawnionych do korzystania z przewozu specjalnego. W ten sposób przejazd wykonywany przez skarżącego stracił charakter przewozu niepublicznego, z którego może korzystać określona grupa osób, z wyłączeniem innych osób. Skarżący w czasie kontroli wykonywał zatem przewóz regularny bez wymaganego zezwolenia, co zgodnie z załącznikiem nr 3 do ustawy (Lp. 2.1) podlega karze pieniężnej w wysokości 8.000 zł.

Jednakże skutkiem takiego ustalenia jest brak podstawy do wymierzenia kary pieniężnej w wysokości 3.000 zł za wykonywanie przewozu regularnego z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu dotyczących ustalonej trasy przejazdu lub wyznaczonych przystanków. Warunki te zostały bowiem określone w zezwoleniu na wykonywanie przewozu regularnego specjalnego. Z oczywistych względów warunki te nie mogą określać ram przewozu regularnego, na wykonywanie którego skarżący nie miał w ogóle zezwolenia. Nie jest też możliwe przyjęcie, że skarżący wykonywał bez zezwolenia przewóz regularny tylko w momencie kiedy zabrał z przystanku kontrolującego i pobrał od niego pieniądze za przejazd, a następnie kontynuował przewóz regularny specjalny zatrzymując się na przystankach nie ujętych w rozkładzie jazdy. Ustalenie, że skarżący uczynił przewóz publicznym i wykonywał bez zezwolenia przewóz regularny dotyczyć powinno całej trasy

przewozu. Wymierzenie w takich okolicznościach kary pieniężnej na podstawie załącznika nr 3 do ustawy (Lp. 2.1) nastąpiło z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

W sprawie **III SA/Lu 699/13** (wyrok z dnia 27 listopada 2014 r.) Sąd stwierdził, że w sytuacji kiedy przedsiębiorca posiadający licencję na wykonywanie transportu drogowego taksówką, wykonuje ten transport na obszarze nieobjętym licencją, to wówczas dochodzi do wykonywania transportu taksówką bez wymaganej licencji, a nie do wykonywania zarobkowego okazjonalnego przewozu osób bez licencji na wykonywanie transportu drogowego. Przy tym jednak obydwie te przypadki stanowią naruszenie warunków przewozu drogowego (art. 92a ust. 1 i 6 u.t.d.) polegające na wykonywaniu transportu drogowego bez wymaganej licencji (Lp. 1.1. załącznika nr 3 do ustawy).

W sprawie **III SA/Lu 1056/14** (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r.) Sąd zauważył, że odpowiedzialność przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. nie jest uzależniona od winy i dla jej ustalenia wystarczające jest stwierdzenie samego faktu naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz jest następstwem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Istotą kary, o której mowa w art. 92a ust.1 u.t.d., jest przymuszenie podmiotu wykonującego przewóz drogowy do respektowania nakazów i zakazów wynikających z przepisów prawa. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego i przypisanych im wysokości kar pieniężnych zawarty został w załączniku nr 3 do ustawy. Określone w tym załączniku kary pieniężne zostały ustalone w sposób sztywny, co powoduje, że ich wysokość nie została pozostawiona uznaniu organów.

Powyższe oznacza, że decyzja o nałożeniu kary ma charakter decyzji związanej i wobec stwierdzenia naruszenia obowiązków lub warunków wykonywania przewozu drogowego, organ co do zasady zobowiązany jest do ustalenia kary pieniężnej w wysokości określonej w załączniku i nałożenia jej w wysokości wynikającej z art. 92a ust. 2 i 3 u.t.d. Wyłączenie odpowiedzialności danego podmiotu możliwe jest jedynie na podstawie art. 92c ustawy.

W sprawie **III SA/Lu 938/14** (wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r.) Sąd stwierdził, że przesłanki egzoneracyjne określone

w przepisie art. 92c u.t.d. nie odnoszą się do zachowania przedsiębiorcy, jego działań lub działań osób, którymi posługuje się przy prowadzeniu działalności, jak i organizacji pracy przedsiębiorstwa, lecz do sytuacji wyjątkowych, których profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy przy zachowaniu należytej staranności i przezorności nie był w stanie racjonalnie przewidzieć. Chodzi tylko i wyłącznie o zdarzenia nieoczekiwane i nadzwyczajne, a nie związane z niewłaściwą organizacją pracy przedsiębiorstwa transportowego. Przedsiębiorca jest bowiem zobowiązany do takiego zorganizowania pracy przedsiębiorstwa transportowego, aby w przyjętym modelu i schemacie jego działania, uwzględnione zostały wszystkie określone w przepisach obowiązującego prawa zasady dotyczące prowadzenia tego rodzaju działalności. Oznacza to, że przedsiębiorca z jednej strony powinien organizować pracę kierowcy w taki sposób, aby zadania przewozowe powierzone kierowcy nie kolidowały jednocześnie z możliwością ich wykonania w zgodzie z obowiązującymi normami czasu pracy kierowców. Z drugiej zaś strony na przedsiębiorcy ciąży obowiązek nadzoru i kontroli w zakresie czasu jazdy jego kierowców, odbierania przez prowadzących pojazdy przerw i odpoczynków.

W sprawie **III SA/Lu 1031/14** (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r.) Sąd wskazał, że ogólne pojęcie warunków technicznych pojazdów wynika z treści art. 66 ust. 1 P.r.d. Według tego przepisu, zamieszczonego jako pierwszy w rozdziale zatytułowanym „Warunki techniczne pojazdów”, pojazd uczestniczący w ruchu ma być tak zbudowany, wyposażony i utrzymany, aby korzystanie z niego odpowiadało szeregowi wymagań opisanych w dalszej części art. 66 ust. 1 P.r.d. Zatem już z treści podstawowego przepisu art. 66 ust. 1 P.r.d. można odczytać, że warunki techniczne pojazdów dotyczą nie tylko budowy pojazdów, ale także ich wyposażenia, a nawet utrzymania.

Powyższe okoliczności świadczą niewątpliwie o szerszym normatywnym zakresie pojęcia „warunków technicznych pojazdów”, niż mogłoby to wynikać z próby wykładania tego pojęcia, tylko z użyciem znaczeń pochodzących z języka potocznego.

W opinii Sądu orzekającego wykładnia ograniczona do użycia znaczenia omawianego pojęcia „warunków technicznych pojazdów” jako pochodzącego tylko z języka potocznego jest

w gruncie rzeczy wykładnią prima facie i nie może być prawidłowa, bowiem nie zawsze pojęcia języka prawnego odpowiadają pojęciom języka potocznego.

Można zatem stwierdzić, że warunkami technicznymi pojazdów w rozumieniu przepisów Prawa o ruchu drogowym (rozdział 1 w dziale III) są wszelkie warunki odnoszące się do budowy, wyposażenia i utrzymania pojazdów uregulowane w art. 66 i w art. 66a P.r.d., a także w przepisach rozporządzeń wykonawczych do ustawy wydanych na podstawie upoważnień ustawowych, zamieszczonych w art. 66 i w art. 66a P.r.d.

W sprawie **III SA/Lu 415/14** (wyrok z dnia 18 listopada 2014 r.) Sąd wyraził pogląd, że osoba, która nabyła tytuł własności pojazdu na skutek spadkobrania nie może być obciążona obowiązkiem zapłaty kosztów wymienionych w art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym, ponieważ obowiązek zapłaty kosztów nie wchodzi w skład spadku po osobie, która była właścicielem pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi. Obowiązek ten wynika bowiem ze stosunku administracyjnoprawnego powstałego na skutek wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi. W relacji między powiatem, do którego zadań należy prowadzenie parkingu strzeżonego dla usuniętych pojazdów, oraz właścicielem usuniętego pojazdu nie ma żadnych elementów stosunku cywilnoprawnego, które pozwalałyby stwierdzić, że obowiązek zapłaty kosztów wymienionych w art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym, za jakikolwiek okres, byłby obowiązkiem cywilnoprawnym. Wyrazem tego jest treść omawianego przepisu, gdzie przewiduje się orzeczenie o kosztach w drodze decyzji administracyjnej.

W sprawie **III SA/Lu 903/14** (wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r.) Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o kierujących pojazdami, kierujący pojazdem silnikowym podlega badaniom psychologicznym w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Stosownie zaś do art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy, starosta wydaje decyzję administracyjną o skierowaniu kierowcy na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jeżeli kierowca przekroczy liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenia

przepisów ruchu drogowego. Decyzję taką starosta wydaje m.in. na wniosek organu kontroli ruchu drogowego (art. 99 ust. 2 pkt 2).

Powyższa regulacja wprowadza obowiązek skierowania kierowcy na badania psychologiczne w razie stwierdzenia, że na skutek dokonanych naruszeń przepisów ruchu drogowego, suma przypisanych za te naruszenia punktów karnych przekroczyła 26. Decyzja wydana na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących pojazdami jest decyzją o charakterze związanym. Powołany przepis nie przyznaje staroście uprawnień do podjęcia innego rozstrzygnięcia.

## 2. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej

W sprawie **III SA/Lu 433/13** (wyrok z dnia 26 listopada 2013 r.) Sąd podzielił stanowisko organów orzekających, że udział Stowarzyszenia w postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych lub regularnych specjalnych przewozów osób na trasie Lublin-Warszawa konkurencyjnemu przewoźnikowi, wskazuje na realizację partykularnych interesów Stowarzyszenia, bądź jego członków, którzy mogą być zainteresowani negatywnym dla strony postępowania rozstrzygnięciem. Ponadto członkowie ci, po uwzględnieniu wniosku w trybie art. 31 § 2 k.p.a. mogą wejść w posiadanie ważnych informacji o konkurencyjnej firmie (poprzez dostęp do akt sprawy), do których nie mieliby dostępu w innych warunkach.

Interes społeczny, o jakim mowa w art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., nie może być rozumiany jako zinstytucjonalizowana forma popierania partykularnych interesów członków organizacji społecznej.

W sprawie **III SA/Lu 219/15** (wyrok z dnia 7 maja 2015 r.) Sąd uznał, że art. 59 pkt 4 ustawy o grach hazardowych nie może być co do zasady interpretowany rozszerzająco. Zastosowanie wskazanego przepisu do dwóch różnych okresów niewykonywania działalności (rozdzielonych okresem jej wykonywania) i ich złączenie tak, aby powstał okres dłuższy niż 6 miesięcy, jest dokonaniem interpretacji rozszerzającej. Interpretacja taka jest niedopuszczalna, bowiem prowadzi do zmiany charakteru przepisu art. 59 ust. 4 ustawy o grach hazardowych, który jest przepisem



precyzyjnie regulującym przypadki, w jakich możliwe jest cofnięcie zezwolenia (koncesji).

W sprawie **III SA/Lu 438/15** (wyrok z dnia 7 maja 2015 r.) Sąd wywiódł, że niewykonywania działalności przez skarżącą w jednym z punktów gier przez okres przekraczający 6 miesięcy, nie można w żaden sposób łączyć ze skutkami nowej ustawy o grach hazardowych, uniemożliwiającej prowadzenie gier o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry. Przyczyny powodujące niewykonywanie działalności przez skarżącą są rezultatem przyjętego przez nią sposobu zarządzania i kierowania interesami majątkowymi przedsiębiorstwa i nie wynikają ze skutków prawnych wprowadzenia nowych uregulowań ustawowych.

Takie samo stanowisko wyrażono w sprawach o sygn. akt: **III SA/Lu 709/15, III SA/Lu 657/15, III SA/Lu 680/15.**

W sprawie **III SA/Lu 300/15** Sąd stwierdził, że przepis art. 59 pkt 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych zawiera normę analogiczną do przepisu art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych. Ustawa o grach hazardowych w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy przedłużyła okres, po którym organ ma obowiązek cofnąć zezwolenie. Z treści poprzednio obowiązującego przepisu wynikało, że organ udzielający zezwolenia, w drodze decyzji, cofa zezwolenie w całości lub części, w przypadku zawieszenia prowadzonej działalności przez okres dłuższy niż 3 miesiące, chyba, że zawieszenie takie jest następstwem działania siły wyższej. Porównanie treści obu unormowań wskazuje, że nowa regulacja jest korzystniejsza w skutkach dla skarżącej, ze względu na wydłużenie okresu zaprzestania lub niewykonywania działalności z 3 do 6 miesięcy.

Sąd wywiódł, że niewykonywania działalności przez skarżącą w punkcie gier przez okres przekraczający 6 miesięcy, nie można w żaden sposób łączyć ze skutkami nowej ustawy o grach hazardowych, uniemożliwiającej prowadzenie gier o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry. Przyczyny powodujące niewykonywanie działalności przez skarżącą są rezultatem przyjętego przez nią sposobu zarządzania i kierowania interesami majątkowymi przedsiębiorstwa i nie wynikają ze skutków prawnych wprowadzenia nowych uregulowań ustawowych.

W sprawie **III SA/Lu 405/15** (wyrok z dnia 7 maja 2015 r.) Sąd ustalił, że skarżąca nie rozpoczęła działalności w jednym z punktów gier. Z decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie wynika, że nieprzekraczalnym terminem rozpoczęcia działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych był dzień 29 sierpnia 2009 r. Skoro skarżąca w tym terminie nie rozpoczęła działalności we wskazanym punkcie gier, nie może jej nadal prowadzić na dotychczasowych zasadach po wejściu w życie ustawy o grach hazardowych. Ustawa ta nie przewiduje bowiem takiej możliwości. Zgodnie z art. 48 ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy zezwolenie skarżącej wygasło w tej części.

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

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 377/14** Sąd stwierdził, nawiązując do ugruntowanej linii orzeczniczej, że dyrektywy interpretacyjne służące właściwemu zastosowaniu instytucji wymeldowania oznaczają, że:

- istotą ewidencji ludności jest dokumentowanie faktów co do pobytu danej osoby pod określonym adresem, a nie ustalanie uprawnień do korzystania z lokalu, czy tym bardziej rozstrzyganie sporów na tym tle;
- zameldowanie jest tylko czynnością rejestracyjną potwierdzającą fakt przebywania danej osoby pod określonym adresem;
- zameldowanie i wymeldowanie powinno odzwierciedlać rzeczywisty stan rzeczy, czemu sprzeciwia się utrzymywanie fikcji meldunkowej;
- podstawowa dla wymeldowania przesłanka opuszczenia miejsca stałego (czasowego) pobytu jest spełniona wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne;
- trwałość opuszczenia lokalu oznacza przebywanie poza miejscem stałego zameldowania z równoczesnym zerwaniem związków z lokalem dotychczasowym i założeniem w nowym miejscu ośrodka osobistych i majątkowych interesów;
- o kwalifikacji pobytu danej osoby w konkretnym lokalu mieszkalnym decyduje nie tylko treść jej oświadczeń, ale przede wszystkim całościowa okoliczność faktycznych sprawy wykazujących, jaki jest rzeczywisty zamiar osoby podlegającej obowiązkowi meldunkowemu;

- rezygnacja z przebywania w określonym lokalu może nastąpić w sposób wyraźny, bądź dorozumiany – przez zachowanie, które nie wyraża woli stałego przebywania w miejscu, w którym dotychczas koncentrowały się sprawy życiowe danej osoby.

Sąd wyjaśnił również, że z dyrektyw tych płynie podsumowująca konkluzja, że wymeldowanie powinno nastąpić w sytuacji, w której osoba fizyczna nie przebywa w lokalu mieszkalnym, w którym miała zorganizowane centrum życiowe, a nieprzebywanie to jest wynikiem woli tej osoby.

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 805/14** Sąd wskazał, że sam fakt ciągłego przebywania w domu pomocy społecznej, w związku z niepełnosprawnością i koniecznością uzyskania pomocy w codziennym funkcjonowaniu sam w sobie nie musi przesądzać o tym, że osoba skierowana do domu pomocy społecznej opuściła swoje dotychczasowe miejsce pobytu trwale z zamiarem nieprzebywania już w tym miejscu. Należy w takim przypadku ocenić, czy okoliczności zmieniające się w związku z upływem czasu przemawiają za ustaleniem, że przebywający w domu pomocy społecznej trwale opuścił swoje dotychczasowe miejsce pobytu stałego. Na przykład długotrwały pobyt w domu pomocy społecznej, któremu towarzyszy zmiana stosunków osobistych i rodzinnych, która uniemożliwia zamieszkanie podopiecznego z osobami pozostałymi w lokalu będzie świadczyć o trwałym opuszczeniu miejsca stałego zameldowania. Okolicznością, która może dawać podstawę do oceny charakteru opuszczenia miejsca pobytu jako nietrwałego jest utrzymywanie w lokalu centrum życiowego przez zachowanie więzi, na przykład przez regularne, choćby krótkotrwałe, powroty do lokalu nawet w dużych wielomiesięcznych odstępach czasu.

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 545/14** Sąd oddalając skargę na decyzję w przedmiocie wymeldowania z pobytu stałego wyjaśnił, że opuszczenie lokalu związane jest z zerwaniem związków z lokalem dotychczasowym i skoncentrowaniem swych spraw życiowych w innym miejscu. Co do zasady opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu powinno być wynikiem dobrowolnej decyzji osoby zameldowanej. Jednakże w pewnych przypadkach wola osoby zameldowanej nie ma wpływu na wydanie decyzji o wymeldowaniu z pobytu stałego.

#### 4. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

W wyroku z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt **III SA/Lu 765/14** Sąd stwierdził, że z przepisów regulujących prowadzenie ewidencji gruntów i budynków wynika, że ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Dla obywateli i organów państwowych moc wiążącą mają tylko dane dotyczące opisu gruntów (ich położenia, konturu granic, rodzaju użytków, itp.). Ewidencja nie rozstrzyga natomiast żadnych sporów do gruntów, zaś organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji. Ochronie i rejestracji praw podmiotowych służą natomiast księgi wieczyste, a spory na tle własności i sposobu korzystania z nieruchomości mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi lub w innych odrębnych postępowaniach. Tego rodzaju stanowisko wyrażono również w sprawach sygn. akt **III SA/Lu 58/15** oraz **III SA/Lu 536/15**.

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 1147/14** Sąd podniósł, że w świetle ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne dokonuje się podziału informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków na dane o charakterze przedmiotowym (o nich mowa w art. 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 ) oraz dane o charakterze podmiotowym (art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2.), zaś przedstawiony wyżej podział znajduje odzwierciedlenie w przepisach art. 24 ust. 2-5, regulujących dostęp do informacji zawartych w operacie ewidencyjnym i wprowadzających zasadę jawności informacji, z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 24 ust. 5. W rezultacie powszechnie dostępne, bez konieczności uzasadniania tego dostępu, są jedynie informacje o gruntach, budynkach i lokalach, czyli dane przedmiotowe. Natomiast stosownie art. 24 ust. 5, dane ewidencji gruntów i budynków zawierające dane osobowe podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 (a więc także dane o miejscu zamieszkania wymienione w art. 20 ust. 2 pkt 2 oraz inne dane zawierające dane osobowe). Dane podmiotowe oraz dane podmiotowo-przedmiotowe udostępniane są jedynie na żądanie wskazanych w pkt 1 – 3 osób, w tym właścicieli gruntów i budynków. W powyższej sprawie Sąd

uznał, że informacja o numerze księgi wieczystej jest informacją o charakterze przedmiotowo-podmiotowym. Znając dokładny numer księgi wieczystej, można ustalić dane osobowe właściciela nieruchomości (a więc dane podmiotowe).

Podobny pogląd prawny wyrażono w sprawach o sygn. akt **III SA/Lu 285/13**, **III SA/Lu 828/14** oraz **III SA/Lu 596/14**. W tej ostatniej Sąd zwrócił uwagę, że rozliczenia majątkowe na tle zobowiązania pieniężnego nie stanowią źródła interesu prawnego legitymującego skarżącego do żądania wydania pełnego wypisu z rejestru gruntów i rejestru budynków.

## 5. Sprawy z zakresu edukacji

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 1142/14** Sąd podkreślił, że postępowanie w przedmiocie skreślenia ucznia z listy uczniów jest postępowaniem administracyjnym, którego tryb został uregulowany w art. 39 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki - w drodze decyzji - może dyrektor szkoły lub placówki.

Problematyka zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu placówek szkolnych stanowiła przedmiot rozważań Sądu w sprawach o sygn. akt **III SA/Lu 584/15** i **III SA/Lu 585/15**. Oddalając skargę rady gminy w obu tych sprawach, Sąd przyjął, że prawidłowym jest stanowisko organu nadzoru zawarte w rozstrzygnięciach nadzorczych, że opiniowanie, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych daje związkom zawodowym prawo do przedstawienia własnego stanowiska co do konieczności przekazania szkoły bądź warunków przekazania jeszcze przed podjęciem uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z tych względów na jednostce samorządu terytorialnego ciąży obowiązek przedstawienia związkom zawodowym założeń lub projektu uchwały do zaopiniowania na podstawie art. 19 cyt. ustawy i to niezależnie od obowiązku powiadomienia na podstawie art. 5 ust. 5 „l” ustawy o systemie oświaty. Tego rodzaju procedurze opiniowania należało poddać również uchwałę w sprawie założenia przedszkola samorządowego.

## 6. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 638/14** Sąd dokonując wykładni przepisów ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz wydanych na jej podstawie – rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej przyjął, że art. 32 ust. 1 cyt. ustawy może być traktowany jako przepis materialny prawa administracyjnego, stanowiący podstawę wydania decyzji administracyjnej pomimo tego, że przepis ten nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się organ podejmujący decyzję w przedmiocie mianowania strażaka na stanowisko służbowe. Kwestia mianowania została pozostawiona uznaniu organu, jednakże decyzja w tym przedmiocie nie może nosić cech dowolności. Organ administracyjny wydając decyzję o mianowaniu winien bowiem kierować się kryteriami służby i jej interesu oraz koniecznością sprawnego, optymalnego wykonania zadań Państwowej Służby Pożarnej.

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 446/14** Sąd stwierdził, oddalając skargę na decyzję o odmowie przyznania pomocy finansowej na budowę domu jednorodzinnego, że pomoc w zakresie zakwaterowania nie może być traktowana jako szczególny przywilej policjantów. Ratio legis tych rozwiązań stanowi zabezpieczenie prawidłowego wykonywania służby publicznej. Charakter służby funkcjonariuszy policji wymaga, aby zamieszkiwali oni możliwie jak najbliżej miejsca pełnienia służby, tak aby byli w stanie sprawnie i szybko dotrzeć do miejsca, w którym wykonują obowiązki służbowe. Pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego jako alternatywna forma wsparcia w zakresie zakwaterowania, jest ściśle związana z przesłankami udzielenia zasadniczej formy tej pomocy – przydziału lokalu mieszkalnego.

W sprawie oznaczonej sygn. akt **III SA/Lu 941/14** Sąd uznał, że pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość nie jest uprawnieniem, które przysługuje każdemu policjantowi tylko z tego tytułu, że jest funkcjonariuszem. Z przepisu art. 94 ust. 1 ustawy o Policji wynika bowiem, że pomoc finansowa przysługuje tylko wówczas, jeżeli policjant nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Nie chodzi tutaj jednak o wszystkie sytuacje kiedy policjant nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, lecz tylko o takie sytuacje kiedy policjant, mimo spełniania przesłanek do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, takiego lokalu nie otrzymał.

## **7. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia**

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 513/14** wyjaśniono, że z treści przepisu art. 235<sup>2</sup> Kodeksu pracy wynika, że rozpoznanie choroby zawodowej u byłego pracownika nie jest uzależnione od wystąpienia udokumentowanych objawów chorobowych w odpowiednim okresie liczonym od dnia ustania stosunku pracy, lecz – tak samo jak u pracownika – chodzi o rozpoznanie choroby możliwe pod warunkiem, że w odpowiednim okresie określonym w wykazie chorób zawodowych, liczonym od zakończenia pracy w narażeniu zawodowym, wystąpiły udokumentowane objawy chorobowe. W okresie zatrudnienia pracownik może zakończyć pracę w narażeniu zawodowym, na przykład w związku z rozpoczęciem pracy w innym środowisku wykonywania pracy. Wówczas, niezależnie od tego, czy i jak długo będzie kontynuowany stosunek pracy, okres określony w wykazie chorób zawodowych, w którym wystąpiły udokumentowane objawy chorobowe, liczony będzie od zakończenia pracy w narażeniu zawodowym, a nie od ustania stosunku pracy.

W dwóch sprawach o sygn. akt **III SA/Lu 868/14** i **III SA/Lu 902/14** Sąd przyjął, że Prezes NFZ uprawniony był do wprowadzenia kryterium oceny ofert: jakość – zewnętrzna ocena – systemy zarządzania i mógł również określić, że ocena ta powinna

być potwierdzona certyfikatem wydanym przez jednostkę certyfikującą systemy zarządzania posiadającą akredytację w zakresie sektora usług medycznych udzieloną przez Polskie Centrum Akredytacji lub przez równorzędny podmiot zagraniczny. Dopuszczając jednak, że jednostka certyfikująca systemy zarządzania może posiadać akredytację udzieloną przez podmiot zagraniczny równorzędny Polskiemu Centrum Akredytacji, Prezes NFZ nie mógł w sposób dyskryminujący świadczeniodawców wybrać te podmioty zagraniczne, których akredytacje będą akceptowane. Prezes NFZ powinien uwzględnić, że zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 władze krajowe uznają równoważność usług świadczonych przez te jednostki akredytujące, które pomyślnie przeszły ocenę wzajemną na podstawie art. 10 i akceptują tym samym, na podstawie domniemania, o którym mowa w ust. 1, certyfikaty akredytacji tych jednostek oraz świadectwa wydane przez akredytowane przez nie jednostki oceniające zgodność.

W szeregu sprawach Sąd analizując przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.) oraz zarządzenie Prezesa NFZ nr 3/2014/DSOZ, stwierdził, że nie ma w nich zapisów, że ocena oferty w ramach kryterium ciągłości ograniczona być powinna do ustalenia, czy dany podmiot jest aktualnie związany umową z NFZ i przyznania mu w takim przypadku automatycznie 5 pkt za spełnienie kryterium ciągłości. Dlatego przyjęte przez organ rozumienie kryterium ciągłości naruszało zasadę równego traktowania, ponieważ pozwalało tylko i wyłącznie na premiowanie dodatkowymi punktami dotychczasowego świadczeniodawcy. Nowy świadczeniodawca jest zatem traktowany gorzej od świadczeniodawcy już związanego umową z Funduszem, gdyż z góry zakłada się, że albo musi on zagwarantować lepszą jakość usług przy tej samej cenie, albo za usługę tej samej jakości otrzyma on niższe wynagrodzenie (sprawy o sygn. akt: **III SA/Lu 916/14, III SA/Lu 917/14, III SA/Lu 918/14, III SA/Lu 919/14 i III SA/Lu 939/14**).

Sąd zajmował się również problematyką obowiązkowych szczepień, przyjmując, że obowiązek szczepień jest uregulowany



prawnie i ma ścisły związek z zapobieganiem szerzenia się chorób zakaźnych u osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawowy obowiązek szczepień ochronnych oznacza niedopuszczalność korzystania z tzw. klauzuli sumienia, tj. uprawnienia pacjenta do odmowy poddania się świadczeniu zdrowotnemu z powołaniem się na art. 16 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Wynikające z przepisów tej ustawy uprawnienie pacjenta do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych albo odmowy takiej zgody, jest bowiem wyłączone w przypadkach, gdy przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 15 ustawy), a zatem między innymi, w odniesieniu do szczepień ochronnych obowiązkowych z mocy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (sygn. akt **III SA/Lu 1028/14**).

W sprawie o sygn. akt **III SA/Lu 816/14** Sąd porównując definicje „suplementu diety” i „produktu leczniczego” zwrócił uwagę, że suplement diety nie posiada właściwości zapobiegania lub leczenia chorób. Suplement diety jest środkiem spożywczym uzupełniającym normalną dietę człowieka, będącym skoncentrowanym źródłem witamin, składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny efekt fizjologiczny. Jeżeli produktowi przypisuje się właściwości zapobiegania lub leczenia chorób, to nie powinien on być kwalifikowany jako suplement diety, ale jako produkt leczniczy. Według Sądu organy prawidłowo uznały, że w treści ulotki informacyjnej, a także na opakowaniu produktu „IMUNIT” znajdowały się informacje mogące wprowadzać konsumenta w błąd, co do właściwości tego środka spożywczego. Zwrócono też uwagę, że dla zastosowania art. 46 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późn. zm.), nie jest konieczne wykazanie, iż oznakowanie środka spożywczego rzeczywiście wprowadziło w błąd konsumenta.

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 155/15** Sąd zakwestionował zapis uchwały Rady Miasta Lublin z dnia 20 listopada 2014 r. nr 1222/XLVI/2014 w przedmiocie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Lublina na 2015 rok uznając, że jest sprzeczny z art. 41 ust. 2 w związku

z art. 182 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.). Przepisanie do działania określonego w ustawie jako zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu – prowadzenia placówki świadczącej pomoc osobom w stanie nietrzeźwości, w tym jej wyposażenia, wyraźnie wykracza poza działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości oraz udzielanie takim osobom pomocy mieści się w zakresie działalności izb wytrzeźwień, bądź innych placówek wykonujących takie zadania (art. 39 ust. 1-4 ustawy). Dlatego Rada Miasta Lublin uchwalając kwestionowany zapis, naruszyła normy niepozostawiające wątpliwości co do ich rozumienia, a określenie zadania polegającego na prowadzeniu placówki świadczącej pomoc osobom w stanie nietrzeźwości, w tym jej wyposażenia, zostało ukształtowane sprzecznie z postanowieniami art. 41 ust. 2 i art. 182 ustawy. Działanie polegające na wsparciu ze środków programu innych celów niż wymienione w art. 182 ustawy, jest działaniem wbrew zakazowi przewidzianemu w tej ustawie, co wskazuje na istotne naruszenie prawa.

## **8. Sprawy mieszkaniowe**

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 985/14** Sąd uznał, że organ odwoławczy miał wiedzę na podstawie treści odwołania, że skarżąca złożyła wniosek do Powiatowego Zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności odnośnie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności ze wskazaniem wymogu zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. Sąd przed wydaniem decyzji organ odwoławczy powinien był ustalić (np. wzywając stronę do udzielenia odpowiedniej informacji, bądź zwracając się do Powiatowego Zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności), czy i jakiej treści orzeczenie zostało wydane. W związku z powyższym, w razie zmiany stanu faktycznego po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji organ odwoławczy powinien uwzględnić tę zmianę stanu faktycznego, jeżeli jest to możliwe, a więc jeżeli zmiana zostanie ujawniona w prawidłowo prowadzonym postępowaniu, mającym na

celu między innymi wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego.

## **9. Sprawy z zakresu ustroju samorządu terytorialnego**

Analizując zapisy uchwały Rady Gminy w sprawie Statutu Gminy w sprawie sygn. akt **III SA/Lu 647/14**, Sąd uznał za naruszające prawo postanowienie statutu, który udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji uzależnił od ich formalnego przyjęcia. Wojewoda Lubelski słusznie podniósł, że przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów prawa obywatelskiego do informacji publicznej, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Rada Gminy zamieszczając w Statucie zapis, który uzależnia udostępnianie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji od ich formalnego przyjęcia, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, nie mając do tego ustawowego upoważnienia. Zakwestionował także postanowienie statutu, które stanowi, że uprawnienia określone w § 119 i 121 („obywatelom udostępnia się dokumenty”) nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia – na podstawie ustaw – jawności; 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice; 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 k.p.a. podnosząc, że pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługuje się przepis, jest określeniem węższym, niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

Wyjaśniono ponadto, że regulacja Statutu ograniczająca możliwość uczestnictwa w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej do jej członków oraz zaproszonych osób jest sprzeczna z art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”). Ograniczenia jawności

mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Rada gminy nie może ograniczyć udziału w posiedzeniu komisji rewizyjnej osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych. Ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa, itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to między innymi, że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś przepisy statutu gminy. Natomiast z ugruntowanego już orzecznictwa nadzoru administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego wynika, że nieważne jest poszerzenie zakresu wyłączeń jawności obrad rady, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami.

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 123/15**, Sąd stwierdzając nieważność uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski uznał, że Rada stwierdziła wygaśnięcie mandatu skarżącego tylko i wyłącznie w oparciu o oświadczenie grupy mieszkańców z dnia 3 grudnia 2014 r. Oświadczenie to nie dawało podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu nieposiadania prawa wybieralności w dniu wyborów. Nie był to bowiem jedyny dowód w sprawie miejsca zamieszkania radnego. W chwili podejmowania przez Radę zaskarżonej uchwały istniało oświadczenie innej grupy mieszkańców, potwierdzające zamieszkanie skarżącego w Radzynie Podlaskim, a ponadto prawo wybieralności skarżącego zostało potwierdzone postanowieniem sądu powszechnego. Aby zatem stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego musi istnieć pewność, że radny nie posiada lub nie posiadał w dniu wyborów biernego prawa wyborczego.

W sprawie sygn. akt **III SA/Lu 959/14** Sąd stwierdził niezgodność uchwały Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach

w przedmiocie powołania Zarządu Związku Komunalnego Gmin z treścią art. 73 ust. 3 u.s.g. w zw. z § 19 Statutu Związku. Odnosząc się do kwestii Statutu Związku obowiązującego w momencie podejmowania zakwestionowanej uchwały stwierdzono, że w dacie tej obowiązywał Statut ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 29 listopada 1995 r. Związek nie przedstawił żadnych informacji wskazujących na to, że Statut był od tego czasu zmieniany, wręcz przeciwnie – w odpowiedzi na skargę powołano się właśnie na Statut ogłoszony we wskazanym publikatorze. Ponadto w odpowiedzi na skargę wskazano, że w dniu 20 września 2013 r. Zgromadzenie Związku podjęło uchwałę w sprawie przyjęcia nowego Statutu Związku. Jak jednak wynika z późniejszej korespondencji jaka wpłynęła do Sądu, uchwała z dnia 20 września 2013 r. została uchylona uchwałą Zgromadzenia Związku z dnia 1 października 2014 r. W § 4 uchwały znalazł się zapis o uchyleniu Statutu Związku opublikowanego we wspomnianym Dzienniku Urzędowym z 1995 r., dlatego Sąd stwierdził, że miarodajny w sprawie oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały jest Statut Związku opublikowany we wspomnianym publikatorze, z datą 29 listopada 1995 r. Zaskarżoną uchwałą powołano w skład Zarządu Związku dwie osoby spoza członków Zgromadzenia, co oznaczało naruszenie art. 73 ust. 3 u.s.g. w zw. z § 19 Statutu Związku. Uchybienie takie uznano za istotne naruszenie prawa (takie stanowisko Sąd zajął także w sprawach sygn. akt **III SA/Lu 960/14** i **III SA/Lu 958/14**).

## **10. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia**

W wyroku w sprawie **III SA/Lu 682/14**, odnosząc się do pojęcia „zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia” jako przesłanki nabycia i posiadania statusu bezrobotnego Sąd wskazał, że organ zatrudnienia, wyznaczając bezrobotnemu termin wizyty w powiatowym urzędzie pracy, działa nie tylko w celu aktywizacji bezrobotnego, której głównym celem jest znalezienie mu zatrudnienia, ale także weryfikuje jego gotowość i zdolność do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej. Samo zatem pozostawanie bez pracy nie oznacza jeszcze, że osoba taka korzysta ze statusu bezrobotnego, bowiem konieczna jeszcze jest jej zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia. Bezrobotny zainteresowany

uzyskaniem pracy musi więc stawiając się w powiatowym urzędzie pracy wykazać swą dyspozycyjność, by organ zatrudnienia mógł ocenić jego gotowość i zdolność do podjęcia pracy.

W sprawie o sygn. **III SA/Lu 796/14**, dotyczącej uchylecia decyzji ostatecznej w sprawie przyznania prawa do stypendium w wyniku wznowienia postępowania Sąd wskazał, że zawarcie umowy o dzieło jest okolicznością, która może być uznana za wykonywanie pracy lub świadczenie usług w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.). Tak szerokie rozumienie pracy w ustawie spowodowane jest koniecznością stworzenia rozwiązania uniemożliwiającego korzystanie ze świadczeń związanych z bezrobociem przez osoby, które pozostają w zatrudnieniu lub wykonują inną pracę zarobkową, pozwalającą im na osiąganie określonych dochodów. Zdaniem Sądu istnieje jednak zasadnicza różnica między świadczeniem pracy na podstawie umowy o pracę, czyli pozostawaniem w stosunku pracy, zakładającym ciągłość tego stosunku, a świadczeniem usług na podstawie umów cywilnoprawnych, zwłaszcza na podstawie umowy o dzieło, która sprowadzać się może do czynności krótkotrwałych lub wręcz jednorazowych. W ocenie Sądu czym innym jest uznanie pracy wykonanej na podstawie umowy o dzieło za inną pracę zarobkową w rozumieniu ustawy, czym innym natomiast jest uznanie tej samej okoliczności za dającą podstawę do uchylecia decyzji ostatecznej w sprawie przyznania stypendium stażowego. Sąd uznał, że nie jest dopuszczalne uchylecie decyzji ostatecznej przyznającej stypendium i odmowa jego przyznania w sytuacji, gdy staż został przez skarżącą w całości odbyty na podstawie skierowania wydanego przez właściwy organ, a umowa o dzieło zawarta przez skarżącą sprowadzała się do jednorazowego wykonania dzieła w postaci 4 zdjęć.

W wyroku w sprawie **III SA/Lu 307/14** Sąd odniósł się do warunku uzyskania zasiłku dla bezrobotnych w postaci osiągnięcia wynagrodzenia w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, z tytułu co najmniej 365 dni zatrudnienia w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania. W ocenie Sądu chodzi tu o kwotę wynagrodzenia rzeczywiście osiąganą, nie zaś

taką, którą pracownik mógłby otrzymywać, gdyby był zatrudniony w wyższym, niż faktycznie, wymiarze czasu pracy.

## 11. Sprawy celne

W kilku orzeczeniach (**III SA/Lu 751/14, III SA/Lu 752/14, III SA/Lu 875/14, III SA/Lu 876/14, III SA/Lu 877/14, III SA/Lu 878/14, III SA/Lu 879/14**) Sąd wyraził pogląd, że po zwolnieniu towarów objętych zgłoszeniem celnym weryfikacja zgłoszenia celnego może odbywać się wyłącznie w trybie uregulowanym art. 78 Wspólnotowym Kodeksem Celnym. Art. 23 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. z 2013 r., poz. 727, ze zm.) nie stanowi samodzielnej podstawy weryfikacji zgłoszenia, lecz wskazuje jedynie formę rozstrzygnięcia – decyzji lub postanowienia, w zależności od wpływu zmian na kwestie długu celnego i zastosowania procedury celnej.

W szeregu sprawach dotyczących właściwej klasyfikacji taryfowej towarów (**III SA/Lu 218/14, III SA/Lu 219/14, III SA/Lu 220/14, III SA/Lu 221/14, III SA/Lu 222/14**), Sąd wskazał, że każdy towar objęty odrębnymi zgłoszeniami celnymi ma indywidualne właściwości i powinien być odmiennie zbadany, a następnie zataryfikowany. Strona nie może zatem skutecznie podważać ustaleń organów celnych powołując się na wyniki badań towaru objętego innym zgłoszeniem celnym, nie włączonych do materiału dowodowego.

W sprawie **III SA/Lu 1017/14**, w której spór dotyczył dopuszczalności skorzystania przez skarżącego ze zwolnienia z należności celnych i podatkowych przywożonego paliwa, Sąd podkreślił, że strona postępowania podatkowego (celnego) ma uprawnienie, ale nie obowiązek korzystania z prawa do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym (art. 123, art. 188 Ordynacji podatkowej), a to na organie spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego w sprawie. Jeżeli jedna strona usiłuje wywieść korzystne dla siebie rezultaty podatkowe (celne), kwestionując zarazem ustalenia organów, na niego przechodzi obowiązek wykazania, że przyjęte przez organy ustalenia są nieprawidłowe lub niekompletne.

Kilka istotnych tez Sąd wyraził w wyroku w sprawie **III SA/Lu 1107/14**, dotyczącej odpowiedzialności za dług celny powstały na skutek usunięcia towaru spod dozoru celnego. Po pierwsze Sąd wskazał, że kluczową kwestią dla prawidłowej realizacji procedury tranzytu zewnętrznego jest przedstawienie w urzędzie celnym przeznaczenia towarów objętych tą procedurą oraz właściwych dokumentów. Po drugie, Sąd potwierdził stanowisko wyrażane w swoim wcześniejszym orzecznictwie, że dokumentem urzędowym mogą być również dokumenty sporządzone przez organy innego państwa, honorowane przez władze RP na podstawie odrębnych przepisów. Po trzecie, Sąd wskazał, że pojęcie usunięcia spod dozoru celnego, które nie zostało wprost zdefiniowane w przepisach prawa celnego, sprowadza się do stwierdzenia, że usunięciem spod dozoru celnego jest każde działanie lub zaniechanie, którego skutkiem jest choćby tylko czasowe uniemożliwienie lub utrudnienie organom celnym możliwości dostępu, przeprowadzenia kontroli towarów objętych dozorem celnym.

W wyroku w sprawie **III SA/Lu 1111/14** sąd wyraził pogląd, że ustalając wartość celną pojazdu nie należy uwzględniać współczynnika zbywalności, ponieważ dotyczy on kwestii zbywalności pojazdu na rynku krajowym. Czynniki ten nie może zostać uwzględniony na rynku eksportera, ponieważ w myśl art. 31 ust. 2 lit. c Wspólnotowego Kodeksu Celnego wartość celna ustalana z zastosowaniem ust. 1 metodą ostatniej szansy nie może być określana na podstawie ceny towarów na rynku wewnętrznym kraju wywozu.

#### **IV. Problemy orzecznictwa związanego z prawem pomocy**

Przedmiotowy zakres ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych cudzoziemca powstała na tle wprowadzonego do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako p.p.s.a., nowego przepisu art. 239 § 1 pkt 1 lit. g, dotyczącego udzielania cudzoziemcom ochrony. Problem taki pojawił się w sprawie **III SA/Lu 1562/15**, w której cudzoziemka (obywatelka Ukrainy) wniosła skargę na decyzję Wojewody



utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji orzekającą o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego skarżącej i jej niepełnoletniego syna. Czy sprawa o wymeldowanie cudzoziemca, w przedmiotowej sprawie dotycząca zamieszkiwania skarżącej i jej niepełnoletniego dziecka pod określonym adresem, jest sprawą z zakresu udzielania cudzoziemcowi ochrony, o której mowa w art. 239 § 1 pkt 1 lit. g p.p.s.a.? Uwidoczniony w załączniku do Zarządzenia nr 14 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, podział przedmiotowy spraw cudzoziemców przyporządkowuje określone symbole do poszczególnych rodzajów spraw: repatriacja (symbol 6270); ochrona cudzoziemca na terytorium RP, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa (symbol 6271); wize, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium RP (symbol 6272); świadczenia udzielane cudzoziemcom (symbol 6273); nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca (symbol 6274); inne sprawy dotyczące cudzoziemców (6279). Czy w związku z opisanym podziałem prawidłowe jest stanowisko, że zwolnienie od kosztów sądowych przewidziane w art. 239 § 1 pkt 1 lit. g p.p.s.a. należy stosować jedynie wobec spraw z zakresu udzielania cudzoziemcom ochrony na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.), a więc spraw, które w załączniku są objęte symbolem 6271. Pogląd taki wydaje się trafny, przy przyjęciu, że art. 239 § 1 pkt 1 lit. g p.p.s.a. należy interpretować ściśle, jako wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia przez stronę kosztów postępowania związanych ze swym udziałem w sprawie, określonej w art. 199 p.p.s.a. Jednakże, aprobatą takiego stanowiska prowadzi do wniosku, że inne sprawy dotyczące ochrony praw cudzoziemców, jak np.: wydalenie cudzoziemca z terytorium RP, czy jak w sprawie III SA/Lu 1562/15 wymeldowanie cudzoziemca i jego niepełnoletniego dziecka z miejsca pobytu stałego, są wyłączone z przedmiotowego zwolnienia ustawowego.

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

Wpływ i załatwienia skarg w latach 2004-2015

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono					Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym				
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
				Lb.	%	Lb.	%	
<b>2004</b>	1893	3684	4248	3070	72,3	1178	27,7	1329
<b>2005</b>	1329	2797	3612	1731	47,93	1881	52,07	514
<b>2006</b>	514	2702	2622	1647	62,82	975	37,18	594
<b>2007</b>	594	2548	2649	1889	71,3	760	28,7	493
<b>2008</b>	493	2264	2209	1545	69,94	664	30,06	548
<b>2009</b>	548	2440	2363	1694	71,69	669	28,31	625
<b>2010</b>	625	2549	2485	1884	75,81	601	24,19	689
<b>2011</b>	689	2788	2879	2135	74,16	744	25,84	598
<b>2012</b>	598	3277	3094	2324	75,11	770	24,89	781
<b>2013</b>	781	4595	3872	2510	64,48	1362	35,18	1504
<b>2014</b>	1504	4396	3794	2436	64,21	1358	35,79	2106
<b>2015</b>	2106	4517	4386	3175	72,39	1211	27,61	2237

## Wpływ i załatwienia skarg za rok 2015 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	693	1459	1395	934	461	757
Wydział II	987	1177	1677	1285	392	487
Wydział III	426	1881	1314	956	358	993
<b>Razem</b>	2106	4517	4386	3175	1211	2237

## Wpływ i załatwienia skarg za rok 2015 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	1906	4225	3952	2905	1047	2179
SAB	187	256	390	270	120	53
SO	13	36	44	0	44	5
<b>Razem</b>	2106	4517	4386	3175	1211	2237

## Wpływ skarg kasacyjnych w roku 2015

Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
SA	796	34	798
SAB	45	2	40
SO	1	1	0
<b>Razem</b>	842	37	838

## Wpływ skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w roku 2015

Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę	Przekazano do NSA
SA	8	0	8
SAB	0	0	0
SO	0	0	0
<b>Razem</b>	8	0	8

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	2
-------------	---

### Część I

Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2015 r. ....	7
---	---

### Część II

Problemy wynikające z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....	8
---	---

I. Działalność orzecznicza Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....	8
--	---

1. Podatek od towarów i usług.....	8
2. Podatek akcyzowy .....	10
3. Podatek dochodowy od osób fizycznych .....	11
4. Podatek od nieruchomości .....	15
5. Podatek dochodowy od osób prawnych.....	15
6. Podatek od spadków i darowizn.....	17
7. Inne zagadnienia .....	18

II. Działalność orzecznicza Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....	21
--	----

1. Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego .....	21
2. Sprawy z zakresu budownictwa .....	38
3. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	46
4. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami .....	49
5. Sprawy z zakresu prawa wodnego.....	54
6. Sprawy z zakresu ochrony przyrody.....	57

7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska.....	58
8. Sprawy z zakresu pomocy społecznej.....	62
9. Sprawy z zakresu utrzymania czystości w gminach oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.....	71
10. Sprawy z zakresu składowania i zbierania odpadów.....	74
11. Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego.....	75
12. Sprawy z zakresu ochrony lasów.....	76
13. Sprawy z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.....	77
14. Zagadnienia procesowe .....	78
<b>III. Działalność orzecznicza Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>84</b>
1. Sprawy dotyczące dróg, kolei, lotnictwa i żeglugi.....	84
2. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej.....	88
3. Sprawy z zakresu ewidencji ludności.....	90
4. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii.....	92
5. Sprawy z zakresu edukacji.....	93
6. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych.....	94
7. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia.....	95
8. Sprawy mieszkaniowe.....	98
9. Sprawy z zakresu ustroju samorządu terytorialnego.....	99
10. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia.....	101
11. Sprawy celne.....	103
<b>IV. Problemy orzecznictwa związanego z prawem pomocy....</b>	<b>105</b>
<b>Tabele statystyczne .....</b>	<b>106 - 108</b>
<b>Spis treści .....</b>	<b>109 - 110</b>