

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY**

**W LUBLINIE**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI**

**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W LUBLINIE**

**W 2016 ROKU**

**LUBLIN – styczeń 2017 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 2016 r. poz.1066 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zakończył rok 2016 z korpusem sędziowskim liczącym 25 osób, w tym 7 sędziów NSA. Ponadto zatrudnionych w nim było 3 referendarzy sądowych, 16 asystentów sędziego oraz 27 urzędników sądowych i innych pracowników. W ciągu 2016 roku dołączyli do naszego grona sędziowie Grzegorz Grymuza (od 11.02.2016 r.) i Monika Kazubińska-Kręcisz (od 17.08.2016 r.), oboje orzekający uprzednio w Sądzie Okręgowym w Lublinie, oraz asystent sędziego Krzysztof Barański (od 5.12.2016 r.).

Kolegium Sądu przydzieliło wymienionych wyżej sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie do orzekania w, odpowiednio, Wydziale III i Wydziale I.

Po wymienionych zmianach, według stanu na koniec 2016 roku w Sądzie pozostawał 1 nieobsadzony etat sędziowski oraz 1 etat asesorski, w stosunku do których Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwały o przedstawianiu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie, odpowiednio, sędziego i asesora sądowego, przy czym ta druga uchwała nie jest prawomocna.

Średnie zatrudnienie sędziów w 2016 r. wyniosło 24,25 etatu (w 2015 r. - 21,38).

Przez cały 2016 rok sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak oraz sędzia NSA Danuta Małysz orzekały w ramach delegacji w, odpowiednio, Izbie Ogólnogospodarczej i Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (w wymiarze 1 sesji w miesiącu).

Obsada stanowisk przewodniczących wydziałów w 2016 roku nie uległa zmianie, nadal funkcję tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia WSA Halina Chitrosz-Roicka, w Wydziale II – sędzia NSA Jerzy Dudek, będący także wiceprezesem Sądu, w Wydziale III – sędzia NSA Jerzy Marcinowski i w Wydziale Informacji Sądowej – sędzia NSA Marek Zalewski. 1.09.2016 r. nastąpiła natomiast zmiana osoby pełniącej funkcję zastępcy przewodniczącego Wydziału I - sędzię WSA Małgorzatę Fitę zastąpił w tych obowiązkach sędzia WSA Grzegorz Wałęjko.

Funkcję Dyrektora Sądu pełniła, jak dotychczas, Pani Małgorzata Domańska.

27.02.2016r. zmarła sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku Irena Szarewicz-Iwaniuk, która całe życie zawodowe poświęciła pracy sędziego, w tym w latach 1996-2014 pełniła służbę sędziowską w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, a następnie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie.

W 2016 roku wpłynęły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie 4053 sprawy, tj. o 464 sprawy (10,27 %) mniej niż w roku poprzednim. Jednocześnie w okresie tym załatwionych zostało 4767 spraw, tj. o 381 spraw (8,69 %) więcej niż w 2015 r.

Przy uwzględnieniu średniego zatrudnienia sędziów w 2016 roku, na 1 etat sędziego przypadało załatwienie ponad 196 spraw (w 2015 r. – 205, w 2014 r. - 179). Średniomiesięczne załatwienie wyniosło 397,25 sprawy.

Spośród spraw „SA” i „SAB” w terminie do 3 miesięcy od daty wpływu do Sądu załatwionych zostało około 22,5 % spraw, a w terminie do 6 miesięcy dalszych ponad 35,6 %, 38,7 % spraw oczekiwało na rozpoznanie przez czas 6–12 miesięcy, a niespełna 3 % spraw rozpoznanych zostało w terminie 12–24 miesięcy od daty wpływu do Sądu.

Na koniec 2016 roku liczba spraw oczekujących na załatwienie wynosiła 1523 i uległa zmniejszeniu w stosunku do stanu na dzień 31.12.2015 r. o 714 (31,92 %). Liczba spraw, o których mowa, odpowiada 3,83 średniego miesięcznego załatwienia w 2016 r. (na koniec 2015 r. wskaźnik ten wynosił 6,12).

Spośród spraw „SA” i „SAB”, o których mowa, 1165 (77 %) oczekuje na rozstrzygnięcie nie dłużej niż 6 miesięcy, w stosunku do 175 (11,6 %) z tych spraw upłynęło od wpływu do Sądu 6–12 miesięcy, 160 (10,6 %) są to sprawy oczekujące na załatwienie przez okres 12–24 miesięcy, zaś 13 (0,9 %) spraw nie zostało załatwionych w ciągu 2 lat od wpływu do Sądu.

W ustawowym terminie sporządzonych zostało 98,8 % spośród wszystkich (3639) 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 72 % spraw nastąpił w terminie do 2 miesięcy od daty prawomocności orzeczenia, a w dalszych 19,9 % spraw zwrócono akta w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy. Zwrot akt administracyjnych w dłuższych terminach związany był z potrzebą wykorzystania tych akt w innych, niezakończonych jeszcze, sprawach, a także z pozostającymi w toku postępowaniami zażaleniowymi lub w przedmiocie prawa pomocy.

W 2016 r. została zorganizowana, po raz pierwszy, konferencja szkoleniowa sędziów, referendarzy i asystentów sędziów pracujących w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie. Odbyła się ona w dniach 21-23.09.2016 r. w Tomaszowie Lubelskim. Problematyka wystąpień (i związanych z nimi dyskusji) była owocem propozycji zgłoszonych w tym przedmiocie przez sędziów orzekających w poszczególnych wydziałach tutejszego Sądu, a wykładawcami byli sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Gośćmi konferencji byli: sędzia NSA Maria Wiśniewska – Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziowie z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie – sędziowie NSA: Jerzy Solarski – Prezes Sądu i Jacek Surmacz – Wiceprezes Sądu.

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

Lublin, styczeń 2017 r.

## Część I

### Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2016 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 2016 roku załatwiono 4767 spraw, o 381 więcej niż w roku poprzednim.

Ogólny wpływ spraw był mniejszy niż w roku poprzednim i wyniósł 4053 spraw, w tym:

- 3743 skargi zarejestrowane w repertorium SA,
- 270 skarg zarejestrowanych w repertorium SAB,
- 40 skarg zarejestrowanych w repertorium SO.

Większość skarg pochodziła od osób fizycznych - 2506 skarg „SA”, 239 skarg „SAB” oraz 40 skarg „SO”, a ponadto: od podmiotów prawnych - 1159 skarg „SA” i 14 skarg „SAB”, organizacje społeczne wniosły 17 skarg „SA” i 17 skarg „SAB”, prokuratorzy natomiast wniesli 61 skarg „SA”.

W rozstrzygniętych w 2016 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie sprawach wzięło udział:

- 962 pełnomocników administracji państwowej,
- 383 adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 481 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania,
- 124 doradców podatkowych,
- 26 prokuratorów,
- Rzecznik Praw Obywatelskich wzięło udział w 2 sprawach,
- Rzecznik Praw Dziecka wzięło udział w 1 sprawie.

## 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 964/15 (orzeczenie prawomocne)** - Art. 6 pkt 1 ustawy o VAT stanowi lex specialis wobec rozwiązań zawartych w art. 93 i 93a Ordynacji podatkowej. Przyjęta w art. 6 pkt 1 ustawy o VAT opcja wyłączenia z opodatkowania zbycia przedsiębiorstwa samodzielnie sporządzającego bilans wymaga uznania, że w przypadku zbycia tak określonego przedmiotu, jego nabywca traktowany jest jako następca prawny podatnika dokonującego zbycia. Skoro unormowanie zawarte w art. 6 pkt 1 ustawy o VAT stanowi lex specialis wobec rozwiązań zawartych w Ordynacji podatkowej, podatnik, który nabył przedsiębiorstwo i nadal je prowadzi może korzystać z uprawnień służących zbywcy tego przedsiębiorstwa.

**I SA/Lu 954/15 (orzeczenie nieprawomocne)** - Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o VAT, cywilnoprawna forma w jakiej transakcja jest dokonywana nie rozstrzyga o tym, z jaką czynnością opodatkowaną mamy do czynienia dla potrzeb opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Ewidencja środków trwałych należy do ksiąg podatkowych prowadzonych przez podatnika, a domniemanie jej rzetelności czy niewadliwości może być obalone na zasadach określonych w art. 193 § 1 - § 6 Ordynacji podatkowej. Wobec tego zbyt daleko idącym uproszczeniem jest stwierdzenie, zgodnie z którym podatnik o statusie spółki jawnej przekazał nieruchomości gruntowe wraz z nakładami małżonkom, będącym jedynymi jej współnikami - do ich majątku prywatnego, a dopiero po tym przekazaniu doszło do ich dalszej sprzedaży. Z punktu widzenia opodatkowania podatkiem od towarów i usług zasadnicze znaczenie ma nie tyle aspekt własnościowy, ale ekonomiczny. W tym właśnie

ekonomicznym kontekście należy ocenić czynności małżonków i należącej do nich spółki (akty notarialne dokumentujące nabycie i zbycie omawianych nieruchomości).

**I SA/Lu 217/16 (orzeczenie prawomocne)** - Uwzględniając treść art. 127 ust. 6 ustawy o VAT, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem organu, że spółka w styczniu 2015 r. - jako sprzedawca już wówczas uprawniony do dokonywania zwrotu VAT podróżnym w sposób bezpośredni (okoliczność bezsporna) – mogła to uczynić tylko i wyłącznie w stosunku do dostaw na rzecz podróżnych własnych towarów handlowych zrealizowanych w okresie 2015 r., a nie w poprzednim roku podatkowym (listopad i grudzień 2014 r.). Takiej treści – nie można w ocenie sądu – wyprowadzić ani z literalnego brzmienia tego przepisu, ani z celu samej regulacji prawnej zawartej w Dziale XII „Procedury szczególne”, Rozdział 6 ustawy o VAT „System zwrotu podatku podróżnym”.

**I SA/Lu 617/15 (orzeczenie prawomocne)** - W myśl art. 19 ust. 13 pkt 2 lit. d) ustawy o VAT, w przypadku robót budowlanych lub budowlano-montażowych obowiązek podatkowy powstaje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty, nie później jednak niż 30 dnia, licząc od dnia wykonania usług. W sytuacji gdy zamawiający odstąpił od umowy, podatnik nie wystawił faktury, a między stronami toczył się spór o sporządzenie dokumentacji inwentaryzującej wykonane roboty, termin o którym mowa w powołanym wyżej przepisie, należy liczyć od daty w której spółka otrzymała od zamawiającego dokumenty, opisujące zakres wykonanych przez nią robót, ich wartość wraz z wyliczeniem należnej spółce części ryczałtowego wynagrodzenia, pozwalające na skonkretyzowanie wszystkich elementów istotnych z punktu widzenia konstrukcji opodatkowania podatkiem VAT. Nie ma żadnych podstaw do tego, aby jako moment powstania obowiązku podatkowego rozpoznać dopiero ten w którym spółka i zamawiający osiągną konsensus w kwestii wysokości należnego wygrodenia bądź kiedy dojdzie do wydania prawomocnego orzeczenia sądowego kończącego ten spór.

## **2. Podatek akcyzowy**

**I SA/Lu 354/16 (orzeczenie nieprawomocne)** - Ustawodawca w żaden sposób nie ogranicza przesłanek, które mogą uzasadniać niższą podstawę opodatkowania. Uzasadnieniem takim może być więc nie tylko gorszy stan techniczny, czy też uszkodzenia mechaniczne, ale również fakt, że np. samochody osobowe w krajach bardziej rozwiniętych szybciej tracą na wartości niż w Polsce.

**I SA/Lu 917/15 (orzeczenie prawomocne)** - Dla wymiaru podatku akcyzowego nie jest ważne, że podatnik korzysta z pojazdu osobowego, jak z ciężarowego i dla celów rejestracyjnych nadaje mu w związku z tym cechy właściwe temu pojazdowi. Zajęcie innego stanowiska oznaczałoby, że podatnik mógłby własnymi działaniami, poprzez dokonanie zmian w pojeździe nie mających znaczenia dla jego zasadniczego przeznaczenia, wpłynąć na powstanie obowiązku podatkowego.

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

**I SA/Lu 266/16 (orzeczenie nieprawomocne)** - Jakkolwiek w prawie spółdzielczym ustawodawca wprowadził możliwość zbycia ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego bądź innego, w tym garażu, to zbycie udziału w takich prawach nie zostało wymienione w art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jako źródło przychodów. W kontrolowanej sprawie organy podatkowe nie miały zatem podstaw prawnych do opodatkowania podatkiem dochodowym kwoty, jaką uzyskał skarżący ze sprzedaży udziału we własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego, jak również do garażu czy miejsca postojowego w wielostanowiskowym lokalu garażowym, gdyż nie była ona przychodem w świetle treści art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

**I SA/Lu 692/15 (orzeczenie nieprawomocne)** - Mając na względzie treść art. 24 ust. 1, ust. 2 pkt 2, ust. 4, art. 24 ust. 4 i art. 15 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - przekroczenie przez podatnika prowadzącego działły specjalne produkcji rolnej limitu przychodów wyznaczonego przez ustawę o rachunkowości nie



zobowiązywało go do prowadzenia księgi rachunkowej i rezygnacji ze stosowania norm szacunkowych dla potrzeb rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, do czasu, kiedy sam zdecyduje, że chce prowadzić księgę rachunkową.

#### **4. Podatek od nieruchomości**

**I SA/Lu 921/15 (orzeczenie nieprawomocne)** - Myjnia wagonów towarowych nie stanowi budynku, budowli czy urządzenia przeznaczonego do prowadzenia ruchu kolejowego, o jakich mowa w art. 4 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym. Sąd podzielił pogląd organu podatkowego, że obiekt myjni wagonów towarowych jako służący do wykonywania czynności utrzymaniowych pojazdów kolejowych należy zaliczyć do bocznic kolejowej, w rozumieniu art. 4 pkt 10 tej ustawy, która nie jest linią kolejową (skoro bocznicą kolejową jest połączona z linią kolejową – to nie może wchodzić w jej skład). Obiekt ten nie mógłby korzystać ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych już choćby z tego powodu, że skarżąca jak też spółka dzierżąca infrastrukturę kolejową w 2012 r. - nie były zarządcą infrastruktury kolejowej. Niezależnie od tego, nie ma też możliwości udostępniania bocznic, o czym mowa w art. 2 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym, bo nie posiada zjazdu i wyjazdu na „tory szerokie”.

#### **5. Inne zagadnienia**

**I SA/Lu 45/16 (orzeczenie nieprawomocne)** - Z mocy przepisów unijnych, polskie organy egzekucyjne udzielające pomocy innemu państwu członkowskiemu nie są właściwe w sprawach zaskarżania przez zobowiązanego tytułów wykonawczych, na podstawie których jest dochodzona należność. Jeżeli zobowiązany wniesie takie zarzuty do polskiego organu egzekucyjnego, to należy poinformować go o trybie wnoszenia zarzutów (zob. art. 14 ust. 1 dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń - Dz.U.UE.L.2010.84.1). Nie przekazuje się wówczas zarzutów właściwym organom państwa

występującego o udzielenie pomocy. Podstawę do zwrotu podania stanowi wówczas art. 17a u.p.e.a. Sąd odwołał się również do regulacji art. 123 ust. 5 i art. 124 ust. 2 ustawy o wzajemnej pomocy i uzasadniał, że organ egzekucyjny miał podstawy do zastosowania zarówno art. 17a u.p.e.a., jak i art. 124 ust. 1 ustawy o wzajemnej pomocy.

**I SA/Lu 101/16 (orzeczenie prawomocne)** - Czynność egzekucyjna w postaci zajęcia rachunku bankowego jest czynnością skuteczną niezależnie od tego czy zobowiązany posiada w danej chwili środki na rachunku bankowym czy ich nie posiada. Nawet jeżeli przed likwidacją rachunku bankowego nie zostaną wyegzekwowane żadne środki, to takiej czynności egzekucyjnej nie można uznać za niebyłą, czy nie wywołującą żadnych skutków, które prawo wiąże z tą czynnością egzekucyjną. W szczególności zajęcie istniejącego rachunku bankowego, niezależnie od tego czy doprowadzi do uzyskania jakichkolwiek kwot, jest zastosowaniem środka egzekucyjnego polegającego na egzekucji z rachunku bankowego, prowadzącym, zgodnie z art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, do przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

**I SA/Lu 1208/15 (orzeczenie nieprawomocne)** - Zgodnie z art. 251 ust. 4 u.f.p. dotacja z budżetu samorządu terytorialnego zostaje wykorzystana, co należy zaakcentować: „w szczególności przez zapłatę”, co oznacza, że zapłata za zrealizowanie zadania jest jednym ze sposobów wykorzystania dotacji. Odmienna redakcja wymienionych przepisów nie może pozostawać bez wpływu na ich wykładnię. Skoro bowiem ustawodawca nadał im odmienną treść, to należy je wyklądać zgodnie z ich brzmieniem i przyjąć, że zapłata za prace związane z realizacją zadania nie jest jedyną dopuszczalną formą wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu samorządu terytorialnego. Użyte przez ustawodawcę w art. 251 ust. 4 u.f.p. słowo "w szczególności" wskazuje zatem, iż wykorzystanie dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może polegać nie tylko na przelewie gotówki, ale może przybrać także formę potrącenia.

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

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

Zasadniczym przedmiotem rozważań sądu w sprawach dotyczących realizacji prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa prasowego jest każdorazowo ocena charakteru określonej informacji pod kątem uznania jej za informację publiczną oraz dopuszczalności jej udostępnienia. Dokonując w tym kontekście analizy orzeczeń wydanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w 2016 r., wypada w szczególności zwrócić uwagę na następujące tezy:

Warunki informacji publicznej spełniają opinie prawne sporządzone przez pracowników organu na zlecenie radnych, dotyczące wykonywania przez nich mandatu. Radnego należy bowiem zaliczyć do osób pełniących funkcję publiczną (sygn. akt **II SAB/Lu 188/15**);

Orzeczenia sądowe - zarówno wyroki, jak i postanowienia - jako dokumenty urzędowe wydane przez sąd w ramach jego działalności orzeczniczej opartej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, są danymi publicznymi i podlegają udostępnieniu po ich zanonimizowaniu. Uzasadnienie wyroku, będąc integralną częścią tego dokumentu, również jest informacją publiczną. Ograniczenie dostępu do takiej informacji (w całości bądź też w poszczególnych częściach) może być rozważane jedynie w kontekście przesłanek przewidzianych w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (wyrok sygn. akt **II SAB/Lu 181/15**);

Nagrania dźwiękowe sesji rady miasta oraz jej komisji są jedynie materiałem pomocniczym do sporządzenia pisemnego protokołu i nie stanowią informacji publicznej. Taką informacją jest natomiast pisemny protokół sesji i ten dokument podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (sygn. akt **II SAB/Lu 7/15**);

Informacja w zakresie list obecności z posiedzeń Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin i usprawiedliwienia jej członków z nieobecności, nie stanowi informacji publicznej. Niewątpliwie bowiem – co do zasady – danych dotyczących działalności podmiotów niespełniających kryteriów wymienianych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, na których to podmiotach nie spoczywa obowiązek udostępnienia informacji publicznej, nie można uznać za informację publiczną (sygn. akt **II SAB/Lu 11/16**);

Wykaz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Lublin stanowi informację publiczną (sygn. akt **II SAB/Lu 21/16**);

Informacja o wysokości wynagrodzenia (wraz ze wszystkimi składnikami, w tym nagrodami i premiami) pracowników Wojewódzkiego Urzędu Marszałkowskiego mieści się w szerokim rozumieniu pojęcia informacji publicznej. Za dopuszczalne można jednak uznać wyłącznie udostępnienie informacji publicznej poprzez ujawnienie wysokości wynagrodzenia (bądź jego poszczególnych składników) wypłacanego na określonym stanowisku, lecz bez wskazania danych osobowych konkretnej osoby. Wyjątek od tej zasady dotyczyć może wyłącznie osób pełniących funkcję publiczną oraz osób, które takiej funkcji nie pełnią, lecz zrezygnowały z przysługującej im ochrony (sygn. akt **II SA/Lu 974/15**);

Treść umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami dysponującymi majątkiem publicznym podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (sygn. akt **II SAB/Lu 36/16**);

Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (sygn. akt **II SA/Lu 876/15**);

Orzeczenia dyscyplinarne dotyczące funkcjonariuszy publicznych za przewinienia związane z wykonywaniem ich funkcji są informacjami publicznymi nie podlegającymi ograniczeniom dostępu. Do takich informacji nie ma zatem zastosowania art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych (sygn. akt **II SA/Lu 450/16 i II SA/Lu 457/16**);

Charakteru informacji publicznej nie posiadają kopie stenogramów rozmów pomiędzy urzędnikami a politykami w sprawie konkursu na Prezesa Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Lublinie. Informacja ta sprowadza się bowiem do treści rozmów, które nie były prowadzone bezpośrednio w ramach wykonywania zadań publicznych, ani też nie stanowiły czynności prowadzonych dla realizacji takich zadań, w granicach kompetencji przewidzianych prawem, lecz miały charakter prywatny, a jedynie zostały utrwalone w ramach zastosowanej względem tych osób kontroli operacyjnej (sygn. akt **II SA/Lu 856/15**).

Spśród zagadnień proceduralnych ujawnionych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej rozbieżności w orzecznictwie tutejszego sądu wywołała ocena dopuszczalności wydania decyzji reformatoryjnej przez organ drugiej instancji rozpatrujący odwołanie od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (sprowadzająca się w istocie do oceny dopuszczalności udzielenia informacji publicznej w formie decyzji).

Przykładowo w wyrokach zapadłych w sprawach **II SA/Lu 550/16 i II SA/Lu 551/16** sąd wyraził stanowisko, iż przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają sztywnych regulacji dotyczących formy udostępnienia informacji publicznej, a postępowanie w tym zakresie zostało odformalizowane. W powołanej ustawie wyraźnie zastrzeżono, że dla odmowy udostępnienia informacji publicznej wymagana jest forma decyzji administracyjnej (art. 16 i art. 17), natomiast nie wprowadzono żadnych ograniczeń co do sposobu udzielenia żądanej przez wnioskodawcę informacji publicznej. Dopuszczalne – jak uznał sąd – jest zatem uchylenie przez organ drugiej instancji wadliwej decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej oraz udzielenie tej

informacji w ramach tego rozstrzygnięcia, jak też możliwe jest uchylene decyzji zaskarżonej oraz decyzji organu pierwszej instancji, o ile zaistniały podstawy do wydania takiej decyzji, określone w art. 138 § 2 K.p.a.

Powyższe stanowisko odbiega od stanowiska wyrażonego przez WSA w Lublinie przykładowo w wyrokach wydanych w sprawach o sygnaturach: **II SA/Lu 441/16**, **II SA/Lu 447/16**, **II SA/Lu 475/16**, **II SA/Lu 479/16**, **II SA/Lu 480/16**, **II SA/Lu 547/16** i **II SA/Lu 548/16**, zgodnie z którym udostępnienie informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej pozbawione jest podstawy prawnej, a tym samym niedopuszczalne w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jest wydanie – na skutek rozpatrzenia odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej – decyzji reformatoryjnej. Decyzja taka podlega stwierdzeniu nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

## 2. Sprawy z budownictwa

W sprawach budowlanych za szczególnie istotne należy uznać stanowiska sądu wyrażone w 2016 r. w trzech kategoriach zagadnień: 1) w przedmiocie ustalenia zakresu poszczególnych rodzajów robót budowlanych, 2) usytuowania budynku przy granicy z działką sąsiednią w kontekście zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich oraz 3) dopuszczalności prowadzenia postępowania naprawczego na podstawie art. 50 i art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm., dalej zwanej Prawem budowlanym) w sytuacji uprzedniego legalnego przystąpienia do użytkowania budynku.

Podobnie jak w latach ubiegłych, liczną grupę spraw stanowiły te, w których sąd oceniał prawidłowość stanowisk organów w przedmiocie zakwalifikowania działań inwestora do jednej z kategorii robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego.

W sprawie **II SA/Lu 373/15**, dotyczącej samowolnie wykonanego nad balkonem daszku, stanowiącego stalową konstrukcję wsporczą zamontowaną do budynku, pokrytą blachą

falistą oraz ścianki oddzielającej taras od drugiej części tarasu budynku typu "bliźniak", sąd uznał, że przedmiotowe roboty - daszek nad balkonem i ścianka dzieląca taras na dwie części nie stanowiły budowy, przez którą należy rozumieć – zgodnie z art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego - wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę. W ocenie sądu, stalowy daszek o konstrukcji wspornej, umocowany jedynie do ściany budynku mieszkalnego jest odrębną konstrukcją i nie może być potraktowany jako rozbudowa budynku mieszkalnego. Sąd zaznaczył, że przy kwalifikacji tego typu robót budowlanych należy mieć na uwadze art. 64 ust. 3 i art. 31 Konstytucji RP, które wymagają zapewnienia możliwie nieskrępowanych działań właścicielowi nieruchomości. Należy więc za wątpliwe uznać, by intencją racjonalnego ustawodawcy było nałożenie obowiązku uzyskania na realizację takich nieskomplikowanych robót pozwolenia na budowę, które wydawane jest w sformalizowanym postępowaniu i wymaga sporządzenia przez uprawnionego architekta projektu budowlanego, czy dokonania uzgodnień z właściwymi organami. Sąd przyjął zatem, że wykonanie takiego daszku to montaż (instalacja) urządzenia, a więc roboty budowlane wskazane w art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, na które nie jest wymagane ani pozwolenie, ani zgłoszenie.

Ponadto, zdaniem sądu, słusznie organy obu instancji uznały, że również ścianka dzieląca taras nie stanowi budowy w powyższym rozumieniu. W szczególności nie jest ona rozbudową, gdyż nie zwiększa powierzchni zabudowy budynku mieszkalnego, nie można jej również uznać za przebudowę, gdyż nie zmienia ona parametrów użytkowych ani technicznych istniejącego budynku mieszkalnego (art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego). Nie narusza ona elementów konstrukcyjnych budynku i nie ma wpływu na jego statyczność, a przy tym nie ogranicza właścicielom obu części budynku możliwości korzystania z tego tarasu.

Analogiczne stanowisko zaprezentował sąd w sprawie **II SA/Lu 561/15**, w której kontrolował decyzje wydane w przedmiocie legalności realizacji robót budowlanych polegających na wykonaniu zadaszenia balkonu o konstrukcji stalowej, przymocowanego do ściany zewnętrznej budynku wielorodzinnego oraz wspartego na słupach opartych na balustradzie. Powołując się na

treść art. 3 ust. 7a Prawa budowlanego, sąd podniósł, że ustawy nie precyzują, co należy rozumieć pod pojęciem zmian parametrów użytkowych lub technicznych. Należy zatem przyjąć, że wspomnianymi parametrami są wszelkie wielkości wyrażane w jednostkach miary, czy też wagi elementów użytkowych, takich jak dach, okna, schody, oraz technicznych, takich jak ciężar konstrukcji czy odporność przeciwpożarowa, które występują w przypadku danego obiektu budowlanego. W związku z tym, że zmiana omawianych parametrów następuje w ramach budowy, wskazuje się, że zakres ingerencji w układ funkcjonalny budynku w przypadku jego przebudowy jest mniejszy aniżeli określony w pojęciu budowy.

Mając powyższe na względzie, nie sposób – zdaniem sądu - uznać, że wykonanie z gotowych elementów nie związanego trwale z elewacją budynku daszku powodowało zmianę parametrów technicznych lub użytkowych samego budynku, co wymagało od inwestora uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę bądź uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru wykonania takich robót.

Sąd podkreślił, że stosownie do art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, przez "urządzenie budowlane" rozumie się urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place na śmietniki. Zgodnie zaś z § 14a ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.), wydanym na podstawie delegacji z art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane, na budynku mieszkalnym wielorodzinnym mogą być instalowane urządzenia związane z użytkowaniem budynku lub mieszkania, jak: kraty, żaluzje, zabudowy balkonów i loggi.

Sąd podkreślił, że instalowanie polega na przymocowaniu (połączeniu, przyłączeniu) urządzenia instalowanego do innego obiektu w sposób pozwalający na jego odinstalowanie bez uszkodzenia, bądź naruszenia struktury obiektu "podstawowego". Pojęcie to odpowiada w istocie montażowi. Sąd stwierdził zatem, że w świetle art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego i § 14a ust. 2



powołanego rozporządzenia, wykonanie zadaszania balkonu przymocowanego do ściany zewnętrznej budynku oraz wspartego na słupach opartych na balustradzie balkonu, stanowi montaż urządzenia budowlanego w rozumieniu ustawy. Opisane zadaszanie stanowi zatem zabudowę balkonu, o której mowa w § 14a ust. 2 rozporządzenia. Zadaszenie to posiada cechy urządzeń budowlanych, o jakich mowa w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, gdyż jest zarówno fizycznie, jak i funkcjonalnie związane z przedmiotowym budynkiem. Skoro zaś wspomniane zadaszenie stanowi urządzenie budowlane związane z obiektem budowlanym, to na jego montaż inwestor nie musiał uzyskiwać pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych. Na inwestorze, w myśl art. 30 ust. 1 pkt 3b ustawy Prawo budowlane, nie ciążył też obowiązek dokonania zgłoszenia tych robót właściwemu organowi, albowiem wykonane zadaszanie jest urządzeniem, którego wysokość niewątpliwie nie przekracza 3 m.

Z kolei w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 388/16** sąd nie podzielił poglądu organu administracji, że nasyp ziemny nie należy do obiektów budowlanych i że w konsekwencji nie podlega regulacjom ustawy – Prawo budowlane. Sąd przytoczył treść art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekt budowlany to budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych. Budowla" to z kolei - zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy – m.in. „budowla ziemna”.

Sąd podkreślił, że ustawa nie przewiduje wprawdzie definicji budowli ziemnej, ale nasyp ziemny stanowi taką budowlę. Wał przeciwpowodziowy lub nasyp ziemny realizowany w określonym celu stanowi całość techniczno – użytkową, o której mowa w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, o określonej konstrukcji i funkcji użytkowej nawet, jeśli nie posiada dodatkowych instalacji czy urządzeń.

Sąd uznał za bezsporne, że w rozpoznawanej sprawie inwestor wykonał na swojej działce nasyp, a celem tego nasypu było zlikwidowanie uskoku przy pasie drogowym. Ze względu na rozmiary nasypu, zamierzony sposób jego wykonania i cel, sąd uznał, że stanowi on całość techniczno – użytkową, a więc jest budowlą ziemną i jednocześnie samodzielnym obiektem budowlanym.

Sąd rozważał również problem dopuszczalności sytuowania budynku w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W sprawach o sygn. akt **II SA/Lu 589/15** i **II SA/Lu 827/15** sąd wskazał, że w myśl § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ocenie sądu, użycie w cytowanym przepisie sformułowania "dopuszcza się" jednoznacznie wskazuje, że jest to rozwiązanie wyjątkowe, które wymaga nie tylko zaistnienia szczególnych okoliczności uzasadniających odstępstwo od ogólnej zasady sytuowania budynków, ale również szczególnej staranności i dbałości organu w zakresie poszanowania interesów osób trzecich. Jednak, w związku z tym, że § 12 ust. 2 rozporządzenia wyraźnie odsyła do regulacji zawartej w ust. 1 rozporządzenia, należy uznać, że ustalenie w planie miejscowym dopuszczalności sytuowania budynku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, przy granicy z działką sąsiednią, nie zwalnia organów właściwych w sprawach budowlanych od zbadania, czy projekt tego budynku spełnia wymagania określone w § 13, 60 i 271-273 rozporządzenia bądź w przepisach odrębnych.

Uwzględnienie § 13, § 60 lub § 271-273 rozporządzenia bądź przepisów odrębnych może wyłączać w określonych okolicznościach sprawy możliwość zastosowania przepisu planu miejscowego dopuszczającego usytuowanie budynku przy granicy z sąsiednią

działką w myśl § 12 ust. 2 rozporządzenia. Innymi słowy, stosowanie przepisów planu miejscowego nie może prowadzić do obejścia bezwzględnie obowiązujących norm technicznych, zawartych w § 13, § 60 lub § 271-273 rozporządzenia.

Zatem dla uznania dopuszczalności usytuowania konkretnego obiektu budowlanego w granicy z działką sąsiednią nie wystarczy stosowny zapis w planie miejscowym, ale konieczne jest również jednoznaczne, nie budzące żadnych wątpliwości ustalenie, że nie sprzeciwiają się temu § 13, § 60 i § 271-273 rozporządzenia oraz przepisy odrębne.

Usytuowanie budynku na działce budowlanej z poszanowaniem interesu prawnego właścicieli działek sąsiednich oznacza nie tylko uwzględnienie norm, o których mowa w § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale także wyważenia interesów inwestora i właścicieli działek sąsiednich. Wyważenie tych interesów prawnych oznacza uwzględnienie istniejącej zabudowy oraz możliwości zabudowy działek w przeszłości.

Na tle przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wykształciła się niewłaściwa praktyka polegająca na uznawaniu, że jeżeli usytuowanie projektowanego budynku odpowiada odległościom od granicy działki sąsiedniej określonych w tym rozporządzeniu, bądź w planie miejscowym, do którego to rozporządzenie odsyła, to budynek ten nie oddziałuje na sąsiednią działkę. Rozwiązanie to razi automatyzmem, gdyż zachowanie przez inwestora odległości projektowanego obiektu od granic sąsiednich nieruchomości nie zawsze samo w sobie przesądza o wpływie bądź braku wpływu tej inwestycji na otoczenie.

Oceniając dopuszczalność realizacji określonej inwestycji budowlanej, zwłaszcza wtedy, gdy inwestycja ta ma być usytuowana przy granicy z działką sąsiednią, organ powinien każdorazowo dokonać analizy nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych w kontekście indywidualnych cech obiektu budowlanego – tj. jego wielkości, formy, konstrukcji, przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji.

Wydanie pozwolenia na realizację budynku o tak znacznych rozmiarach przy granicy z sąsiednimi działkami o niewielkiej

powierzchni wymagało od organów administracji architektoniczno-budowlanej szczególnie starannego rozważenia, czy taka lokalizacja budynku, chociaż dopuszczona w planie miejscowym, nie naruszy innych norm prawa chroniących uzasadnione interesy właścicieli sąsiednich działek.

Ostatnim, godnym uwagi zagadnieniem poddanym analizie w sprawach budowlanych w 2016 r. jest problem dopuszczalności wszczęcia postępowania naprawczego (art. 50 i 51 Prawa budowlanego) w sytuacji, gdy inwestor legalnie przystąpił do użytkowania obiektu.

Reprezentatywnym w tej kwestii jest stanowisko sądu wyrażone w sprawie **II SA/Lu 350/16**, w której sąd uznał, że przystąpienie do użytkowania obiektu na podstawie skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy nie zwalnia organu od prowadzenia postępowania naprawczego w oparciu o art. 50-51 Prawa budowlanego, w sytuacji zaistnienia którejs z przesłanek w nich określonych. W ocenie sądu, nie można postawić znaku równości pomiędzy sytuacją użytkowania obiektu w oparciu o ostateczną decyzję udzielającą pozwolenia na użytkowanie oraz na podstawie zawiadomienia o zakończeniu budowy w trybie art. 54 Prawa budowlanego. Udzielenie pozwolenia na użytkowanie w oparciu o art. 55 i n. tej ustawy wiąże się bowiem z koniecznością przeprowadzenia postępowania określonego w tych przepisach i ma na celu sprawdzenie zgodności inwestycji z ustaleniami i warunkami pozwolenia na budowę.

Dopuszczenie możliwości prowadzenia postępowania naprawczego pomimo pozostawania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oznaczałoby możliwość dokonywania ponownej oceny tych samych przesłanek, co byłoby sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do organów państwa określoną w art. 8 K.p.a. Inwestor ma bowiem prawo sądzić, że skoro została wydana ostateczna decyzja co do zgodności realizacji obiektu z pozwoleniem na budowę, to obiekt taki może być legalnie użytkowany.

Takiego skutku nie odnosi natomiast zawiadomienie o zakończeniu robót budowlanych, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. Niewniesienie sprzeciwu w ustawowym terminie

pozwała wprowadzić inwestorowi na przystąpienie do użytkowania, jednakże wobec nieprzeprowadzenia postępowania w zakresie zgodności inwestycji z ustaleniami i warunkami pozwolenia na budowę, w przypadku stwierdzenia okoliczności określonych w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego dopuszczalne jest przeprowadzenie postępowania mającego na celu doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem, w tym m.in. w zakresie istotnych odstępstw od warunków pozwolenia na budowę.

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

W 2016 r. w tej kategorii spraw dominowały zagadnienia dotyczące przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Sąd wielokrotnie zajmował się problematyką tzw. zasady dobrego sąsiedztwa wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 778 ze zm., dalej zwanej u.p.z.p.). Na tym tle wyrażono kilka ciekawych, wartych odnotowania poglądów.

W sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 51/16** sąd uznał, że wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu, o jakim stanowi art. 61 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej zwanej u.p.z.p.), są faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Kontynuacja funkcji oznacza, że zmiana sposobu użytkowania lokalu musi mieścić się w granicach zastanego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu. Wynikająca z powołanego przepisu ocena inwestycji z punktu widzenia istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy, pod warunkiem, że analiza urbanistyczna uzasadnia przyczyny odstępstwa poparte oceną zachowania ładu przestrzennego, uciążliwości i wpływu inwestycji na działki sąsiednie. Powyższe uwagi mają zastosowanie również w przypadku zmiany sposobu użytkowania lokalu, np. z funkcji biurowej na usługową. Pewne jest, że zabudowa mieszkaniowa z reguły uzupełniona jest obiektami

pełniącymi funkcje usługowe. W żadnym jednak razie nie oznacza to, właśnie z uwagi na zasady dotyczące ochrony praw innych właścicieli lokali znajdujących się w tym samym budynku, całkowitej dowolności organów w określaniu rodzaju takiej działalności. Jeśli zatem zainteresowany zamierza wykorzystywać lokal położony w strefie mieszkalnej budynku na cele działalności gospodarczej, to organ winien rozważyć również własnościowe uprawnienia innych osób, które mogą ulegać ograniczeniu na skutek zmiany sposobu wykorzystania lokalu położonego w sąsiedztwie. Kryteria, jakie powinny mieć tu znaczenie, powinny obejmować rodzaj zamierzonych usług i ich zakres, techniczne uwarunkowania ich realizacji oraz aspekt kulturowo-obyczajowy. Istotnego znaczenia nabiera zatem rzetelność przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w której te właśnie aspekty powinny być podstawą rozpoznania wniosku o zmianę sposobu użytkowania lokalu. W sytuacji, gdy przedmiotem ustalenia warunków jest jedynie zmiana sposobu użytkowania, czyli zmiana funkcji w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, analiza powinna ograniczyć się do tej cechy i sprowadzać się do odpowiedzi na pytanie, czy w analizowanym obszarze możliwe będzie pogodzenie proponowanego sposobu użytkowania na cele hotelowe z istniejącymi funkcjami w otoczeniu. Organ powinien zatem ustalić, jakie usługi są na tym terenie prowadzone, w jakich częściach budynków, czy są ustalone jakiegokolwiek zasady ich lokalizacji, czy rozdzielone są funkcje usługowe i mieszkalne, i czy usługi są prowadzone także w lokalach na piętrach budynków przeznaczonych wyłącznie na cele mieszkaniowe.

Sąd niejednokrotnie zajmował się oceną prawidłowości sporządzenia analizy urbanistycznej.

Wśród spraw z tego zakresu na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 671/15**, w której sąd uznał za wadliwą analizę funkcji i cech zabudowy oraz zagospodarowania terenu, która zawiera jedynie lakoniczne, uśrednione dane odnoszące się nie do poszczególnych, oznaczonych numerami działek sąsiednich, ale do bliżej nieokreślonego „obszaru analizowanego” i nie określa żadnych parametrów zabudowy na działkach sąsiednich,

co uniemożliwia zweryfikowanie prawidłowości przyjętych przez jej autora cech zabudowy na działkach, których dotyczy wnioski, tj. linii zabudowy, szerokości elewacji frontowej i wysokości jej górnej krawędzi, a także geometrii dachu, stanowiących podstawowe dane dotyczące przyszej zabudowy.

Z kolei w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 473/15**, w której sąd kontrolował decyzje organów w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy, wyrażono pogląd, że wyznaczenie granic obszaru analizowanego jako trzykrotnej szerokości frontu działki objętej wnioskiem jest prawnie wymaganym minimum. Z unormowania § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż obszar analizowany może obejmować obszar większy niż wskazany w tym przepisie obszar minimalny. Norma § 3 rozporządzenia nie zawiera jednak przesłanek określających przypadki, które obligują organ administracji do wyznaczenia obszaru analizowanego obejmującego teren większy niż minimalny, ani sposobu wyznaczenia takiego obszaru, czy też jego maksymalnej wielkości. Niemniej jednak wykładnia celowościowa i systemowa prowadzi do wniosku, że kwestia wielkości obszaru analizowanego nie jest pozostawiona swobodnemu uznaniu organu. Wyznaczając obszar analizowany, organ powinien mieć na względzie unormowanie art. 61 ust. 1 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że przy wydaniu decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu analizie podlega sąsiednia okolica i istniejące w niej zabudowania stanowiące wyznacznik kontynuacji zabudowy w zakresie funkcji i cech zabudowy znajdujących się w pobliżu działki, na której planowana jest inwestycja. Wyznaczenie zakresu obszaru analizowanego uzależnione być może od wielu czynników, w tym zróżnicowania funkcji na danym terenie, wielkości nieruchomości, czy też stopnia rozproszenia zabudowy na danym terenie.

Sąd podniósł, że co do zasady, brak jest przeszkód do wyznaczenia obszaru analizowanego w promieniu większym niż trzykrotność frontu działki, ale tylko wówczas, jeśli jest to uzasadnione specyfiką zagospodarowania przestrzennego danego

obszaru. Organ ma zatem obowiązek ustalić, jaki jest charakter zabudowy na sąsiednim terenie. W przypadku stwierdzenia, że na tym terenie występuje znaczne rozproszenie i zróżnicowanie zabudowy, celowym i zasadnym może okazać się powiększenie obszaru analizowanego.

Co istotne, sąd uznał, że w tej sprawie nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wyznaczenie obszaru analizowanego w promieniu większym niż minimalny, tj. równy trzykrotności szerokości frontu działki, z uwagi na to, że w sąsiedztwie tej działki występuje zwarta, jednorodna, spójna zabudowa, której charakter stanowi wystarczający, jednoznaczny wyznacznik kontynuacji zabudowy.

Natomiast w sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 497/15** sąd podkreślił, że organ jest związany przedstawioną we wniosku o ustalenie warunków zabudowy charakterystyką urbanistyczną inwestycji. Związanie to nie może mieć charakteru bezwzględnie, jak w przypadku rodzaju inwestycji i funkcji, gdyż może się okazać, że po przeprowadzeniu analizy organ dojdzie do wniosku, że występują niewielkie różnice między parametrami inwestycji przedstawionymi we wniosku i wynikającymi z analizy, np. w odniesieniu do wysokości i liczby kondygnacji, szerokości obiektu, bryły architektonicznej i tak określone parametry nie będą stały w sprzeczności z planami inwestora, a przy tym nie zmienią w sposób istotny zamierzenia budowlanego. Organ administracji traci zaś możliwość ustalenia warunków zabudowy w sytuacji ustalenia, że wyniki przeprowadzonej analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób istotny odbiegają od parametrów określonych we wniosku. Określenie warunków zabudowy w takim przypadku nie byłoby bowiem zmodyfikowaniem, czy też doprecyzowaniem parametrów zawartych we wniosku, lecz orzeczeniem w przedmiocie innej inwestycji niż projektowana przez inwestora.



#### 4. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami

Wśród spraw ze skarg na akty organów administracji z omawianego zakresu zwrócić trzeba uwagę na stanowisko sądu wyrażone w następujących sprawach.

W sprawie **II SA/Lu 786/15** istota sporu pomiędzy stronami sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy nieruchomość przejęta przez Skarb Państwa w drodze orzeczenia o wywłaszczeniu wydanego na podstawie art. 21 ust. 2 i art. 40 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31) może być zwrócona poprzedniemu właścicielowi bądź jego spadkobiercom w sytuacji, gdy w art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.; dalej: u.g.n.) jest mowa o stosowaniu przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 9 powołanego dekretu. Za niezgodne z prawem uznał sąd stanowisko organu, że skoro w art. 216 ust. 2 pkt 2 u.g.n. wymieniono jedynie „nieruchomości nabyte na podstawie art. 9 dekretu”, to nie ma podstaw do zwrotu nieruchomości, które zostały przejęte na podstawie orzeczenia o wywłaszczeniu wydanego w oparciu o przepisy art. 10, art. 21 ust. 2 oraz art. 40 tego dekretu.

Sąd wyjaśnił, że wydane na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. „orzeczenie o wywłaszczeniu”, na podstawie którego przejęto na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość objętą wnioskiem o zwrot, jest władczym, jednostronnym, rozstrzygnięciem organu administracji publicznej, wydanym wobec konkretnego adresata w stosunku do indywidualnie oznaczonej nieruchomości, na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Orzeczenie to jest zatem aktem wywłaszczeniowym, posiadającym wszelkie cechy decyzji administracyjnej. Istotne jest również, że przejęcie nieruchomości, będącej przedmiotem wniosku o zwrot w niniejszej sprawie, nastąpiło na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r., a zatem aktu normatywnego stanowiącego bezpośrednio o wywłaszczaniu nieruchomości, poprzedzającego ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 18, poz. 94). To oznacza,

że wywłaszczenie tej nieruchomości nastąpiło w oparciu o akt normatywny, który w sposób bezpośredni odnosił się do tej problematyki, a nie akt, który wprowadził umożliwił przejęcie nieruchomości na określone cele publiczne, ale nie zawierał norm wywłaszczeniowych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Skoro zatem, jak podkreślił sąd, przejęcie nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. jest równoznaczne w skutkach prawnych z wywłaszczeniem nieruchomości, to wniosek o jej zwrot powinien być rozpoznany w ramach regulacji wyrażonej w formule generalnej, zawartej w art. 136 i następnym u.g.n., bowiem przepis ten obejmuje zwrot nieruchomości wywłaszczonych w każdym czasie w oparciu o przepisy wywłaszczeniowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, obowiązujące w dacie wywłaszczenia. Natomiast – zdaniem sądu – art. 216 u.g.n. dotyczy tych przypadków przejęcia nieruchomości na cele publiczne, które nastąpiło w innym trybie niż na skutek wydania indywidualnego, władczego aktu administracyjnego. Z woli ustawodawcy nieruchomości te mogą być zwrócone poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom, po spełnieniu określonych w ustawie warunków.

Problematyki wywłaszczenia dotyczyła również sprawa **II SA/Lu 853/16**. Sąd uzasadniając pogląd, że przy ocenie realizacji celu publicznego – budowy osiedla mieszkaniowego, należy uwzględnić nie tylko budowę typowych budynków mieszkalnych, ale również elementy tworzące infrastrukturę takiego osiedla, takie, jak w szczególności zieleń osiedlowa, wskazał, że istniejąca na nieruchomości przestrzeń pozbawiona zabudowy kubaturowej, lecz zagospodarowana jako teren zielony, winna być traktowana jako element infrastruktury tego osiedla, gdyż tworzy warunki do odseparowania jego mieszkańców od uciążliwości związanych z zamieszkiwaniem w aglomeracji miejskiej. Zdaniem sądu, jest niekwestionowane współcześnie, że zieleń w przestrzeni osiedli mieszkaniowych o zabudowie zarówno jednorodzinnej, ale przede wszystkim wielorodzinnej, ma kluczowe znaczenie dla jakości życia mieszkańców, gdyż minimalizuje negatywne skutki dostępu do środowiska naturalnego człowieka. Dla prawidłowego kształtowania przestrzeni miejskiej konieczne jest więc tworzenie terenów zielonych w obszarach osiedli mieszkaniowych i z tego punktu widzenia intensywność zagospodarowania takich terenów nie ma

istotnego znaczenia dla spełniania przez nie zakładanej funkcji. Z tych względów – w ocenie sądu - nie może mieć znaczenia to, że objęta wnioskiem o zwrot działka gruntu nie jest położona w centralnym punkcie osiedla mieszkaniowego, między budynkami wielorodzinnymi, lecz „na skraju” tego osiedla. Również wskazanie przez stronę skarżącą na brak – na obszarze tej działki – większej ilości nasadzeń oraz brak elementów infrastruktury osiedlowej, takich jak: alejki, chodniki, ławki, stoliki, w żadnym razie nie świadczy o niezrealizowaniu celu wywłaszczenia. Poza argumentacją wyżej podniesioną sąd zauważył, że o zrealizowaniu celu wywłaszczenia, to jest zagospodarowaniu wspomnianej nieruchomości jako „zieleni osiedlowej”, nie można mówić wyłącznie wówczas, gdy dokonane na niej nasadzenia oraz stan zagospodarowania dają podstawę do wysokiej oceny poziomu stanu estetycznego utrzymania nieruchomości. W świetle doświadczenia życiowego nie budzi bowiem wątpliwości, że zagospodarowanie terenów zielonych różni się intensywnością, będącą pochodną tego, jak wielką wagę przywiązuje się do walorów estetycznych danego terenu. Skoro zieleń osiedlowa ma do spełnienia – poza funkcją wypoczynkową – także funkcję izolacyjną i plastyczną, to w żadnej mierze nie wiąże się to z obowiązkiem intensywnego zagospodarowania tej przestrzeni, a ostateczny zakres zagospodarowania jest pochodną wielu czynników, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych.

W sprawie **II SA/Lu 310/16** sąd podkreślił, że zasadniczo interes prawny w sprawach rozgraniczeniowych mają podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, jednak nie można wykluczyć, że przymiot strony będzie mieć też inny podmiot, o ile będzie mieć interes prawny w rozumieniu art. 28 K.p.a. Stroną postępowania o rozgraniczenie może więc być – poza właścicielami nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących – także właściciel (właściciele) dalszych nieruchomości, co wynika z przepisów kodeksu cywilnego dotyczących prawa własności. W szczególności ma to miejsce wówczas, gdy status prawny całej nieruchomości objętej wnioskiem o rozgraniczenie, a nie tylko jej fragmentu przyległego do innej nieruchomości, stał się w toku postępowania sporny (nieustalony), a okoliczności sprawy wskazują, że może ona należeć do właściciela (właścicieli) dalszych nieruchomości.

W takim przypadku interes prawny, legitymujący takiego właściciela (dalszych nieruchomości) do udziału w postępowaniu o rozgraniczenie nie jest tożsamy z interesem, o którym mowa w art. 262 § 1 K.p.a. Ustalając zatem koszty postępowania rozgraniczeniowego nie można stosować do wszystkich stron tego postępowania reguły określonej w art. 152 k.c., to jest obciążania ich tymi kosztami po połowie. Interes prawny dalszego właściciela nie może w takiej sytuacji wynikać z obowiązku współdziałania przy rozgraniczaniu nieruchomości, której nie był on właścicielem ani nawet posiadaczem.

Ponadto w sprawach: **II SA/Lu 561/16, II SA/Lu 563/16, II SA/Lu 487/16, II SA/Lu 247/16, II SA/Lu 246/16, II SA/Lu 253/16** sąd za oparte na błędnej wykładni art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520; dalej: „ustawa”) uznał stanowisko skarżącego, że uwierzytelnieniu (a zatem i opłacie za uwierzytelnienie) podlegają jedynie dokumenty geodezyjne opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych; nie podlegają natomiast dokumenty sporządzone dla celów budownictwa. Sąd wskazał, że przepisu tego nie można traktować jako ustawowej kategoryzacji prac geodezyjnych, albowiem zawarte w nim wyszczególnienie prac geodezyjnych nie stanowi ich poddziału rozłącznego, gdyż te same opracowania geodezyjne mogą służyć różnym celom. W ocenie sądu, opracowania geodezyjne przeznaczone dla budownictwa mogą być wykorzystane w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, a także mogą służyć czynnościom cywilnoprawnym, jeżeli nie zostały wykonane na własny użytek wykonawcy, a więc na jego własne potrzeby budowlane, lecz na potrzeby innego podmiotu, w ramach zawartej z nim umowy cywilnoprawnej. Skoro, jak wyjaśnił sąd, skarżący wykonywał przedstawione do uwierzytelnienia prace geodezyjne jako przedsiębiorca – w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, to pozwala przyjąć, że działał w tym przypadku w ramach świadczenia tego rodzaju usług dla innych podmiotów. To zaś oznacza, że prace te mieściły się w pojęciu prac wykonywanych na potrzeby czynności

cywilnoprawnej i tym samym były objęte obowiązkiem ich uwierzytelnienia.

## **5. Sprawy z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody, prawa wodnego oraz utrzymania czystości w gminach**

Analiza spraw z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody, prawa wodnego oraz utrzymania czystości w gminach prowadzi do wniosku, że liczba tych spraw w stosunku do lat ubiegłych wzrosła. Orzekając w tych sprawach, sąd wielokrotnie dokonywał analizy obowiązującego stanu prawnego oraz rozstrzygał liczne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się na gruncie przepisów prawa.

W sprawie sygn. akt **II SA/Lu 499/15** zwrócono uwagę, że ocena raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który zawiera wiadomości specjalne wymagające odpowiedniej wiedzy specjalistycznej, powinna być dokonana przez sąd w świetle wymagań określonych w art. 66 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. Sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny raportu. Jednak aby dokument w postaci raportu spełnił wymagania, powinien on mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach.

Do roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 129 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.) dalej jako „u.p.o.ś.” odniósł się sąd w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 550/15** wskazując, że są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 K.p.c. Odpowiedzialność odszkodowawcza, o której mowa w powyższym przepisie, przewidziana jest nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie służy bowiem za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu

korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 czerwca 2012 r., IV CSK 28/12, LEX nr 1228596, z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, Nr 4, poz. 47 oraz z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 570/14, LEX nr 1790978).

Protokół kontroli przeprowadzonej poza postępowaniem prowadzonym w trybie art. 115a u.p.o.ś. w przedmiocie dopuszczalnego natężenia hałasu, może stanowić dowód będący podstawą wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1326/11, LEX nr 1291916; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu Gd 599/12, LEX nr 1291995 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 27/09, LEX nr 553167). Możliwość dopuszczenia jako dowodu w sprawie pomiarów hałasu wykonanych poza postępowaniem administracyjnym w przedmiocie określenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, nie oznacza jednak automatycznie, że dowody, na podstawie których zostały dokonane ustalenia faktyczne potwierdzające przekroczenie dopuszczalnych norm natężenia hałasu, nie stanowią przedmiotu oceny organu prowadzącego postępowanie. W tym zakresie zastosowanie znajdować będą bowiem ogólne zasady obowiązujące w postępowaniu administracyjnym. Takie stanowisko przedstawił sąd w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 113/16**.

W sprawie sygn. akt **II SA/Lu 610/15** sąd wyjaśnił, że osoba legitymująca się zezwoleniem na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów w myśl art. 41 i art. 42 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2013 r., poz. 21 ze zm.), może w każdym czasie z uprawnienia takiego zrezygnować, zaś taka rezygnacja czynić będzie decyzję udzielającą jej przedmiotowego zezwolenia bezprzedmiotową, stanowiąc przesłankę do stwierdzenia jej wygaśnięcia w oparciu o art. 162 § 1 pkt 1 K.p.a. Rezygnacja taka musi mieć jednak charakter wyraźny, zaś jej interpretacja przez organ nie może być dowolna i prowadzić do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w istocie wbrew woli strony i wbrew jej interesowi.

Przedmiotem rozważań sądu w sprawach **II SA/Lu 810/15** i **II SA/Lu 200/16** były uchwały rady gminy w sprawie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego, które należą do jednego z rodzajów aktów prawa miejscowego wyodrębnionych w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) dalej „u.s.g.”, tj. do gminnych porządkowych aktów prawa miejscowego. Przepisy porządkowe są szczególną kategorią aktów prawa miejscowego, gdyż określone ww. przepisie, kompetencje rady gminy mogą być wykorzystywane jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy nie jest możliwa skuteczna ochrona tych dóbr na gruncie istniejących unormowań ustawowych lub innych przepisów powszechnie obowiązujących. Uzasadnieniem podjęcia kwestionowanego aktu porządkowego na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. nie może być wskazany ogólnikowo cel w postaci zapobieżenia rozprzestrzeniania się barszczu Sosnowskiego z uwagi na zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka oraz środowiska przyrodniczego powodowane przez tę roślinę. Nie ulega wątpliwości, że będąca przedmiotem zaskarżonych uchwał likwidacja rośliny barszcz Sosnowskiego, stanowi natomiast realizację zadania własnego gminy w sprawach z zakresu ochrony środowiska i ochrony zdrowia, określonych w pkt 1 i pkt 5 art. 7 u.s.g., jak również bezpieczeństwa obywateli wskazanego w pkt 14 tego przepisu.

Żaden przepis obowiązującej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie daje podstaw do rozpatrywania i załatwiania w formie decyzji sprawy nakazania właścicielowi nieruchomości sąsiedniej usunięcia pasieki istniejącej na tej nieruchomości. Właściciel nieruchomości sąsiadującej z pasieką może dochodzić swoich roszczeń jedynie przed sądem powszechnym. Podstawy takiej nie może także stanowić prawo zwyczajowe wynikające z nieobowiązującej już ustawy z 1879 r. dla Gorycji i Gradyszca w zaborze austriackim i Królestwie Polskim normujące lokalizację pasiek. Do takich konkluzji doszedł sąd w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 699/15**.

W sprawie sygn. akt **II SA/Lu 58/16** przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.) dalej „u.o.p.” ograniczenia

usunięcia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości - stosownie art. 83f ust. 1 pkt 4 tej u.o.p. - nie dotyczą drzew i krzewów usytuowanych w lasach, a ograniczenia w tym względzie wynikają z przepisów ustawy o lasach. W konsekwencji – stosownie do art. 88 ust. 10 u.o.p. – do drzew i krzewów rosnących w lasach nie ma też zastosowania art. 83 ust. 1 u.o.p., stanowiący podstawę prawną do wymierzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia.

Art. 44 ust. 3 w zw. z ust. 1 i ust. 4 u.o.p. wyraźnie wskazuje na obowiązek właściwej rady gminy podjęcia uchwały w przedmiocie zniesienia formy ochrony przyrody w razie ziszczenia się przesłanek określonych w przepisie. Bezzasadne uchylenie się przez Radę Gminy od powyższego, prawnie uregulowanego obowiązku, skutkowało - w sprawie sygn. akt **II SAB/Lu 86/16** - koniecznością zobowiązania tego organu, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., do wydania stosownej uchwały w tym przedmiocie. W analizowanej sprawie Rada Gminy pozostawała w bezczynności, albowiem do chwili orzekania przez sąd nie podjęła uchwały o pozbawieniu statusu pomnika przyrody drzew ani uchwały o odmowie zniesienia tej formy ochrony przyrody.

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

W wyrokach wydanych w sprawach o sygnaturach **II SA/Lu 257/16** i **II SA/Lu 274/16** sąd stwierdził, że orzeczenie lekarskie ma znaczenie kwalifikowanej opinii biegłego, stanowi zasadniczy dowód w sprawie dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej i merytorycznej treści tego orzeczenia organ Inspekcji Sanitarnej nie ma możliwości zakwestionować. Oznacza to, że wskazany organ nie może sam dokonać rozpoznania choroby, bowiem nie posiada wiadomości specjalnych umożliwiających samodzielną ocenę dokumentacji medycznej. W konsekwencji inspektor sanitarny jest bezwzględnie związany orzeczeniem lekarskim w zakresie rozpoznania choroby zawodowej. Państwowy Inspektor Sanitarny, wydający decyzję w sprawie choroby zawodowej, nie jest uprawniony do kontroli merytorycznej orzeczeń upoważnionych do rozpoznawania chorób zawodowych jednostek organizacyjnych, ani



też do dokonywania własnych ustaleń prowadzących do odmiennego rozpoznania jednostki chorobowej.

Zdaniem sądu, ocena organu Inspekcji Sanitarnej dotycząca orzeczeń medycznych sprowadza się zatem wyłącznie do warunków formalnych, tzn. ustalenia, czy zostało wydane we właściwej formie, czy zawiera uzasadnienie, czy wydał je uprawniony lekarz, a jeśli uprawniony, to czy dodatkowo zatrudniony w odpowiedniej jednostce organizacyjnej. Ocena może również dotyczyć sposobu argumentacji, jasności przekazu, kompletności, rzetelności, wszechstronnego wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii, a także braku sprzeczności orzeczenia z definicją choroby zawodowej określonej przepisami prawa.

W wyroku zapadłym w sprawie **II SA/Lu 702/16** sąd podniósł ponadto, że uprawnienie do opiniowania dokumentacji medycznej w przedmiocie prowadzenia postępowania dotyczącego choroby zawodowej posiadają jedynie uprawnione jednostki orzecznicze, do których zalicza się w pierwszej instancji między innymi poradnie chorób zawodowych wojewódzkich ośrodków medycyny pracy, zaś w drugiej instancji – instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy. Strony mogą natomiast zgłaszać zarzuty w zakresie wydanych orzeczeń.

W sprawach **II SA/Lu 578/16** i **II SA/Lu 579/16** zwrócono z kolei uwagę, iż przepisy prawa nie dają podstaw do orzekania przez właściwe organy administracji w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej innej, aniżeli choroby wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, wydanym jako akt wykonawczy do Kodeksu pracy.

Na uwagę zasługuje również wyrok wydany w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 276/16**, w którym sąd wyraził pogląd, iż ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, definiując „wprowadzanie do obrotu” nie ogranicza tego pojęcia wyłącznie do osoby bądź podmiotu, który fizycznie wręcza dany środek innej osobie. Ustawa ta mówi o udostępnianiu takich środków osobom trzecim, co jest pojęciem znacznie szerszym niż dawanie, wręczenie, przekazywanie; „udostępnianie” to „pozostawanie do dyspozycji”, nie musi nawet

wiązać się z żadną aktywnością, ale może polegać na przyzwoleniu, na biernej postawie. Analiza systemowa i funkcjonalna przepisów ww. ustawy prowadzi do wniosku, że przez udostępnianie należy rozumieć więc także samo „stwarzanie możliwości” nabycia takich środków w danym miejscu np. w lokalu.

Z tych względów sąd stwierdził, że decyzja wydawana na podstawie art. 44c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii może być skierowana nie tylko do tego, kto wytwarza środek zastępczy (producenta) i nie tylko do przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą. Decyzja taka może być skierowana do każdej osoby bądź podmiotu, który prowadzi w pomieszczeniu jakąkolwiek działalność, w wyniku której udostępnia, a więc stwarza, nawet „przy okazji”, możliwość nabywania takich środków przez inne osoby.

## **7. Sprawy mieszkaniowe**

W wyroku zapadłym w sprawie sygn. akt **II SA/Lu 604/16** sąd podkreślił, że zakwaterowanie w lokalu mieszkalnym należącym do mieszkaniowego zasobu gminy odbywa się w drodze umowy cywilnoprawnej, a nie aktu z zakresu administracji publicznej. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem podstaw do wydawania aktów w takim przedmiocie, zaś uprawnienie do takiego lokalu mieszkalnego nie wynika z przepisów ustawy, lecz powstaje właśnie w wyniku zawarcia umowy najmu. Sytuacje, które są regulowane instrumentami administracyjnoprawnymi należą do wyjątkowych, a więc unormowanych na zasadzie przepisów szczególnych, stąd ich interpretacja winna być zawężająca. Do tej materii należy m.in. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), które są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. W tym trybie podejmowane są przez organy gmin uchwały określające zasady wynajmowania lokali, a więc regulujące umowne nawiązywanie stosunków najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ten ostatni aspekt omawianego zagadnienia z pewnością jednak mieści się już w materii cywilistycznej, gdyż nie ma tu miejsca na władcze działanie organu, a umowa nosi cechy przede wszystkim dobrowolności.

## 8. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

Spśród 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.), zwanej dalej „ustawą”, należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

W sprawach **II SA/Lu 554/15, II SA/Lu 555/15, II SA/Lu 556/15 i II SA/Lu 557/15** sąd utrzymał przyjęte w ostatnich latach stanowisko, że dłużnik alimentacyjny posiada status strony – w rozumieniu art. 28 kpa - w postępowaniu w przedmiocie przyznania świadczeń alimentacyjnych, a także w przedmiocie zmiany decyzji przyznającej takie świadczenia. Nie można bowiem uznać, że przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie ma wpływu na sytuację prawną dłużnika alimentacyjnego, skoro powoduje ono powstanie szeregu obowiązków dla dłużnika, przede wszystkim obowiązek zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego wraz odsetkami (art. 27 ust. 1 ustawy).

W sprawie **II SA/Lu 553/15** sąd stwierdził, że podstawą prawną umarzania zaliczek alimentacyjnych przyznanych i wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych nie jest art. 16 tej ustawy, lecz przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, gdyż przepis przejściowy aktualnej ustawy tj. art. 41 - nie obejmuje spraw w przedmiocie umarzania zaliczek alimentacyjnych.

Istotne zagadnienia wystąpiły również 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.), zwanej dalej „u.ś.r.”

W sprawie **II SA/Lu 655/15** sąd stwierdził, że za dochód utracony podlegający odliczeniu od dochodu stanowiącego podstawę do przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego należy uznać także utracone na skutek urlopu bezpłatnego wynagrodzenie, jako

mieszczące się w pojęciu „utruty zatrudnienia”, o którym mowa w art. 3 pkt 22 i 23 u.ś.r.

W sprawach sygn. akt **II SA/Lu 936/15**, **II SA/Lu 770/15**, **II SA/Lu 203/16** sąd – mając na uwadze uchwałę składu 7 sędziów z dnia 26 czerwca 2014 r. (I OPS 15/13) - stwierdził, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 8 pkt 2 u.ś.r. przysługuje na każde dziecko w wysokości określonej w art. 10 ust. 2 tej ustawy. Przyznanie jednego dodatku na kilkoro dzieci jest więc wadliwe.

W sprawie **II SA/Lu 428/16** dotyczącej decyzji wydanej na podstawie art. 30 u.ś.r., sąd stwierdził, że nie każdy wzrost dochodu w okresie pobierania przyznanych świadczeń powoduje, że prawo do tych świadczeń ustaje i konieczne jest wydanie decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenia i orzekającej ich zwrot. Wydając decyzję w trybie tego przepisu organ powinien uwzględniać dochód strony z daty wydawania decyzji przyznającej świadczenie, a nie dochód osiągnąony w chwili wydawania decyzji na podstawie art. 30. Organ dokonując korekty wcześniej ustalonego dochodu, uwzględnia przy tym dochód uzyskany, zgodnie z art. 5 ust. 4b u.ś.r. Przy takiej weryfikacji należy doliczyć do dochodu uzyskanego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, dochód uzyskany po tym okresie i następnie podzielić go na dwanaście. Należy przy uwzględniać cały uzyskany w okresie zasiłkowym dochód, a nie tylko dochód za jeden bądź kilka miesięcy. O ile nie można bowiem wykluczyć, że w wyniku jednego zdarzenia prawnego, np. spadku, dochód strony znacznie wzrośnie, to jednak w większości przypadków, jednorazowy wzrost miesięcznego dochodu nie spowoduje tak znacznej poprawy sytuacji osoby pobierającej świadczenie, by uznać, że przyznane świadczenie w danym okresie już się jej nie należy. Dlatego trafne jest stanowisko, że nie może dochodzić do sytuacji, kiedy uzyskany przez stronę czy członka rodziny dodatkowy dochód z jednego czy dwóch miesięcy (w okresie zasiłkowym) będzie decydował o prawie do świadczenia.

## 9. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W sprawach **II SA/Lu 340/16** i **II SA/Lu 341/16** sąd sformułował tezę, że mając na uwadze konieczność stosowania reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej, stwierdzić należy, że skoro art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 616) stanowi – w sposób wyraźny – podstawę do zawieszenia wypłaty zasiłku dla bezrobotnych dla osób pobierających uposażenie za czas ćwiczeń wojskowych rotacyjnych, to niewątpliwie przepis ten wyklucza pozbawienie takiej osoby, z tytułu odbywania wspomnianych ćwiczeń, statusu osoby bezrobotnej w oparciu o art. 33 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.) w związku z art. 59 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 827 ze zm.).

W sprawie **II SA/Lu 334/16** sąd za wadliwe uznał rozstrzygnięcie organu o pozbawieniu strony statusu osoby bezrobotnej z uwagi na upływ okresu zameldowania skarżącego na pobyt czasowy na obszarze właściwości miejscowej organu pierwszej instancji. Wprawdzie zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.), jedną z przesłanek uznania danej osoby za bezrobotną jest zarejestrowanie się we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy, to jednak przesłanka ta odnosi się jednak wyłącznie do momentu rejestracji i ma charakter ewidencyjny, porządkujący, a nie materialnoprawny. Jeżeli zatem bezrobotny, który został zarejestrowany we właściwym dla miejsca czasowego zameldowania powiatowym urzędzie pracy, nie zmienia meldunku i przebywa stale pod tym samym adresem, a jedynie nie dopełnia na czas obowiązku meldunkowego, to nie ma podstaw do orzeczenia o utracie przez niego statusu osoby bezrobotnej.

Jest to podgląd odmienny od wyrażonego przez NSA w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. (I OSK 1191/15).

## **10. Sprawy z zakresu stosunków służbowych i inspekcji pracy**

W sprawie **II SA/Lu 264/16** dotyczącej wykładni art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), zgodnie z którym policjanta można zwolnić ze służby w przypadku upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, sąd stwierdził, że zwolnienie ze służby na podstawie tego przepisu jest niezależne od tego, czy po upływie tego okresu stan zdrowia skarżącego pozwalał na podjęcie służby, czy też nie. Dlatego też organ nie musiał dysponować stosownym orzeczeniem lekarskim zanim podjął decyzję o zwolnieniu skarżącego ze służby. Takie orzeczenie byłoby niezbędne do podjęcia służby przez policjanta, ale nie do zwolnienia ze służby opartego na zastosowanej wobec skarżącego podstawie prawnej. Stosunek służbowy policjanta ma charakter administracyjno - prawny. Różni się on od stosunku pracy specyficznymi warunkami zatrudnienia, w szczególności charakteryzuje go dyspozycyjność i podległość, z którą związany jest czas służby uregulowany w sposób odmienny od ogólnie obowiązujących zasad.

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

Spośród spraw z zakresu samorządu terytorialnego warte przytoczenia jest stanowisko sądu dotyczące dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400).

W sprawie o sygn. akt **II SA/Lu 294/16** sąd uznał, że referendum lokalne nie może być zorganizowane zarówno wówczas, gdyby rozstrzygający wynik był nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, jak i wtedy, gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszyłoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę.

Sąd wskazał, że z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wynika, iż referendum musi dotyczyć sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Przepis ten stwarza podstawę do rekonstrukcji normy upoważniającej do przeprowadzenia referendum w sprawach, które wynikają bezpośrednio z zakresu działania określonego przez zadania danej jednostki samorządu. Punktem odniesienia muszą tu być ściśle interpretowane przepisy o zakresie działania i zadaniach gminy.

Z powyższego wynika, że stanowiłoby naruszenie prawa rozstrzygnięcie w drodze referendum spraw, dla których przewidziany jest specjalny tryb postępowania, wymagane jest dokonanie uzgodnień, czy zasięgnięcie opinii. Nie mieszczą się więc w zakresie przedmiotowym referendum sprawy, dla rozstrzygnięcia których ustawodawca przewidział szczególne, sformalizowane procedury w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Nie jest zatem możliwe uchwalenie w referendum aktu prawnego z pominięciem obowiązujących procedur, jeżeli zostały szczegółowo uregulowane. Rozstrzygnięcie referendalne nie może zastąpić aktu normatywnego – aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie tego planu jest możliwe po wyczerpaniu wieloetapowej procedury mającej na celu zagwarantowanie ochrony praw i interesów różnorodnych podmiotów, przede wszystkim właścicieli nieruchomości. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują system zawiadomień, opiniowania, uzgodnień, zgłaszania wniosków, zarzutów, protestów, który umożliwia rozwiązywanie konfliktów między interesami jednostek, wspólnoty samorządowej i państwa. Z zakresu przedmiotowego referendum wyłączone są także sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć indywidualne sprawy administracyjne, rozstrzygane w trybie K.p.a., czy też ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

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

W sprawie **III SA/Lu 893/15** kara pieniężna za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym wymierzona została za nie okazanie podczas kontroli w przedsiębiorstwie wykresówki, danych z karty kierowcy, z tachografu cyfrowego lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu oraz naruszenie obowiązku wczytywania danych z karty pojazdu.

Oddalając skargę (wyrok z dnia 19 stycznia 2016 r.) sąd wskazał na, wynikający z przepisów prawa unijnego i krajowego, obowiązek ewidencjonowania czasu pracy kierowców w przewidzianych prawem formach, pobierania danych dotyczących czasu pracy z urządzeń rejestrujących, przechowywania tych danych oraz okazywania ich na żądanie organów kontrolujących. Sąd nie uznał, aby w sprawie wystąpił przypadek wyłączenia powyższego obowiązku, który według twierdzeń skarżącej miał wynikać z art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego. Sąd stwierdził, że co do zasady to na organie spoczywa ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia, w tym w szczególności ciężar udowodnienia faktów związanych z naruszeniem przez skarżącą przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku oraz pozostałych zasad użytkowania urządzeń rejestrujących, co jest penalizowane karami pieniężnymi. Natomiast rozkład ciężaru dowodzenia, prowadzi do wniosku, że okoliczności objęte hipotezą art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia 561/2006 powinien wykazać przedsiębiorca, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z tych przepisów i to jemu znane są okoliczności, które pozwoliłyby zastosować analizowane wyłączenie. Skarżąca powinna więc przedłożyć dowody, a jeśli nie była w ich posiadaniu, to winna złożyć wyczerpujące wyjaśnienia na okoliczności, o których mowa w wymienionym przepisie. Skarżąca powinna zatem podjąć własną



inicjatywę, co najmniej ukierunkowując stosownymi wnioskami dowodowymi tok działań organu, czego w sprawie nie uczyniono.

W analogiczny sposób tego rodzaju kwestie, związane z oceną materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie administracyjnej rozstrzygnięto także w sprawie **III SA/Lu 1770/15** (wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r.), w której karę pieniężną za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym wymierzono za wykonywanie przewozu na potrzeby własne bez wymaganego zaświadczenia. Sąd ustalił, że spełnione zostały wszystkie wymienione w art. 4 pkt 4 u.t.d. warunki, wedle których skarżący winien posiadać w chwili kontroli zaświadczenie potwierdzające zgłoszenie przez przedsiębiorcę prowadzenia przewozów drogowych jako działalności pomocniczej w stosunku do podstawowej działalności gospodarczej, natomiast materiał dowodowy zgromadzony w sprawie, a także argumentacja przywoływana przez skarżącego, nie dają podstaw do uznania kontrolowanego przejazdu, jako niepodlegającego przepisom ustawy o transporcie drogowym.

Do kwestii dowodowych odniósł się także sąd w sprawie **III SA/Lu 778/15** (wyrok z dnia 16 lutego 2016 r.), której przedmiotem pozostawała ocena legalności decyzji wymierzającej karę pieniężną za przebudowę zjazdu bez zezwolenia. Sąd wskazał, że jedną z kluczowych reguł postępowania dowodowego, stanowiącą wyraz zasady pisemności postępowania, jest nakaz, aby z każdej czynności mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sporządzić zwięzły protokół, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 k.p.a.). Nie oznacza to jednak, że notatka urzędowa nie może stanowić środka dowodowego, czyli źródła ustalania faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego nie przyjmuje formalnej teorii dowodów, lecz opiera się na zasadach otwartego katalogu środków dowodowych i swobodnej oceny dowodów. Naczelną dyrektywą postępowania wyjaśniającego nie jest bowiem formalizm proceduralny, lecz realizacja zasady prawdy materialnej - dążenie do ustalenia stanu faktycznego zgodnie z rzeczywistością, za pomocą wszystkich środków, byleby tylko były zgodne z prawem. Oceniając wartość dowodową poszczególnych dowodów należy kierować się logiką i doświadczeniem życiowym, a także uwzględniać specyfikę danej kategorii sprawy. Specyfika spraw dotyczących wykonywania

robót budowlanych bez zezwolenia zarządcy drogi wskazuje na konieczność odejścia od nader formalistycznego podejścia do sposobów gromadzenia materiału dowodowego. W zdecydowanej większości tego rodzaju spraw pierwsze ustalenia w tym zakresie czynione są w sposób niezaplanowany, zazwyczaj przy wykonywaniu innych czynności służbowych. Nie ma możliwości, aby tego rodzaju czynności, prowadzące do pierwszych istotnych ustaleń w sprawie, były dokumentowane z zachowaniem sformalizowanej postaci protokołu. Są to czynności podejmowane *ad hoc*, a zatem z ich istoty wynika, że podstawowym środkiem ich dokumentowania będzie notatka urzędowa. Sąd podkreślił przy tym, że sformalizowana procedura, w tym w odniesieniu do postępowania dowodowego, ma jako główny cel zapewnienie stronie postępowania właściwych gwarancji procesowych. Notatka urzędowa jako środek dowodowy tych gwarancji nie unicestwia - strona ma wszak pełne możliwości podważania ustaleń wynikających z notatki urzędowej poprzez składanie wniosków dowodowych i oświadczeń.

W sprawie **III SA/Lu 843/15** (wyrok z dnia 23 lutego 2016 r.) sąd podzielił stanowisko organu co do tego, że istniała podstawa do wydania decyzji w przedmiocie skierowania skarżącego na badania lekarskie w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Sąd uznał, że wywołana na potrzeby postępowania karnego opinia sądowno-psychiatryczna, w której stwierdzono u skarżącego wystąpienie objawów typowych dla uzależnienia od alkoholu, uzasadnia przyjęcie, że zaistniały uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu zdrowia skarżącego, które zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, skutkować powinny skierowaniem kierowcy na badanie lekarskie. Sąd zaznaczył przy tym, że decyzja o skierowaniu na badania lekarskie nie przesądza o istnieniu przeciwwskazań do prowadzenia pojazdów w przypadku konkretnego kierowcy. Służy ona tylko do wyjaśnienia istniejących w tym względzie uzasadnionych zastrzeżeń. W wyniku przeprowadzonego badania może się więc okazać, że zastrzeżenia te nie zostaną potwierdzone, a zatem, że nie istnieją żadne przeciwwskazania do prowadzenia pojazdów. Celem badań jest jedynie weryfikacja powziętych przez organ wątpliwości.

W sprawie **III SA/Lu 1153/15** (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r.) sąd przyjął, że w aktualnie obowiązującym brzmieniu przepisów

art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że prawo jazdy nie może być wydane osobie, w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy - w okresie i zakresie obowiązywania tej decyzji. Reguła ta ma zastosowanie także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D. Istota zmian normatywnych dokonanych w 2014 r. polegała na wyraźnym doprecyzowaniu, że zakaz wydania prawa jazdy, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 u.k.p., ma również zastosowanie w odniesieniu do osoby ubiegającej się o zwrot prawa jazdy. Ustawodawca wyraził w ten sposób jednoznaczną wolę, aby osoba objęta zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych m.in. kategorii B nie mogła w trybie zwrotu odzyskać prawa jazdy w zakresie m.in. kategorii C+E.

Jak stwierdził sąd problemy ze stosowaniem art. 12 u.k.p. w odniesieniu do osób, wobec których orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów, wynikają z niedopasowania dwóch równorzędnych regulacji ustawowych: ustawy o kierujących pojazdami oraz art. 42 Kodeksu karnego. Wyjaśniając relacje między orzeczeniem sądu karnego a przepisami ustawy o kierujących pojazdami wskazano, że decyzja organów administracji konkretyzuje swą treścią obowiązujące wobec skarżącego zakazy wynikające z przepisów ustawy o kierujących pojazdami, które to dolegliwości są skutkiem orzeczonego środka karnego przez sąd karny. Z wyroku sądu karnego wynika dla skarżącego bezpośredni zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B, a pośrednio również zakaz prowadzenia pojazdów innych kategorii określonych w ustawie, gdyż ustawodawca rozciągnął skutki orzeczenia karnego w zakresie prawa jazdy kategorii B także na inne uprawnienia do prowadzenia pojazdów, przy czym skutki te dotyczą zarówno ubiegającego o prawo jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim prawem jazdy.

W sprawie **III SA/Lu 900/15** (wyrok z dnia 19 stycznia 2016 r.) sąd podtrzymał wyrażany już wcześniej pogląd, zgodnie z którym odbycie szkolenia celem redukcji punktów karnych, już po ostatnim z naruszeń przepisów ruchu drogowego, które spowodowało przekroczenie dozwolonej liczby punktów, nie może skutkować redukcją punktów. Sąd wskazał przy tym, że prawidłowości decyzji starosty w przedmiocie skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy (art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b prawa o ruchu drogowym) nie mogą podważać także zarzuty skarżącego co do ewentualnych nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji kierowców naruszających przepisy prawa o ruchu drogowym albowiem ewidencja punktów karnych pozostaje poza zakresem właściwości rzeczowej starosty.

## **2. Gry losowe i zakłady wzajemne**

### **1) Sprawy dotyczące cofnięcia zezwolenia w części dotyczącej punktu gier.**

W sprawach o sygn. akt: **III SA/Lu 660/15, III SA/Lu 661/15, III SA/Lu 664/15, III SA/Lu 671/15, III SA/Lu 675/15, III SA/Lu 677/15, III SA/Lu 678/15, III SA/Lu 692/15, III SA/Lu 698/15, III SA/Lu 702/15, III SA/Lu 705/15, III SA/Lu 710/15, III SA/Lu 708/15, III SA/Lu 748/15, III SA/Lu 751/15, III SA/Lu 756/15, III SA/Lu 757/15, III SA/Lu 768/15, III SA/Lu 769/15, III SA/Lu 889/15** kwestią sporną było to, czy okoliczności podane przez skarżącą spółkę, które przyczyniły się do zaprzestania wykonywania działalności w punkcie gier, stanowią siłę wyższą i tym samym uzasadniają odstąpienie od cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych w tym punkcie gier.

Sąd zajmując w tym przedmiocie jednolite stanowisko zwrócił uwagę, że ustawa o grach hazardowych nie definiuje pojęcia siły wyższej i brak jest legalnej definicji tego pojęcia na użytek stosowania tej ustawy. Siła wyższa jest zdarzeniem o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje. Należą do nich zwłaszcza zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego takich jak wojna, zamieszki krajowe. Musi być zdarzeniem zewnętrznym

w stosunku do powołującego się na nią podmiotu i stan ten powinien istnieć obiektywnie, a więc musi być widoczny i sprawdzalny, tak więc nie może być wytworem wyobraźni.

Za działanie siły wyższej w rozumieniu art. 59 ust. 4 ustawy o grach hazardowych nie można uznać niewykonywania działalności gospodarczej z powodu rezygnacji władającego lokalem ze współpracy ze skarżącą spółką. Możliwość rezygnacji ze współpracy, np. poprzez rozwiązanie umowy z powodu zawieszenia przez władającego lokalem działalności w punkcie gier, jest zwykłą kategorią w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Jako zwykła czynność w obrocie gospodarczym wiąże się zatem z ryzykiem prowadzenia takiej działalności, możliwością wystąpienia strat finansowych, a więc ma charakter ekonomiczny. Skoro możliwość zakończenia współpracy wynika ze stosunków umownych pomiędzy podmiotami gospodarczymi, to nie można mówić o wystąpieniu siły wyższej, tj. zdarzenia nagłego, zewnętrznego i niemożliwego do przewidzenia. Nie można również przyjąć, że zmiana obowiązujących przepisów i wprowadzenie ustawą o grach hazardowych zakazu zmiany lokalizacji punktów gier stanowi działanie siły wyższej.

## **2) Sprawy dotyczące kary pieniężnej z tytułu urządzania gier na automacie poza kasynem gry (spółki).**

W sprawach o sygn. akt: **III SA/Lu 868/15, III SA/Lu 877/15, III SA/Lu 980/15, III SA/Lu 1015/15, III SA/Lu 1106/15, III SA/Lu 1176/15, III SA/Lu 1179/15, III SA/Lu 1580/15, III SA/Lu 1604/15, III SA/Lu 1639/15, III SA/Lu 1653/15, III SA/Lu 1654/15, III SA/Lu 1680/15, III SA/Lu 1735/15 oraz III SA/Lu 31/16** przedmiotem rozważań sądu była ocena prawidłowości nałożenia na stronę skarżącą kary pieniężnej z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. Mając na względzie, że tego rodzaju sankcja dotyczy zakazu określonego w art. 14 ust. 1 u.g.h., celowe stało się odniesienie się do kwestii dopuszczalności zastosowania przepisów ustawy o grach hazardowych (m.in. jej art. 14 ust. 1 u.g.h.) w kontekście problemu notyfikacji projektu tej ustawy zgodnie z wymogami dyrektywy nr 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad

dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE, seria L, nr 204, s. 37 z późn. zm.).

W ocenie sądu, z uwagi na to, że dyrektywa nr 98/34/WE nadaje pojęciu „przepisy techniczne” swoiste, szerokie znaczenie, znacznie wykraczające poza rozumienie tego pojęcia w języku powszechnym, zrozumienie definicji zawartej w dyrektywie wymaga uwzględnienia kontekstu znaczeniowego – celu samej dyrektywy, a w szczególności mechanizmu notyfikowania projektów regulacji krajowych, które zawierają tak rozumiane „przepisy techniczne”. Oceniając zatem skutki braku notyfikacji art. 14 ust. 1 u.g.h. w rozpoznawanych sprawach, stanął na stanowisku, że w okolicznościach faktycznych badanych spraw, brak notyfikacji nie powoduje odmowy zastosowania przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. Odmowa zastosowania przepisów ustawy o grach hazardowych w odniesieniu do strony skarżącej spowodowałaby uniknięcie przez nią odpowiedzialności za świadome łamanie obowiązującego prawa, co nie jest korzystaniem ze swobód traktatowych i nie ma związku z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, przed zakłóceniem którego chronić ma prewencyjna kontrola, przewidziana w dyrektywie 98/34/WE. Okoliczność ta przemawia w konsekwencji za nieuwzględnieniem zarzutu braku skuteczności wobec strony skarżącej nienotyfikowanych przepisów ustawy o grach hazardowych.

W sprawach o sygn. akt: **III SA/Lu 1081/15, III SA/Lu 1512/15, III SA/Lu 1552/15, III SA/Lu 1557/15, III SA/Lu 1576/15, III SA/Lu 1595/15, III SA/Lu 1602/15, III SA/Lu 1652/15, III SA/Lu 1660/15, III SA/Lu 1679/15, III SA/Lu 1706/15, III SA/Lu 1725/15, III SA/Lu 1731/15, III SA/Lu 1753/15, III SA/Lu 20/16, III SA/Lu 21/16, III SA/Lu 30/16, III SA/Lu 37/16, III SA/Lu 53/16, III SA/Lu 58/16 oraz III SA/Lu 196/16**, sąd zauważył, że problem wpływu dyrektywy nr 98/34/WE na możliwość stosowania przepisów sankcjonujących zawartych w ustawie o grach hazardowych (art. 89 u.g.h.), stał się źródłem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym również w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2016 r., (sygn. akt II GPS 1/16), która korelowała ze wskazanymi wyżej orzeczeniami WSA w Lublinie. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: „1. Art. 89

ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych [...] nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego ([...]), którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny - w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. 2. Urządzący gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry - podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych ([...])”.

### **3) Sprawy dotyczące kary pieniężnej z tytułu urządzania gier na automacie poza kasynem gry (osoby fizyczne).**

W sprawach o sygn. akt: **III SA/Lu 929/15; III SA/Lu 930/15, III SA/Lu 1149/15**, sąd stwierdził, że stroną postępowania i adresatem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie może być podmiot niewymieniony w art. 6 ust. 4 u.g.h. Stwierdził, że ostatni z przepisów nie wyklucza możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., wobec podmiotów spoza kręgu wymienionych w art. 6 ust. 4 u.g.h., tj. uprawnionych do uzyskania koncesji na prowadzenie kasyna gry. Sąd wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, w którym orzeczono, że przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w zakresie, w jakim zezwalają na wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s., są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalnej

reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

### 3. Sprawy celne

W szeregu spraw dotyczących określenia niezaksięgowanej kwoty wynikającej z długu celnego (**III SA/Lu 1245/15**, **III SA/Lu 1254/15**, **III SA/Lu 1289/15**, **III SA/Lu 1228/15**, **III SA/Lu 1212/15**, **III SA/Lu 1229/15**, **III SA/Lu 1473/15** i inne) Sąd potwierdził wyrażane wcześniej stanowisko, że dokumentem urzędowym mogą być dokumenty sporządzone przez organy innego państwa, honorowane przez władze RP na podstawie odrębnych przepisów;

W sprawie **III SA/Lu 383/16**, dotyczącej opłaty za przechowanie towaru w depozycie urzędu celnego, Sąd podkreślił, że z przepisów art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji RP należy wnioskować, iż obowiązek określenia wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego (w tym także opłaty za przechowanie towaru w depozycie celnym), winien wynikać z ustawy. Natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy mogą zostać przekazane jedynie zagadnienia, które nie mają istotnego znaczenia dla zasad i konstrukcji danej daniny publicznej, a przy tym nie są źródłem nałożenia zobowiązań na określone podmioty. W konsekwencji sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie organy celne naruszyły przepisy prawa, wywodząc obowiązek uiszczenia opłaty za przechowanie towarów w depozycie organu celnego z przepisów rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2015 r., poz. 858 z późn. zm.). Tymczasem przepisy ustawy Prawo celne i wydane na jej podstawie rozporządzenia nie są uregulowaniami pełnymi, ponieważ nie wskazują podmiotów, które mają obowiązek uiszczenia opłaty za przechowanie towarów w depozycie celnym. Podstawę rozstrzygnięcia w kwestii ustalenia podmiotu zobowiązanego do poniesienia opłaty za przechowanie towarów w depozycie organu celnego stanowi art. 53 Wspólnotowego Kodeksu Celnego. W świetle tego przepisu nie było zaś podstaw do uznania skarżącego, będącego jedynie przewoźnikiem towaru, za podmiot obowiązany do



uiszczenia opłaty, ponieważ skarżący nie był posiadaczem towarów przed ich złożeniem do depozytu celnego w rozumieniu art. 53 ust. 2 WKC, a jedynie dzierżycielem;

W sprawach **III SA/Lu 526/15** oraz **III SA/Lu 568/15** w przedmiocie długu celnego Sąd podzielił stanowisko i argumentację wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r., I GSK 1245/12 (LEX nr 1501695) oraz I GSK 1361/12 i I GSK 1272/12, że przepis art. 213 WKC wprowadził solidarność dłużników, ale tylko w fazie pokrycia długu celnego, nie wprowadzając konieczności udziału wszystkich dłużników w jednym postępowaniu jako współuczestników koniecznych. Sąd podkreślił, że takie stanowisko znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu wyroku wydanego w dniu 7 maja 2015 r., II CNP 57/14, (LEX nr 1767090) wskazał, że solidarna odpowiedzialność wynikająca z art. 213 WKC oznacza, że organ celny w drodze decyzji ma prawo według swego uznania obciążyć kwotą wynikającą z długu celnego dłużników określonych w art. 203 WKC, a jeżeli zgodnie z treścią stosunku prawnego istniejącego między dłużnikami solidarnymi z art. 213 WKC nie są wyłączone roszczenia regresowe między nimi, w wypadku gdy jeden z nich usunął spod dozoru celnego towar, przez to, że nie dostarczył go do urzędu celnego przeznaczenia, a tym samym spowodował dług celny, dłużnikowi solidarnemu, który został zmuszony do zapłaty tego długu może przysługiwać roszczenie regresowe w pełnej wysokości;

W sprawie **III SA/Lu 934/165** sąd przypomniał, że zgodnie z art. 202 ust. 2 WKC dług celny powstaje z chwilą nielegalnego wprowadzenia towaru, a wykładnia językowa tego przepisu wskazuje jednoznacznie, że nie jest możliwe wielokrotne powstanie długu celnego w odniesieniu do tego samego towaru na skutek nielegalnego wprowadzenia go na obszar celny Wspólnoty.

#### **4. Sprawy dotyczące dofinansowania ze środków UE**

Liczną grupę spraw stanowiły wyroki w sprawach dotyczących decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012, poz. 1164 ze zm.),

zastąpionej z dniem 15 marca 2015 r. przez ustawę z 5 lutego 2015 r. o tym samym tytule (Dz. U. z 2015 r., poz. 308 ze zm.), a będącej podstawą przyznawania rolnikom płatności bezpośrednich, uzupełniających i innych. Na tym tle wyłonił się problem skutków prawnych niedochowania terminu do złożenia wniosku o płatność. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 ustawy z 2007 r. (analogiczne rozwiązanie zawiera też ustawa nowa), wniosek o przyznanie płatności obszarowych składa się w terminie od 15 marca do 15 maja, przy czym termin ten nie podlega przywróceniu (art. 18 ust. 3). Skutkiem niedochowania ustawowego terminu jest zmniejszenie kwoty płatności według procentowego wskaźnika za każdy dzień roboczy opóźnienia. Jednocześnie z przepisu art. 23 ust. 1 rozporządzenia Komisji WE nr 1122/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (...) wynika, że opóźnienie w złożeniu wniosku ponad 25 dni kalendarzowych oznacza niedopuszczalność jego rozpatrzenia. Na tym tle w sprawie III SA/Lu 125/15 (wyrok z 24 września 2015 r.) zarysował się problem, czy w sytuacji zaistnienia braku formalnego wniosku polegającego na jego nie podpisaniu, o zachowaniu terminu do jego złożenia decyduje data jego usunięcia. Rozważając to zagadnienie sąd dostrzegł, że prawodawca unijny we wskazanym rozporządzeniu nr 1122/2009, odróżnia oczywiście błędy nie wpływające na zakres wniosku od merytorycznych jego zmian, a następnie w wyniku analizy kolejnych przepisów doszedł do przekonania, że usunięcie braków formalnych wniosku płatność w terminie określonym przez organ, nie wpływa negatywnie na jego rozpoznanie, nawet jeśli następuje po upływie ostatecznego terminu wyznaczonego na ich składanie. Wniosek o płatność jest bowiem rodzajem podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., którego elementem jest podpis, co oznacza, że w przypadku braku tego elementu, organ zobowiązany jest wezwać stronę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich, do uzupełnienia braku formalnego w określonym terminie z pouczeniem, że jego bezskuteczny wpływ spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Stanowisko powyższe zostało powielone między innymi w wyroku w sprawie III SA/Lu 212/15 (z dnia 29 września 2015 r.) oraz w sprawie III SA/Lu 214/15

(z dnia 13 października 2015 r.). W konsekwencji Sąd nie podzielił stanowiska organu, że o zachowaniu terminu złożenia wniosku o płatność decyduje data usunięcia braku formalnego.

W tej grupie zagadnień na uwagę zasługują również wyroki w sprawach, gdzie wnioski o poszczególne rodzaje płatności dotknięte były innego rodzaju wadami, a mianowicie : w sprawie III SA/Lu 140/16 (wyrok z 12 lipca 2016 r.) w przesyłce nadano pierwszą stronę wniosku zawierającą oznaczenie wnioskodawcy ze wskazaniem rodzajów płatności o jakie się ubiega, natomiast załączniki w postaci wykazu działek ewidencyjnych, działek rolnych załączniki graficzne oraz pozostałe strony wniosku nadesłane zostały do organu już po terminie składania wniosków. Podobne okoliczności stanu faktycznego zaistniały w sprawie III SA/Lu 141/16 i III SA/Lu 142/16 (wyroki z dnia 12 lipca 2016 r.). W sprawach tych sąd podzielił stanowisko organów orzekających o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania płatności w oparciu o te wnioski, wskazując że były one niekompletne, gdyż nie posiadały obligatoryjnych elementów wymienionych w przepisach rozporządzeń wykonawczych odpowiednich dla danego rodzaju płatności, wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2010 (Dz. U. z 2015 r., poz. 349). Złożenie zatem dokumentów, stanowiących obligatoryjne elementy wniosku, z uchybieniem materialnoprawnego terminu do jego złożenia, kwalifikowało wniosek jako niedopuszczalny, powodując w konsekwencji odmowę wszczęcia postępowania w przedmiocie płatności na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Analogiczne stanowisko wyrażone zostało w sprawach III SA/Lu 137/16, III SA/Lu 138/16 i III SA/Lu 139/16 (wyroki z 12 lipca 2016 r.) dotyczących wniosków o płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, złożonych w formie niekompletnej (wyłącznie pierwsza strona wniosku bez załączników).

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

### Wpływ i załatwienia skarg w latach 2006-2016

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono					Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym				
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
				Lb.	%	Lb.	%	
<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
<b>2016</b>	2237	4053	4767	3401	71,34	1366	28,66	1523

## Wpływ i załatwienia skarg za rok 2016 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	757	1145	1336	995	341	566
Wydział II	487	1542	1542	1099	443	487
Wydział III	993	1366	1889	1307	582	470
<b>Razem</b>	2237	4053	4767	3401	1366	1523

## Wpływ i załatwienia skarg za rok 2016 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	2179	3743	4463	3301	1162	1459
SAB	53	270	260	100	160	63
SO	5	40	44	0	44	1
<b>Razem</b>	2237	4053	4767	3401	1366	1523

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	2
<b>Część I</b>	
<b>Działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2016 r. ....</b>	<b>5</b>
<b>Część II</b>	
<b>Problemy wynikające z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>6</b>
<b>I. Działalność orzecznicza Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Podatek od towarów i usług</i> .....	6
2. <i>Podatek akcyzowy</i> .....	8
3. <i>Podatek dochodowy od osób fizycznych</i> .....	8
4. <i>Podatek od nieruchomości</i> .....	9
5. <i>Inne zagadnienia</i> .....	9
<b>II. Działalność orzecznicza Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa         prasowego</i> .....	11
2. <i>Sprawy z zakresu budownictwa</i> .....	14
3. <i>Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania         przestrzennego</i> .....	21
4. <i>Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami</i> .....	25
5. <i>Sprawy z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody,         prawa wodnego oraz utrzymania czystości w         gminach</i> .....	29
6. <i>Sprawy z zakresu ochrony zdrowia</i> .....	32

7. <i>Sprawy mieszkaniowe</i> .....	34
8. <i>Sprawy z zakresu pomocy społecznej</i> .....	35
9. <i>Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia</i> .....	37
10. <i>Sprawy z zakresu stosunków służbowych i inspekcji pracy</i> .....	38
11. <i>Sprawy z zakresu ustroju samorządu terytorialnego</i> .....	38
<b>III. Działalność orzecznicza Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie</b> .....	<b>40</b>
1. <i>Sprawy dotyczące dróg, kolei, lotnictwa i żeglugi</i> .....	40
2. <i>Gry losowe i zakłady wzajemne</i> .....	44
3. <i>Sprawy celne</i> .....	48
4. <i>Sprawy dotyczące dofinansowania ze środków UE</i> .....	49
<b>Tabele statystyczne</b> .....	<b>52 - 53</b>
<b>Spis treści</b> .....	<b>54 - 55</b>