

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
W LUBLINIE**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI  
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W LUBLINIE**

**W 2018 ROKU**

**LUBLIN – styczeń 2019 rok**



## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp .....</b>	<b>5</b>
<b>Część pierwsza</b>	
<b>Wybrane dane statystyczne dotyczące działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2018 r.....</b>	<b>8</b>
<b>Część druga</b>	
<b>Działalność orzecznicza Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie ...</b>	<b>12</b>
<b>I. Sprawy rozpoznane w Wydziale I .....</b>	<b>12</b>
1. Sprawy z zakresu podatku od towarów i usług .....	12
2. Sprawy z zakresu kontroli interpretacji indywidualnych w zakresie podatku od towarów i usług.....	16
3. Sprawy z zakresu bezczynności i przewlekłości postępowania w kontekście podatku od towarów i usług.....	21
4. Sprawy z zakresu podatku akcyzowego.....	23
5. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych.....	25
6. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych .....	25
7. Sprawy z zakresu dotacji oraz subwencji z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego.....	29
8. Sprawy z zakresu postępowania egzekucyjnego.....	31
<b>II. Sprawy rozpoznane w Wydziale II .....</b>	<b>36</b>
1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego.....	36
2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	39
3. Sprawy z zakresu nieruchomości.....	44
4. Sprawy z zakresu pomocy społecznej.....	47
5. Sprawy z zakresu prawa wodnego.....	50
6. Sprawy z zakresu prawa ochrony środowiska.....	53
7. Sprawy z zakresu rolnictwa.....	56
8. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.....	58
9. Zagadnienia procesowe.....	62
10. Zagadnienia związane ze stosowaniem art. 145a i 179a p.p.s.a.....	66
11. Zagadnienia związane z wymierzeniem grzywny .....	68
12. Zagadnienia związane z prawem pomocy.....	69

<b>III. Sprawy rozpoznane w Wydziale III .....</b>	<b>72</b>
1. Sprawy dotyczące dróg, ruchu na drogach i przewozów.....	72
2. Sprawy dotyczące gier losowych i zakładów wzajemnych.....	76
3. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia.....	76
4. Sprawy celne.....	77
5. Sprawy z zakresu umarzania należności z tytułu składek.....	80
6. Sprawy dotyczące płatności obszarowych oraz rent strukturalnych.....	81
7. Sprawy dotyczące dofinansowania projektów ze środków europejskich .....	84

### **Część trzecia**

<b>Pozarzecznicza działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w zakresie zadań Wydziału Informacji Sądowej.....</b>	<b>86</b>
---	-----------

<b>Tabele statystyczne .....</b>	<b>90</b>
----------------------------------	-----------

## 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, która podlega rozpatrzeniu przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu stosownie do art. 24 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107).

W 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpoczął pracę z obsadzonymi 24 etatami sędziowskimi i 1 etatem asesora sądowego.

Z mocy art. 111 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, od 4 lipca 2018 r. w stanie spoczynku znalazło się troje sędziów orzekających w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie – wiceprezes sądu sędzia NSA Jerzy Dudek, sędzia NSA Witold Falczyński i sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz. Po wydaniu postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18, wszyscy ci sędziowie zgłosili gotowość dalszego pełnienia służby sędziowskiej.

Zastosowanie art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym do sędziego NSA Jerzego Dudka i sędziego NSA Witolda Falczyńskiego spowodowało potrzebę obsadzenia stanowisk wiceprezesa sądu oraz przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Wydziału II. W związku z tym, od 1 sierpnia 2018 r. pełnienie funkcji przewodniczącego Wydziału II zostało powierzone sędziemu WSA Jackowi Czai, stanowisko jego zastępcy objęła od 4 września 2018 r. sędzia WSA Joanna Cylc-Malec, zaś od 1 października 2018 r. wiceprezesem sądu został sędzia WSA Grzegorz Walejko, który nadal pełnił także funkcję przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej. Obsada stanowisk przewodniczących pozostałych wydziałów orzeczniczych nie uległa w 2018 r. zmianie, nadal funkcję tę sprawowali: w Wydziale I – sędzia WSA Halina Chitrosz-Roicka, a w Wydziale III – sędzia NSA Jerzy Marcinowski.

Według stanu na koniec 2018 r. w sądzie pozostawały 2 nieobsadzone etaty sędziowskie. W odniesieniu do jednego z nich na rozpoznanie oczekuje odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawianiu Prezydentowi Rzeczypospolitej

Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która została podjęta 20 grudnia 2017 r.

Średnie zatrudnienie sędziów i asesorów w 2018 r. wyniosło 23,54 etatu (w 2017 r. - 25,33 etatu).

Przez cały 2018 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym orzekały, w ramach delegacji, sędzia WSA Małgorzata Fita – w Izbie Finansowej, w pełnym wymiarze obowiązków orzeczniczych, oraz sędzia WSA Marta Laskowska–Pietrzak - w Izbie Ogólnoadministracyjnej, w wymiarze 1 sesji w miesiącu.

W 2018 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie zatrudnionych było także, jak w latach poprzednich, 3 referendarzy sądowych, a grupa asystentów sędziów powróciła do stanu 15 osób po zatrudnieniu na tym stanowisku, od 8 stycznia 2018 r., pani Pauliny Nagajek.

Zmiany nie ominęły też korpusu urzędników sądowych – zasiliły go 3 osoby, w tym 1 zatrudniona „na zastępstwo”, które z powodzeniem ukończyły staż urzędniczy, z drugiej jednak strony wieloletnią pracę w wymiarze sprawiedliwości zakończyły 27 grudnia 2018 r., w związku z przejściem na emeryturę, pani Elżbieta Czarnecka i pani Wiesława Wojtal. W związku z tym na dzień 31 grudnia 2018 r. zatrudnionych było 48 urzędników sądowych oraz innych pracowników administracji sądu.

Funkcję dyrektora sądu pełniła, jak dotychczas, pani Małgorzata Domańska.

Opisane wyżej zmiany dotyczące kadry sędziowskiej, a także zmieniająca się liczba i struktura wpływających do sądu spraw, spowodowały konieczność dokonywania zmian w przydziale orzeczniczym. W szczególności kolegium sądu podjęło uchwały o przydzieleniu do orzekania w Wydziale II sędziego WSA Grzegorza Grymuzy - od 1 czerwca 2018 r. (poprzednio w Wydziale III) oraz asesora sądowego Jerzego Parchomiuka – od 1 września 2018 r. (poprzednio w Wydziale I). W Wydziale II orzekali także, czasowo, inni sędziowie, którzy zasadniczo wykonują obowiązki orzecznicze w Wydziale III.

W maju 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zorganizował konferencję szkoleniową dla sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów tego sądu. Tematyka wystąpień dotyczyła przede wszystkim najbardziej istotnych aktualnych problemów orzeczniczych, a wykładowcami byli sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Gośćmi konferencji byli między innymi: sędzia NSA Maria Wiśniewska – Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędzia NSA

Janusz Drachal – Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także sędziowie z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie – wiceprezes tego sądu sędzia NSA Jacek Surmacz oraz sędzia WSA Ewa Partyka.

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

## **Część pierwsza**

### **Wybrane dane statystyczne dotyczące działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2018 r.**

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęły w 2018 r. 2873 sprawy. W repertorium „SA” zarejestrowano 2617 spraw, w tym 48 spraw wszczętych na skutek sprzeciwów od aktów organów administracji publicznej. W repertorium „SAB” zarejestrowano 205 spraw, a w repertorium „SO” – 51 spraw. Wpływ spraw w roku 2018 był mniejszy niż w roku poprzednim o 491 spraw (o 14,5 %).

Większość spraw było zainicjowanych skargami, sprzeciwami i wnioskami wniesionymi przez osoby fizyczne (1943 sprawy „SA”, 172 – „SAB”, 42 – „SO”). Osoby prawne i inne jednostki organizacyjne wszczęły 641 spraw „SA”, 33 sprawy „SAB” i 9 spraw „SO” (w tym organizacje społeczne wniosły 21 skarg „SA”, 26 skarg „SAB” i 4 wnioski „SO”). Prokuratorzy wniosli 33 skargi „SA”.

Najwięcej nowych spraw dotyczyło pomocy społecznej (335), podatku od towarów i usług (301), budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego (270), podatku od nieruchomości (161), podatku dochodowego od osób fizycznych (159), egzekucji świadczeń pieniężnych (105).

W roku 2018 załatwiono 3225 spraw (2965 – „SA”, 210 – „SAB”, 50 – „SO”), to jest o 536 spraw (14,2 %) mniej niż w roku poprzednim.

W postępowaniu uproszczonym zakończono 131 spraw, to jest o 39 spraw więcej niż w roku poprzednim.

Przy uwzględnieniu średniego zatrudnienia sędziów i asesorów w 2018 r., mniejszego o 1,79 etatu niż w roku 2017, na 1 etat orzeczniczy przypadło załatwienie 137 spraw (o 7,7 % mniej niż w roku poprzednim).

Spośród spraw „SA” i „SAB” w terminie do 6 miesięcy od daty wpływu do sądu załatwionych zostało 89,4 % spraw, w tym w terminie do 3 miesięcy 38,2 % spraw, a w terminie od 3 do 6 miesięcy dalszych 51,2 % spraw.

Na koniec 2018 r. liczba spraw oczekujących na załatwienie wynosiła 774 i uległa zmniejszeniu w stosunku do stanu na 31 grudnia 2017 r. o 352 (to jest o 31,3 %). Liczba spraw, o których mowa, odpowiada 2,88 średniego miesięcznego załatwienia w 2018 r. (na koniec 2017 r. wskaźnik ten wynosił 3,59).



Spośród niezłatwionych spraw „SA” i „SAB” 656 spraw (85,4 %) oczekuje na rozstrzygnięcie nie dłużej niż 6 miesięcy, w stosunku do 28 ze spraw niezłatwionych (3,6 %) upłynęło od wpływu do sądu od 6 do 12 miesięcy, a 18 spraw (2,3 %) są to sprawy oczekujące na załatwienie przez okres od 12 do 24 miesięcy. Ponadto 66 spraw nie zostało załatwionych pomimo upływu 2 lat od wpływu do sądu, z tym że w 59 z nich postępowania pozostają zawieszane w związku z przeszkodami uniemożliwiającymi ich zakończenie.

W ustawowym terminie sporządzonych zostało 95,7 % spośród wszystkich 2604 uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie.

W 2018 r. wpłynęło 776 skarg kasacyjnych. W 4 sprawach zastosowano art. 179a p.p.s.a., przy czym w 3 sprawach podstawą zastosowania tego przepisu było stwierdzenie nieważności postępowania, a w jednej sprawie stwierdzenie, że podstawa kasacyjna skargi naruszenia prawa materialnego jest oczywiście usprawiedliwiona.

Zwrot akt administracyjnych po zakończeniu postępowania w odniesieniu do 81,7 % spraw nastąpił w terminie do 2 miesięcy od daty prawomocności orzeczenia, a w dalszych niemal 12 % spraw zwrócono akta w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy. Zwrot akt administracyjnych w dłuższych terminach związany był z terminami zwrotu akt po zakończeniu postępowania kasacyjnego, potrzebą wykorzystania akt administracyjnych w innych, niezakończonych jeszcze, sprawach, a także z pozostającymi w toku postępowaniami zażaleniowymi lub w przedmiocie prawa pomocy.

W postępowaniach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie w 2018 r. wzięło udział 795 pełnomocników administracji państwowej, 346 adwokatów oraz 456 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 123 doradców podatkowych, 4 prokuratorów.

Złożono 895 wniosków o przyznanie prawa pomocy. Na 924 wnioski załatwione w 2018 r. uwzględniono w całości 274 wnioski (29,6 %), w tym przez zwolnienie od kosztów sądowych - 124 wnioski, przez ustanowienie pełnomocnika procesowego - 67 wniosków, przez zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego - 83 wnioski. Częściowo uwzględniono 98 wniosków (10,6 %), w tym

przez częściowe zwolnienie od kosztów sądowych - 13 wniosków, przez częściowe uwzględnienie wniosku zawierającego żądanie zarówno zwolnienia od kosztów sądowych jak i ustanowienia pełnomocnika procesowego - 85 wniosków. Odmówiono przyznania prawa pomocy rozstrzygając 369 wniosków (39,9 %). W 183 przypadkach (19,8 %) nie rozpoznano wniosków merytorycznie, pozostawiając je bez rozpoznania lub załatwiając w inny sposób. W 1 sprawie cofnięto przyznane prawo pomocy.

W 2018 r. wpłynęło do sądu 12 wniosków o wymierzenie organowi administracji publicznej grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. za nieprzekazanie sądowi w terminie skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Zakończono 13 takich spraw, w tym w 5 sprawach wymierzono grzywny, w 3 sprawach oddalono wnioski o wymierzenie grzywny, a 5 spraw załatwiono w inny sposób.

Nie złożono żadnego wniosku o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 64c § 6 p.p.s.a. za nieprzekazanie sądowi w terminie sprzeciwu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy.

W roku 2018 w 32 sprawach wraz ze skargami na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania złożono wnioski o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. W 2 sprawach wnioski zostały uwzględnione. Ponadto w 5 sprawach grzywny wymierzono z urzędu. 23 wnioski o wymierzenie grzywny oddalono, a 10 wniosków załatwiono w inny sposób.

W żadnej sprawie nie złożono wniosku o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a. Także z urzędu sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, nie wymierzył grzywny na tej podstawie,

Wpłynęło 12 skarg o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., motywowanych niewykonaniem przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Jedna skarga została uwzględniona, jedna oddalona, a 10 skarg załatwiono w inny sposób.

W żadnej sprawie nie wymierzono organom administracji publicznej grzywny na podstawie art. 112 p.p.s.a.

W roku 2018 nie wydano orzeczeń na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a. zobowiązujących organy administracji publicznej do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia.

Nie wydano także orzeczeń sygnalizujących istotne naruszenia prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie (art. 155 § 1 p.p.s.a.). Nie wszczęto w żadnej sprawie postępowania mediacyjnego.

## **Część druga**

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

#### **I. Sprawy rozpoznane w Wydziale I**

##### **1. Sprawy z zakresu podatku od towarów i usług**

W sprawach I SA/Lu 776/17, I SA/Lu 777/17, I SA/Lu 806/17, I SA/Lu 837/17, I SA/Lu 880/17, I SA/Lu 906/17, I SA/Lu 945/17, I SA/Lu 988/17, I SA/Lu 1003/17, I SA/Lu 1028/17, I SA/Lu 1038/17, I SA/Lu 1041/17, I SA/Lu 1059/17, I SA/Lu 11/18, I SA/Lu 15/18, I SA/Lu 37/18, I SA/Lu 57/18, I SA/Lu 96/18, I SA/Lu 111/18, I SA/Lu 125 - 135/18, I SA/Lu 154/18, I SA/Lu 162/18, I SA/Lu 169/18, I SA/Lu 188/18, I SA/Lu 199/18, I SA/Lu 203 - 206/18, I SA/Lu 210/18, I SA/Lu 221/18, I SA/Lu 225/18, I SA/Lu 226/18, I SA/Lu 234 - 236/18, I SA/Lu 260/18, I SA/Lu 382/18, I SA/Lu 391/18, I SA/Lu 392/18, I SA/Lu, 397/18 sąd na tle art. 86 ust. 1 i art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy o VAT konsekwentnie wskazywał na ugruntowany w doktrynie i judykaturze pogląd, że nie stanowi podstawy do odliczenia faktura poprawna jedynie pod względem formalnym, ale nie dokumentująca rzeczywistej transakcji oraz że prawa do odliczenia nie można wywodzić z samego tylko faktu posiadania towaru, nawet jeśli jest on zgodny z treścią faktury, jeśli organy podatkowe skutecznie zakwestionowały źródło jego pochodzenia. Sąd wskazał również, że wydając decyzję za okres późniejszy organ ma pełne prawo uwzględniać ustalenia dotyczące wcześniejszych okresów rozliczeniowych.

W sprawach I SA/Lu 932 - 943/17, I SA/Lu 1053/17, I SA/Lu 1054/17 sąd oddalając skargi, z odwołaniem do orzecznictwa (w tym Sądu Najwyższego i TSUE) skonstatował, że powierzenie przez pracodawcę wykonywania zadań pomocniczych podmiotowi zewnętrznemu świadczącemu usługi w tym zakresie (outsourcing), nie może oznaczać przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę w rozumieniu art. 23<sup>1</sup> Kodeksu Pracy, jeżeli nie przemawia za tym kompleksowa ocena takich okoliczności jak: przejęcie składników majątkowych i niematerialnych, przejęcie większości pracowników, przejęcie klientów, a zwłaszcza stopień podobieństwa

działalności prowadzonej przed przejęciem zadań i po ich przejęciu. Tymczasem w okolicznościach analizowanych spraw, mimo formalnego wstąpienia danego podmiotu w prawa i obowiązki pracodawcy, charakter tego przejęcia nie był rzeczywisty, gdyż podmiot ten w żaden sposób nie kontrolował przejętych pracowników, nie oceniał ich pracy, nie sprawował nad nimi kierownictwa, a tym samym nie zachowywał się jak typowy pracodawca. Przekazani pracownicy wykonywali pracę w tym samym miejscu i według tych samych zasad, które obowiązywały u dotychczasowego pracodawcy. Niezależnie od tego, kto formalnie był nowym pracodawcą, zadania dla pracowników były wyznaczane przez stronę skarżącą, która również kontrolowała ich realizację, jak też dokonywała wszelkich czynności związanych z kierowaniem bieżącym procesem pracy (udzielanie urlopów, zastępowanie nieobecnych pracowników, gromadzenie danych do sporządzenia listy płac). Podmiot, który miał przejąć pracowników, nie dysponował również żadnymi środkami materialnymi niezbędnymi przy wykonywaniu pracy związanej z rodzajem prowadzonej przez stronę działalności (przejęci pracownicy nadal korzystali ze sprzętu należącego do strony skarżącej). Dlatego też sąd za trafną uznał ocenę organu, że pomimo formalnie zawartych, z odwołaniem się do art. 23<sup>1</sup> Kodeksu Pracy, umów między stroną skarżącą a podmiotem outsourcingowym, podmiot ten nie stał się faktycznym pracodawcą osób wskazanych w załączniku do umowy. W takiej sytuacji, faktury wystawione dla strony skarżącej przez ten podmiot za realizację zawartych umów nie dokumentowały rzeczywiście wykonanych usług, a tym samym rzeczywistych zdarzeń gospodarczych.

W sprawach I SA/Lu 697 - 715/17 sąd, oddalając skargi, podzielił stanowisko organu o nieuprawnionym odliczeniu podatku naliczonego z faktur zakupowych paliwa z uzasadnieniem, że użytkowany przez stronę skarżącą do prowadzenia działalności gospodarczej samochód (samochody) nie mógł spalić takich ilości benzyny, jakie wykazano w fakturach ujętych w rozliczeniu.

W sprawie I SA/Lu 288/18, w której zakwestionowano stronie skarżącej prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu zakupu towarów i usług przeznaczonych do prowadzonej działalności rolniczej opodatkowanej w formie ryczałtowej oraz do prowadzenia gospodarstwa rolnego małżonki, sąd oddalając skargę podkreślił, że ustalenie pewnych faktów, zwłaszcza tych, o których wie wyłącznie podatnik, pozostaje poza zakresem możliwości organu. Jeżeli podatnik kwestionuje jakiś dowód, to na nim ciąży obowiązek uzasadnienia swojej racji. Podatnik powinien sam ujawnić

wszystko to, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy zwłaszcza w sytuacji, gdy posiada dowód, którym organ nie dysponuje. Sąd zwrócił również uwagę, w kontekście zarzutu naruszenia art. 13 ust. 3 ustawy o kontroli skarbowej, że organ kontroli skarbowej nie ma obowiązku przeprowadzenia w ramach postępowania kontrolnego kontroli podatkowej. Jeśli więc organ kontroli skarbowej, prowadząc postępowanie kontrolne odstąpi od przeprowadzenia kontroli to nie oznacza, że nie może gromadzić materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy, czyli przeprowadzać dowodów, o których stanowi art. 181 Ordynacji podatkowej. Przeciwnie, organ kontroli skarbowej w ramach postępowania kontrolnego, będącego odpowiednikiem postępowania podatkowego (o czym stanowi art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy o kontroli skarbowej) powinien w celu ustalenia stanu faktycznego przeprowadzić wszelkie niezbędne w danej sprawie dowody, zarówno te wymienione wprost w art. 181 Ordynacji podatkowej, jak również inne czynności dowodowe, które nie są sprzeczne z prawem (art. 180 Ordynacji podatkowej).

W sprawach I SA/Lu 194 - 196/18, I SA/Lu 404 - 407/18, I SA/Lu 475/18, I SA/Lu 476/18, sąd podtrzymał ugruntowany pogląd, że decyzja w sprawie należności celnych ma dla organów podatkowych charakter przesądzający zarówno w zakresie strony podmiotowej (importera), jak i przedmiotowej opodatkowania podatkiem od towarów i usług z tytułu importu (wartości celnej, cła). Do czasu, gdy decyzja organu celnego nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego, wynikające z niej okoliczności, istotne dla wymiaru zobowiązania podatkowego, nie mogą być kwestionowane przed organami podatkowymi. Wykluczona jest więc w postępowaniu podatkowym - odrębnym od celnego - ponowna weryfikacja zgłoszenia celnego oraz ustalanie na nowo wartości celnej i w konsekwencji wysokości należnego cła.

W sprawie I SA/Lu 36/18 sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, podzielił pogląd organu, o przedmiotowym i podmiotowym związaniu decyzją celną w zakresie opodatkowania podatkiem od towarów i usług z tytułu importu. Nie zaakceptował natomiast poglądu organu odwoławczego, zgodnie z którym organ celny powinien uwzględnić wniosek podatnika o określenie prawidłowej kwoty podatku w stosunku do towaru objętego zgłoszeniem celnym i wydać rozstrzygnięcie w zakresie podatku od towarów i usług niezależnie od tego, czy określona kwota podatku pokrywa się, czy też nie z deklaracją strony wyrażoną w zgłoszeniu celnym. Zdaniem sądu, organ może wydać decyzję na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o VAT tylko w sytuacji,

gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki, po pierwsze, podatnik zwróci się z wnioskiem o wydanie decyzji określającej podatek i po drugie, wysokość prawidłowej kwoty podatku jest inna niż zadeklarowana przez podatnika w zgłoszeniu celnym. Tym samym, sąd uznał, że przepisy art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o VAT stanowią podstawę prawną do określenia zobowiązania podatkowego w wysokości innej od tej, która wynika ze zgłoszenia celnego.

W sprawie I SA/Lu 25/18 sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 26 – 29 ustawy o VAT stanowiącego implementację art. 132 ust. 1 lit. i oraz lit. j Dyrektywy 2006/112/WE wyraził pogląd, że organ nie może zasadnie odmawiać podatnicze (prowadzącej odpłatne wysokospecjalistyczne szkolenia radiologiczne, dostępne wyłącznie dla lekarzy, obejmujące wykłady połączone z zajęciami praktycznymi) prawa do zwolnienia od VAT, dlatego że nie jest podmiotem publicznym, działającym pod kontrolą państwa. Bez znaczenia jest też kwestia, czy podatniczka była ujawniona w rejestrze podmiotów prowadzących szkolenia dla lekarzy, wymaganym przez regulacje prawa krajowego. W ocenie sądu, skoro organ nie miał wątpliwości w zakresie kluczowej kwestii, a więc, że usługi świadczone przez podatniczkę należą do kształcenia zawodowego bądź przekwalifikowania zawodowego, to miał obowiązek przeanalizowania, czy cele tej działalności są podobne do tych przypisanych podmiotom publicznym.

W sprawie I SA/Lu 474/18, sąd zgodził się z organem odwoławczym, że decyzja organu I instancji określająca zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług oraz zawierająca w sentencji decyzji wezwanie do zapłaty odsetek nie rozstrzyga o odsetkach, lecz informuje jedynie o obowiązku ich obliczenia i opłacenia przez podatnika, a także o zasadach ich naliczania, zgodnie z prawidłowo powołaną podstawą prawną. Tym samym zawarcie tej informacji w sentencji utrzymanej w mocy decyzji organu I instancji, a nie w jej uzasadnieniu lub pouczeniu, uznać należało co najwyżej za uchybienie pozostające bez wpływu na wynik sprawy.

W sprawach I SA/Lu 856/17 i I SA/Lu 857/17, organ odwoławczy wydając decyzję w części reformatoryjną po przeprowadzeniu dodatkowego postępowania dowodowego stwierdził, że istnieje podstawa do obniżenia kwoty zwrotu podatku od towarów i usług za kontrolowane okresy rozliczeniowe. Organ odwoławczy przyznając, że wydane rozstrzygnięcie jest mniej korzystne dla strony skarżącej niż wydane

w I instancji, uzasadnił je stwierdzeniem, że decyzja organu pierwszej instancji została wydana z rażącym naruszeniem art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3a pkt 4 lit a ustawy o VAT. Sąd z tym stanowiskiem się nie zgodził, wyrażając pogląd, że w sprawach tych nie wystąpiła wyjątkowa sytuacja, uzasadniająca możliwość odstąpienia od zakazu z art. 234 Ordynacji podatkowej. Zdaniem sądu, zmiana treści decyzji wynikała wyłącznie z zaniedbań dowodowych organu pierwszej instancji, który poprzestał na szacunkowym wskazaniu pojemności baków w pojazdach strony skarżącej bez należytego zbadania tej kwestii. Dopiero na skutek zarzutów odwołania, organ odwoławczy zlecił szczegółowe wyjaśnienie tej kwestii. To właśnie wyniki postępowania uzupełniającego spowodowały wydanie decyzji reformatoryjnej, która w części naruszyła zakaz reformationis in peius. Sąd ocenił ponadto, że nowe dowody nie były związane z brakiem współpracy podatnika z organem i utrudnianiem przez niego dojścia do prawdy materialnej, ale wynikały z przedwczesnego zamknięcia postępowania dowodowego przez organ pierwszej instancji i niewyjaśnienia istotnych okoliczności stanowiących podstawę rozstrzygnięcia.

## **2. Sprawy z zakresu kontroli interpretacji indywidualnych w zakresie podatku od towarów i usług**

W sprawie I SA/Lu 41/18, analizując problem statusu prawnego gminy jako podatnika podatku od towarów i usług, sąd uznał, że sprawowanie opieki nad dziećmi, ponad dzienny bezpłatny wymiar, a także zapewnienie im w tym czasie wyżywienia, jak również prowadzenie stołówki szkolnej mieści w zadaniach edukacyjnych gminy wykonywanych jako władza publiczna i w tym zakresie gmina nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług, stosownie do art. 15 ust. 6 ustawy o VAT. Podobne stanowisko sąd wyraził w kwestii wydawania duplikatów świadectw i legitymacji.

W sprawie I SA/Lu 22/18 sąd analizował zagadnienie dotyczące wykonywania przez gminę poprzez Ośrodek Pomocy Społecznej usług opiekuńczych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej w zakresie ich wyłączenia z opodatkowania VAT na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy o VAT. Sąd uchylając interpretację indywidualną wskazał, że realizując pomoc społeczną przez zapewnienie osobom uprawnionym usług opiekuńczych, gmina wykonuje nałożone na nią przepisami prawa zadania władzy publicznej, dla realizacji których została powołana. Pomiędzy gminą jako organem władzy publicznej a świadczeniobiorcą pomocy społecznej istnieje wyłącznie stosunek publicznoprawny. Nie występują w nim żadne elementy cywilnoprawne.



Sąd, przywołując treść art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 15 ust. 1 i 6 ustawy o VAT wskazał, że za podatników nie uznaje się, co do zasady, organów władzy publicznej działających w granicach imperium. Samo w sobie wydanie lub dostarczenie świadczenia, np. udostępnienie miejsca w domu opieki lub świadczenie innych usług opiekuńczych, jest wyłącznie czynnością faktyczną, natomiast świadczenie polegające na zapewnieniu przez gminę uprawnionemu świadczeniobiorcy w ramach pomocy społecznej usługi opiekuńczej i związana z tym opłata, oparte są wyłącznie na stosunku publicznoprawnym, przy tym świadczenie gminy nie jest prostym zapewnieniem opieki, bowiem z prawem do tych usług wiążą się także inne obowiązki przewidziane przepisami prawa (art. 50 ust. 1, art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 110 u.p.s.). Sąd wskazał nadto na art. 13 ust.1 zdanie pierwsze Dyrektywy 112 gdzie uznano, że sam fakt istnienia odpłatności związanej z realizacją przez organ władzy publicznej wynikających z przepisów prawa zadań, dla których został powołany nie uzasadnia przyjęcia, że organ władzy publicznej winien być uznany za podatnika.

W sprawie I SA/Lu 435/18 sąd oceniał kwestię zastosowania w stosunku do gminy art. 15 ust. 6 ustawy o VAT w związku z uzyskiwaniem przez jednostki budżetowe działające na podstawie Prawa oświatowego, a uczestniczące w zbiórce makulatury niewielkich kwot z tytułu jej sprzedaży w punktach skupu. Uznał, że sporne czynności mieszczą się w zadaniach gminy określonych w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, to jest są wykonywane w ramach edukacji publicznej. Niewielkie środki uzyskiwane z ww. tytułu, przekazywane na bieżące potrzeby działalności statutowej jednostek oświatowych, nie mogą uczynić z gminy podatnika podatku od towarów i usług, w sytuacji, gdy nie sposób tu mówić o jakichkolwiek zakłóceniach konkurencji na rynku, nie mówiąc już o znaczących, zaś sama gmina nie jest ukierunkowana na uzyskiwanie dochodu o charakterze stałym, w sposób ciągły i za wynagrodzeniem z tego tytułu.

W sprawie I SA/Lu 193/18, także w oparciu o treść art. 15 ust. 6 ustawy o VAT, sąd nie podzielając stanowiska organu interpretacyjnego wskazał, że skoro cechą konieczną działalności gospodarczej jest jej zarobkowy charakter, a opisane świadczenie wszelkich usług w ramach działań Zespołu Ośrodków Wsparcia – które powstały na podstawie uchwały Rady Miasta (zarówno tych, za które pobiera się opłaty, jak i tych zwolnionych z opłat) odbywa się bez uzyskania zysku przez wnioskodawcę, to trudno mówić o ich zarobkowym charakterze.

W sprawach i SA/Lu 223/18, I SA/Lu 426/18 i I SA/Lu 436/18 sąd analizował kwestię uprawienia gminy do skorzystania z prawa do doboru przewspółczynnika alternatywnego, w rozliczeniu VAT (w stosunku do wskazanego w rozporządzeniu) do prowadzonej przez gminę działalności wodno-kanalizacyjnej, która nacechowana była mieszanym charakterem. Będąca zarejestrowanym czynnym podatnikiem VAT, z jednej strony – gmina ponosiła z tego tytułu wydatki inwestycyjne i bieżące, z drugiej zaś – świadczyła usługi zarówno na rzecz podmiotów zewnętrznych (to jest usługi opodatkowane podatkiem od towarów i usług), jak i usługi na rzecz jednostek własnych (to jest usługi spoza systemu VAT), co przekładało się na rozmiar dokonywanych przez nią odliczeń w zakresie VAT. Sąd podzielił stanowisko gminy, która powołując się na przewidzianą w art. 86 ust. 2h ustawy o VAT możliwość, uznała, że jest uprawniona do zaproponowanej we wniosku metody kalkulacji przewspółczynnika, polegającej na przyjęciu stosunku ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków do odbiorców zewnętrznych (mowa o czynnościach opodatkowanych VAT) do całości dostarczanej wody i odebranych ścieków w odniesieniu do wszystkich odbiorców tych świadczeń (a więc w ramach czynności opodatkowanych VAT i niepodlegających opodatkowaniu tym podatkiem). Zaproponowana metoda, w ocenie gminy, najbardziej odpowiada specyfice wykonywanej przez nią działalności i dokonywanych nabyć. Zdaniem sądu przyznanie podatnikowi prawa wyboru sposobu określenia przewspółczynnika opiera się na tym, że to podatnik, najlepiej zorientowany w specyfice prowadzonej przez siebie działalności, zna jej uwarunkowania determinujące dobór sposobu określenia proporcji.

W sprawie I SA/Lu 317/18 sąd zajmował się kwestią sposobu kalkulacji proporcji w zakresie podatku od towarów i usług dla urzędu obsługującego jednostkę samorządu terytorialnego i dla jednostki budżetowej gminy. Uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną wskazał, że prawo do odliczenia od dochodów wykonanych (potraktowane całościowo i z uwzględnieniem analizy stanowiska ustawodawcy ze względu na cel omawianych regulacji prawnych) winno być oceniane przy założeniu, że środki uzyskane na wypłatę świadczeń zasiłkowych, zapomóg oraz świadczeń o podobnym charakterze nie stanowią obrotu uzyskanego przez poszczególne jednostki gminy z działalności gospodarczej. W przypadku zaś jednostki samorządu terytorialnego, która wykonuje nałożone na nią zadania przy pomocy urzędu oraz powołanych w tym celu odpowiednich jednostek organizacyjnych, przewspółczynnik służący do wyliczenia podatku naliczonego jest ustalany w sposób reprezentatywny

dla każdego z tych podmiotów w oparciu o wysokość zrealizowanego obrotu z działalności gospodarczej odniesionego do zrealizowanych dochodów (przychodów). Zapewnia to najpełniej realizację ustawowego wymogu, aby odliczenie podatku następowało wyłącznie w odniesieniu do opodatkowanej działalności gospodarczej.

W sprawach I SA/Lu 1058/17, I SA/Lu 181/18 sąd rozstrzygał problem określenia podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług świadczonych przez gminy na rzecz mieszkańców usług polegających na montażu wewnętrznej instalacji sanitarnej budynku, które to usługi były realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Zdaniem sądu otrzymane dofinansowanie pozostaje w ścisłym (bezpośrednim) związku z usługą świadczoną przez gminę, a jego wartość w zasadniczy sposób wpływa na wysokość wpłat pobieranych od mieszkańców, będących usługobiorcami. Dlatego też, skoro całe dofinansowanie służy pokryciu łącznej ceny usług świadczonych przez gminę na rzecz uczestników projektu, to cała ta część dofinansowania, a nie tylko wkłady mieszkańców wchodzi – stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy o VAT - do podstawy opodatkowania z tytułu usług świadczonych na rzecz uczestników projektu.

Tożsamy pogląd sąd wyraził w sprawach I SA/Lu 177/17, I SA/Lu 989/17, I SA/Lu 1000/17, I SA/Lu 1032/17, I SA/Lu 1033/17, I SA/Lu 18/18, I SA/Lu 19/18, I SA/Lu 21/18, I SA/Lu 118/18, I SA/Lu 136/18, I SA/Lu 157/18, I SA/Lu 262/18, I SA/Lu 266/18, I SA/Lu 289/18, I SA/Lu 290/18, I SA/Lu 318/18, I SA/Lu 374/18, I SA/Lu 421/18, I SA/Lu 425/18, I SA/Lu 247/18, tyle tylko, że w zakresie określenia podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług, świadczonych przez gminę na rzecz mieszkańców usług polegających na instalacji na/w budynkach mieszkańców instalacji kolektorów słonecznych, kotłów na biomasę, a także w sprawach I SA/Lu 1031/17, I SA/Lu 63/18, I SA/Lu 222/18, I SA/Lu 990/17 w kwestii określenia podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług dla usług świadczonych na rzecz mieszkańców polegających na dostawie i montażu zestawów solarnych oraz powietrznych pomp ciepła.

W sprawie I SA/Lu 953/17 sąd analizował problem możliwości odliczenia podatku naliczonego wykazanego przez gminę w fakturach w związku z realizacją inwestycji mającej na celu przebudowę targowiska, które to usługi były realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Wskazał, że art. 86 ust. 1

ustawy o VAT nie odnosi się w żaden sposób do proporcji wartości zakupów, czy podatku naliczonego zawartego w ich cenie do przychodów uzyskiwanych z czynności opodatkowanych, czy wygenerowanego podatku należnego. Warunkiem umożliwiającym podatnikowi skorzystanie z prawa do odliczenia podatku naliczonego jest związek zakupów z wykonywanymi czynnościami opodatkowanymi, a prawo do obniżenia podatku należnego powstaje u wszystkich podmiotów, o ile wykażą, że dokonywane przez nie zakupy były związane z bieżącą lub przyszłą działalnością opodatkowaną.

W sprawie I SA/Lu 1030/17 spór gminy z organem podatkowym zasadniczo koncentrował się na zagadnieniu, czy pobieranie przez jednostki budżetowe gminy, powołane do realizowania zadań z zakresu edukacji publicznej w ramach systemu oświaty, opłat niezbędnych w związku z organizowaniem publicznej edukacji przez formy turystyki i krajoznawstwa dla uczniów, które ma na uwadze rozporządzenie MEN z 2001 r., oznacza aktywność gminy jako podatnika VAT. Sąd uznał, że gmina (w tym tworzone przez nią jednostki organizacyjne) realizuje powierzone jej obowiązki w zakresie edukacji publicznej jako organ władzy publicznej, o którym mówi art. 15 ust. 6 ustawy o VAT. Gmina nie ma przy tym swobody cechującej przedsiębiorców. Realizuje nie tylko ściśle określone zadania o charakterze publicznym, ale także na wyraźnie ustanowionych przez prawodawcę zasadach co do organizacyjnej formy i finansowania. Gmina, prowadząc edukację przez turystykę i krajoznawstwo, nie występuje z ofertą świadczenia usług na komercyjnych warunkach, do bliżej nieoznaczonego kręgu zainteresowanych turystyką i krajoznawstwem, nie kieruje swojej aktywności do innych uczestników obrotu gospodarczego czy konsumentów, natomiast edukuje i wychowuje w ten sposób dzieci i młodzież objęte publiczną edukacją. W konsekwencji w analizowanych okolicznościach gmina nie występowała jako usługodawca, a opisane przez nią opłaty nie były wynagrodzeniem za usługi, wobec tego nie podlegały VAT.

W sprawie I SA/Lu 173/18 sąd analizował kwestię, czy spółka utworzona przez gminę, która uzyskuje od niej środki finansowe pokrywające koszt realizowania powierzonych jej zadań własnych, uzyskuje tym samym wynagrodzenie za świadczenie usług na rzecz gminy wchodzące do podstawy opodatkowania VAT. Sąd nie podzielił stanowiska organu interpretacyjnego i wskazał, że spółka nie świadczy usług na rzecz gminy, tylko w jej zastępstwie wykonuje zadania przypisane jednostce samorządu

terytorialnego w sferze administrowania. Analizowana rekompensata nie jest wynagrodzeniem za świadczenie usług w obrocie gospodarczym na rzecz gminy i nie ma podstaw do dopatrywania się bezpośredniego związku między tą należnością a realizowaniem przez spółkę komunalną konkretnych zadań powierzonych jej przez gminę z zakresu obowiązków spoczywających na tej ostatniej jako na organie władzy publicznej. Odmienne zapatrywanie organu oceniono jako rezultat błędnej wykładni art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1, art. 29a ust. 1 ustawy o VAT

### **3. Sprawy z zakresu bezczynności i przewlekłości postępowania w kontekście podatku od towarów i usług**

W sprawach I SAB/Lu 6/18, I SAB/Lu 7/18, I SAB/Lu 9/18, , dotyczących przewlekłego prowadzenia kontroli podatkowej, sąd oddalił skargi, zwracając uwagę, że w sprawach dotyczących karuzeli podatkowych nie ma żadnych uzasadnionych powodów, aby wybiórczo oceniać poszczególne czynności dokonywane przez organ, albowiem jest oczywiste, że dla zrekonstruowania rzeczywistego charakteru działalności podatnika jedna czynność niejako "pociąga" drugą i kolejną. W konsekwencji czynności dowodowe organu muszą być umiejscowione w pewnych przedziałach czasowych. "Spływające" dowody, czy informacje wymagają odpowiedniej oceny i weryfikacji. Organ kontroli nie może się poruszać "po omacku" i "w ciemno" generować czynności sprawdzających, mnożąc je zbytecznie, po to tylko, aby było to dokonane szybko. Ponadto, nie może poprzestać na wyjaśnieniach samego kontrolowanego, nawet jeśli ten uważa je za wiarygodne i wystarczające, ale ma obowiązek poddać je weryfikacji. Musi to czynić w sposób przemyślany i konsekwentny.

W sprawie I SAB/Lu 28/17 sąd oddalając skargę podkreślił, że przewlekłość związana jest z naruszeniem obowiązku załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Zachodzi ona wówczas, gdy postępowanie prowadzone jest długotrwałe i rozwlekle, a trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do końcowego załatwienia sprawy, pozostając w związku przyczynowym z działaniem lub bezczynnością organu. W rozpoznawanej sprawie tak rozumiana przewlekłość prowadzenia postępowania nie zachodziła. Z przedstawionego harmonogramu czynności organu kontroli skarbowej w ramach prowadzonego postępowania wynikało, że czynności podejmowane były bez zbędnej zwłoki w miarę uzyskiwania materiału dowodowego i na podstawie wyników jego analizy. Mimo to do

dnia wniesienia skargi na przewlekłość postępowania nie został jeszcze zgromadzony materiał pozwalający na podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie. Nie wynika to jednak z opieszałego lub nieefektywnego działania organu kontroli skarbowej. Niezależnie bowiem od skomplikowanego charakteru sprawy, wynikającego z udziału skarżącej w okresie objętym postępowaniem w różnych łańcuchach transakcji, obejmujących częściowo różne podmioty i dużą liczbę transakcji, dotyczących znacznych ilości telefonów komórkowych, na wydłużenie czasu postępowania wpływa konieczność oczekiwania na odpowiedzi zarówno krajowych jak i zagranicznych organów podatkowych. Jakkolwiek organ prowadzący postępowanie zgromadził bardzo obszerny materiał dowodowy pochodzący od skarżącej, to jednak brak było w nim – mających istotne znaczenie dla identyfikacji łańcuchów transakcji telefonami – numerów IMEI, co spowodowało, że konieczne było gromadzenie dowodów pozwalających na odtworzenie ruchu towarów w ramach poszczególnych łańcuchów transakcji. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącej dotyczącego zbyt późnego wystąpienia przez organ prowadzący postępowanie o informacje od zagranicznych organów podatkowych, bowiem część wystąpień organ zainicjował już przed wszczęciem postępowania kontrolnego, zaś inne w miarę jak ujawniała się potrzeba ustalenia określonych faktów.

W sprawie I SAB/Lu 1/18 sąd orzekając w kwestii zwrotu różnicy podatku naliczonego nad należnym, zaznaczył, że organ podatkowy będzie pozostawał w zwłoce wówczas, gdy w przewidzianym przez prawo terminie (w rozpoznawanym przypadku 25 lub 60 dni) nie dokona zwrotu podatku (nadwyżki podatku naliczonego nad należnym) lub też w terminie tym nie przedłuży terminu zwrotu tego podatku. W konsekwencji skuteczne (prawidłowe) przedłużenie terminu zwrotu podatku eliminuje bezczynność po stronie organu podatkowego w przedmiocie zwrotu podatku od towarów i usług. Sąd stwierdził, że w zaistniałym stanie faktycznym i w świetle art. 87 ust. 1 ustawy o VAT na organie podatkowym ciążył obowiązek zwrotu podatku od towarów i usług w kwotach i terminach wynikających ze złożonych przez skarżącą deklaracjach podatkowych za miesiące od sierpnia do grudnia 2015 r. Obowiązek ten nie został wykonany, ale wbrew zarzutom skargi, zaniechanie zwrotu podatku nie spowodowało bezczynności, bowiem wszczęte zostało postępowanie kontrolne mające na celu weryfikację zasadności zwrotu różnicy podatku VAT i stosownymi postanowieniami organ przedłużył termin zwrotu podatku VAT. Wobec powyższego nie przekazanie podatku od towarów i usług na rachunek podatnika w terminach przewidzianych w ustawie o VAT, w realiach rozpoznawanej sprawy nie świadczyło

o bezczynności organu podatkowego, a zwłoka w zwrocie miała swoje usprawiedliwienie – była to konieczność przeprowadzenia czynności zmierzających do zweryfikowania jego zasadności.

W sprawie I SAB/Lu 2/18 sporną kwestią było rozpatrzenie zastrzeżeń i wyjaśnień do protokołu kontroli podatkowej w sprawie rozliczeń VAT. Sąd nadmienił, że zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub do dokonania czynności. W niniejszej sprawie pełnomocnik organu wskazał na rozprawie, że przed datą rozpoznania skargi wydane zostały w postępowaniu podatkowym wobec podatnika decyzje w sprawie określenia zobowiązań podatkowych za okresy objęte kontrolą podatkową. Złożył przy tym kopie wskazanych dokumentów i podał, że decyzje te zostały skutecznie doręczone podatnikowi i do chwili obecnej nie zostały zaskarżone. W tych okolicznościach zobowiązanie organu do dokonania czynności w postaci rozpatrzenia w zakreślonym terminie zastrzeżeń i do powiadomienia podatnika o wyniku tej czynności stało się bezprzedmiotowe. Z tych też względów na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. sąd umorzył w tej części postępowanie w sprawie. Jednocześnie, zgodnie z powyższymi ustaleniami i oceną, sąd stwierdził na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., że organ dopuścił się bezczynności, niemniej nie nosiła ona cech rażącego naruszenia prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

#### **4. Sprawy z zakresu podatku akcyzowego**

W sprawach I SA/Lu 1008 – 1019/17 sąd oddalając skargi podkreślił, że to na podatniku ciąży obowiązek dokumentowania transakcji, pozwalający na efektywne przeprowadzenie kontroli podatkowej, przy tym jest to szczególnie istotne w tak wrażliwej gospodarczo branży jak branża paliwowa. Dlatego skutki braków w dokumentacji każdorazowo ponosi podatnik. On też, prowadząc działalność gospodarczą, jest obciążony ryzykiem związanym z działaniami podejmowanymi przez jego pracowników. Uznanie braku odpowiedzialności pracodawcy z powyższego tytułu skutkowałoby przerzuceniem takiej odpowiedzialności za prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców na państwo, czego nie można zaakceptować. Dlatego przy należytej staranności w organizacji pracy, skarżący winni mieć sposobność do przeprowadzenia skutecznej kontroli działalności pracowników,

szczególnie gdy działania te mogą bezpośrednio wpływać na zakres odpowiedzialności i zobowiązań spółki.

Oddalając skargi w sprawach I SA/Lu 163 - 166/18, których przedmiotem był podatek akcyzowy z tytułu nabycia energii elektrycznej sąd, po pierwsze przypomniał, że istota wiążącej mocy uchwał sprowadza się do tego, że stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych, co oznacza, że ocena prawna zawarta w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego traci także swoją moc wiążącą z uwagi na późniejsze podjęcie przez NSA uchwały zawierającej ocenę prawną odmienną od wyrażonej we wcześniejszym wyroku sądu administracyjnego. Po drugie stwierdził, że instytucja zwrotu nadpłaty podatku (art. 72 i nast. Ordynacji podatkowej) jest ustawową procedurą umożliwiającą podatnikowi realizację majątkowego roszczenia restytucyjnego, podlegającego ochronie konstytucyjnej, na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Treścią tego roszczenia jest możliwość żądania przywrócenia do majątku podatnika środków, które z tego majątku wyszły (zostały wyegzekwowane) bezpośrednio na skutek obowiązywania normy podatkowej, która następnie okazała się obarczona wadą prawną. Ochronę konstytucyjną uzyskuje w takiej sytuacji interes podatnika sprowadzający się do restytucji straty, jaką spowodowała w jego sytuacji majątkowej niezgodna z prawem norma podatkowa. Oznacza to, że warunkiem ochrony podatnika jest powstanie uszczerbku majątkowego bezpośrednio na skutek zapłaty podatku. Jeżeli taki uszczerbek nie nastąpił, czy to w wyniku odzyskania podatku w cenie otrzymanej z tytułu sprzedaży energii, czy też w inny sposób, nie można mówić o nadpłacie. W tym kontekście Sąd uznał, że gdyby dokonać na rzecz podatnika zwrotu nadpłaty, byłby on wzbogacony, gdyż dodatkowo oprócz odzyskania podatku w cenie sprzedaży, uzyskałby po raz drugi taką samą kwotę w trybie stwierdzenia nadpłaty. Natomiast, jeżeli po stronie podatnika wystąpił inny uszczerbek (majątkowy bądź niemajątkowy), pozostający w adekwatnym związku przyczynowym z wadliwością podstawy opodatkowania, to uszczerbek taki może podlegać kompensacji, aczkolwiek nie w postępowaniu podatkowym prowadzonym w trybie art. 72 i nast. Ordynacji podatkowej, lecz w sądowym postępowaniu odszkodowawczym, toczącym się na podstawie art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego. Sąd nie stwierdził doznania uszczerbku w majątku podatnika, przyjmując, że skarżąca prowadziła racjonalną działalność gospodarczą, a w stosowanych przez nią taryfach uwzględniane były koszty płaconego podatku akcyzowego.



W sprawie I SA/Lu 893/17 sąd oddalając skargę w sprawie uchylenia ostatecznej decyzji przypomniał, że ujawnienie nowych okoliczności faktycznych, o jakich mowa w art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej nie oznacza sytuacji, w której takie okoliczności są wyprowadzane z odmiennej oceny dowodów znanych organowi wydającemu decyzję pierwotną. Stwierdził też, że z powołanych przez skarżącego wyroków sądu karnego nie wynikały żadne nowe okoliczności, o których nie wiedziałyby organy podatkowe procedujące w sprawie. Wynikała z nich jedynie odmienna ocena prawna, co do kwalifikacji nabytego towaru jako „suszu tytoniowy”. Sąd zwrócił uwagę na zasadnicze różnice pomiędzy przedmiotem postępowania karnoskarbowego, a przedmiotem postępowania podatkowego, wskazując, że w postępowaniu karnoskarbowym istotne jest ustalenie winy podatnika w uchyleniu się od opodatkowania, podczas gdy w podatkowym postępowaniu wymiarowym istotne jest prawidłowe określenie wysokości zobowiązania podatkowego. Sąd zgodził się z organem podatkowym, że okoliczności wynikające z uzasadnienia wyroku sądu karnego, to nie okoliczności nowe i nieznanne organowi, który wydał decyzję dotychczasową, ale okoliczności odmiennie ocenione, to jest według reguł postępowania karnoskarbowego. Prawidłowo więc organ uznał, że z przedłożonych przez stronę wyroków karnych nie wynikały nowe okoliczności w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, gdyż na tych okolicznościach - towarzyszących zawieranych przez skarżącego transakcjom gospodarczym - bazował już organ wydając decyzję ostateczną w trybie zwykłym.

## **5. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych**

W sprawach I SA/Lu 980 - 985/17 sąd uznał za prawidłowe kontrolowane decyzje wydane w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób prawnych. Za właściwą uznał kwalifikację przez organ uzyskanych przez spółkę środków pomocowych do punktu 53 w katalogu zwolnień z art. 17 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, natomiast odsetek od tych środków gromadzonych na lokatach bankowych jako nie podlegających zwolnieniu od podatku.

## **6. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych**

W sprawach I SA/Lu 589/18, I SA/Lu 698/15, I SA/Lu 742/15, I SA/Lu 743/15, I SA/Lu 745/15, sąd oddalając skargi stwierdził, że organ zgodnie z prawem ustalił

w jakim rozmiarze wydatki małżonków nie mają pokrycia w przychodach podlegających opodatkowaniu bądź zwolnionych od opodatkowania, natomiast podatnicy nie podważyli w sposób skuteczny prawidłowości tej oceny, jak też i postępowania, które do niej doprowadziło.

W sprawie I SA/Lu 115/18 sąd stwierdził, że art. 25g ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nakłada na podatnika obowiązek wskazania przychodów (dochodów) opodatkowanych lub przychodów (dochodów) nieopodatkowanych, którymi pokrywa poszczególne wydatki. W sytuacji, gdy podatnik nie wskazał, którymi przychodami (dochodami) opodatkowanymi lub przychodami (dochodami) nieopodatkowanymi pokrył poszczególne wydatki, stosuje się zasadę, że najwcześniejszy wydatek jest pokrywany najwcześniejszymi przychodami opodatkowanymi lub przychodami nieopodatkowanymi. Przepis ten ewidentnie wskazuje metodę analizy chronologicznej wydatków i przychodów (dochodów), które mają stanowić źródło ich pokrycia. W sytuacji, gdy organ odwoławczy obowiązku tego nie dopełnił, przeprowadzając analizę wydatków i przychodów (dochodów) skarżącego w badanym roku w ujęciu globalnym, a nie chronologicznym, doszło do naruszenia art. 25d i art. 25g ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W sprawach I SA/Lu 842/17, I SA/Lu 843/17, I SA/Lu 1039/17, I SA/Lu 60/18, I SA/Lu 61/18, I SA/Lu 141/18, I SA/Lu 184/18, I SA/Lu 320/18, sąd oddalając skargi wyraził pogląd, że kwoty ujęte w fakturach pochodzących od spółki nie mogły zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, w sytuacji, gdy opisywały one czynności, które albo nie miały miejsca, albo podatnik otrzymywał nieudokumentowane ilości paliwa o nieustalonym pochodzeniu i o nieznanym parametrach. W istocie rzeczy, faktury wystawione przez spółkę nie stanowiły dokumentów odpowiadających rzeczywistości i jako takie nie mogły stanowić podstawy ustalenia kosztów uzyskania przychodów.

W sprawach I SA/Lu 281 - 283/18 sąd zajmował się problemem tzw. ulgi meldunkowej. Zwracając uwagę, że przepisy dotyczące przedmiotowej ulgi mają charakter powszechnie obowiązujący, a ponieważ to podatnik ma uprawnienie do skorzystania z niej, i w konsekwencji na nim spoczywa obowiązek wykazania, że spełnia wszystkie przewidziane przez ustawodawcę warunki, sąd stwierdził, że w świetle zebranego materiału dowodowego i wynikających z niego ustaleń nie może

być wątpliwości, że strona nie złożyła w terminie ustawowym, to jest do 30 kwietnia 2012 r. do naczelnika właściwego urzędu skarbowego, oświadczenia dotyczącego tzw. ulgi meldunkowej. W zasobach Urzędu Skarbowego nie istnieje dokument o wskazywanej przez stronę treści. W konsekwencji organ podatkowy zasadnie uznał, że okoliczność niezłożenia przez stronę skarżącą spornego oświadczenia została udowodniona. Nie można przy tym - w ocenie sądu - zarzucić organom podatkowym, że nie podjęły wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, czego wymaga art. 122 Ordynacji podatkowej.

W sprawach I SA/Lu 90/18 i I SA/Lu 91/18 sąd stwierdził, że podatnik nie może skutecznie domagać się zmniejszenia podstawy opodatkowania, z powołaniem się na instytucję kosztów uzyskania przychodów wyłącznie dlatego, że takie jest jego przekonanie. Subiektywna ocena podatnika o tym, że każdy wydatek ponosił jako koszt uzyskania przychodów, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym. Sąd jednocześnie podkreślił, że podatnik nie może skutecznie prowadzić argumentacji wbrew prawomocnemu wyrokowi sądu, w którym wyjaśniono, że kluczowe znaczenie dla zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów ma wiarygodne i rzetelne udokumentowanie poniesionych wydatków i ich związku z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Wobec tego za błędne sąd uznał stanowisko, że skarżący nie musiał gromadzić dowodów na okoliczność związku wydatków z pozarolniczą działalnością gospodarczą.

W sprawach I SA/Lu 65/18 - 69/18 sąd oddalając skargi wskazał, że ulga rehabilitacyjna nie jest związana z samym faktem posiadania orzeczenia o niepełnosprawności i posiadaniem samochodu osobowego, lecz z poniesieniem konkretnego wydatku. Organ podatkowy ma prawo weryfikować wydatki na cel rehabilitacyjny w takim samym stopniu jak w przypadku każdej innej ulgi. Istotne jest bowiem, że owa limitowana ulga nie jest świadczeniem należnym podatnikowi z mocy prawa. Okoliczność ustalenia przez ustawodawcę limitu ulgi wskazuje, że wydatki mogły być w danym roku podatkowym wyższe, ale podatnik do przyznanego ustawowo limitu musi udowodnić jego poniesienie. Może to uczynić w każdy wiarygodny sposób, umożliwiając zweryfikowanie faktu korzystania z zabiegów rehabilitacyjnych.

W sprawach I SA/Lu 366/18 i SA/Lu 367/18 sąd zajmował się kwestią podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczącą dochodu uzyskanego przez stronę jako komplementariusza spółki komandytowo-akcyjnej. Zdaniem sądu do strony skarżącej-będącej komplementariuszem w spółce komandytowo-akcyjnej - nie mają zastosowania reguły dotyczące opodatkowania podatkiem dochodowym wspólników będących akcjonariuszami, wynikające z treści uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2012 r., II FPS 1/11, z tego względu, że dotyczy ona opodatkowania wspólnika będącego komplementariuszem, a nie akcjonariuszem.

W sprawach I SA/Lu 848- 850/17 sąd stwierdził, że skoro na podstawie całości zgromadzonego materiału dowodowego ustalono, że zakwestionowane faktury nie dokumentowały rzeczywistych usług wykonywanych przez ich wystawcę, a skarżąca przy zachowaniu należytej staranności powinna była wiedzieć że sporne transakcje, mające stanowić podstawę prawa do obciążenia kosztów podatkowych kwotami wynikającymi z faktur wiążą się z czynem karalnym popełnionym przez wystawcę tych faktur, to pozbawienie jej prawa do uwzględnienia kwot wynikających z tychże faktur, pozostawało w zgodzie z art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W sprawach I SA/Lu 489/18, I SA/Lu 490/18, I SA/Lu 495 - 507/18, I SA/Lu 509 - 515/18, I SA/Lu 517/18, I SA/Lu 523 - 525/18, I SA/Lu 529/18, I SA/Lu 555/18, I SA/Lu 575/18, I SA/Lu 603/18, I SA/Lu 778/18 sąd rozstrzygał problem związaną z odmową stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych. Przedmiot sporu dotyczył możliwości zastosowania regulacji wyrażonej w przepisie art. 26a § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym podatnik nie ponosi odpowiedzialności z tytułu zaniżenia lub nieujawnienia przez płatnika podstawy opodatkowania czynności, o których mowa w art. 12, 13 oraz 18 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - do wysokości zaliczki, do której pobrania zobowiązany jest płatnik. W przypadku, o którym mowa w § 1, nie stosuje się przepisu art. 30 § 5. Sąd podzielił pogląd wyrażony w wyroku NSA z 20 marca 2009 r., II FSK 850/08, że odpowiedzialność płatnika dotyczy obliczenia, pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Zobowiązanie płatnika nie jest oderwane od zobowiązania podatnika, a odpowiedzialność płatnika z art. 30 Ordynacji podatkowej ma charakter odszkodowawczy i gwarancyjny. Obciążony podatkiem jest zawsze podatnik, a rola płatnika polega na dopełnieniu czynności wskazanych w art. 8 Ordynacji podatkowej.

Sąd zaznaczył, że spółka zastosowała się jako płatnik do interpretacji, zgodnie z którą wypłacone pracownikom odszkodowania zostały zakwalifikowane jako przychód zwolniony z opodatkowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. Trudno byłoby zatem znaleźć uzasadnienie dla stanowiska, że w tym stanie faktycznym i prawnym powinna naliczyć, pobrać i odprowadzić zaliczkę na podatek, a zatem to spółka jako płatnik, który zastosował się do interpretacji, korzystała z ochrony, a nie podatnik, który nie był jej adresatem, a jednocześnie nie legitymował się w tym zakresie własną interpretacją indywidualną. Dobrowolna zapłata zadeklarowanego w prawidłowej wysokości podatku przez podatnika nie powoduje, że powstaje nadpłata, za którą w myśl art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku. Zapłacony podatek nie był zatem ani nadpłacony, ani tym bardziej zapłacony nienależnie.

#### **7. Sprawy z zakresu dotacji oraz subwencji z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego**

W sprawie sygn. akt I SA/Lu 1046/17 sąd stanął na stanowisku, że skoro decyzja wydana w sprawie zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny, to do przedawnienia należności podlegających zwrotowi ma zastosowanie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej. W konsekwencji ustalając początek biegu terminu przedawnienia dotacji należy uwzględniać terminy płatności wynikające z art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzenie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem należy wiązać z doręczeniem wystąpienia pokontrolnego. Odnosząc się natomiast do zakresu użytego w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty pojęcia "wydatków bieżących", sąd stanął na stanowisku, że jego znaczenia należy poszukiwać w przepisach ustawy o finansach publicznych. Podkreślił jednocześnie, że wobec wprowadzenia w tej regulacji istotnych zmian, kluczowe jest ustalenie, czy miały one charakter merytoryczny czy doprecyzowujący. Wobec zarysowania się w orzecznictwie NSA dwóch przeciwstawnych stanowisk w tej kwestii, sąd opowiedział się za poglądem, że wprowadzone zmiany miały charakter merytoryczny i materialnoprawny. W konsekwencji za prawidłowe uznał stanowisko organów, że kwoty wydatkowane z dotacji na wynagrodzenia pracowników administracyjnych, nie prowadzących zajęć dydaktycznych z uczniami szkół wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem. Obligatoryjne zadania wymienione w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty nałożone na organ prowadzący względem szkoły - nie mogą być utożsamiane z zadaniami,

o jakich mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, wypełnianymi przez szkołę względem jej uczniów. Z tego samego względu za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem sąd uznał kwoty dotacji przeznaczone na wynagrodzenia na rzecz menadżera ds. reklamy oraz przedstawiciela handlowego.

Analogiczne stanowisko, co do braku uprawnień do finansowania z dotacji kosztów usług marketingowych sąd zaprezentował również w sprawie I SA/Lu 948/17. Dodatkowo zwrócił również uwagę na kwestię odsetek od podlegających zwrotowi kwot dotacji. Wyjaśnił, że mają one charakter analogiczny do odsetek od zaległości podatkowych (art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Sąd stanął przy tym na stanowisku, że pobrane przez skarżącą dotacje nie były uznane za nienależne lub pobrane w nadmiernej wysokości, ale za wykorzystane w części niezgodnie z przeznaczeniem, dlatego też nie stosuje się do nich przepisu art. 252 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W sprawie I SA/Lu 237/18 sąd wyraził pogląd, że skoro stowarzyszenie nie dokumentowało poszczególnych wydatków szkół w sposób pozwalający jednoznacznie i wiarygodnie wykazać zgodność przeznaczenia dotacji z ich ustawowymi celami, to nie można przyjąć, że dotacje zostały wykorzystane w całości prawidłowo. Brak jest bowiem regulacji prawnej dającej możliwość weryfikowania rozliczenia dotacji wyłącznie na podstawie oświadczeń podmiotu zobowiązanego, bez wiarygodnej dokumentacji finansowo-księgowej. Każdy dowód księgowy musi wyraźnie i precyzyjnie opisywać zdarzenie, którego dotyczy, jednoznacznie wyodrębniać wydatki na cele każdej ze szkół od przeznaczonych na każdą inną działalność podmiotu prowadzącego szkołę.

W sprawie sygn. akt I SA/Lu 27/18 sąd odnosząc się do zakwestionowanych wydatków na wynagrodzenie dyrektora, podzielił argumentację organów, że art. 36 ustawy o systemie oświaty nie przewiduje możliwości dublowania stanowisk kierowniczych w szkole (placówce oświatowej). Przypomniął, że zgodnie z tym przepisem, jeżeli dyrektor szkoły (przedszkola) nie jest nauczycielem mianowanym lub dyplomowanym i w związku z tym konieczne jest powierzenie nadzoru pedagogicznego innej osobie (która te kryteria spełnia) - nadzór sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole. Sformułowanie „inne stanowisko

kierownicze” wyklucza dublowanie stanowiska dyrektora i oznacza konieczność wyodrębnienia różnych stanowisk kierowniczych.

Ponadto sąd zaakceptował również stanowisko organów, które odwołując się do podmiotowo-celowego charakteru dotacji oświatowych, przysługujących na każdego ucznia, ale zarazem przeznaczonych na realizację określonych zadań szkoły, przedszkola czy innej placówki oświatowej, uznały za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem pochodzące z dotacji pieniądze przeznaczone na wydatki na usługi telekomunikacyjne o nietypowym charakterze (rozmowy i internet w roamingu, rozmowy premium (infolinia), SMS premium, w tym zagraniczne, MMS krajowe i zagraniczne, rozmowy zagraniczne). Podkreśliły przy tym, że stanowisko takie uzasadniał fakt niezwykle ogólnikowych wyjaśnień złożonych przez dotowaną placówkę na okoliczność związku tych wydatków z jej codziennym funkcjonowaniem.

W sprawie I SA/Lu 832/17 sąd wskazał, że decyzja dotycząca zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny, bowiem zobowiązanie do jej zwrotu powstaje z mocy prawa. Wynika to wyraźnie z treści art. 252 ust. 1 oraz ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie zaś z treścią art. 67 tej ustawy, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. W art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych jest natomiast mowa o kwotach dotacji podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w tej ustawie. Sąd wyjaśnił, że w świetle treści art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej oraz art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych istotne jest ustalenie momentu stwierdzenia tych okoliczności uzasadniających zwrot. Sąd uznał również, że pięcioletni okres przedawnienia ma zastosowanie także do roszczenia o zwrot dotacji niewykorzystanych w terminie, o których mowa w art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

## **8. Sprawy z zakresu postępowania egzekucyjnego**

W sprawach I SA/Lu 156/17, I SA/Lu 400/17 sąd oddalając skargi przypominał, że zgodnie z art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Jest ograniczony wyłącznie do badania

dopuszczalności egzekucji administracyjnej. Zarzut nieistnienia obowiązku objętego tytułem wykonawczym zobowiązany może podnosić jedynie wówczas, gdy nieistnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, które miały miejsce po wydaniu tytułu wykonawczego.

W sprawach I SA/Lu 167/18, I SA/Lu 168/18 sąd oddalając skargę przypomniał, że w ramach postępowania ze skargi, o jakiej mowa w art. 110z § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która służy do podważania prawidłowości konkretnych czynności faktycznych organu egzekucyjnego dotyczących obwieszczenia o licytacji, badana jest zgodność z prawem tylko kwestionowanej czynności. Inne zaś czynności egzekucyjne mają wpływ na wynik tego badania tylko o tyle, o ile ich dokonanie lub wynik jest - stosownie do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - przesłanką dla podjęcia czynności kwestionowanej. Uwzględnienie zarzutów do opisu i oszacowania wartości nieruchomości, chociaż nie uzasadnia oceny, że wadliwe jest obwieszczenie o licytacji, to jednak – w świetle art. 111m § 3 i art. 111n § 1 i § 3 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – może uniemożliwić osiągnięcie celu licytacji w postaci zbycia licytowanej nieruchomości i spowodować konieczność ponownego przeprowadzenia licytacji.

W sprawie I SA/Lu 258/18 sąd uznał, że nawet gdyby tytuł wykonawczy został wystawiony na oboje małżonków w przypadku kierowania egzekucji obowiązków ciążących na jednym z nich do majątku wspólnego, nie oznacza, że małżonek niebędący zobowiązanym ma takie same uprawnienia w postępowaniu jak małżonek będący zobowiązanym. Pojęcie zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym ma charakter formalny i nie można utożsamiać zobowiązanego z podmiotem ogólnie określonych w normach prawa materialnego praw i obowiązków (interes prawny). Jeśli zatem ustawa posługuje się wyłącznie pojęciem zobowiązanego w zakresie określonego uprawnienia prawnoprocesowego, to nie można pojęcia tego rozszerzać także na jego małżonka, choćby czynności egzekucyjne dotyczyły jego praw wynikających ze wspólności ustawowej.

W sprawie I SA/Lu 211/18 sąd oddalając skargę potwierdził, że przez złożenie skargi w trybie art. 54 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązany nie może doprowadzić do umorzenia postępowania egzekucyjnego, gdyż



ustawodawca wyraźnie określił przedmiotowe granice trybu skargowego i nie objął nimi przesłanek prowadzących do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

W sprawie I SA/Lu 960/17 sąd podzielając pogląd organu w zakresie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym zauważył, że aby można było zasadnie rozważyć instytucję umorzenia postępowania egzekucyjnego, naruszenie wymogów formalnych tytułu wykonawczego musi przełożyć się na niebezpieczeństwo wyegzekwowania kwoty, która nie obciąża zobowiązanego. Dopiero taki brak formalny tytułu wykonawczego należy postrzegać w kategorii przesłanki do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

W sprawie I SA/Lu 187/18, Sąd oddalając skargę zauważył, że obowiązek zobowiązanego w obecnym stanie sprawy wynika z treści ostatecznego postanowienia organu prowadzącego sprawę o rozgraniczenie wydane w przedmiocie kosztów postępowania. Postanowienie to, po uzyskaniu przymiotu ostateczności i wykonalności, stało się podstawą wystawienia przez wierzyciela tytułu wykonawczego, który to tytuł jest podstawą prowadzenia egzekucji administracyjnej. Okoliczność, że zobowiązany kwestionuje przebieg i wynik postępowania rozgraniczeniowego nie może prowadzić do skutecznego zakwestionowania istnienia obowiązku zapłaty należności wymienionej w ostatecznym postanowieniu w przedmiocie kosztów postępowania wydanym w toku postępowania rozgraniczeniowego.

W sprawie I SA/Lu 1048/17 sąd wskazał, że przedmiotem skargi na czynności poborcy skarbowego mogą być tylko zarzuty formalnoprawne odnoszące się do prawidłowości postępowania egzekucyjnego oraz ewentualnego naruszenia przepisów regulujących sposób i formę dokonania czynności egzekucyjnych. Określony w art. 111l ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środek ochrony prawnej zobowiązanego, jakim jest skarga na czynności poborcy skarbowego w toku licytacji, stanowi samoistną instytucję postępowania egzekucyjnego, podobnie jak skarga na czynności egzekucyjne z art. 54 § 1 tej ustawy. Oba te środki mają charakter komplementarny wobec innych środków prawnych i nie mogą mieć zastosowania do tych przypadków, w których przewidziano inne środki zaskarżenia, jak np. zarzuty, zażalenie, żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji. Zarówno skarga z art. 111l jak i z art. 54 ustawy nie może stanowić konkurencyjnego, w stosunku do innych środków zaskarżenia, a ich ograniczony zakres sprawia, że w ramach tych

skarg nie mogą być badane zarzuty materialnoprawne związane z nieistnieniem egzekwowanego obowiązku. Skarga z art. 111l ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przysługuje więc na faktyczne podejmowane już w toku prowadzonej egzekucji czynności w ramach zastosowanego środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z nieruchomości. Kontroli w tym trybie mogą podlegać więc wyłącznie czynności poborcy skarbowego w toku licytacji, czyli czynności podejmowane w toku licytacji, zmierzające do zrealizowania środka egzekucyjnego. Tym samym w postępowaniu skargowym z art. 111l ustawy dopuszcza się badanie jedynie tych czynności, które przynależą poborcy skarbowemu, a nie są objęte zakresem innego środka prawnego, zaś sam proces badania obejmuje wyłącznie zgodność z prawem i prawidłowość dokonanych przez niego czynności, a więc jak wskazano, zgodnie przytoczonym art. 111c § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wywołanie licytacji, podanie do wiadomości obecnych, po wywołaniu licytacji, takich informacji jak przedmiot licytacji, cenę wywoławczą, wysokość wadium, informacji o prawach i obowiązkach obciążających nieruchomość i innych, o jakim mowa w tym przepisie.

W sprawie I SA/Lu 1049/17 sąd zauważył, że z art. 110z § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, według którego na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji przysługuje skarga, nie wynika jasno, czy chodzi o działanie organu egzekucyjnego, czy o zaniechanie pewnych działań. W ocenie sądu nie ma przeszkód, aby określenie to rozumieć szeroko, dopuszczając możliwość wniesienia skargi także na zaniechanie dokonania przez organ egzekucyjny określonych czynności dotyczących obwieszczenia. Interpretacja taka nie tylko jest korzystniejsza dla podmiotów skarżących, wpływa także na większą weryfikację czynności organu egzekucyjnego i zapobiega utrzymywaniu stanu niezgodnego z prawem. Przedmiotem skargi będą przede wszystkim: a) naruszenie przepisów dotyczących sposobu i terminu publicznego obwieszczenia o licytacji, b) nieprawidłowości w zakresie doręczenia obwieszczenia uprawnionym podmiotom, a termin „naruszenie” lub „nieprawidłowości” odnosić się będzie do zachowań będących działaniem lub zaniechaniem, jeśli ich konsekwencją będzie spowodowanie naruszeń lub nieprawidłowości. Sąd zgodził się z organem, że w ramach przedmiotowej skargi nie można zaskarżyć innych czynności poza te dotyczące wyłącznie obwieszczenia. W ramach przedmiotowej skargi można podnosić jedynie kwestie formalnoprawne, które odnoszą się do prawidłowego przebiegu danej czynności (zmierzającej

do realizacji określonego środka egzekucyjnego – egzekucji z nieruchomości – jej licytacji) w oparciu o przepisy regulujące sposób, formę i termin dokonania tych czynności. Odnosząc się do podniesionych zarówno w skardze jak i w zażaleniu okoliczności dotyczących dopuszczalności prowadzonej egzekucji administracyjnej oraz nieistnienia obowiązku bądź przedawnienia dochodzonych należności podatkowych, sąd wyjaśnił, że nie mogą one być przedmiotem oceny w trybie skargi na czynności organu egzekucyjnego dotyczącej obwieszenia o licytacji. W ramach tej skargi nie mogą być bowiem brane pod uwagę zarzuty materialnoprawne związane z nieistnieniem egzekwowanego obowiązku skutkujące umorzeniem postępowania egzekucyjnego. W związku z powyższym, wszelkie zarzuty skargi w tym przedmiocie (naruszenia m.in. art. 59 § 1 pkt 2, art. 60 § 1, art. 33 pkt 1, czy art. 56 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) należy uznać za nietrafne, wykraczające poza granice sprawy.

## **II. Sprawy rozpoznane w Wydziale II**

### **1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego**

W 2018 r. w sprawach budowlanych za szczególnie istotne należy uznać stanowiska sądu wyrażone w trzech kategoriach zagadnień: 1) klasyfikacji obiektów budowlanych oraz robót budowlanych, 2) prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz 3) odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

Odnosnie do klasyfikacji obiektów budowlanych oraz robót budowlanych na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w sprawie II SA/Lu 838/17, w której sąd uznał, że wykonanie na dachu istniejącego budynku stacji bazowej telefonii komórkowej stanowi instalację urządzenia, wpisując się w kategorię robót budowlanych objętych dyspozycją art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz.1202 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”), zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a w przypadku urządzeń, których wysokość nie przekracza 3 m, również z obowiązku dokonania zgłoszenia robót budowlanych (art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego).

W sprawie II SA/Lu 498/17 sąd wskazał, że zabudowa spocznika klatki schodowej w budynku mieszkalnym wielorodzinnym wraz z montażem w tej zabudowie ościeżnicy drzwiowej stanowi przebudowę budynku w rozumieniu art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 1116/17 sąd wyraził pogląd, wedle którego ganek przydomowy nie może być uznany za wolno stojący parterowy budynek gospodarczy. Obiekt ten nie ma charakteru wolno stojącego, tzn. takiego, do którego istnieje swobodne dojście z czterech stron. Pod pojęciem „wolno stojący” rozumieć należy samodzielność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych. Chodzi tu bowiem o taki budynek, który nie jest połączony z innym obiektem budowlanym, nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi budowlami. Obowiązujące przepisy ustawy - Prawo budowlane nie zawierają legalnej definicji ganku. Uwzględniając jednak powszechne rozumienie tego pojęcia, przyjęto, że "gank jest elementem budynku,

który może występować jako: przybudówka z zewnętrznymi schodami przed wejściem do budynku, nakryta daszkiem podpartym słupkami, otwarta lub zamknięta ścianami z oknami, lub otwarty korytarz (krużganek, balkon lub galeria) na zewnątrz budynku, łączący jego pomieszczenia, mieszczące się od strony podwórza, ewentualnie jako półotwarty taras od strony ogrodu przyległego do zabudowań". Mając na uwadze powyższe, sąd podniósł, że sam charakter i funkcja przydomowego ganku wskazują, że musi on być trwale związany z budynkiem przeznaczonym do zamieszkiwania osób i pełnić funkcję służebną, pomocniczą do budynku mieszkalnego, aby mógł być uznany za obiekt budowlany nie wymagający pozwolenia na budowę, na mocy art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane. Zdaniem sądu, wyjątkowość instytucji art. 29 Prawa budowlanego przemawia za ścisłym (wąskim) interpretowaniem tego przepisu, co pozostaje w zgodności z wykładnią celowościową, wyrażającą wolę ustawodawcy. Ganek nie może znajdować się w pewnej odległości od domu. W przeciwnym razie każdy ganek znajdujący się na danej nieruchomości w obrębie jednego gospodarstwa domowego należałoby uznać za „przydomowy”.

W kwestii prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy odnotować poglądy wyrażone w następujących sprawach.

W sprawie II SA/Lu 1087/17 sąd wskazał, że decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2024 ze zm.) stanowi tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 i art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, przy czym tylko w granicach określonych w decyzji ograniczającej sposób korzystania.

Natomiast w sprawie II SA/Lu 637/17 sąd uznał, że wprawdzie z uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10 wynika, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie znosi to jednak obowiązku ustalenia przez organ, czy inwestor taki tytuł w odniesieniu do wykonanych robót budowlanych posiada.

W ocenie sądu, odmienny kierunek wykładni tych przepisów umożliwiłby legalizowanie robót budowlanych wykonywanych z naruszeniem prawa własności osób

trzecich, co stawiałoby inwestora realizującego samowolę budowlaną w sytuacji korzystniejszej w stosunku do inwestora realizującego roboty budowlane z wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z treści dyspozycji art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane. Skoro w postępowaniu dotyczącym legalizacji obiektu wybudowanego samowolnie inwestora obciąża obowiązek wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 48 ust. 3 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane), to taki sam warunek musi być spełniony, aby mogło nastąpić doprowadzenie robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 50-51 tejże ustawy. Różnica, jaka w tym zakresie występuje, polega wyłącznie na tym, że wykazanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniu legalizacyjnym następuje poprzez złożenie stosownego oświadczenia, natomiast w postępowaniu naprawczym powyższa okoliczność jest ustalana na zasadach ogólnych, to jest poprzez przedstawienie przez stronę dokumentów stwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, który wskazuje na jej uprawnienie do wykonania robót budowlanych.

W sprawie II SA/Lu 235/18 sąd wskazał, że ustanie bytu prawnego spółki jawnej jako zbywcy praw i obowiązków z pozwolenia na budowę przed wydaniem decyzji o przeniesieniu pozwolenia nie stanowi przeszkody do przeniesienia pozwolenia, o ile zostaną spełnione przesłanki określone w art. 40 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane.

Ostatnie z wyróżnionych stanowisk dotyczy odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

W sprawie II SA/Lu 602/17 sąd wyraził pogląd, że określona w art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego przesłanka udzielenia odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych w postaci zaistnienia „przypadku szczególnie uzasadnionego” stanowi klauzulę generalną opartą na zastosowaniu pojęcia nieostrego. Treść klauzuli generalnej jest ustalana w procesie interpretacji dokonywanej na gruncie danego stanu faktycznego przez organ stosujący prawo. Z art. 9 wynika, że zastosowania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie można traktować jako zasady. Automatyzm w załatwianiu spraw dotyczących odstępstwa jest więc całkowicie wyłączony. Organ stosujący prawo ma obowiązek ocenić cały materiał dowodowy, w szczególności rozważyć takie okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie, jak: treść przepisu techniczno-budowlanego, który ma być objęty odstępstwem, proponowane rozwiązania

zamienne (art. 9 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego), czy istniejące warunki lokalne odnoszące się do danej nieruchomości. Konieczne jest więc w każdej sprawie dokładne rozważenie, czy celowe jest zastosowanie odstępstwa ze szczególnie ważnych względów i to nie tylko subiektywnych, ale również obiektywnych. Stanowisko takie koresponduje z treścią art. 9 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego, który wymaga, by we wniosku o upoważnienie do wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych podać szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępstwa.

Wstępnej oceny w tym zakresie organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek dokonać już na etapie sporządzania kierowanego do ministra wniosku o upoważnienie do wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów technicznych. Ostatecznej oceny co do zasadności wniosku inwestora o udzielenie tej zgody organ administracji dokonuje zaś po uzyskaniu wspomnianego upoważnienia, a przed wydaniem postanowienia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego. O ile bowiem brak zgody ministra na upoważnienie wiąże organ i uniemożliwia mu wyrażenie zgody na odstępstwo, o tyle, w świetle tego przepisu, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest związany pozytywnym stanowiskiem ministra w postaci udzielenia upoważnienia. Może on bowiem, po uzyskaniu upoważnienia właściwego ministra, udzielić bądź odmówić zgody na odstępstwo.

Sąd podkreślił, że zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy, wskazanie rozwiązań technicznych, które są alternatywne względem rozwiązania przyjętego we wniosku o wyrażenie zgody na odstępstwo, jest koniecznym elementem tego wniosku. Zamieszczenie tych rozwiązań jest szczególnie istotne w przypadku terenów handlu i usług, do których dostęp będzie miała nieograniczona liczba osób i na których będzie odbywał się zarówno wzmożony ruch samochodowy (w tym samochodów dostawczych), jak i pieszy, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Innymi słowy, zgoda na odstępstwo jest uzależniona od uprzedniego spełnienia warunków zamiennych, które mają neutralizować niekorzystne skutki odstępstwa.

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

W 2018 r. w kategorii spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na uwagę zasługują stanowiska sądu dotyczące wykładni przepisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W sprawach, w których sąd kontrolował legalność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

dominowała - podobnie jak w latach ubiegłych - problematyka przesłanek ustalenia warunków zabudowy uregulowanych w art. 61 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p.).

W sprawie II SA/Lu 445/18, w której przedmiotem kontroli była legalność odmowy wydania zaświadczenia o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, sąd wyraził pogląd, że prowadzenie działalności usługowej polegającej na przyjmowaniu i eksportacji zwłok ludzkich nie ma charakteru usług kultu religijnego. W ocenie sądu, nie można przyjąć, że obiekt służący prowadzeniu usług polegających na przyjmowaniu i eksportacji zwłok ludzkich jest obiektem kultu religijnego tylko ze względu na to, że „zgodnie z utrwalonym zwyczajem”, oddawanie przez żałobników należnej czci zmarłym osobom może przejawiać się także w podejmowaniu aktów religijnych, jakimi są modlitwa bądź medytacja. Przyjęcie tej argumentacji prowadziłoby do absurdu, gdyż oznaczałoby w istocie, że każde miejsce, w jakim – zgodnie z zasadą wolności religii (art. 53 ust. 2 Konstytucji) – uzewnętrzniana byłaby indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, religia, poprzez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie, stawałoby się „obiektem kultu religijnego”, co byłoby wnioskiem całkowicie nieracjonalnym. To znaczy, że pojęcie obiektów kultu religijnego musi być rozumiane wąsko, nie jako obejmujące wszystkie obiekty, w jakich ludzie uzewnętrzniają swoje przekonania religijne, poprzez podejmowanie opisanych wyżej aktów religijnych, lecz wyłącznie jako odnoszące się do obiektów ściśle przeznaczonych do podejmowania kultu religijnego, takich jak: kościoły, kaplice, klasztory, cerkwie, zbory, synagogi, meczety oraz inne tego typu obiekty.

W sprawie II SA/Lu 296/18 sąd dokonał wykładni użytego w treści zaskarżonej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojęcia „parcela”. Sąd zauważył przy tym, że ani miejscowy plan, ani przepisy aktów wyższego rzędu nie definiują pojęcia „parcela”. Pojęcie to używane jest w mowie potocznej i jest rozumiane jednoznacznie jako działka gruntu, tak zatem należy je rozumieć przy ustalaniu treści kwestionowanego przepisu planu. Według Słownika Języka Polskiego, wyd. PWN pod red. W. Doroszewskiego, „parcela” to «działka gruntu, wydzielona z większego obszaru, przeznaczona pod zabudowę lub użytkowana w inny sposób» (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/parcela.html>). W spornym przepisie planu miejscowego



do pojęcia "parcela" dodano przymiotnik "własna", co – zdaniem sądu – oznacza własną działkę gruntu inwestora, bądź taką działkę, do której inwestor posiada prawo dysponowania nią. Pojęcie to obejmuje zatem również całą nieruchomość inwestora, składającą się z kilku przylegających, wyodrębnionych geodezyjnie działek.

W sprawie II SA/Lu 571/15 sąd podkreślił, że działalność gospodarcza obejmująca skup i przetwarzanie płodów rolnych wytworzonych przez inne podmioty – producentów rolnych nie może być traktowana jako działalność „bezpośrednio związana z produkcją rolną”. Nie ulega wątpliwości, że pojęcia „produkcji rolnej” i „przetwarzania płodów rolnych” nie są tożsame. Zatem jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie działki jako bezpośrednio związane z produkcją rolną, niedopuszczalne jest prowadzenie na tej działce działalności gospodarczej polegającej na skupie i przetwarzaniu płodów rolnych.

W sprawie II SA/Lu 682/18 sąd uznał zgodność z prawem decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku świetlicy z uwagi na niezgodność inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd wskazał, że dla tego rodzaju terenów w planie wskazano jako przeznaczenie podstawowe zabudowę zagrodową i mieszkaniową jednorodzinną oraz – jako przeznaczenie uzupełniające – usługi nieuciążliwe, urządzenia infrastruktury technicznej i drogi wewnętrzne.

Ustaliwszy, że niesporne w sprawie jest, że zamierzona inwestycja ma stanowić realizację przeznaczenia uzupełniającego w zakresie usług nieuciążliwych, a działka, na której inwestycja ma być realizowana, jest aktualnie niezabudowana, sąd podniósł, że nie można zagospodarować działki w taki sposób, że przeznaczenie uzupełniające zdominuje przeznaczenie podstawowe. Jest to – zdaniem sądu – sprzeczne z ustaleniami planu wskazującymi na uzupełnianie, na funkcję towarzyszącą przeznaczeniu podstawowemu. Przyjęcie interpretacji postanowień planu w zgodzie z intencjami inwestora spowoduje, że w istocie dla spornej działki przeznaczenie, które powinno być uzupełniające (usługi nieuciążliwe), już nie tylko zdominuje, ale stanie się jedynym sposobem zagospodarowania działki. Takiej inwestycji nie można zaakceptować w świetle postanowień planu, bowiem prowadzi do zupełnego zatarcia granic między przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym. Sąd podkreślił, że w świetle postanowień planu, zamierzony przez inwestora sposób zagospodarowania danej działki zaburza ład przestrzenny przyjęty przez prawodawcę

miejscowego, „wywracając” różnice wynikające z przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego.

W sprawie II SA/Lu 389/18 sąd dokonał interpretacji art. 46 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.; dalej: ustawa sieciowa), który wyklucza wprowadzanie w planie miejscowym zakazów uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeśli jest ona zgodna z przepisami szczególnymi.

Sąd podniósł, że zgodnie z przywołanym przepisem, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu.

Sąd wskazał, że stacje bazowe telefonii komórkowej (a z taką inwestycją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie) zaliczają się do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Niewątpliwie zatem w rozpoznawanej sprawie należało uwzględnić treść art. 46 ustawy sieciowej.

Proces wykładni postanowień planu musi uwzględniać intencje ustawodawcy ograniczające w jakimś sensie władztwo planistyczne gminy - poprzez ustanowienie reguły interpretacyjnej wskazującej na prawo do lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Z art. 46 ust. 1 ustawy sieciowej wynika zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia obowiązującego planu miejscowego muszą być wykładane tak, aby usuwać zakazy i przeszkody w lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, nie tylko wtedy, gdy mogą być one wyprowadzone z niejasnych i niekonsekwentnych ustaleń planu miejscowego, ale także wówczas, gdy stwierdzona

zostanie oczywista niezgodność postanowień planu z warunkami wynikającymi z art. 46 ustawy sieciowej. W takiej sytuacji mechanizmem wymuszającym zachowanie zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, w tym zasady nadrzędności ustawy, jeżeli organy gminy odstąpiły od obowiązku, który nakłada na nie art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostaje pominięcie tych ustaleń planów miejscowych w zakresie ustalonych zakazów lub przyjętych rozwiązań, których realizacja uniemożliwia lokalizowanie inwestycji telekomunikacyjnych.

Sąd podkreślił, że analizowany przepis stanowi nie tylko postulat kierowany do lokalnego prawodawcy w zakresie treści przepisów stanowionego prawa miejscowego, ale równocześnie wyraża dyrektywę interpretacyjną dla uchwalonych już planów miejscowych. Normy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny być bowiem interpretowane w sposób eliminujący zakazy (ograniczenia) w lokalizowaniu na danym terenie takich inwestycji celu publicznego, które dotyczą łączności publicznej. Nieprecyzyjne, a zatem niejasne ustalenia planu miejscowego, muszą być interpretowane zgodnie z celem (istotą) powołanego przepisu, którym jest znoszenie prawnych ograniczeń w rozwoju łączności publicznej. W ustawie sieciowej ustanowiono jako regułę dopuszczalność inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach dla których uchwalono plany miejscowe. Przepisy art. 46 ust. 1 i 2 ustawy należy wyklądać łącznie, zaś ich odniesienie do starych planów miejscowych polega na stwierdzeniu najpierw, czy plan taki zawiera wyraźnie wyrażony zakaz realizacji tak opisanych inwestycji. Jeżeli takich wyraźnych ograniczeń nie ma, to wskazane inwestycje są dopuszczalne co do zasady. Ich niedopuszczalność musi wówczas wynikać z ograniczeń czy zakazów ustanowionych przepisami odrębnymi. Wykładnia planu miejscowego w świetle art. 46 ustawy powinna zmierzać do usuwania zakazów lub przeszkód w lokalizowaniu tych inwestycji bądź nawet pomijania ustaleń uniemożliwiających realizację takich inwestycji.

W sprawach dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na uwagę zasługują następujące stanowiska.

W sprawie II SA/Lu 180/18 sąd uznał, że dla spełnienia wymogu dobrego sąsiedztwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie wystarczy, że na działkach sąsiednich realizowane są jakiegokolwiek usługi. Muszą być to usługi o zbliżonym charakterze do tej, którą ma realizować inwestycja objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Zdaniem sądu, nie ma podstaw, by uznać, że budowa

samoobsługowej myjni samochodowej nawiązuje do zabudowy istniejącej w sąsiedztwie działki objętej wnioskiem, to jest szkoły oraz ośrodka zdrowia, które zaspokajają najważniejsze potrzeby członków wspólnoty samorządowej – stanowią realizację dwóch kluczowych publicznych praw podmiotowych – prawa dostępu do edukacji oraz prawa do opieki zdrowotnej. Typowo komercyjna usługa myjni samochodowej w żadnej mierze nie nawiązuje do tych funkcji; nie jest do nich zbliżona, ani też ich nie uzupełnia.

W sprawie II SA/Lu 809/17 sąd stwierdził, że skoro ustawową przesłanką wydania decyzji o warunkach zabudowy jest tzw. zasada dobrego sąsiedztwa określona właśnie w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., to dopiero brak spełnienia tej przesłanki daje podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Wystarczającą przesłanką stwierdzenia nieważności tej decyzji nie jest natomiast niewłaściwe przeprowadzenie analizy zagospodarowania terenu, która jest jedynie środkiem dowodowym do ustalenia „dobrego sąsiedztwa”.

W sprawie II SA/Lu 313/18 sąd uznał, że ustalając warunki zabudowy dla nadbudowy budynku, organ może wskazać wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej oraz wysokość kalenicy przez podanie jedynie wartości maksymalnej. Przy ustalaniu warunków zabudowy dopuszczalna, a nawet często pożądana, jest bowiem pewna elastyczność, polegająca na podaniu minimalnych (od) i maksymalnych (do) parametrów. Na tym etapie przygotowania procesu inwestowania trzeba bowiem ustalić warunki realizacji inwestycji w sposób możliwie szeroki, mając na względzie, że zasadnicze kwestie związane z badaniem oddziaływania planowanej inwestycji na nieruchomości sąsiednie będą oceniane na późniejszym etapie - w odrębnym postępowaniu, toczącym się przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej oraz wysokość kalenicy można określić jedynie jako maksymalne, gdy mamy do czynienia z nadbudową. Przy tego rodzaju inwestycji parametr minimalny stanowi bowiem dotychczasowa wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej budynku.

### **3. Sprawy z zakresu nieruchomości**

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 886/17 sąd, oddalając skargę na decyzję w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, wskazał, że w świetle uchwały NSA z 13 kwietnia 2015 r. (I OPS 3/14) zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwy tylko w przypadku, gdy równocześnie zostaną spełnione dwie przesłanki: nieruchomość okazała się zbędna na cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu oraz stan prawny aktualny w chwili orzekania nie stanowi przeszkody do jej zwrotu poprzedniemu właścicielowi. Nie jest natomiast dopuszczalne wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości, jeżeli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie władają nieruchomością. Za powyższym stanowiskiem przemawia bowiem cywilnoprawny charakter roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Realizacja tego roszczenia - przeniesienie własności nieruchomości ze Skarbu Państwa z powrotem na wywłaszczonego właściciela lub na jego następcę - następuje w drodze postępowania administracyjnego. Ostateczna decyzja o zwrocie nieruchomości ma charakter konstytutywny, wywołuje skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności na poprzedniego właściciela i stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej. Postępowanie administracyjne może się więc toczyć, jeśli istnieje niebudzący wątpliwości stan prawny, z którego wynika, że Skarb Państwa (lub jednostka samorządu terytorialnego) jest właścicielem nieruchomości. To oznacza, jak wskazał sąd, że zwrot projektowanej działki na rzecz skarżących nie jest możliwy ze względu na oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej, a następnie zbycie jej na rzecz spółdzielni na mocy umowy sprzedaży, a także wyodrębnienie własności lokali mieszkalnych na rzecz osób trzecich.

Problematyki wywłaszczenia dotyczyła także sprawa II SA/Lu 875/17, w której sąd wyjaśnił, że w świetle art. 140 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121; dalej: u.g.n.) nakłady poczynione w obrębie zwracanej działki skutkowały zmianą jej wartości względem ceny ustalonej w umowie zawartej w trybie przepisów wywłaszczeniowych. Istota sporu w tej sprawie sprowadzała się do ustalenia wpływu na wartość nieruchomości składnika budowlanego w postaci nawierzchni asfaltowej („wylewki asfalto-betonowej”). Skarżący kwestionował bowiem, jakoby ów składnik budowlany mógł spowodować wzrost wartości działki, wskazując, że biegła nie dokonała weryfikacji jakości wykonania spornej nawierzchni, opierając się wyłącznie na oględzinach jej warstwy wierzchniej. Sąd uznał ten zarzut za niezasadny i wskazał, że z art. 155 ust. 1 u.g.n. wynika, że rzeczoznawca wykorzystuje wszelkie (zarówno niezbędne, jak i dostępne) dane o nieruchomościach,

zawarte w szczególności w podanych w tym przepisie źródłach. Ponadto, działając na zlecenie organu administracji publicznej lub sądu, rzeczoznawca majątkowy ma prawo wstępu na teren wycenianej nieruchomości. Przy określaniu wartości poszczególnych składników budowlanych rzeczoznawca majątkowy ma przy tym obowiązek uwzględnienia stopnia ich zużycia. Natomiast przeprowadzanie szczegółowej ekspertyzy technicznej składników budowlanych szacowanej nieruchomości wykracza poza kompetencje rzeczoznawcy majątkowego i w świetle przepisów u.g.n. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207, poz. 2109 ze zm.) nie jest niezbędne dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości.

W sprawie II SA/Lu 268/18 przedmiotem sporu była zasadność wszczęcia postępowania dotyczącego sporządzenia i doręczenia tytułu wykonawczego decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości. Sąd wskazał, że orzeczenie o rozgraniczeniu nieruchomości – bez względu na to, czy jest nim decyzja administracyjna, czy też postanowienie sądu powszechnego – w którym oznaczono ich granicę z utwaleniem na gruncie, podlega zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności i wykonaniu w drodze egzekucji prowadzonej przez komornika. Niewątpliwie zatem sąd powszechny może prowadzić egzekucję z decyzji administracyjnej bądź z ugody administracyjnej, lecz tytuł wykonawczy w swojej treści nie może zawierać sformułowań nie znajdujących odzwierciedlenia w treści tej decyzji bądź ugody. W rozstrzyganej przez sąd sprawie istotne było to, że strona skarżąca domagała się wydania przez uczestnika rozgraniczenia „pasa gruntu oznaczonego w decyzji rozgraniczeniowej” i w związku z tym roszczeniem zwróciła się do organu pierwszej instancji o „sporządzenie i doręczenie tytułu wykonawczego” decyzji rozgraniczeniowej tego organu. Zdaniem sądu, decyzja ta nie mogła jednak, z uwagi na swą treść, niewykraczającą poza ustalenie granicy pomiędzy opisanymi wyżej nieruchomościami, stanowić podstawy do sporządzenia tytułu wykonawczego przez właściwy organ administracji publicznej. Niewątpliwie bowiem, jak podkreślił sąd, na podstawie samego tylko orzeczenia o rozgraniczeniu, niezawierającego rozstrzygnięcia w sprawie wydania przedmiotu rozgraniczenia, nie można prowadzić egzekucji zmierzającej do odebrania gruntu osobie nieuprawnionej i oddania go właścicielowi. Orzeczenie takie nie może być uznane za tytuł egzekucyjny upoważniający do odebrania gruntu, gdyż w takim przypadku niezbędne jest wytoczenie powództwa windykacyjnego o wydanie gruntu.

Odrębnym zagadnieniem zajmował się sąd w sprawie II SA/Lu 114/18, w której rozstrzygał, czy Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, przysługiwał interes prawny w sprawie dotyczącej wydania decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, pozostałej po podmiocie wykreślonym z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Sąd wskazał, że skoro w takiej sytuacji – w myśl art. 25e ust. 11 art. 25e ust. 10 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 700 ze zm.) – sam fakt nabycia przez Skarb Państwa mienia rodzi dla starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu wykreślonego z Rejestru (w tej sprawie dla Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy) obowiązek reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach dotyczących nabytego mienia, w postępowaniach dotyczących zobowiązań podmiotu wykreślonego oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem nabytym, a przy tym art. 12 u.g.n. nakłada na ten organ obowiązek gospodarowania nabytą przez Skarb Państwa nieruchomością w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, to w konsekwencji na tym organie ciążyć będą obowiązki i przysługiwać uprawnienia przypisane art. 23 u.g.n. staroście, wykonującemu zadania z zakresu administracji rządowej. Dlatego jako nietrafny ocenił sąd argument organu odwoławczego, że opisana na wstępie decyzja nie rodzi dla Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy żadnych skutków prawnych.

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

W sprawach z zakresu stosowania przepisów ustawy o pomocy społecznej na uwagę zasługują wyroki dotyczące opłat związanych z pobytem podopiecznych w domu pomocy społecznej. W wyrokach II SA/Lu 630/18 i II SA/Lu 631/18 sąd stwierdził, że obowiązek wnoszenia opłaty z tego tytułu kreuje nie umowa, ale decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej powinien zostać określony już w decyzji o skierowaniu, zaś zawarcie umowy ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach wynikających z art. 61 ust. 2 lit. a i b u.p.s.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 115/18 sąd wskazał, że art. 61 ust. 1 u.p.s. zawiera zamknięty krąg osób, w stosunku do których można orzec o obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej i jednocześnie wynika z niego kolejność, w jakiej wymienione podmioty ponoszą odpłatność za ten pobyt: małżonek, zstępni, wstępni, a w dalszej – gmina. Natomiast w przypadku ponoszenia opłat przez kilkoro zstępnych, każdy z nich ma bowiem taki sam obowiązek ponoszenia opłat, a jedynie różnicować je może osiągnięte kryterium dochodowe każdego zstępnego (...). Za dopuszczalne należy przy tym uznać określenie obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej w odrębnej decyzji w stosunku do beneficjenta tej formy pomocy społecznej o skierowaniu do domu pomocy społecznej i ponoszeniu opłat, a w odrębnej decyzji w stosunku do osób spośród dalszych zobowiązanych.

Interesujące stanowisko sąd wyraził w sprawie II SA/Lu 467/18, uznając za uzasadnione przyznanie stronie zasiłku celowego na podstawie art. 39 ust. 2 u.p.s. z przeznaczeniem na pokrycie sfinansowanych we własnym zakresie przez stronę kosztów leczenia, wbrew stanowisku organu, że pomoc finansowa w postaci zasiłku celowego nie może być przyznana na refundację wydatków już poniesionych. Miało to miejsce w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie zasiłku strona złożyła jeszcze przed poniesieniem we własnym zakresie takich kosztów, jednak z uwagi na stan zdrowia wymagający natychmiastowego leczenia, nie mogła czekać do zakończenia postępowania przed organami i zmuszona była pokryć te koszty zaciągając pożyczki, spłacane następnie ze środków uzyskiwanych z pomocy społecznej, a mianowicie z zasiłku stałego, stanowiącego jedyny jej dochód.

Na gruncie przepisów o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wyłonił się problem interpretacji „opieki naprzemienną”, o której mowa w art. 2 pkt 16 tej ustawy, stanowiącym, że dziecko uznawane jest za członka tylko jednej rodziny, wyjątkowo zaś można zaliczyć dziecko jednocześnie do członków rodzin obydwójga rodziców. Ma to miejsce wówczas, gdy dziecko znajduje się pod opieką naprzemienną rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu. W sprawach II SA/Lu 598/18 i II SA/Lu 938/17 sąd podzielił to stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym pozostawanie dziecka pod naprzemienną opieką obojga rodziców nie jest kwestią mogącą podlegać interpretacji stron lub organu, prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a fakt ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu. Sam fakt uczestniczenia w procesie wychowawczym i łożenie na utrzymanie dziecka,



który to zresztą obowiązek wynika wprost z powołanego wyroku, w żadnym razie nie oznacza sprawowania opieki naprzemiennej, która to okoliczność, jak wyżej podniesiono, musi wynikać z orzeczenia sądu. Organy administracji publicznej, realizujące zadania w zakresie świadczenia wychowawczego, wbrew twierdzeniu skarżącego nie są natomiast uprawnione do badania, w jaki sposób w danym przypadku jest faktycznie sprawowana opieka nad dzieckiem przez danego z rodziców. Zagadnienia związane ze sprawowaniem opieki nad małoletnimi dziećmi i uregulowaniem kontaktów pomiędzy rodzicami i dziećmi są bowiem sprawami cywilnymi, rozpatrywanymi w oparciu o przepisy prawa rodzinnego i opiekuńczego. Rozpatrywanie tego rodzaju spraw należy do właściwości sądu powszechnego.

Na uwagę zasługuje również wyrok w sprawie II SA/Lu 530/18 w przedmiocie świadczenia wychowawczego przyznawanego na podstawie art. 5 u.p.w.d., który dotyczył tego, czy w takich sprawach, ustalając dochód rodziny, należy uwzględniać kwoty alimentów przyznanych w wyroku sądowym, czy też wyłącznie kwoty alimentów faktycznie otrzymanych. Sąd zajął drugie stanowisko, podnosząc, że zgodnie z art. 3 pkt 2a u.ś.r., do której odsyła u.p.w.d., przez dochód członka rodziny należy rozumieć "przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy". Sformułowanie "dochód osiągnięty" wskazuje, że powinien to być realny dochód uzyskany w danym roku przez poszczególnych członków rodziny. Zatem skoro alimenty są częścią składową dochodu rodziny, również i alimenty należy uwzględnić w wysokości faktycznie otrzymanej, a nie należnej (zasądzonej). Przy wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze treść art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że "Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych". Prawo do wsparcia takich rodzin uzależnione jest wyłącznie od rzeczywistej sytuacji materialnej rodziny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

W sprawach z zakresu pomocy społecznej wystąpiły również problemy konstytucyjnej wykładni przepisów ustaw oraz związania sądów orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie II SA/Lu 205/18, sąd, powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 5/13), stwierdził, że niewątpliwie zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne mają obowiązek dokonywać wykładni przepisów ustaw w zgodzie z Konstytucją. Tego rodzaju zabieg interpretacyjny musi jednak odpowiadać założeniu, co do zasady, że przyjęte jako zgodne z Konstytucją rozumienie określonego zwrotu mieści się w granicach tzw. możliwego znaczenia językowego. Sąd podzielił stanowisko doktryny, zgodnie z którym od jasnego i niebudzącego wątpliwości rezultatu wykładni językowej wolno odstąpić i oprzeć się na wykładni systemowej tylko wtedy, gdy przemawiają za tym ważne racje. Przełamanie językowego znaczenia interpretowanego tekstu prawnego, może nastąpić wyłącznie w zupełnie wyjątkowej sytuacji, w szczególności „wówczas, gdy uzyskane znaczenie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi lub gdy prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego.

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

Sprawy z zakresu prawa wodnego rozstrzygane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2007r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 - dalej jako "prawo wodne").

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że art. 29 ust. 3 prawa wodnego nie jest przepisem mającym zapobiegać szkodom hipotetycznym, mogącym powstać w przyszłości. Jak wyjaśnił sąd w wyroku II SA/Lu 444/18 wykładnia literalna oraz funkcjonalna art. 29 prawa wodnego, w którym użyto sformułowania: "ze szkodą dla gruntów sąsiednich", a także wykładnia systemowa tego przepisu, zwłaszcza w związku z art. 186 ust. 2 powołanej ustawy prowadzi do wniosku, że szkoda, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego, obejmuje szkodę na mieniu właściciela sąsiedniej nieruchomości. Co prawda w większości przypadków podstawę do nałożenia sankcji przewidzianej w art. 29 ust. 3 prawa wodnego, stanowi istnienie szkody w dacie rozstrzygnięcia sprawy, nie należy jednak a priori wykluczać możliwości nałożenia na sprawcę naruszenia stosunków wodnych obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 3 prawa wodnego w sytuacji, gdy szkoda na gruncie sąsiednim jeszcze nie wystąpiła. W praktyce, choć wyjątkowo, możliwe są bowiem przypadki, w których szkoda na gruncie sąsiednim na skutek zmiany stosunków wodnych przez sąsiada wystąpi

w przyszłości ponad wszelką wątpliwość i jej wystąpienie jest tylko kwestią czasu. Innymi słowy, wystąpienie w przyszłości szkody jest zdarzeniem przyszłym i pewnym (np. podtopienie gruntu po intensywnym opadzie deszczu). Zdaniem sądu organ powinien wówczas rozważyć zasadność nałożenia na sprawcę zmiany stosunków wodnych obowiązku z art. 29 ust. 3 prawa wodnego, zanim szkoda zostanie wyrządzona.

Na uwagę zasługuje także wyrok w sprawie II SA/Lu 333/18, w którym sąd zaakcentował, że dla powstania odpowiedzialności administracyjnoprawnej opartej na podstawie art. 29 ust. 3 prawa wodnego, nie jest wystarczające wykazanie dokonania zmiany stanu wody, ale niezbędne jest także wykazanie szkodliwego wpływu dokonanych zmian na grunty sąsiednie, przy czym obejmuje ono także możliwość jej powstania, na skutek większych opadów lub roztopów. Pomiedzy zmianą stanu wody na gruncie, a szkodliwym oddziaływaniem musi istnieć związek przyczynowo -skutkowy. Dokonanie zatem zmiany stanu wody na gruncie, która nie oddziałuje szkodliwie na grunty sąsiednie wyklucza możliwość wydania decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Kluczowe są zatem prawidłowe ustalenia faktyczne w tym zakresie.

Interesujące stanowisko sąd wyraził także w sprawie II SA/Lu 382/18, wskazując, że naruszenie stosunków wodnych może powstać również przez nieutrzymywanie urządzeń odprowadzających wodę z gruntu w należyтым stanie. Zgodnie z art. 234 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 prawa wodnego, właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może zmieniać kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych, ani kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich (ust. 1).

W ocenie sądu, nie ma logicznej przyczyny, dla której z pojęcia "zmiany stanu wody na gruncie" należałoby wykluczyć zaniechanie (zaniedbanie). Byłoby to całkowicie nieracjonalne, zważywszy, że do naruszeń stanu wody na gruncie dochodzi bardzo często w rezultacie braku albo nieprawidłowego utrzymania urządzeń odprowadzających wodę. Dla zastosowania środków prawnych z art. 234 ust. 3 prawa wodnego nie musi wystąpić przesłanka w postaci szkody, która zaistniała w dniu orzekania. W zdecydowanej większości przypadków podstawę do nałożenia sankcji z art. 234 ust. 3 prawa wodnego stanowi istnienie szkody w dacie rozstrzygnięcia. Nie należy jednak a priori wykluczać możliwości nałożenia na sprawcę naruszenia

stosunków wodnych obowiązku, o którym mowa w cytowanym przepisie w sytuacji, gdy szkoda na gruncie sąsiednim jeszcze nie wystąpiła. Sąd podkreślił, że w takiej sytuacji organ powinien wówczas rozważyć zasadność nałożenia na sprawcę zmiany stosunków wodnych obowiązku z art. 234 ust. 3 prawa wodnego zanim szkoda zostanie wyrządzona.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 234/18 sąd wskazał, że interpretując użyte w art. 171 ust. 1 prawa wodnego pojęcie "odnoszenia korzyści z urządzeń spółki wodnej" z uwzględnieniem wskazań płynących z odwołania do cywilistycznej konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia, można stwierdzić, że chodzi o korzyść, jaką właściciel działki odnosi z realizacji zadań przez spółkę wodną, polegających na wybudowaniu lub utrzymywaniu urządzeń, w tym urządzeń melioracji wodnych. Co istotne, w wypadku terenów zalewowych wyposażonych w urządzenia odwadniające, korzyść polega na samej możliwości korzystania z tych terenów, a nie na osiągnięciu dochodów z upraw prowadzonych na tym terenie.

Jak wskazał sąd, nie ulega wątpliwości istnienie podstaw prawnych do obciążenia właściciela nieruchomości (działki gruntu), na której położone są urządzenia melioracji wodnych (w tym rowy melioracyjne i drenowania) świadczeniem pieniężnym na rzecz spółki wodnej, odpowiadającym wysokości kosztów, jakie spółka poniosła tytułem wykonania prac konserwacyjnych związanych z utrzymaniem urządzeń wodnych w stanie zapewniającym spełnianie ich funkcji melioracyjnych.

Na uwagę zasługuje także orzeczenie w sprawie II SA/Lu 889/17, w którym podkreślono, że w przypadku, gdy zmiana stanu wody na gruncie jest związana z wykonanymi robotami budowlanymi, właściwymi do prowadzenia postępowania są organy nadzoru budowlanego, zaś samo postępowanie winno być prowadzone w oparciu o przepisy Prawa budowlanego. Sąd zwrócił uwagę, że kwestia zmiany stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu wody opadowej, ze szkodą dla gruntów sąsiednich, nie jest uregulowana wyłącznie przepisami Prawa wodnego, lecz należy również do materii Prawa budowlanego, a dokładnie przepisów techniczno-budowlanych § 28 i § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.).

## 6. Sprawy z zakresu prawa ochrony środowiska

Sprawy z zakresu ochrony środowiska rozstrzygane są m.in. na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 – dalej jako „p.o.ś.”) oraz ustawy z dnia z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081- dalej jako „u.u.i.o.ś.”), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. O odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 992 - dalej jako „u.o.”), oraz ustawy z dnia z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250; dalej także: u.u.c.p.g.).

Z wyżej wskazanego zakresu, na uwagę zasługuje wyrok w sprawie II SA/Lu 1019/17, w którym sąd zwrócił uwagę, że pomimo, iż wyniki pomiarów oddziaływania instalacji do przechowywania zboża (w tym emisji pyłów, hałasu itp.) mieszczą się w granicach norm przewidzianych w przepisach z zakresu ochrony środowiska, to nie przesądza to samoistnie o braku podstaw do nałożenia obowiązku przewidzianego w art. 237 p.o.ś. Decyzja o nałożeniu obowiązku z tego artykułu nie stanowi bowiem sankcji dla podmiotu prowadzącego instalację, za przekraczanie norm ochrony środowiska.

Ponadto, sąd wyjaśnił, że dla nałożenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego instalacji wystarczające jest już samo stwierdzenie możliwości jej negatywnego oddziaływania na środowisko. Sam przegląd ma natomiast służyć potwierdzeniu bądź zaprzeczeniu występowania takiego zagrożenia.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na wyrok w sprawie II SA/Lu 229/18, w której, sąd wskazał, że zgodnie z art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Zasada "zanieczyszczający płaci" przybiera postać zasady konstytucyjnej, a także ogólnej zasady prawa ochrony środowiska. Na poziomie ustawowym bowiem wyrażona została ona w treści art. 7 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, zgodnie z treścią którego, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Ustalenie zakresu obowiązywania tej zasady w odniesieniu do podmiotów korzystających ze środowiska,

do których ustawodawca kieruje szczególne obowiązki o charakterze finansowo – prawnym, nabiera szczególnego znaczenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że odnosi się ona bezpośrednio do pojęcia zanieczyszczenia, w rozumieniu nadanym w treści art. 3 pkt 49 p.o.ś., a także w znaczeniach wynikających z ustaw szczególnych.

W sprawie II SA/Lu 177/18 sąd wyraził pogląd, że dla oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, mając na uwadze art. 71 ust.1 u.u.i.o.ś., w celu ustalenia zasięgu pola elektromagnetycznego konieczne jest wyjaśnienie kwestii, czy moc anten planowanych do zainstalowania w ramach przedsięwzięcia (budowa stacji bazowej telefonii komórkowej), nie kumuluje się wzajemnie. Z przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wynika, że jednym z podstawowych parametrów inwestycji polegającej na budowie instalacji radiotelekomunikacyjnej jest ilość i moc anten. Dla poczynienia prawidłowych ustaleń, w jaki sposób dana inwestycja wpłynie na środowisko niezbędne jest zatem określenie nie tylko mocy poszczególnych anten, ale i rozważenia ewentualnego nakładania się (nachodzenia) wiązek promieniowania emitowanych przez poszczególne anteny.

Natomiast w sprawie II SA/Lu 122/18, sąd uznał, że sprzeciw społeczny wobec przedsięwzięcia nie jest ustawową przesłanką odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Istotą procedury udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest uzyskanie przez organ dodatkowego materiału do oceny, w postaci ocen społecznych. Uwagi zgłoszone przez społeczeństwo stanowią istotny element procedury, ponieważ mogą wskazywać słabe punkty raportu, wymagające weryfikacji. Skoro jednak raport opiera się na wiedzy specjalistycznej, podważenie zawartych w nim zapisów może opierać się albo na ogólnych zasadach oceny tego rodzaju dokumentów (niespójność, nielogiczność, niepełność), albo na przedstawieniu obiektywnie weryfikowalnych danych (zwłaszcza naukowych) podważających treść raportu.

W sprawie II SA/Lu 757/17, rozstrzyganej na podstawie przepisów ustawy o odpadach, sąd podkreślił, że to z art. 42 ust. 4 u.o. w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 21 u.u.i.ś. wynika powinność uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów. W sytuacji, gdy do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołączona jest decyzja

o środowiskowych uwarunkowaniach odnosząca się do innego rodzaju działalności, nie jest spełniony ustawowy wymóg wynikający z art. 42 ust. 4 u.o., co w następstwie prowadzi do wniosku, że zezwolenie na przetwarzanie odpadów może być wówczas wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Z zakresu ustawy o odpadach na uwagę zasługuje także wyrok w sprawie II SA/Lu 831/17, w którym sąd podkreślił, że posiadaczem odpadów jest, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 19 tej ustawy, wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a będące w posiadaniu odpadów. Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Ponadto, w powołanym wyroku sąd wskazuje, że w myśl art. 3 ust. 1 pkt 32 zd. 2 ustawy o odpadach, wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej.

W sprawie II SA/Lu 232/18 problem dotyczył domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ust 1 pkt 19 powyższej ustawy. Należy, zdaniem sądu, przyjąć, że posiadaczem odpadów jest osoba władająca powierzchnią ziemi, na której zgromadzone są odpady. Zauważyć jednak należy, że ustawa o odpadach nie zawiera definicji pojęcia "władającego powierzchnią ziemi". Pojęcie to definiuje natomiast ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2012 r. poz. 1232 ze zm.). Stosownie do art. 3 pkt 44 tej ostatniej ustawy, pod pojęciem "władającego powierzchnią ziemi rozumie się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - podmiot ujawniony jako władający". Za zastosowaniem powyższej definicji na gruncie ustawy o odpadach przemawia chociażby wykładnia systemowa (vide: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o odpadach, dostępne na stronie internetowej: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

W ocenie sądu, za aktualny należy uznać utrwalony na podstawie ówczesnej definicji posiadacza odpadów pogląd, że domniemanie to wprowadzone zostało przez ustawodawcę w celu uniknięcia sytuacji, gdy brak jest podmiotu odpowiedzialnego za umieszczenie odpadów na nieruchomości (wytwórcy odpadów). Tym samym domniemanie to może być obalone w przypadku, kiedy możliwe jest ustalenie podmiotu

odpowiedzialnego za składowanie odpadów. W konsekwencji oznacza to, że władający powierzchnią ziemi może się zwolnić z odpowiedzialności za odpady tylko w jeden sposób - wykazując, że odpadem władca lub władca faktycznie inny podmiot, czyli wskazać wyraźnie na innego posiadacza odpadów.

## **7. Sprawy z zakresu rolnictwa**

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, dalej: „u.g.r.”) wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 tej ustawy, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne - może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych - także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (art. 12 ust. 1 u.g.r.). Jak zauważył sąd w wyroku II SA/Lu 1240/17, wprost z przepisu art. 12 ust. 16 u.g.r. nie wynika, że można umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych od gruntów rolnych w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej, m.in. z zakresu kultu religijnego, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności. Odkodowanie treści zawartej w tym przepisie normy prawnej wymaga zastosowania dodatkowych – poza wyłącznie tekstową – metod wykładni, przy czym w analizowanym przypadku będzie to wykładnia funkcjonalna i systemowa. Przy zastosowaniu tej metody wykładni, nie ma wątpliwości, że analizowana norma prawna w swojej hipotezie zakłada, że ustawodawca uzależnił możliwość uzyskania omawianego umorzenia od zrealizowania takiej inwestycji o charakterze użyteczności publicznej, która służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, a jednocześnie jest związana z kultem religijnym. Zdaniem sądu, urządzenie parkingu służącego wyłącznie członkom związku wyznaniowego, korzystającym z obiektu sakralnego znajdującego się na tej samej nieruchomości (jakkolwiek stanowiącej działkę ewidencyjną o innym numerze), jest inwestycją służącą zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, a jej funkcjonalny związek z budynkiem przeznaczonym tylko i wyłącznie na potrzeby kultu religijnego (świątynia), przesądza o dopuszczalności zakwalifikowania całej nieruchomości, a więc



i działki zajętej pod parking, jako przeznaczonej na prowadzenie działalności o charakterze użyteczności publicznej, związanej z kultem religijnym.

Z kolei w sprawach z zakresu weterynarii należy zwrócić uwagę na wyrok II SA/Lu 792/17, w którym stwierdzono naruszenie przepisów rozporządzenia (WE) 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (dalej także: „rozporządzenie nr 852/2004”) – załącznika II, rozdziału VI ww. rozporządzenia. Jak wskazał sąd, w świetle tych przepisów, właściciele wszystkich podmiotów sektora spożywczego, prowadzące działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego, są zobowiązani do zapewnienia tego, aby produkowane przez nie środki spożywcze były zgodne z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi. W konsekwencji podmioty te – w ramach kontroli właścicielskiej – obowiązane są prowadzić badania w celu stwierdzenia zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi w ciągu całego okresu przydatności do spożycia. W opisywanej sprawie sąd powołał się również na przepisy rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych, z którego wynika, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego są zobowiązane do zapewnienia zgodności środków spożywczych z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi, zaś właściciele tych podmiotów obowiązani są prowadzić badania w celu potwierdzenia zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi w ciągu całego okresu przydatności do spożycia.

Sąd podkreślił, że w świetle art. 5 rozporządzenia nr 852/2004, również rolnik prowadzący działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego, w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa żywności oraz wymagań higienicznych, ma obowiązek opracowania i wdrożenia procedur kontroli wewnętrznej, w oparciu o zasady systemu HACCP oraz zapewnienia odpowiednich wymagań dotyczących pomieszczeń obróbki termicznej, opracowania i wdrożenia procedur, opartych na zasadach HACCP, zabezpieczenia pomieszczeń przed szkodnikami, zapewnienia odpowiedniej temperatury podczas rozbioru mięsa, zapewnienia celowych preparatów do mycia i dezynfekcji pomieszczeń i sprzętu, zapewnienia odpowiednich warunków do przechowywania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, a zwłaszcza prowadzenia badań wyrobu gotowego zgodnie z rozporządzeniem nr 2073/2005 w sprawie kryteriów mikrobiologicznych. Jest to konieczne, w celu zapewnienia potencjalnym konsumentom zakupu bezpiecznego środka spożywczego. Oczywiście jest zarazem, zdaniem sądu, że stosowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) nie wystarcza dla zapewnienia wymogów wynikających

z powołanych przepisów prawa unijnego, w tym obowiązku stosowania uproszczonych procedur, opartych na zasadach systemu HACCP.

Z kolei z zakresu ochrony zwierząt na uwagę zasługuje wyrok w sprawie II SA/Lu 1207/17, rozstrzyganej na podstawie ustawy o ochronie zwierząt z 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.). Decyzja o odebraniu zwierząt, która podejmowana jest w trybie art. 7 ust. 3, odmiennie niż w trybie art. 7 ust. 1 tej ustawy, zapada wówczas, gdy zwierzę zostało już faktycznie odebrane. Organ prowadzący postępowanie i wydając decyzję w trybie art. 7 ust. 3 ustawy orzeka zatem o czasowym odebraniu zwierzęcia, jeżeli spełnione są przesłanki, określone w tym przepisie, pomimo iż w chwili wydawania decyzji, zwierzę nie przebywa już u swego właściciela. Zdaniem sądu, niewątpliwie intencją ustawodawcy było stworzenie w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, narzędzia umożliwiającego pilne działanie w momencie stwierdzenia, iż dalsze przebywanie zwierzęcia u właściciela zagraża jego życiu lub zdrowiu. W konsekwencji postępowanie organu nakierowane jest w tym przypadku na wnikliwe, następcze zbadanie dokonanego już odebrania zwierzęcia.

## **8. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej**

Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej stanowiła istotną część przedmiotu działalności orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2018 roku. Kontrolując działalność organów władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm., dalej jako „u.d.i.p.”), sąd każdorazowo dokonywał analizy obowiązującego stanu prawnego oraz rozstrzygał liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące tych zagadnień.

Przedmiotem oceny sądu wielokrotnie stawał się charakter określonej informacji pod kątem zasadności uznania jej za informację publiczną oraz dopuszczalności jej udostępnienia. W tym kontekście w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na pogląd wyrażony w sprawie II SAB/Lu 163/17, w którym wyjaśniono, że o zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w trybie u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, to jest treść i charakter informacji. Kierując się tym kryterium sąd uznał, że informacją publiczną jest informacja o sposobie wykorzystywania urządzeń technicznych i rozwiązań organizacyjnych służących

realizacji ustawowych zadań osób pełniących funkcje publiczne, to jest samochodów służbowych, w szczególności w kontekście kosztów, jakie te poniekąd „narzędzia pracy” generują.

W sprawie II SA/Lu 654/18 sąd – oddalając skargę na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, odmawiającą udostępnienia informacji publicznej w postaci kopii zarejestrowanego w określonym przedziale czasowym dźwięku w pomieszczeniu służbowym oficera dyżurnego KPP w Puławach – podkreślił, że informacja publiczna z istoty swojej ma być informacją o sprawach publicznych ważnych i interesujących dla ogółu. Sąd uznał, że oparcie żądania na wyłącznie subiektywnym interesie wnioskodawcy w uzyskaniu informacji stanowi wręcz argument podważający zasadność korzystania z instrumentów przewidzianych w u.d.i.p. Prawo dostępu do informacji publicznej nie może bowiem stanowić instrumentu do poszukiwania dowodów w sprawie indywidualnej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej – jak podkreślił sąd – nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach. Wymaga to obiektywizacji treści wniosku, gdyż niejednokrotnie osoba go składająca może mieć wrażenie, że to co ją interesuje, jest również ważne dla społeczeństwa.

W sprawie II SAB/Lu 98/18 sąd przyjął, że dokumenty składające się na treść oferty, która została wybrana w procedurze zamówienia publicznego, spełniają kryteria definicyjne informacji publicznej. Sąd zaznaczył jednak, że art. 96 ust. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.) i wydane na podstawie art. 96 ust. 5 tej ustawy rozporządzenie wykonawcze, mają charakter przepisów szczególnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., które określają sposób udostępniania informacji publicznych dotyczących zamówień publicznych. Zdaniem sądu, nie eliminują one jednak uregulowań u.d.i.p. dotyczących sposobu załatwiania wniosku, to jest m.in. art. 14 ust. 2. i art. 16 tej ustawy.

Z kolei w sprawie II SAB/Lu 138/18 sąd za przepis szczególny, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., uznał art. 37 ust. 6 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm., dalej jako „ustawa wdrożeniowa”). Sąd wyjaśnił, że przepis ten wyklucza udostępnienie wniosków o dofinansowanie unijne w trybie dostępu do informacji publicznej. W świetle przepisów wyżej wymienionej

ustawy, ustawodawca inaczej bowiem traktuje dokumenty i informacje przedstawiane przez wnioskodawców, a inaczej dokumenty i informacje wytworzone lub przygotowane przez właściwe instytucje w związku z oceną projektów. Te pierwsze nie podlegają w ogóle udostępnieniu przez właściwą instytucję, bez żadnych wyjątków przedmiotowych i czasowych. Z kolei druga grupa informacji podlega udostępnieniu, ale z ograniczeniem czasowym – dopiero po rozstrzygnięciu konkursu lub zamieszczeniu informacji o wyborze projektów do dofinansowania. Sąd podkreślił, że ustawodawca, wyłączając dostęp do dokumentów i informacji przedstawianych przez wnioskodawców, nie wprowadził żadnego wyjątku od tej zasady, ani o charakterze przedmiotowym, ani podmiotowym, ani czasowym. Nie ma zatem znaczenia, czy wniosek został złożony w trybie konkursowym czy pozakonkursowym (art. 38 ustawy wdrożeniowej), nie ma znaczenia status prawny wnioskodawcy – podmiot publiczny czy prywatny. Nie ma również możliwości udostępnienia wniosku już po rozstrzygnięciu konkursu (opublikowaniu informacji o wyborze projektów do dofinansowania).

Sąd dodał, że na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy wdrożeniowej w związku z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wykluczone jest również żądanie udostępnienia treści wniosku o dofinansowanie unijne od samego wnioskodawcy, będącego podmiotem publicznym, objętym zasadniczo zakresem podmiotowym u.d.i.p. Uznał bowiem, że powyższy przepis stałby się w istotnym stopniu przepisem martwym, jeżeli ograniczenie w nim zawarte (wykluczenie udostępnienia treści wniosku przez właściwą instytucję) można byłoby bez trudu obejść, składając do samego wnioskodawcy (podmiotu składającego wniosek w procedurze ubiegania się o dofinansowanie unijne) żądanie udostępnienia wniosku w trybie u.d.i.p.

W sprawie II SAB/Lu 128/18 WSA w Lublinie uznał, że informacja w postaci skanów dokumentów księgowych wydatkowych sum pieniężnych, które Archidiecezja Lubelska otrzymała w ramach umów zawartych z Gminą Lublin we wskazanym okresie, ma charakter informacji publicznej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d u.d.i.p. Dokumenty te dotyczą bowiem wydatkowania przez Archidiecezję funduszy publicznych uzyskanych od Gminy Lublin. Archidiecezja Lubelska – stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. – jest zaś obowiązana do udostępniania informacji publicznych. Podmiot ten posiada bowiem osobowość prawną na podstawie art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej

Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 380 ze zm.) oraz uzyskał wsparcie ze środków publicznych związane z realizowanymi zadaniami publicznymi.

Z kolei w sprawie II SAB/Lu 103/18 sąd uznał Kuratora Oświaty za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Jednocześnie sąd jako informację publiczną zakwalifikował polecenie Kuratora Oświaty dotyczące wszczęcia wyjaśniającego postępowania dyscyplinarnego, skierowane do rzecznika dyscyplinarnego dla nauczycieli lub jego zastępców. Wyjaśnił, że polecenie, o którym mowa w art. 85 ust. 1 Karty Nauczyciela, wchodzi w skład materiałów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w oświacie, stanowiących informacje publiczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy jest bowiem formą wykonywania władzy publicznej, a tym samym wytworzone w tym postępowaniu dokumenty stanowią informację publiczną. Jest to informacja, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d u.d.i.p., to jest informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

W sprawie II SAB/Lu 110/18 sąd podniósł, że nie stanowi udzielenia informacji na wniosek sytuacja, w której podmiot zobowiązany udziela informacji, ale jest to informacja inna niż ta, której oczekuje wnioskodawca, lub też informacja wymijająca. Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie jest bowiem uprawniony do dowolnego doboru informacji przekazywanych wnioskodawcy, lecz zobligowany jest do ustosunkowania się do konkretnych żądań wnioskodawcy. Przedstawienie informacji innej niż ta, której oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też informacji wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o bezczynności lub nawet przewlekłości podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Przedmiotem rozważań sądu w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej była również interpretacja pojęcia „informacji przetworzonej”, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W sprawie II SAB/Lu 10/18 sąd wyjaśnił, że informację publiczną przetworzoną stanowi informacja, na którą składa się pewna suma informacji prostej, lecz ze względu na treść żądania, udostępnienie jej to nie tylko techniczne przeniesienie danych, lecz konieczność przeprowadzenia odpowiednich analiz,

obliczeń, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, które to zabiegi czynią takie informacje proste, informacją przetworzoną. Informacją przetworzoną jest zatem taka informacja, którą podmiot zobowiązany na dzień złożenia wniosku nie dysponuje (nie posiada gotowej informacji odpowiadającej żądaniu), w związku z czym jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności połączonych z sięgnięciem do dokumentacji źródłowej oraz zaangażowaniem do tych czynności określonych środków osobowych i finansowych. Przetworzenie informacji to zebranie lub zsumowanie pojedynczych wiadomości będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, wymagające samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia przez tenże podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez wnioskodawcę samodzielnej interpretacji i oceny. Informacja przetworzona jest więc jakościowo nową informacją powstałą w wyniku czynności technicznych i określonego działania intelektualnego na zbiorze informacji prostych już znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, przygotowaną specjalnie dla wnioskodawcy według wskazanych przez niego kryteriów.

## **9. Zagadnienia procesowe**

W sprawie II SA/Lu 12/18 wskazano, że sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym (art. 64d § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej p.p.s.a.). Wobec zaś braku normy szczególnej, która nakazywałaby rozpoznać sprawę tego rodzaju w składzie trzech sędziów, tak jak ma to miejsce w postępowaniu uproszczonym (art. 120 p.p.s.a.), należy przyjąć, że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 16 § 2 p.p.s.a., sprzeciw rozpoznaje sąd w składzie jednoosobowym.

W sprawie II SA/Lu 413/18 sąd zaznaczył, że w ustawie - Prawo ochrony środowiska brak jest szczególnej regulacji dotyczącej kręgu stron postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zapobieganiu negatywnym oddziaływaniom na środowisko przez osobę fizyczną. Ocena, kto powinien posiadać przymiot strony w tym postępowaniu, powinna być dokonywana z uwzględnieniem art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną postępowania będzie więc osoba fizyczna, na którą może zostać

nałożone w drodze decyzji administracyjnej wykonanie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia czy przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Inne podmioty, aby mogły uczestniczyć w przedmiotowym postępowaniu, powinny legitymować się własnym interesem prawnym, który zgodnie z ugruntowanymi poglądami powinien mieć charakter obiektywny, wynikający z rzeczywistej potrzeby ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny, a nie ewentualny. W orzecznictwie przyjmuje się, że przymiot strony postępowania będą posiadały wszystkie podmioty władające nieruchomościami położonymi w zasięgu oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia, ponieważ będą one posiadały interes prawny w tym, aby taki stan przestał istnieć.

W sprawie II SA/Lu 314/18 sąd wyraził pogląd, że przepisy p.p.s.a. dotyczące sprzeciwu od decyzji nie mają zastosowania do postanowień kasatoryjnych wydawanych w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. Sąd podzielił przy tym argumentację, zawartą w postanowieniu NSA z 16 lutego 2018 r., sygn. akt I OZ 130/18, że ustawodawca nie traktuje na gruncie p.p.s.a. pojęć „postanowienie” i „decyzja” synonimicznie. Jedną zaś z zasad wykładni jest zakaz wykładni synonimicznej, zgodnie z którym różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia. Skoro zatem ustawodawca na gruncie p.p.s.a. rozróżnia powyższe pojęcia, a jednocześnie w dziale III rozdziału 3a p.p.s.a. uregulował instytucję sprzeciwu wyłącznie od decyzji, czemu dał też jednoznacznie wyraz już w samym tytule rozdziału („Sprzeciw od decyzji”, a nie np. „Sprzeciw od decyzji lub postanowienia”), to zakładając racjonalność ustawodawcy, nie można przepisów o sprzeciwie od decyzji kasatoryjnych stosować do postanowień kasatoryjnych. Zdaniem sądu, są to na gruncie p.p.s.a. odmienne przedmioty zaskarżenia, zwłaszcza że przepisy procesowe podlegają, z uwagi na swoje skutki, wykładni ścisłej, wobec tego do rozszerzenia zakresu normy danego przepisu p.p.s.a. konieczne jest wyraźnie dopuszczenie tego przez ustawodawcę, nie jest zaś to możliwe wyłącznie z uwagi na względy funkcjonalne.

W sprawie II SA/Lu 410/18 sąd stwierdził, że wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. w wyniku wznowienia postępowania decyzja o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej, ze swej istoty nie może zostać zmieniona na podstawie art. 154 k.p.a. Zmiana takiej decyzji, kończącej postępowanie wznowieniowe, musiałaby bowiem

prowadzić do zastąpienia jej rozstrzygnięcia, rozstrzygnięciem z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., to jest do uchylenia decyzji dotychczasowej (wydanej w postępowaniu zwykłym) i wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy (ewentualnie rozstrzygnięciem z art. 151 § 2 k.p.a., stwierdzającym wydanie decyzji dotychczasowej z naruszeniem prawa), pomimo stwierzonego wcześniej w postępowaniu wznowieniowym braku wystąpienia którejkolwiek z wad enumeratywnie wymienionych w art. 145 § 1, art. 145a i 145b k.p.a., a w oparciu o przesłanki interesu społecznego lub słusznego interesu strony, które są przypisane innemu niż wznowienie postępowania trybowi nadzwyczajnemu (to jest trybowi z art. 154 k.p.a.). Takie działanie stanowiłoby niedopuszczalne łączenie różnych trybów nadzwyczajnych.

W sprawie II SAB/Lu 185/17 sąd uznał, że w sytuacji, w której skarżąca składała wcześniej wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który został załatwiony decyzją odmowną (niekwestionowaną następnie poprzez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 17 ust. 2 u.d.i.p.), skarga na bezczynność organu polegająca na braku udostępnienia informacji publicznej o tożsamej treści, żądanej ponownie w kolejnym wniosku, nie mogła zostać uwzględniona. Sąd stwierdził, że stanowisko skarżącej, jakoby w zaistniałej sytuacji procesowej przysługiwało jej prawo złożenia kolejnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej o tej samej treści, zamiast wyczerpania administracyjnego i ewentualnie sądowego toku instancji, jest nie do zaakceptowania. Niewątpliwie bowiem wydanie decyzji, o której mowa w art. 17 u.d.i.p., stanowi procesową formę załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, przewidzianą przez ustawodawcę. Skoro w przepisach prawa przewidziano możliwość zaskarżenia powyższego, negatywnego dla strony skarżącej rozstrzygnięcia, to nieskorzystanie przez stronę z tej możliwości, nie może otwierać jej drogi do ponownej weryfikacji tego rozstrzygnięcia, z naruszeniem zasady trwałości decyzji ostatecznych.

W kwestii zakresu zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, tutejszy sąd wypowiedział się również w sprawie II SAB/Lu 57/18. Wskazał, że w sytuacji, w której podmiot zobowiązany zmierza do wydania takiej decyzji na skutek wniosku o udostępnienie informacji publicznej, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego będą miały zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji. Oznacza to, że we wszystkich przypadkach, w których ma dojść



do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna, a także umarzająca postępowanie), bezwzględnie wymagany będzie własnoręczny podpis wnioskodawcy lub podpis elektroniczny na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, uregulowanym w art. 64 § 2 k.p.a.

W wyroku zapadłym w sprawie II SA/Lu 1274/17 WSA w Lublinie wyjaśnił, że dyspozycją art. 14 ust. 2 u.d.i.p. nie są objęte sytuacje, w których adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej dysponuje środkami technicznymi umożliwiającymi mu udostępnienie żądanej informacji w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, lecz przekształcenie (dostosowanie) żądanej informacji do takiej formy wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Wówczas bowiem zastosowanie znajduje przepis art. 15 u.d.i.p., który - w razie konieczności poniesienia dodatkowych kosztów w związku z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej - upoważnia organ do obciążenia tymi kosztami wnioskodawcę. W świetle powyższych regulacji, konieczność poniesienia dodatkowych kosztów w związku ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, nie stanowi jednak podstawy do wydania decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej, w razie nieuiszczenia należnej opłaty.

Na uwagę zasługują również wyroki w sprawach II SAB/Lu 160/17 i II SAB/Lu 171/17, zainicjowanych skargami na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – w zakresie zawartych w tych wyrokach orzeczeń o zasądzeniu kosztów postępowania. W powołanych sprawach, w których jako strona skarżąca występowała ta sama osoba, sąd – pomimo uwzględnienia skarg – odstąpił od zasądzenia na rzecz skarżącej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd stwierdził bowiem, że przygotowanie skarg w tych sprawach wymagało niewielkiego wkładu pracy, ponieważ w sprawie nie występowały ani okoliczności faktyczne wymagające wyjaśnienia, ani budzące wątpliwości problemy prawne wymagające rozstrzygnięcia. Podkreślił jednocześnie, że przed tutejszym sądem, jak również przed innymi sądami administracyjnymi w kraju, prowadzona jest duża liczba spraw o podobnym charakterze, w których skarżąca reprezentowana jest przez tego samego profesjonalnego pełnomocnika, a sporządzane w tych sprawach wnioski o udzielenie informacji publicznej są tożsame lub bardzo podobne. Tym samym sąd

uznał, że udział profesjonalnego pełnomocnika w przedmiotowej sprawie ograniczył się do dostosowania przygotowanego pisma procesowego do okoliczności niniejszej sprawy. Jednocześnie WSA w Lublinie wyraził pogląd, że wnoszenie przez tę samą skarżącą, reprezentowaną przez tego samego profesjonalnego pełnomocnika, dużej liczby skarg o podobnym charakterze, kierowanych do organów administracji, samorządowych jednostek organizacyjnych i zakładów publicznym, w tym szkół, przedszkoli, innych placówek oświatowych i szpitali w całym kraju, z żądaniem zasądzenia kosztów postępowania, w tym zastępstwa adwokackiego, jest nadużyciem prawa do żądania zwrotu kosztów postępowania, co mieści się w pojęciu szczególnie uzasadnionego przypadku w rozumieniu art. 206 p.p.s.a.

#### **10. Zagadnienia związane ze stosowaniem art. 145a i art. 179a p.p.s.a.**

Art. 145a p.p.s.a. powołano jedynie w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie II SA/Lu 716/18, gdzie stwierdzono, że sąd, mając na uwadze wnioski skargi, pomimo jej uwzględnienia i uchylenia zaskarżonego postanowienia, w świetle przepisów art. 145 i art. 145a p.p.s.a. nie jest uprawniony do wydania - w miejsce uchylonego postanowienia - orzeczenia co do *meritum* sprawy. Uprawnienia wojewódzkiego sądu administracyjnego są bowiem, co do zasady (poza możliwością umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a.), ograniczone do orzekania o charakterze kasacyjnym. Ze względu na to, że przepis ten był rozważany jako podstawa orzekania sądu tylko w jednej sprawie, gdzie jedynie rozważano możliwość jego zastosowania, nie wynikły związane z jego stosowania problemy orzecznicze.

Unormowanie art. 179a p.p.s.a. zastosowano w sprawach II SA/Lu 592/17, II SA/Lu 773/17, II SA/Lu 11/18 i II SA/Lu 404/18. W sprawie II SA/Lu 592/17 uchylono uprzednio wydany w sprawie wyrok (pkt I sentencji) a następnie oddalono skargę (pkt II sentencji) zasądzając zwrot kosztów postępowania kasacyjnego (pkt III sentencji). Uwzględniono zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez sąd art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. poprzez pominięcie w toku postępowania profesjonalnego pełnomocnika procesowego skarżącego. Odnośnie do zarzutów skargi kasacyjnej, podtrzymano stanowisko zawarte w uzasadnieniu uprzednio wydanego w sprawie wyroku. W sprawie II SA/Lu 773/17 uchylono uprzednio wydany w sprawie wyrok (pkt I sentencji), a następnie oddalono skargę (pkt II sentencji) zasądzając zwrot kosztów postępowania

kasacyjnego (pkt III sentencji). Uwzględniono zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez sąd art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. poprzez pominięcie w postępowaniu sądowoadministracyjnym, poprzedzającym wydanie uchylonego wyroku skarżącej. Nie była ona bowiem reprezentowana przez pełnomocnika, natomiast omyłkowo jako pełnomocnika skarżącej wskazano w zarządzeniu o wyznaczeniu terminu rozprawy profesjonalnego pełnomocnika procesowego, który reprezentował w sprawie uczestnika postępowania. Tak więc skarżąca nie została powiadomiona o terminie rozprawy, na której zapadł zaskarżony wyrok. Odnośnie do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej podtrzymano stanowisko zawarte w uzasadnieniu uprzednio wydanego w sprawie wyroku. W sprawie II SA/Lu 11/18 sąd uwzględnił zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przepisu prawa materialnego w związku z czym uchylił zaskarżony wyrok (pkt I sentencji), uchylił decyzję organu odwoławczego oraz organu pierwszej instancji w części (punkt II sentencji), oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt III sentencji) oraz zasądził zwrot kosztów postępowania (pkt IV sentencji).

W sprawie II SA/Lu 404/18, uwzględniając zarzut skargi kasacyjnej, uchylono uprzednio wydany wyrok (pkt I sentencji) oraz uchylono decyzje organów obu instancji (pkt II sentencji) i zasądzono zwrot kosztów postępowania (pkt III sentencji). Uwzględniono zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez sąd art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. poprzez pominięcie w toku postępowania profesjonalnego pełnomocnika procesowego strony. Odnośnie do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej podtrzymano stanowisko zawarte w uzasadnieniu uprzednio wydanego w sprawie wyroku. Mimo uwzględnienia zarzutów skargi kasacyjnej w sprawach II SA/Lu 592/17, II SA/Lu 773/17 i II SA/Lu 404/18 wydano wyrok taki sam, jak wyrok uchylony, gdyż przesłanką uchylenia było niezapewnienie stronie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym poprzedzającym wydanie skarżonego kasacyjnie wyroku. Jedynie w sprawie II SA/Lu 11/18 wyrok wydany na skutek uwzględnienia skargi był inny od uchylonego. Uznano za uzasadniony sposób wykładni mającego zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego zaproponowany w skardze kasacyjnej. W tych sprawach pojawiło się budzące wątpliwość zagadnienie, czy w razie uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie art. 179a p.p.s.a. skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę i uchylenia wyroku, a jednocześnie ponownego orzeczenia o oddaleniu skargi (przyczyną uchylenia wyroku jest niezapewnienie stronie udziału w postępowaniu) zasadne jest zasądzenie na rzecz strony skarżącej kasacyjnie kosztów postępowania kasacyjnego. Drugim zagadnieniem budzącym wątpliwości orzecznicze jest to, czy w wyroku wydanym w trybie art. 179a p.p.s.a., w sytuacji, gdy na rozprawie przed

wojewódzkim sądem administracyjnym stawi się pełnomocnik strony, należy w ramach orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego uwzględnić wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości, jaka przysługiwałaby mu w razie uczestnictwa w rozprawie przed NSA, czy też niezależnie od jego uczestnictwa w rozprawie przed WSA wywołanej wskutek skargi kasacyjnej, przyznać wynagrodzenie jedynie za sporządzenie wniesionej skargi kasacyjnej.

## **11. Zagadnienia związane z wymierzeniem grzywny**

### **I. Wymierzenie grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.**

Grzywnę na podstawie tego przepisu wymierzono w sprawach II SO/Lu 5/18, II SO/Lu 9/18, II SO/Lu 25/18 i II SO/Lu 30/18. Wymierzając grzywnę, wzięto pod uwagę okres zwłoki w przekazaniu skargi, to czy zwłoka w przekazaniu skargi wywołała negatywne następstwa procesowe dla strony oraz, czy wniosek o wymierzenie grzywny został złożony przed przekazaniem skargi czy też po tym. W sprawie II SO/Lu 2/17 umorzono postępowanie ze względu na cofnięcie wniosku o wymierzenie grzywny. W sprawach II SO/Lu 26/18 i II SO/Lu 27/18 oddalono wniosek o wymierzenie grzywny, ustalwszy, że nie doszło do uchybienia termin do przekazania sądowi skargi. Natomiast w sprawach II SO/Lu 10/18 i II SO/Lu 14/18 odrzucono skargę. W związku ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a nie wynikły problemy orzecznicze.

### **II. Wymierzenie grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a.**

Stosownie do unormowania art. 149 § 2 p.p.s.a. sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 (uwzględniając skargę na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania), może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, grzywnę wymierzono w sprawach II SAB/Lu 178/17, II SAB/Lu 50/18, II SAB/Lu 36/18, II SAB/Lu 49/18, II SAB/Lu 133/18 i II SAB/Lu 4/18. Grzywnę wymierzano w sprawach, w których bezczynność lub przewlekłość postępowania miała cechy rażącego naruszenia prawa. Wymiar grzywny uzależniono od upływu czasu od dokonania przez stronę czynności wymagającej reakcji od organu administracji (jednostki organizacyjnej) a podjęciem przezeń działania. W jednej ze spraw wymiar grzywny uzasadniono tym, że skarżąca wносиła o wymierzenie grzywny w minimalnej

wysokości (II SAB/Lu 133/18). Odstąpienie od wymierzenia grzywny uzasadniano tym, że beczynność lub przewlekłość postępowania nie miały miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W sprawie II SAB/Lu 56/18 przyjęto, że mimo tego, iż beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa to nie zachodzą podstaw do wymierzenia grzywny, gdyż podmiotem zobowiązanym jest spółka kapitałowa prawa handlowego. Sąd przyjął, że należy mieć na uwadze, iż jakkolwiek spółka jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej jest traktowana jak organ – w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., to nie jest ona organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, powołanym na mocy ustawy do realizowania zadań z zakresu administracji rządowej bądź samorządowej. Tym samym uchybienia, jakich dopuściła się muszą być z tej racji oceniane przy uwzględnieniu wspomnianej okoliczności, a więc relatywnie mniej formalistycznie niż ma to miejsce w odniesieniu do organów władzy publicznej. W powyższych sprawach pojawiły się wątpliwość, czy żądanie strony skarżącej dotyczące wymierzenia organowi administracji grzywny w minimalnej wysokości powinno być brane pod uwagę i na ile jest ono decydujące przy określaniu wysokości grzywny oraz, czy rodzaj podmiotu zobowiązanego do działania ma znacznie dla orzekania o grzywnie.

### III. Wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.

Stosownie do unormowania powyższego artykułu w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Na podstawie tego przepisu orzeczono grzywnę w sprawie II SA/Lu 618/18. W sprawie II SA/Lu 1094/17 oddalono skargę o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie wyroku sądu. W sprawach II SA/Lu 520/18, II SA/Lu 521/18, II SA/Lu 522/18 i II SA/Lu 772/18 odrzucono skargi o wymierzenie grzywny. W sprawie II SA/Lu 618/18 powstała wątpliwość, czy wysokość grzywny powinna być wymierzana tak, aby spełniała funkcję represyjną jak i motywującą, czy też tylko jedną z tych funkcji.

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

### I. Nadużycie prawa jako przesłanka odmowy przyznania prawa pomocy

Przesłanki przyznania prawa pomocy na gruncie ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje art. 246. W sprawach

II SA/Lu 541/18, II SA/Lu 547 - 549/18, II SA/Lu 551/18, II SA/Lu 553/18, II SA/Lu 554/18, II SA/Lu 557 - 560/18, i II SA/Lu 642/18, II SA/Lu 709/18 odmawiając przyznania prawa pomocy, odwołano się do pozaustawowej przesłanki negatywnej jaką jest nadużycie prawa. Dokonując tej oceny kierowano się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU 2000/4/109), stanowiskiem ETPC (między innymi orzeczenia EKPC: z 10 lipca 1986 r., Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 10871/84; z 4 grudnia 1985 r., W. przeciwko Niemcom, skarga nr 11564/85; z 2 lipca 1997 r., Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 27436/95) oraz orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (między innymi w sprawach II OZ 477/16, II OZ 459/17, II OZ 90/17).

Mając na uwadze powyższe orzecznictwo przyjęto, że w rozpoznawanych sprawach o nadużyciu prawa świadczy ilość spraw, w których postępowanie sądownoadministracyjne zainicjowała strona wnosząca o przyznanie prawa pomocy w okresie ostatnich trzynastu lat, ilość skarg jak i wniosków inicjujących postępowanie sądownoadministracyjne uwzględnionych w tym okresie przez sąd administracyjny, ilość spraw, w których strona wносиła w ostatnich trzynastu latach o przyznanie prawa pomocy oraz postawa (stosunek do sądu) strony wnoszącej o przyznanie prawa pomocy. Jednocześnie uwzględniano orzecznictwo NSA, w myśl którego odmowa przyznania prawa pomocy nie powinna powodować, iż prawo do sądu doznaje uszczerbku (postanowienia NSA: z 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13; z 19 grudnia 2014 r., I OZ 1171/14; z 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15; z 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15).

W powyższych sprawach pojawiły się wątpliwości, czy można odmówić przyznania prawa pomocy z powołaniem się jedynie na nadużycie prawa do prawa pomocy również, gdy rozstrzygnięcie to w istocie zamyka stronie drogę do sądu, a mianowicie drogę do kontroli instancyjnej (wniesienia skargi kasacyjnej) oraz, czy nadużycie prawa będzie miało miejsce, gdy występować będzie grupa zachowań strony oceniana w orzecznictwie jako świadczących o nadużyciu prawa, czy można przyjąć, że ma ono miejsce również, gdy mamy do czynienia z jednym zachowaniem o dużej intensywności.

II. Umorzenie postępowania o przyznanie prawa pomocy bez uprzedniego wezwania do wypełnienia druku urzędowego formularza

W sprawach II SA/Lu 537/18, II SA/Lu 306/18, II SA/Lu 872/17, II SA/Lu 871/18, II SA/Lu 422/18, II SA/Lu 722/17 i II SA/Lu 729/17 umorzono postępowanie o przyznanie prawa pomocy bez uprzedniego wezwania strony do uzupełnienia braków

formalnych wniosku o przyznanie prawa pomocy poprzez wypełnienie urzędowego formularza wniosku. W sprawach II SA/Lu 537/18, II SA/Lu 306/18, II SA/Lu 872/17 i II SA/Lu 871/18 przyjęto, że oświadczenie składane na urzędowym formularzu składa się celem uprawdopodobnienia okoliczności świadczących o jego zasadności, na którą to okoliczność zwraca się uwagę w uchwale składu 7 Sędziów NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 1/08. Jeżeli zaś zachodzą okoliczności uzasadniające w myśl art. 249a p.p.s.a. umorzenie postępowania o przyznanie prawa pomocy (np. ustawowe zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, uprzednie przyznanie stronie prawa pomocy), zbędne staje się uprawdopodobnienie uzasadniających wniosek okoliczności. Ponadto, w myśl art. 7 p.p.s.a., takie załatwienie wniosku o przyznanie prawa pomocy realizuje zasadę szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz wynikający z niej obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy nie kolidując z zasadą rzetelnego rozpatrywania wszelkich aspektów sprawy, w tym w szczególności składanych w toku postępowania pism procesowych (postanowienie NSA z 18 maja 2012 r., I OPP 12/12).

III. Odmowa przyznania prawa pomocy, bez uprzedniego wezwania do wypełnienia druku urzędowego formularza

Z art. 252 § 2 oraz art. 257 p.p.s.a. wynika, że rozpoznany merytorycznie może być jedynie wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony na urzędowym formularzu wniosku o przyznanie prawa pomocy. W sprawach II SA/Lu 551/18, II SA/Lu 642/18, oraz II SA/Lu 516/18 odmówiono przyznania prawa pomocy, odstępując od wzywania do wypełnienia urzędowego formularza wniosku. W sprawie II SA/Lu 642/18 odmówiono przyznania prawa pomocy, przyjmując, że strona nadużyła prawa do prawa pomocy. O odmownie zadecydowała więc przesłanka nie wymagająca od strony uprawdopodobnienia. W sprawie II SA/Lu 516/18 odstąpiono od wzywania do wypełnienia urzędowego formularza wniosku, gdyż strona oświadczyła, że jej obecną sytuację materialną i rodzinną prezentuje uprzednio złożony przez nią druk urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy. Kwestionowała też potrzebę wypełniania urzędowego formularza wniosku. Za podstawę do merytorycznej oceny wniosku o prawa pomocy wzięto okoliczności wskazane w uprzednio złożonym urzędowym formularzu wniosku o przyznanie prawa pomocy. W przypadku obu powyższych rozstrzygnięć, z uwagi na unormowanie art. 252 § 2 i art. 257 p.p.s.a., powstaje wątpliwość, czy można rozpoznać wniosek nie złożony na urzędowym formularzu.

### **III. Sprawy rozpoznane w Wydziale III**

#### **1. Sprawy dotyczące dróg, ruchu na drogach i przewozów**

Problem kosztów przechowywania pojazdu usuniętego z drogi publicznej na podstawie dyspozycji funkcjonariuszy Policji stanowił przedmiot rozważań sądu w sprawach III SA/Lu 558/17 i III SA/Lu 135/18. Sąd przyjął w wyrokach oddalających skargi, że na podstawie art. 130a ust. 10h ustawy Prawo o ruchu drogowym osoba fizyczna będąca właścicielem pojazdu usuniętego z drogi, a następnie przechowywanego na parkingu powinna ponosić – ustalone w drodze decyzji wydanej przez starostę - koszty związane z usunięciem pojazdu i jego dozowaniem.

Z kolei w sprawach III SA/Lu 422/17 i III SA/Lu 419/17, w których organ odmówił (na mocy art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) dozorca pojazdu przyznania wynagrodzenia za jego parkowanie i przechowywanie, sąd uchylił zaskarżone postanowienia oraz poprzedzające je rozstrzygnięcia organu I instancji z argumentacją, że przepis art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi kompletną i wystarczającą podstawę do prowadzenia określonego w nim postępowania oraz, że dozorczy może w każdym czasie wystąpić z żądaniem (także w trakcie trwającego dozoru), pod warunkiem ścisłego określenia okresu za jaki chce takie wynagrodzenie i zwrot kosztów uzyskać. W swoich rozważaniach Sąd nawiązał do poglądu prawnego wyrażonego przez Naczelnego Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10, że istota regulacji dotyczącej usuwania pojazdów z drogi i dalszego postępowania z tymi pojazdami wynika z tego, że jest to wykonywanie zadania publicznego o charakterze administracyjnoprawnym, które jest wykonywane przez organy administracji publicznej, ale w części także przy pomocy (z udziałem) podmiotów spoza administracji publicznej, którymi są jednostki wyznaczone do usunięcia pojazdów z drogi lub prowadzenia parkingów dla takich pojazdów.

Problematyką kar pieniężnych uregulowanych w przepisach ustawy o transporcie drogowym sąd zajmował się w sprawie III SA/Lu 680/17, w której wyjaśnił, że w świetle przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych przewoźnik musi wyposażyć



kierowcę (niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej) w dokument w postaci świadectwa kierowcy.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Estońskiej o międzynarodowych przewozach drogowych, sporządzona w Tallinie dnia 9 września 1992 r. (M.P. z 2001 r. Nr 46, poz. 747) nie upoważnia do wykonywania regularnego przewozu osób na trasie Kijów – Warszawa. Regularny przewóz osób na tej trasie nie jest przewozem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ww. umowy. Sporny przewóz pasażerów nie był wykonywany między terytoriami stron umowy, czyli między Polską a Estonią i wystąpiły podstawy do nałożenia kary, wynikającej z załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, za brak stosownego zezwolenia (tak w sprawie III SA/Lu 170/18).

Wyjaśniając znaczenie art. 92c ust.1 pkt 1 u.t.d., sąd stwierdził w sprawie III SA/Lu 435/17, że przepis ten odnosi się do sytuacji wyjątkowych, których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy, przy zachowaniu najwyższej staranności i przezorności nie był w stanie przewidzieć. W przepisie tym chodzi tylko i wyłącznie o zdarzenia nieoczekiwane, niedające się przewidzieć. W dyspozycji art. 92c ust. 1 u.t.d. nie mieszczą się sytuacje, które są wynikiem zachowania kierowcy, ale które bezpośrednio wynikają z braku właściwych rozwiązań organizacyjnych w zakresie dyscyplinowania osób wykonujących na rzecz przedsiębiorcy usługi kierowania pojazdem. Także kwestie właściwego doboru pracowników (ryzyko osobowe) nie mieszczą się w zakresie regulacji art. 92c ust. 1 u.t.d. Rzeczą przedsiębiorcy jest właściwy dobór osób współpracujących, a przy zachowaniu należytej staranności, właściwego systemu motywacyjnego, szkoleniowego, czy innego rodzaju środków dyscyplinujących nie dochodziłoby do naruszeń obowiązujących przepisów.

Natomiast wypowiadając się co do kar pieniężnych uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w sprawie III SA/Lu 97/18 Sąd wskazał, że zgodnie z art. 140aa ust. 1 Prawa o ruchu drogowym za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej. Karę nakłada się – w myśl art. 140aa ust. 3 na: 1) podmiot wykonujący przejazd; 2) podmiot wykonujący

inne czynności związane z przewozem drogowym, a w szczególności na organizatora transportu, nadawcę, odbiorcę, załadowcę lub spedytora, jeżeli okoliczności lub dowody wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia określonego w ust. 1.

Wyjaśniając podstawy odpowiedzialności wykonującego przejazd – w sprawie III SA/Lu 553/17 sąd stwierdził, że odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, niezależny od winy. Natomiast możliwość zwolnienia podmiotu wykonującego przewóz od odpowiedzialności istnieje tylko w ściśle określonych sytuacjach i uzależniona jest od wykazania, że podmiot ten dołożył należytej staranności wymaganej w stosunkach danego rodzaju, a do naruszenia doszło na skutek okoliczności od niego niezależnych, na które nie miał wpływu.

Rozstrzygając zagadnienia dotyczące uprawnień do kierowania pojazdami sąd w sprawie III SA/Lu 688/17 stwierdził, że stosownie do art. 182 § 2 k.k.w. organ, do którego przesłano orzeczenie zawierające zakaz prowadzenia pojazdów, zobowiązany jest cofnąć uprawnienia do ich prowadzenia w orzeczoną zakresie oraz nie może wydać tych uprawnień w okresie obowiązywania zakazu. Powyższy przepis koreluje z dyspozycją art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami. Starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Organ administracji występujący w postępowaniu karnym wykonawczym działa jako organ postępowania wykonawczego (art. 2 pkt 9 k.k.w.).

W sprawie III SA/Lu 498/17 dotyczącej odmowy unieważnienia praktycznego egzaminu państwowego sąd stwierdził, że uzyskana z należywym wyprzedzeniem wiedza o tym, w jakim kierunku egzaminowany ma przejechać przez skrzyżowanie (§ 27 pkt 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami), jest warunkiem koniecznym do prawidłowego wykonania tego manewru. Egzaminator musi podać egzaminowanemu polecenie dotyczące kierunku jazdy wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość zmiany kierunku jazdy i nie można wymagać od egzaminowanego, by odgadywał intencje egzaminatora i domyślał się tego, w jakim kierunku ma jechać. Powinności takiej nie uzasadniają ani względy natury racjonalnej, ani normatywnej.

W sprawie III SA/Lu 431/17 sąd badając legalność aktu zatwierdzenia projektu organizacji ruchu uznał, że wcześniejsze stwierdzenie nieważności uchwały rady powiatu w części, w jakiej ustalono przebieg oraz zaliczono do kategorii dróg powiatowych drogę stanowiącą ulicę, wywołało skutki od chwili podjęcia takiej uchwały (ex tunc). W tej sytuacji kwestia uprawnień starosty wynikających z art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym - do zarządzania ruchem na drogach powiatowych (w tym przypadku – ulicy) oraz z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem - do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, powinna być postrzegana przede wszystkim w aspekcie utraty przez sporną drogę kategorii drogi powiatowej oraz braku kompetencji organu (starosty) do zmiany organizacji ruchu.

Odmowa zwrotu części opłaty za wydanie kart pojazdu była przedmiotem analizy w sprawach III SA/Lu 314/17 i III SA/Lu 338/17, w których sąd konsekwentnie przyjmował, że skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W sprawach tych zachodziła konieczność uchylecia zaskarżonego aktu, odmawiającego zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu po raz pierwszy zarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Problematykę przeniesienia decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego rozważano w sprawach III SA/Lu 440/17 i III SA/Lu 604/17, w których sąd zauważył, że ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zakresie przejścia uprawnień i obowiązków wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 tej ustawy, na cele związane z infrastrukturą telekomunikacyjną, przewiduje wymóg wydania decyzji przenoszącej na rzecz podmiotu będącego nabywcą infrastruktury, na jego wniosek, prawa i obowiązki wynikające z tego zezwolenia, a unormowanie zawarte w art. 40e ustawy o drogach publicznych stanowi *lex specialis*, o którym mowa w art. 584<sup>2</sup> § 2 in fine k.s.h.

## **2. Sprawy dotyczące gier losowych i zakładów wzajemnych**

Rozpoznając sprawy III SA/Lu 644/17 oraz III SA/Lu 642/17 sąd stwierdził, że materialnoprawną podstawą do przeniesienia zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowej jest art. 51 ust. 1 i 2 pkt 3 lit. a) ustawy o grach hazardowych, co oznacza, że dokonanie zmiany zezwolenia na urządzenie loterii audiotekstowej jest możliwe jedynie na wniosek podmiotu, który je uzyskał, nie zaś innego podmiotu. Jeżeli zaś z wnioskiem takim występuje inny podmiot będący nabywcą przedsiębiorstwa posiadającego zezwolenie, to powołany przepis szczególny stanowi podstawę dla właściwego organu do odmowy wszczęcia postępowania wobec wniosku podmiotu, który nie jest stroną postępowania o dokonanie takiej zmiany.

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

W kategorii spraw z zakresu ochrony zdrowia przeważały sprawy dotyczące rozstrzygnięć przez Dyrektora Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia konkursów na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. W trzech sprawach III SA/Lu 44/18, III SA/Lu 637/18 oraz III SA/Lu 648/18 sąd uchylił zaskarżone decyzje z uwagi na naruszenie przepisów procesowych - zasad postępowania administracyjnego sformułowanych w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Zdaniem sądu zachowanie omówionych wyżej zasad postępowania administracyjnego, jak również wymogów przewidzianych w art. 107 § 3 k.p.a., jest szczególnie istotne w postępowaniu przewidzianym w przepisach art. 154 ust. 3 i 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1938 z późn. zm.), gdyż decyzje te dotyczą wydatkowania środków publicznych. Przejrzystość uzasadnień decyzji w tego rodzaju sprawach pozwala zarazem na kontrolę rzeczywistej realizacji wyrażonej w art. 134 ustawy zasady równego traktowania wszystkich świadczeniodawców i prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

W sprawie III SA/Lu 49/18 sąd oddalił skargę, podzielając argumentację organu przyjętą w decyzji odrzucającej ofertę skarżącej, z uwagi na podanie nieprawdziwych informacji o posiadaniu urządzenia rehabilitacyjnego. Podanie nieprawdziwych informacji przez skarżącą w zakresie posiadania basenu rehabilitacyjnego stanowiło działanie ukierunkowane na uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia, bowiem

nieprawdziwość informacji dotyczy okoliczności wpływających na wynik postępowania (poprzez zawyżenie liczby otrzymanych punktów), jak też wskazujących na potencjalnie nieprawidłowe wykonanie przyszłej umowy, wynikające z nieposiadania wymaganego sprzętu medycznego. Informacja o posiadaniu basenu rehabilitacyjnego została zweryfikowana negatywnie w trakcie weryfikacji oferenta w miejscu udzielania świadczeń.

#### **4. Sprawy celne**

W sprawach III SA/Lu 681/17 i III SA/Lu 689/17 przedmiotem rozważań sądu była ocena prawidłowości przeprowadzenia procedury tranzytu zewnętrznego i ustalenia kręgu dłużników. Sąd stwierdził, że kluczową kwestią dla prawidłowej realizacji procedury tranzytu zewnętrznego jest przedstawienie w urzędzie celnym przeznaczenia towarów objętych tą procedurą oraz właściwych dokumentów. Na podstawie art. 92 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L Nr 302 z dnia 19 października 1992 r., str. 1), dalej jako "WKC", warunkiem zakończenia procedury tranzytu jest stwierdzenie tożsamości towaru z punktu wyjścia i w punkcie przeznaczenia. Tym samym nieprzedstawienie w wyznaczonym terminie w urzędzie celnym przeznaczenia towarów objętych procedurą tranzytu jest równoznaczne z usunięciem towaru spod dozoru celnego. Sąd uznał, że organ celny na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, dokumentów i informacji przekazanych przez organy celne państwa obcego, prawidłowo ustalił, że nie nastąpiło prawidłowe zamknięcie procedury w systemie NCTS i nie zostały spełnione wymogi prawidłowego zakończenia tej procedury. W urzędzie celnym przeznaczenia nie przedstawiono towaru objętego tranzytem zewnętrznym. Ustalono, że wygenerowany przez system NCTS komunikat o zamknięciu procedury tranzytu wynikał z zewnętrznej ingerencji w system. Sąd podkreślił, że dokumenty organów celnych mają charakter dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Zgodnie zaś z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1880 z późn. zm.), organ celny może przyjąć jako dowód w postępowaniu dokumenty sporządzone przez organy celne państwa obcego lub inne uprawnione podmioty państwa obcego.

Odnosząc się do kwestii ustalenia kręgu dłużników, sąd podzielił stanowisko wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r.,

I GSK 1245/12 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 z dnia 7 maja 2015 r., II CNP 57/14, 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 sprawach III SA/Lu 114/18 i III SA/Lu 141/18 spór prawny dotyczył interpretacji art. 70 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L z dnia 10 października 2013 r. Nr 269, str. 1), dalej jako "UKC", w związku z art. 128 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L z dnia 29 grudnia 2015 r. Nr 343, str. 558-893) w zakresie oceny, którą transakcję należy przyjąć jako sprzedaż, następującą bezpośrednio przed wprowadzeniem towarów na obszar celny Unii.

Sąd stwierdził, że organ prawidłowo dokonał wykładni wyżej wymienionych przepisów z uwzględnieniem wytycznych Komisji Europejskiej odnoszących się do stosowania przepisów art. 128, 136 oraz 347 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny - dokument nr TAXUD B4/(2016) 808781 rev. 2 z 28 kwietnia 2016 r. Stosownie do wytycznych sprzedaż, która ma miejsce przed wprowadzeniem towarów na obszar celny UE, ale jej stronami są podmioty unijne jest uważana za sprzedaż krajową, a taka sprzedaż nie może stanowić

podstawy do ustalenia wartości celnej sprowadzanych towarów na podstawie metody wartości transakcyjnej (art. 70 ust. 1 UKC).

Sąd wskazał, powołując się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w sprawie S. Grimaldi (nr 322/88), że treść wytycznych Komisji Europejskiej powinna być uwzględniana przez sądy oraz organy kontrolne w procesie wykładni prawa, mimo że zalecenia i wytyczne nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa.

W sprawie III SA/Lu 698/17 istota sporu sprowadzała się do określenia daty skutecznego złożenia wniosku o sprostowanie zgłoszenia celnego. Sąd stwierdził, że wobec braku wyczerpujących regulacji zagadnień związanych ze składaniem wniosków o zwrot należności celnych oraz wniosków o sprostowanie zgłoszenia celnego w przepisach UKC, rozporządzenia Rady (EWG, EURATOM) nr 1182/71 z dnia 3 czerwca 1971 r. określającego zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów (Dz. Urz. UE L nr 124, str.1 z dnia 8 czerwca 1971 r.), rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L nr 343, str. 1 z dnia 29 grudnia 2015 r.) oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L nr 343, s. 558 z dnia 29 grudnia 2015 r.), należy sięgnąć do krajowych przepisów celnych. Przepisy ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2018 r. poz. 167) nie zawierają unormowań dotyczących złożenia wniosku o zwrot należności celnych lub o sprostowanie zgłoszenia celnego, natomiast przewidują odpowiednie stosowanie do postępowania w sprawach celnych Ordynacji podatkowej, w szczególności art. 12.

Sąd stwierdził, że złożenie wniosku pisemnie nie oznacza obowiązku złożenia go fizycznie bezpośrednio w organie właściwym. Wniosek może zostać także przesłany pocztą, co wynika wprost z art. 12 Ordynacji podatkowej. Przepis ten może być stosowany do złożenia wniosku o zwrot należności celnych (a także do wniosku o sprostowanie zgłoszenia celnego) bez żadnych zmian, nie pozostaje on w sprzeczności z unormowaniami unijnymi i nie reguluje zagadnień zastrzeżonych dla unormowań na poziomie unijnym, uzupełnia natomiast te unormowania w kwestiach

proceduralnych. Dla zachowania terminu wystarczy zatem dokonanie czynności przed upływem terminu. Data wpływu pisma do organu, czyli data otrzymania wniosku przez organ nie jest – w świetle art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej – miarodajna dla ustalenia, czy wniosek złożony został w terminie. W przypadku nadania pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego, datą złożenia wniosku będzie data jego nadania i ta data decydować będzie o zachowaniu terminu.

## **5. Sprawy z zakresu umarzania należności z tytułu składek**

W sprawach dotyczących odmowy umarzania należności z tytułu składek, sąd utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą koncentrując się na badaniu czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych zachował wszystkie standardy proceduralne. Przepis art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 z późn. zm.) oparty jest bowiem na konstrukcji uznania administracyjnego, co oznacza, że decyzja w zakresie spraw dotyczących umorzenia należności przysługuje każdorazowo organowi, który w przypadku stwierdzenia całkowitej nieściągalności składek może, ale nie musi umorzyć zaległości. Norma zawarta w art. 28 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyraźnie wskazuje na brak obowiązku umorzenia należnych składek. Od oceny organu zależy, czy wydana zostanie decyzja odmawiająca umorzenia należności lub decyzja umarzająca należności w całości lub w części. Decyzja wydana w ramach uznania nie podlega kontroli sądowej z punktu widzenia celowości. Kontrola legalności decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego przede wszystkim polega na sprawdzeniu, czy wydanie takiej decyzji poprzedzone zostało prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem dowodowym oraz wyjaśnieniem stanu faktycznego zgodnie z regułami postępowania zawartymi w przepisach art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a.

W większości spraw sąd oddalał skargi uznając, że organ brał pod uwagę wszystkie udokumentowane fakty świadczące o sytuacji rodzinnej, majątkowej, finansowej i zdrowotnej strony skarżącej, dokonał także właściwego rozważenia kolidujących interesów (publicznego i indywidualnego). Stwierdzał brak podstaw do zarzucenia organowi naruszenia reguł postępowania (sprawy III SA/Lu 564/17, III SA/Lu 101/18, III SA/Lu 146/18, III SA/Lu 143/18). W sprawach III SA/Lu 687/18, III SA/Lu 210/18 sąd uchylił decyzje, gdyż organ nie sprostował przedstawionym powyżej regułom postępowania poprzez brak wyjaśnienia zdolności płatniczych strony skarżącej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie podał w przekonujący i logiczny



sposób swoich ustaleń, że w tych sprawach nie występuje sytuacja, iż zobowiązany ze względu na stan majątkowy i sytuacją rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, ponieważ wywołuje to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego w okolicznościach przewidzianych w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. - w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. z 2003 r., Nr 141, poz. 1365).

## **6. Sprawy dotyczące płatności obszarowych oraz rent strukturalnych**

W sprawie III SA/Lu 31/18 sąd wyjaśnił, że sądy administracyjne oraz organy administracji są związane ustaleniami wyroku w sprawie karnej, w zakresie ustaleń odnoszących się co do stwierdzonego wyrokiem faktu popełnienia przestępstwa. Związanie wyrokiem organów administracji ustaleniami wyroku karnego wynika z dyspozycji art. 76 k.p.a. Wyrok sądowy jest dokumentem urzędowym i w myśl wskazanego przepisu stanowi dowód tego co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Prawomocny wyrok skazujący może stanowić co do zasady samodzielny i wystarczającą podstawę do dokonania ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym także ustaleń dotyczących posiadania i użytkowania gruntów przez rolnika. Istota związania wynikającego z mocy urzędowej wyroku skazującego za popełnienie przestępstwa dotyczy co do zasady jego sentencji, a nie uzasadnienia. Tego rodzaju orzeczenie sądu karnego stanowi zatem dokument urzędowy, o jakim mowa w art. 76 § 1 k.p.a., w zakresie elementów sentencji wyroku, zaś w zakresie uzasadnienia - tylko i wyłącznie co do faktów stanowiących konieczną i istotną podstawę skazania. W konsekwencji sąd uznał, że wyprowadzenie przez organ ze skazującego wyroku karnego ustaleń, które nie znajdują wystarczającej podstawy w treści sentencji tego orzeczenia, nie dysponując także uzasadnieniem tego wyroku, świadczy o naruszeniu art. 80 k.p.a., to jest naruszeniu zasady swobodnej oceny dowodów.

W sprawie III SA/Lu 560/17 sąd wskazał że z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Rolnictwo ekologiczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U z 2015 r., poz. 370 z późn. zm.) wynika, że zobowiązanie ekologiczne obejmuje użytki rolne, zadeklarowane we wniosku o przyznanie pierwszej płatności ekologicznej

w ramach danego pakietu lub danego wariantu. Powyższe oznacza, że zobowiązanie ekologiczne obejmuje użytki rolne zadeklarowane we wniosku o przyznanie pierwszej płatności ekologicznej. Po drugie muszą to być użytki rolne zadeklarowane we wniosku w ramach danego pakietu lub danego wariantu. W istocie zatem o zakresie zobowiązania ekologicznego przesądza treść pierwszego wniosku o przyznanie płatności, a nie jakiegokolwiek innego dokumentu składanego przez rolnika. Z uwagi na istotę i charakter płatności ekologicznej nie jest możliwe deklarowanie w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” użytków rolnych, na których zobowiązanie ekologiczne będzie realizowane dopiero w przyszłości. Nie jest więc możliwe zgłaszanie takich gruntów niejako na zapas, niezależnie od tego, czy w stosunku do gruntów takich uprawniony ubiega się o przyznanie płatności, czy z płatności czasowo rezygnuje. Realizacja przedsięwzięcia ekologicznego ma charakter trwały, co uzasadnione jest celem i kompleksowym charakterem działania „Rolnictwo ekologiczne”. Program ten ma charakter wieloletni i beneficjent pomocy zobowiązany jest do jego realizacji w każdym roku obowiązywania 5-letniego zobowiązania ekologicznego. W konsekwencji wymogi nałożone na stronę w działaniu „Rolnictwo ekologiczne” wiążą przez cały okres trwania zobowiązania, a wywiązywanie się strony z obowiązków przyjętych w ramach programu realizacji przedsięwzięć ekologicznych musi być oceniane w okresie całego 5 letniego okresu zobowiązania. Z uwagi na odrębny charakter tego rodzaju środków jak płatność ekologiczna nie jest możliwe odnoszenie do nich reguł wywodzonych z prawa prywatnego. W konsekwencji również ewentualna rezygnacja strony z ubiegania się w danym roku o przyznanie kolejnej płatności może nastąpić jedynie na zasadach określonych w przepisach regulujących warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”.

W sprawie III SA/Lu 673/17 ze skargi na decyzję w przedmiocie zawieszenia wypłaty renty strukturalnej sąd uchylił decyzje organów obu instancji i umorzył postępowanie administracyjne. Sąd uznał, że zawieszenie wypłaty renty strukturalnej, jako czasowe zaprzestanie jej wypłaty w okresie, na który została przyznana i z możliwością wznowienia wypłaty w sytuacji ustania okoliczności, które spowodowały zawieszenie wypłaty renty strukturalnej, nie może nastąpić po upływie całego okresu, na który renta została przyznana i w którym faktycznie została wypłacona. Wydanie w takiej sytuacji decyzji o zawieszeniu wypłaty renty strukturalnej jest bowiem sprzeczne z opisaną wyżej istotą instytucji zawieszenia wypłaty. W takiej sytuacji nie istnieje choćby potencjalna możliwość wznowienia wypłaty renty, a samo

zawieszenie wypłaty nie może także odnieść przewidzianego dla tej instytucji skutku, skoro renta za cały okres przewidziany w decyzji o jej przyznaniu została już faktycznie wypłacona. Zawieszenie wypłaty renty strukturalnej polega na jej niewypłacaniu w okresie wskazanym w decyzji o zawieszeniu wypłaty. W sytuacji, gdy upłynął cały okres, przez jaki renta miała być wypłacana, a renta została faktycznie wypłacona także za okres, w którym w świetle obowiązujących przepisów wypłata renty podlegałaby zawieszeniu, wydanie decyzji w przedmiocie zawieszenia wypłaty renty jest już bezprzedmiotowe.

W sprawie III SA/Lu 240/17 ze skargi na decyzję w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu renty strukturalnej sąd wskazał, że w art. 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014 ustanowiono obowiązek zwrotu przez rolnika nienależnie dokonanej na jego rzecz płatności. Zasadą pozostaje zatem zwrot nienależnie otrzymanej płatności. Wyjątkiem od tej zasady pozostaje przypadek określony w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014, to jest sytuacja, w której płatność została dokonana na skutek pomyłki organu, a błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. Hipotezy art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014, jako wyjątku od zasady określonej w art. 7 ust. 1 rozporządzenia, nie można interpretować rozszerzająco, przy czym wyłączenie obowiązku zwrotu może zostać zastosowane jedynie wówczas, gdy decyzja o odzyskaniu nie została przekazana w terminie 12 miesięcy od dokonania płatności. Upływ 12 miesięcy pomiędzy dokonaniem nienależnej płatności a przekazaniem decyzji o odzyskaniu nie przesądza sam w sobie o wyłączeniu obowiązku zwrotu nienależnych płatności. Obowiązek zwrotu płatności ustanie tylko wtedy, gdy spełniona zostanie hipoteza art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014. Celem określonego w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014 wyjątku od zasady, że płatności nienależnie lub nadmiernie pobrane powinny zostać zwrócone, jest zwolnienie z obowiązku zwrotu tylko w takich sytuacjach, w których to błąd organu spowodował wypłatę nienależnej płatności. Chodzić tu będzie o tę część rozstrzygnięcia, za którą w całości i niezależnie od rolnika odpowiada organ. Ocenę taką dodatkowo uzasadnia odwołanie się do reguł wykładni językowej. Przepis art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014 stanowi, że nienależna płatność ma zostać dokonana „na skutek” pomyłki organu. Zwrot ten wskazuje, że chodzi tu o takie działanie organu, które jest czynnikiem sprawczym bezpodstawnego przyznania rolnikowi płatności. Możliwość wykrycia błędu organu, o której mowa w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 809/2014 to nie tylko

sytuacja, w której beneficjent posiada wiedzę o rzeczywistym stanie prawnym i faktycznym w zakresie braku podstaw do dokonania płatności, ale również stan, w którym rolnik - przy dołożeniu należytej staranności - mógł się dowiedzieć, że część wypłacanych mu płatności kwalifikuje się jako nienależna.

W sprawach III SA/Lu 429/17 oraz III SA/Lu 397/18 sąd podtrzymał stanowisko, że obowiązujące przepisy nie dają podstawy do wydawania przez organy administracji decyzji administracyjnych w sprawie rekompensat dla właścicieli obszarów Natura 2000, o których mowa w art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r., Nr 347, s. 487 z późn. zm.).

## **7. Sprawy dotyczące dofinansowania projektów ze środków europejskich**

W sprawie III SA/Lu 652/17 sąd podtrzymał stanowisko, że podstawę przeprowadzenia konkursu stanowi regulamin i załączniki do regulaminu, w którym właściwa instytucja określa między innymi przedmiot konkursu, w tym typy projektów podlegających dofinansowaniu oraz kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia. Regulamin konkursu nie stanowi wprawdzie źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, jednakże ma normatywny charakter i stanowi podstawowe źródło praw i obowiązków wnioskodawców w procedurze konkursowej. Regulamin konkursu i załączniki do niego mają na celu z jednej strony dokładne poinformowania wszystkich uczestników konkursu o jego zasadach, z drugiej - obiektywną ocenę projektów na podstawie jednolitych, jednakowych dla wszystkich i przejrzystych kryteriów. Podmiot, który zamierza skorzystać z dofinansowania winien dostosować się do zasad udzielania pomocy i wypełnić wszystkie wymogi konkursu. Wystąpienie z wnioskiem oznacza, że beneficjent pomocy wyraża zgodę na stosowanie w procedurze konkursowej nie tylko przepisów prawa, ale i zasad wynikających z dokumentów systemu realizacji programu operacyjnego.

W sprawach III SA/Lu 95/18, III SA/Lu 98/18, III SA/Lu 99/18 sąd podzielił pogląd, zgodnie z którym tworzenie wielu podmiotów prawa krajowego przez tę samą

osobę lub grupę osób fizycznych i prawnych i jednocześnie ubieganie się o przyznanie płatności w ramach poszczególnych jednostek zarządzanych przez ten sam podmiot, jest postrzegane jako stworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celem wsparcia.

W sprawie III SA/Lu 270/18 sąd podzielił stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 lutego 2018 r., II GSK 4267/17, z dnia 21 listopada 2017 r., II GSK 3688/17, z dnia 28 marca 2017 r., II GSK 507/17, że zastąpienie rozstrzygnięcia organu kolegialnego, jakim jest zarząd województwa, decyzją pracowników aparatu pomocniczego jednostki samorządu terytorialnego jest sprzeczne z jednoznacznymi przepisami kompetencyjnymi ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 (Dz. U. z 2018 poz. 1431 z późn. zm.), nie znajduje również umocowania w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.). Za Naczelnym Sądem Administracyjnym WSA w Lublinie wskazał, że niewątpliwie w ramach działania organu administracji publicznej w obszarze administracyjnoprawnym organ ten może upoważnić pracownika aparatu pomocniczego do wykonywania kompetencji władczych w jego zastępstwie, a w ramach działania w obszarze cywilnoprawnym organ administracji może udzielić pracownikowi pełnomocnictwa do dokonywania czynności prawnych. Tym niemniej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszystkie organy państwa obowiązane są do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Instytucja Zarządzająca mogłaby udzielić pracownikowi aparatu pomocniczego skutecznego prawnie upoważnienia do władczego działania polegającego na rozstrzyganiu protestów w ramach konkursu przeprowadzanego w celu wyboru projektów do dofinansowania jedynie wtedy, gdyby w systemie prawa obowiązującego istniała po temu podstawa prawna. Jednakże taka podstawa prawna nie istnieje.

## **Część trzecia**

### **Pozaorzecznicza działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w zakresie zadań Wydziału Informacji Sądowej**

Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wykonywał zadania określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1177), w tym w zakresie informowania osób zainteresowanych o właściwości sądu oraz o stanie spraw załatwianych w sądzie i udostępniania im do wglądu akt spraw; udostępniania informacji publicznej o działalności sądu; prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków; sprawozdawczości statystycznej sądu; obsługi rzecznika prasowego sądu; prowadzenia biblioteki sądowej.

Pracownicy Wydziału Informacji Sądowej, odpowiadając na pytania zgłaszane przez strony i uczestników postępowań oraz inne zainteresowane osoby, na bieżąco udzielali informacji o toczących się postępowaniach. Udzielano także zainteresowanym uczestnikom postępowań konkretnych wskazówek, co do przysługujących środków prawnych, a także obowiązków jakie na nich spoczywają i konsekwencjach ich niedopełnienia. Tego rodzaju informacje można było uzyskać w siedzibie sądu, telefonicznie lub przez e-mail.

W 2018 roku czytelnia akt udostępniła do wglądu akta 613 spraw, w tym: z Wydziału I – 150, z Wydziału II – 336, z Wydziału III – 127.

Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kserokopie dokumentów z akt.

W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w czytelnicy akt udostępniano wyroki sądu wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono sentencje 143 wyroków.

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z organami centralnej i terenowej administracji rządowej, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej (sądami powszechnymi, policją i prokuraturą). W roku 2018 udzielono w tym trybie 22 pisemnych odpowiedzi na zapytania.

W zakresie udostępniania informacji publicznej Wydział Informacji Sądowej realizował zadania wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2030 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68).

W roku 2018 złożono 29 wniosków o udzielenie informacji publicznej, z tego w 27 przypadkach udzielono informacji. Udogodnienia związane z udostępnieniem za pośrednictwem sieci Internet bazy orzeczeń sądów administracyjnych miały wpływ na liczbę wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez wydanie kopii orzeczeń. Wnioski o udzielenie informacji w taki sposób złożono w 4 sprawach. W 2 przypadkach udzielono informacji o dostępności konkretnie określonych orzeczeń w bazie orzeczeń ze wskazaniem adresu internetowego tej bazy. W 2 przypadkach przesłano wydruki orzeczeń ze zanonimizowanej bazy. Jeden z wnioskodawców przebywał w zakładzie karnym i twierdził, że nie miał dostępu do sieci Internet. Natomiast drugi wnioskodawca zwrócił się pismem przesłanym pocztą tradycyjną o udostępnienie informacji o orzeczeniach WSA w Lublinie dotyczących określonych bliżej zagadnień i przesłanie tych orzeczeń w taki sam sposób. Uznano, że przesłanie wydruków orzeczeń będzie najbardziej efektywnym sposobem załatwienia wniosku.

W jednej sprawie wniosek wpłynął w grudniu roku 2018 r. i nie został załatwiony przed końcem roku; w jednej sprawie wniosek pozostawiono bez rozpoznania, ponieważ wniosek nie mógł być zakwalifikowany jako nie dotyczący informacji publicznej, jednak nie było możliwe udzielenie informacji, a wnioskodawca nie usunął w określonym terminie ani później braku uniemożliwiającego udzielenie informacji.

W większości spraw dotyczących informacji publicznej korespondencja prowadzona jest, zgodnie z wolą wnioskodawców, przez wymianę wiadomości e-mail. Na 29 spraw zainicjowanych wnioskami, które wpłynęły w 2018 r., wyłącznie taki sposób komunikacji zastosowano w 21 sprawach.

Najczęściej (poza 4 wyżej wymienionymi wnioskami o udostępnienie kopii orzeczeń) składano wnioski o udzielenie informacji, czy wpłynęły lub były rozpoznawane skargi z udziałem określonych organów lub innych podmiotów lub o określonym we wniosku przedmiocie (11 wniosków), o wysokości sumy wydatków w ciągu poszczególnych lat na wynagrodzenia za udzielanie pomocy prawnej z urzędu (3 wnioski), o wykształceniu, okresie pracy, dodatkowych zajęciach, poprzednio wykonywanym zawodzie, wynagrodzeniu, itp. sędziów i asesora orzekających

w tutejszym sądzie (3 wnioski złożone przez jedną osobę), o udostępnienie pytań i kazuśców użytych w konkursie na stanowisko asystenta sędziego (3 wnioski).

W roku 2018 Wydział Informacji Sądowej przesłał 24 orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W zakresie zadań związanych z wykonywaniem funkcji rzecznika prasowego udzielane były informacje dotyczące przede wszystkim złożenia skarg i planowania terminów rozpraw w poszczególnych sprawach, treści bieżącego orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, możliwych scenariuszy dalszego biegu spraw po wydaniu orzeczeń. Informacje udzielane były różnymi środkami komunikacji: osobiście przez rzecznika prasowego, telefonicznie, pocztą elektroniczną, za pomocą sms, przez zamieszczanie komunikatów na stronie internetowej.

Wydział Informacji Sądowej w roku 2018 uzupełnił zbiory biblioteki o 83 pozycje książkowe oraz o roczniki 20 czasopism prawniczych. Ponadto kontynuowano wydawanie Biuletynu Informacyjnego, który zawiera przegląd piśmiennictwa prawniczego i prasy oraz wskazanie nowych pozycji zakupionych do biblioteki sądowej.

W 2018 r. zarejestrowano 104 nowe sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego, z czego w 33 przypadkach sprawy te były zainicjowane skargami na działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Najczęściej wskazywano zarzut wadliwości postępowania sądowego (16 skarg) oraz wadliwości rozstrzygnięcia sądu (8 skarg). Inne zawierały zarzuty: zaniechania doręczenia orzeczenia w sprawie (2 skargi), opóźnienia w doręczeniu odpisu orzeczenia (1 skarga), braku zgody na publikację nagrania z ogłoszenia orzeczenia dokonanego na sali rozpraw (1 skarga), odmowy udostępnienia akt sądowych poprzez przesłanie ich do zakładu karnego, w którym przebywał skarżący (1 skarga), niezadowolającego działania pełnomocnika udzielającego pomocy prawnej z urzędu (1 skarga), niemożności spotkania z dyrektorem sądu, prezesem sądu oraz z „kierownikami wydziałów” (1 skarga), uniemożliwienia złożenia podpisów na wnioskach i dowodach skierowanych do prezesa sądu (1 skarga), przewlekłości postępowania sądowego (1 skarga). Dwie skargi okazały się zasadne.



Natomiast wnioski zawierały między innymi: prośby o informację w sprawach własnych, prośby o przyspieszenie terminu rozprawy, zwrócenie uwagi, że na stronie internetowej sądu widnieje znak orła, który nie jest godłem ani wizerunkiem orła białego, będącym elementem godła opisanym w ustawie, prośbę o wyznaczenie do orzekania w sprawie sędziów wskazanych z imienia i nazwiska, zapytanie o miejsce przechowywania akt sądowych w konkretnej sprawie po zakończeniu postępowania sądowego, wnioski o sporządzenie listy dokumentów znajdujących się w aktach sądowych konkretnych spraw, wniosek o udział prezesa sądu w postępowaniu we wskazanej sprawie, wniosek o ustalenie organu władnego do orzekania o możliwości zrzeczenia się praw obywatelskich, prośbę o wyjaśnienie konsekwencji prawnych wyroku i - w związku z tym - sytuacji prawnej strony, prośbę o pomoc we wznowieniu postępowania karnego, prośbę o poradę w sprawie zwrotu przez organ administracji publicznej kosztów postępowania sądowego, prośbę o objęcie spraw ze skarg byłych pracowników jednego z przedsiębiorstw szczególnym nadzorem, wniosek o analizę merytoryczną decyzji wójta gminy, prośby i wnioski kierowane do innych sądów i organów administracji (mylnie przekazane do tutejszego sądu).

Ponadto wpłynęło 70 pism, które zostały dołączone do pism wcześniej zarejestrowanych, w tym w 61 przypadkach pisma te pochodziły od jednej osoby w jednej sprawie. W roku 2018 nie złożono żadnej petycji.

## TABELE STATYSTYCZNE

### Wpływ i załatwienia spraw w latach 2008-2018

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Załatwiono					Pozostało na następny rok
			Łącznie	w tym				
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
				Lb.	%	Lb.	%	
<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
<b>2017</b>	1523	3364	3761	2757	73,30	1004	26,70	1126
<b>2018</b>	1126	2873	3225	2366	73,36	859	26,64	774

Wpływ i załatwienia spraw za rok 2018 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	312	963	945	733	212	330
Wydział II	489	1192	1447	989	458	234
Wydział III	325	718	833	644	189	210
<b>Razem</b>	1126	2873	3225	2366	859	774

Wpływ i załatwienia spraw za rok 2018 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	1082	2617	2965	2269	696	734
SAB	39	205	210	97	113	34
SO	5	51	50	0	50	6
<b>Razem</b>	1126	2873	3225	2366	859	774