

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
W LUBLINIE**

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI  
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W LUBLINIE**

**W 2020 ROKU**

**LUBLIN – styczeń 2021 rok**



## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp .....</b>	<b>5</b>
--------------------	----------

### **Część pierwsza**

<b>Wybrane dane statystyczne dotyczące działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2020 r.....</b>	<b>7</b>
---	----------

### **Część druga**

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

<b>Zagadnienia materialnoprawne i procesowe .....</b>	<b>11</b>
1. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych .....	11
2. Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych .....	14
3. Sprawy z zakresu podatku akcyzowego.....	14
4. Sprawy z zakresu podatku od towarów i usług.....	16
5. Sprawy z zakresu podatku od nieruchomości.....	17
6. Sprawy z zakresu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich.....	23
7. Sprawy z zakresu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.....	25
8. Sprawy z zakresu dotacji oraz subwencji z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego.....	26
9. Sprawy z zakresu postępowania egzekucyjnego.....	29
10. Sprawy dotyczące wglądu do dokumentów wyłączonych z akt organu.....	34
11. Sprawy z zakresu kosztów postępowania podatkowego.....	35
12. Inne sprawy z zakresu prawa podatkowego.....	36
13. Sprawy z zakresu prawa budowlanego.....	37
14. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	43
15. Sprawy z zakresu nieruchomości.....	47
16. Sprawy z zakresu prawa wodnego.....	54
17. Sprawy z zakresu ochrony środowiska.....	57
18. Sprawy z zakresu ustawy o odpadach.....	57
19. Sprawy z zakresu ochrony przyrody.....	59
20. Sprawy z zakresu scalania gruntów.....	60
21. Sprawy z zakresu łowiectwa.....	61
22. Sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach.....	62
23. Sprawy z zakresu pomocy społecznej.....	66

24. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.....	84
25. Sprawy z zakresu dróg, ruchu na drogach i transportu drogowego.....	93
26. Sprawy z zakresu aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk.....	99
27. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii.....	100
28. Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych.....	102
29. Sprawy z zakresu stosunków służbowych.....	104
30. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia.....	105
31. Sprawy z zakresu spraw mieszkaniowych.....	106
32. Sprawy z zakresu ustroju samorządu terytorialnego.....	106
33. Sprawy z zakresu prawa celnego.....	108
34. Sprawy z zakresu edukacji.....	109
35. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej.....	111
36. Sprawy z zakresu płatności obszarowych i innych płatności dla rolników.....	112
37. Sprawy z zakresu dofinansowania projektów ze środków europejskich.....	115
38. Sprawy z zakresu prawa pomocy.....	117

### **Część trzecia**

<b>Pozaorzecznicza działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w zakresie zadań Wydziału Informacji Sądowej.....</b>	<b>119</b>
--	------------

<b>Tabele statystyczne .....</b>	<b>123</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 2019 r. poz. 2167 ze zm.).

W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie w 2020 roku orzekło 23 sędziów oraz 1 asesor sądowy, w stosunku do którego Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę w dniu 22 września 2020 r. o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego.

Według stanu na koniec 2020 r. w Sądzie pozostawały 3 nieobsadzone stanowiska asesorskie (utworzone na skutek przekształcenia zwolnionych w 2019 r. stanowisk sędziowskich). W odniesieniu do 2 z nich Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę w dniu 8 września 2020 r. o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowiska asesorów sądowych, zaś co do 1 etatu postępowanie jest nadal w toku (akta znajdują się w Krajowej Radzie Sądownictwa).

Średnie zatrudnienie sędziów i asesora w 2020 roku wyniosło 24 etaty (w 2019 r. - 23,62 etatu).

Z dniem 5 lutego 2020 r. funkcję Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie objęła sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak.

W maju 2020 r. nastąpiła zmiana osoby pełniącej funkcję przewodniczącego Wydziału II – sędziego WSA Jacka Czaję zastąpiła w tych obowiązkach sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak. Funkcje przewodniczących pozostałych Wydziałów nadal sprawowali: sędzia WSA Halina Chitrosz-Roicka – w Wydziale I, sędzia NSA Jerzy Marcinowski – w Wydziale III oraz sędzia WSA Grzegorz Wałęjko – w Wydziale Informacji Sądowej, będący jednocześnie wiceprezesem sądu.

Przez cały 2020 rok sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak orzekała w ramach delegacji w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego (w wymiarze 1 sesji w miesiącu). Natomiast od lipca 2020 r. sędzia WSA Jacek Czaja,

a od listopada 2020 r. sędzia WSA Grzegorz Wałęjko delegowani zostali do Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełnym wymiarze obowiązków orzeczniczych.

W 2020 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie zatrudnionych było – jak w latach poprzednich – 3 referendarzy sądowych oraz 15 asystentów sędziów. Przy tym jednak w ciągu roku pracę na stanowisku asystenta sędziego zakończył Bartosz Kuś, a na jego miejsce została zatrudniona Arleta Bednarczyk-Chagowska (od 3 sierpnia 2020 r.).

Zmiany nie ominęły też korpusu urzędników sądowych. Zostało zatrudnionych 4 pracowników: Joanna Kiełb (od 2 marca 2020 r.), Piotr Malinowski (od 1 czerwca 2020 r.), Agnieszka Kuna (od 1 września 2020 r.) oraz Agnieszka Komajda (od 1 grudnia 2020 r.). Na dzień 31 grudnia 2020 r. zatrudnionych było 50 urzędników sądowych oraz innych pracowników administracji sądowej.

Funkcję dyrektora Sądu pełni, jak dotychczas Małgorzata Domańska.

Podkreślić należy, że działalność Sądu w 2020 r., zarówno w sferze orzeczniczej jak i obejmująca zadania pozaorzecznicze, była realizowana w rygorze wynikającym z ograniczeń związanych z pandemią koronawirusa. Stosując ustawowe rozwiązania wynikające z art. 15z<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842) sprawy były rozpoznawane na posiedzeniach niejawnych w składzie trzyosobowym oraz w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

Mimo wskazanych ograniczeń priorytetem w pracy była dbałość o wysoki poziom orzecznictwa i jego jednolitość, sprawność postępowania przy zachowaniu praw procesowych stron oraz zasad postępowania administracyjnego oraz kompetentna i uprzejma obsługa interesantów.

sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak  
Prezes  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Lublinie

## **Część pierwsza**

### **Wybrane dane statystyczne dotyczące działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w 2020 r.**

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęło w 2020 r. 3039 spraw. W repertorium „SA” zarejestrowano 2785 spraw, w tym 83 sprawy wszczęte na skutek sprzeciwów od aktów organów administracji publicznej. W repertorium „SAB” zarejestrowano 181 spraw, a w repertorium „SO” – 20 spraw. Wpływ spraw w roku 2020 był większy niż w roku poprzednim o 540 spraw (o 21,6 %).

Większość spraw było zainicjowanych skargami, sprzeciwami i wnioskami wniesionymi przez osoby fizyczne (1655 spraw „SA”, 137 – „SAB”, 19 – „SO”). Osoby prawne i inne jednostki organizacyjne wszczęły 1106 spraw „SA”, 44 sprawy „SAB” i 1 sprawę „SO” (w tym organizacje społeczne wniosły 25 skarg „SA” i 35 skarg „SAB” i 1 wniosek „SO”). Prokuratorzy wnieśli 21 skarg „SA”, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 3 skargi „SA”.

Najwięcej nowych spraw dotyczyło zwrotu należności celnych (471), pomocy społecznej (318), budownictwa i nadzoru architektoniczno-budowlanego (215), podatku od towarów i usług (201), transportu drogowego i przewozów (165), subwencji unijnych i funduszy strukturalnych (112), informacji publicznej (103), podatku dochodowego od osób fizycznych (90), podatków od nieruchomości, w tym podatku rolnego i leśnego (73), zagospodarowania przestrzennego (72).

W roku 2020 załatwiono 2947 spraw (2703 – „SA”, 168 – „SAB”, 21 – „SO”), to jest o 423 sprawy (16,8 %) więcej niż w roku poprzednim. Z tego na rozprawach załatwiono 929 spraw, na posiedzeniach niejawnych 1923 sprawy a 95 spraw zamknięto. Na posiedzeniach niejawnych wydano 918 wyroków, w tym 566 w sprawach rozpoznanych w trybie uproszczonym, 51 w sprawach sprzeciwów od decyzji, 301 w sprawach rozpoznanych na posiedzeniach niejawnych na podstawie przepisów szczególnych wprowadzonych w okresie epidemii COVID-19.

W postępowaniu uproszczonym zakończono 579 spraw, to jest o 570 spraw więcej niż w roku poprzednim.

Przy uwzględnieniu niewiele zwiększonego średniego zatrudnienia sędziów i asesorów w 2020 r. w stosunku do stanu z roku 2019 (o 0,38 etatu) oraz większego

wpływu spraw, na 1 etat orzecznicy przypadało załatwienie 122,8 spraw (o 14,9 % więcej niż w roku poprzednim).

Spośród spraw „SA” i „SAB” w terminie do 6 miesięcy od daty wpływu do sądu załatwionych zostało 81,0 % spraw, w tym w terminie do 3 miesięcy 47,2 % spraw, a w terminie od 3 do 6 miesięcy dalszych 33,8 % spraw.

Na koniec 2020 r. liczba spraw oczekujących na załatwienie wynosiła 844 i uległa zwiększeniu w stosunku do stanu na 31 grudnia 2019 r. o 95 (to jest o 12,9 %). Liczba spraw, o których mowa, odpowiada 3,44 średniego miesięcznego załatwienia w 2020 r. (na koniec 2019 r. wskaźnik ten wynosił 3,56).

Spośród niezadowolonych spraw „SA” i „SAB” 543 sprawy (64,3 %) oczekują na rozstrzygnięcie nie dłużej niż 6 miesięcy, w stosunku do 215 ze spraw niezadowolonych (25,5 %) upłynęło od wpływu do sądu od 6 do 12 miesięcy, a 21 spraw (2,5 %) są to sprawy oczekujące na załatwienie przez okres od 12 do 24 miesięcy. Ponadto 12 spraw (1,42 %) nie zostało załatwionych pomimo upływu 2 lat od wpływu do sądu, z tym że w większości z nich postępowania pozostają zawieszony w związku z przeszkodami uniemożliwiającymi ich zakończenie.

W ustawowym terminie sporządzonych zostało 95,7 % spośród wszystkich 2194 uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie.

W 2020 r. wpłynęło 617 skarg kasacyjnych. W 2 sprawach zastosowano art. 179a p.p.s.a. W obydwu sprawach podstawą zastosowania tego przepisu było stwierdzenie nieważności postępowania.

Zwrot akt administracyjnych po zakończeniu postępowania w odniesieniu do 84,4 % spraw nastąpił w terminie do 2 miesięcy od daty prawomocności orzeczenia, a w dalszych 7,6 % 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.

W postępowaniach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie w 2020 r. wzięło udział 345 pełnomocników organów administracji publicznej, 168



adwokatów oraz 182 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 64 doradców podatkowych, 5 prokuratorów.

Złożono 630 wniosków o przyznanie prawa pomocy, w tym 54 wnioski przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego. Na 607 wniosków załatwionych w 2020 r. uwzględniono w całości 158 wniosków (26,0 %), w tym przez zwolnienie od kosztów sądowych - 81 wniosków, przez ustanowienie pełnomocnika procesowego - 38 wniosków, przez zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego - 39 wniosków. Częściowo uwzględniono 93 wnioski (15,3 %), w tym przez częściowe zwolnienie od kosztów sądowych - 22 wnioski, przez częściowe uwzględnienie wniosku zawierającego żądanie zarówno zwolnienia od kosztów sądowych jak i ustanowienia pełnomocnika procesowego - 66 wniosków. Odmówiono przyznania prawa pomocy rozstrzygając 214 wniosków (35,3 %). W 142 przypadkach (23,4 %) nie rozpoznano wniosków merytorycznie, pozostawiając je bez rozpoznania lub załatwiając w inny sposób. W 2 sprawach cofnięto przyznane prawo pomocy.

W 2020 r. wpłynęło do sądu 16 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 wszystkie sprawy, w tym w 8 sprawach wymierzono grzywny (łącznie 3100 zł), w 4 sprawach oddalono wnioski o wymierzenie grzywny, a 4 sprawy 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. Rozstrzygnięto jeden wniosek złożony w 2019 r., wymierzając grzywnę w wysokości 100 zł.

W roku 2020 w 21 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 jednej sprawie wniosek został uwzględniony. Ponadto w 3 sprawach grzywny wymierzono z urzędu. Łączna kwota grzywien wynosiła 5100 zł. W 6 sprawach wnioski o wymierzenie grzywny oddalono i 11 wniosków załatwiono w inny sposób.

Złożono 14 wniosków o przyznanie od organów sum pieniężnych na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. w związku z uwzględnieniem skarg na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W jednej sprawie wniosek uwzględniono,

przyznając sumę w wysokości 1000 zł. W 6 sprawach wnioski o przyznanie sumy pieniężnej oddalono. W 5 sprawach wnioski załatwiono w inny sposób. Nie przyznano sumy pieniężnej z urzędu.

W jednej sprawie złożono wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a. Wniosek ten został oddalony. Także z urzędu sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, nie wymierzył grzywny na tej podstawie.

Wpłynęły 2 skargi o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., motywowane niewykonaniem przez organ wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Jedną skargę oddalono, a druga skarga nie została do końca 2020 r. rozpoznana.

W żadnej sprawie nie złożono wniosku i nie wymierzono także z urzędu organom administracji publicznej grzywny na podstawie art. 112 p.p.s.a. oraz art. 145a § 3 p.p.s.a., a także nie złożono wniosku i nie przyznano z urzędu sum pieniężnych na podstawie art. 145a § 3 p.p.s.a. i art. 154 § 7 p.p.s.a.

W żadnej sprawie sąd nie wymierzył z urzędu grzywny na podstawie art. 145a § 2 p.p.s.a. oraz na podstawie art. 155 § 3 p.p.s.a.

W roku 2020 wydano jedno orzeczenie na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a., zobowiązując organ administracji publicznej do przyznania skarżącej dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dzieci.

Nie wydano 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**

#### **Zagadnienia materialnoprawne i procesowe**

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

Uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną w sprawie I SA/Lu 681/19 sąd wskazał, że w dacie przekształcenia nie istnieje już spółka cywilna ani wniesione do niej wkłady pieniężne. Istnieje natomiast majątek podmiotu przekształcanego (spółki jawnej), którego wartość określa sprawozdanie finansowe sporządzone w związku z przekształceniem (art. 558 § 2 pkt 4 k.s.h.). Sprawozdanie to i wynikająca z niego wartość majątku podmiotu przekształcanego stanowi następnie podstawę do określenia wartości udziałów w spółce powstałej w wyniku przekształcenia (art. 558 § 1 pkt 2 k.s.h.). Stąd uprawnionym jest przyjęcie, że wartość majątku spółki jawnej (przypadającego na każdego ze wspólników) jest wydatkiem na objęcie udziałów w powstałym z przekształcenia podmiocie, jak stanowi art. 23 ust. 1 pkt 28 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych w sprawie I SA/Lu 247/20 sąd wyjaśnił, że podatnik, który w ustawowym czasie dwóch lat finansuje przychodem ze zbycia nieruchomości (jednorazowo czy ratalnie) prowadzoną przez dewelopera budowę lokalu mieszkalnego (na podstawie umowy z deweloperem zobowiązującej tego ostatniego do przeniesienia własności czy też współwłasności wybudowanego lokalu na podatnika) przeznaczonego na własne cele mieszkaniowe, w ten sposób realizuje ustawowe warunki zwolnienia podatkowego unormowanego w art. 21 ust. 1 pkt 131 w związku z ust. 25 pkt 1 lit. d i ust. 26 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Oddalając skargę w sprawie I SA/Lu 45/20 dotyczącej odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych, sąd stanął na stanowisku, iż nie mogą być ocenione jako trafne poglądy przedstawione w skardze, zgodnie z którymi o odmienności zakresów wniosków o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych zawartych w pismach skarżących świadczyć mają różnice dotyczące podnoszonych w nich

argumentów prawnych, w tym podstaw prawnych odmiennej oceny skutków podatkowych związanych z uzyskaniem przez skarżącego przedmiotowego świadczenia. Nie ma też w tym względzie istotnego znaczenia, że w pierwszym z wniosków skarżący ocenili jako nieprawidłowe opodatkowanie przedmiotowego świadczenia (z odsetkami) z powodu zawyżenia podstawy opodatkowania z jego tytułu, natomiast w drugim z wymienionych wniosków ocenili jako nieprawidłowe jego opodatkowanie w Polsce co do zasady, skoro w obu wnioskach korekta rozliczenia podatkowego dotyczyła skutków podatkowych tego samego zdarzenia.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 1/20, sąd oddalając skargę w sprawie dotyczącej odmowy stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w sprawie określenia zobowiązania w podatku dochodowym od dochodu z tytułu zbycia nieruchomości zwrócił uwagę, iż dysponowanie spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego nie jest równoznaczne, z punktu widzenia prawa podatkowego, z dysponowaniem spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego, ponieważ tylko ze zbyciem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu powiązane są skutki z art. 10 ust. 1 pkt 8 u.o.p.d.f. Sąd uznał, że zarzut sprowadzający się do stwierdzenia, iż pojęcie "przekształcenie" nie może być utożsamiane z pojęciem "nabycie", nie jest uzasadniony, ponieważ skutkiem przekształcenia "prawa lokatorskiego" w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest nabycie prawa o odmiennym zakresie, treści i zbywalności od prawa lokatorskiego.

W sprawie I SA/Lu 147/20, sąd podzielił stanowisko organu, zgodnie z którym, warunkiem skorzystania z ulgi nie są jedynie intencje darczyńcy, ale ich faktyczna realizacja przez obdarowaną kościelną osobę prawną. Formalnie niepoprawne, tak samo jak niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, oświadczenie (sprawozdanie) o wykorzystaniu darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą, nie spełnia przesłanki uprawniającej podatnika do skorzystania z ulgi podatkowej określonej w art. 40 ust. 7 ustawy kościelnej. Okoliczność, że organ podatkowy nie kwestionował przekazanych darowizn Kościołowi w latach ubiegłych nie świadczy, że przedmiotowe darowizny mogą być podstawą do skorzystania z ulgi podatkowej za 2013 r. Podobnie, bez znaczenia w tym względzie pozostaje fakt, że w protokole z czynności sprawdzających (sporządzonym w 2014 r.) nie zawarto informacji o wadliwości (formalnej lub materialnej) sprawozdań, skoro następnie wszczęto postępowanie podatkowe. Zauważono, że przedmiotem kontroli organu, dokonanej w trybie art. 272 ust. 1 Ordynacji podatkowej były wyłącznie: zeznanie podatkowe i dowody

potwierdzające przelewy na konta bankowe obdarowanych, nie zaś sprawozdania obdarowanych, które dołączone zostały później.

Wyrokując w sprawie I SA/Lu 788/19, sąd podzielił stanowisko organu podatkowego, który nie uznał za koszty uzyskania przychodu wartości działki, jaką skarżący otrzymał w drodze darowizny. Nie miał bowiem skarżący racji twierdząc, że za podstawę prawną zaliczenia wartości owej działki do kosztów uzyskania przychodów - przy założeniu, że uzyskał przychody z działalności gospodarczej, z czym się nie zgadza - należałoby przyjąć art. 22 ust. 1d w związku z art. 14 ust. 2 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Otrzymane nieodpłatne świadczenia, jego zdaniem, powinny być bowiem – co do zasady - zaliczone do przychodu z działalności gospodarczej, choć w konkretnym jego przypadku przychód z nieodpłatnego przysporzenia jest zwolniony z opodatkowania.

Odnosząc się do tego twierdzenia, sąd zauważył, że zgodnie z treścią art. 22 ust. 1d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w przypadku odpłatnego zbycia rzeczy otrzymanych nieodpłatnie, kosztem uzyskania przychodów z ich odpłatnego zbycia, z uwzględnieniem aktualizacji dokonanej zgodnie z odrębnymi przepisami, jest wartość przychodu określonego na podstawie art. 11 ust. 2 i 2a, ale jest tak wówczas, gdy w związku z nabyciem tych rzeczy przychód podatnika został określony na podstawie art. 11 ust. 2-2b, a także w przypadku odpłatnego zbycia rzeczy, praw lub innych świadczeń będących przedmiotem wykonania świadczenia niepieniężnego, o którym mowa w art. 14 ust. 2e i 2f (tj. gdy podatnik przez wykonanie świadczenia niepieniężnego reguluje w całości lub w części zobowiązanie). Sytuacja taka w odniesieniu do skarżącego nie miała miejsca i nie doszło do określenia jego przychodu na podstawie art. 11 ust. 2 – 2b. Z akt postępowania, ani twierdzeń skarżącego, nie wynika też aby organ ustalał przychód, o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. do przychodu skarżącego za 2015 r. zaliczył wartość otrzymanych świadczeń w naturze bądź innych nieodpłatnych świadczeń. Przeciwnie, z treści zaskarżonej decyzji wynika wyraźnie, że przychód skarżącego został określony, jak była już o tym mowa, w oparciu o ceny sprzedaży nieruchomości zabudowanych segmentem A i segmentem B budynku w zabudowie bliźniaczej, wynikające z aktów notarialnych. Reguła ustalania kosztów uzyskania przychodów zawarta w art. 22 ust. 1d ustawy podatkowej do skarżącego nie miała zatem zastosowania.

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

Uchylając zaskarżoną decyzję w sprawie I SA/Lu 388/20, sąd zauważył, że w stanie prawnym obowiązującym w 2011 r. nie było w systemie polskiego prawa podatkowego unormowań pozwalających na pominięcie lub modyfikację skutków podatkowych działań podatników, noszących znamiona unikania opodatkowania, która to operacja zarazem nie miała charakteru czynności pozornej (art. 199a § 2 Ordynacji podatkowej), albo nie można było jej „przedefiniować” zgodnie z treścią art. 199a § 1 Ordynacji podatkowej, poza tym organy podatkowe nie podjęły próby zastosowania do transakcji skarżącej art. 199a § 1 czy też art. 199a § 2 Ordynacji podatkowej, nie podważały także skuteczności zawartych umów przenoszących na spółkę cypryjską prawa do korzystania ze znaków towarowych oraz odpłatnej umowy sublicencyjnej. Z perspektywy art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych istotne znaczenie ma wyłącznie ocena transakcji między skarżącą a spółką cypryjską związana z ustaleniem, czy wydatki ponoszone z tytułu zawartej umowy sublicencyjnej spełniają przesłanki wynikające z tego przepisu, a zwłaszcza czy występuje związek przyczynowy między poniesionym wydatkiem a uzyskanym (obiektywnie możliwym do uzyskania) przychodem lub zachowaniem albo zabezpieczeniem źródła przychodów. Skoro transakcja zbycia praw autorskich do znaków towarowych okazała się prawnie skuteczną, to znaczy to, że doszło do przeniesienia własności tych praw na inny podmiot, nawet jeżeli podmiotem tym jest spółka kontrolowana przez skarżącą, jeżeli zaś wyłącznym dysponentem praw do korzystania z określonych praw majątkowych jest inny podmiot niż skarżąca, a do utrzymania dotychczasowej produkcji krajowej konieczne było korzystanie z prawa do tych znaków, nawet w postaci sublicencji (której nabycie też nie było podważane) i produkcja oraz sprzedaż towarów z tymi znakami była prowadzona, to trudno nie dostrzec związku poniesionego wydatku ze źródłem przychodów, jakim jest działalność gospodarcza i faktu, że wydatek ten poniesiony został w celu uzyskania przychodu.

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

W sprawie I SA/Lu 749/19 sąd oddalając skargę w przedmiocie podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług i opłaty paliwowej ocenił, że organy dokonały prawidłowej wykładni przepisów art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 33 ust. 3 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym oraz art. 77 ust. 1 lit. b i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o VAT

i w konsekwencji prawidłowo oceniły, że 145 l oleju napędowego, którego importu skarżący dokonał 3 kwietnia 2019 r., nie podlega zwolnieniu od podatku akcyzowego ani od podatku od towarów i usług, gdyż zamontowany w samochodzie ciężarowym skarżącego zbiornik, w którym wwiózł on olej napędowy, nie jest standardowym zbiornikiem, o jakim mowa w wymienionych przepisach. Aby paliwo silnikowe podlegało zwolnieniu z akcyzy na podstawie art. 35 ustawy o podatku akcyzowym wszystkie warunki zwolnienia muszą być spełnione łącznie.

W sprawie I SA/Lu 756/19 sąd uchylił zaskarżoną decyzję w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną w sprawie podatku akcyzowego za poszczególne miesiące od marca do grudnia 2009 r. wyrażając ocenę, że w stanie sprawy brak jest podstaw do podważenia prawidłowości i wiarygodności omawianego w sprawie oświadczenia z 2009 r. o nabyciu oleju opałowego na cele grzewcze. Czynności podjęte przez organ potwierdziły, że osoba o danych personalnych podanych w oświadczeniu zamieszkuje pod podanym w tym oświadczeniu adresem i posiada urządzenie grzewcze ujawnione w treści oświadczenia. Sama okoliczność, że osoba ta, w pisemnym wyjaśnieniu złożonym po upływie około 6,5 roku, przeczy nabywaniu paliwa na cele grzewcze od skarżącej, nie może w sposób przesądzający podważać wiarygodność oświadczenia z 2009 r., szczególnie że stosownie do art. 89 ust. 9 i 10 ustawy o podatku akcyzowym w dacie transakcji tożsamość nabywcy podlegała weryfikacji, natomiast prawdziwość pisemnego wyjaśnienia z 27.02.2017 r. nie była obwarowana żadną sankcją.

Oddalając skargę w sprawie I SA/Lu 260/20 w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji ostatecznej w przedmiocie podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług sąd ocenił, że w realiach nadzwyczajnego postępowania w sprawie wznowienia postępowania podatkowego zakończonego ostateczną decyzją Dyrektora Izby Celnej z 2015 r. prawomocny wyrok w sprawie karnej z (...) stycznia 2016 r., do którego nawiązuje podatnik, nie wnosi do sprawy podatkowej nic istotnego ani nowego. Okoliczność, że samochód osobowy został nielegalnie wprowadzony na obszar celny Wspólnoty była znana i stanowiła element podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięć organów celnych, a w następstwie podatkowych. Natomiast z punktu widzenia strony podmiotowej oraz przedmiotowej opodatkowania akcyzą i VAT nie jest istotne jak nielegalne wprowadzenie tego konkretnego samochodu osobowego na obszar celny Wspólnoty zostało zakwalifikowane w kontekście przepisów stanowiących o odpowiedzialności karnej czy karnej skarbowej. Przesłanki wyznaczające stronę podmiotową oraz przedmiotową opodatkowania akcyzą i VAT - co do zasady - były

niezależne od przesłanek odpowiedzialności karnej czy karnej skarbowej poszczególnych osób, od ewentualnego skazania i wymiaru kary. W konsekwencji prawomocny wyrok w sprawie karnej nie może zmieniać stanu faktycznego i prawnego sprawy podatkowej załatwionej ostateczną decyzją Dyrektora Izby Celnej. Wynik sprawy podatkowej bazował na wiążącym znaczeniu dla organów podatkowych ostatecznej decyzji organu celnego. Poza tym wyrok w sprawie karnej z (...) stycznia 2016 r. nie istniał w dacie wydania decyzji ostatecznej z (...) września 2015 r.

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

Sąd uchylił zaskarżone postanowienie o odmowie wydania interpretacji indywidualnej w przedmiocie podatku od towarów i usług w sprawie I SA/Lu 665/19, w której organ interpretacyjny stwierdził, że wniosek skarżącej odpowiada zagadnieniu, które było przedmiotem uprzednio uzyskanej opinii Szefa KAS w sferze takiego samego w skutkach schematu działania jednostek samorządu terytorialnego, które układają swoje działania w sposób prowadzący do osiągnięcia korzyści podatkowych w postaci odliczenia podatku naliczonego. Sąd zwrócił uwagę na obowiązek organu interpretacyjnego zachowania należytej staranności w formułowaniu uzasadnienia wystąpienia przesłanki z art. 14b § 5c Ordynacji podatkowej, bowiem „uzasadnione przypuszczenie” winno być oparte na obiektywnych racjach, poparte zbiorem argumentów, motywów i pobudek. Sąd podkreślił, że organ interpretacyjny odmawiając wydania interpretacji, musi dysponować informacjami wynikającymi ze stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, na podstawie których może przyjąć, że możliwość nadużycia prawa przez unikanie opodatkowania jest oparta na obiektywnych racjach i podstawach, jak sam definiuje to pojęcie w zaskarżonym postanowieniu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że argumentacja organu odnośnie możliwości wystąpienia w danym przypadku „uzasadnionego przypuszczenia”, powinna być przekonująca i oparta na konkretnych informacjach, a nie domysłach, czy na ogólnym wycuciu organu.

Uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną w sprawie I SA/Lu 699/19 w przedmiocie podatku od towarów i usług sąd wskazał, że wydawanie duplikatów świadectw i legitymacji szkolnych jest czynnością wykonywaną w ramach zadań oświatowych nałożonych na gminę przepisami prawa. Nie ma natomiast jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że w takich przypadkach gmina działa jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą.



W sprawie I SA/Lu 303/20 sąd uznał, że w przedstawionych okolicznościach, w których Gmina otrzymuje dofinansowanie w celu usuwania azbestu z nieruchomości poszczególnych jej mieszkańców nie jest podatnikiem VAT. Nie występuje w charakterze przedsiębiorcy świadczącego usługi w warunkach rynkowych, skierowane do nieograniczonego grona zainteresowanych, natomiast opisane przedsięwzięcie realizuje będąc organem władzy publicznej, a ściślej jednostką samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 164 ust. 1 - 3 Konstytucji RP w związku z art. 1, art. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

## **5. Sprawy z zakresu podatku od nieruchomości**

W sześciu sprawach (I SA/Lu 8/20 – I SA/Lu 12/20 oraz I SA/Lu 277/20) sąd wskazywał, że zajęcie gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej to także prowadzenie na nim rekultywacji związanej z działalnością zakładu. Jednocześnie nie zgodził się ze stanowiskiem organów podatkowych, jakoby do chwili wydania decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną nie można uznać, że prace rekultywacyjne, które podatnik miał obowiązek prowadzić, zostały zakończone. Sąd wyraził pogląd, że decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną stwierdza jedynie fakt, że zamierzony cel został osiągnięty. Nie jest ona jednak niezbędnym elementem stwierdzenia ukończenia prac rekultywacyjnych, a jedynie pełni rolę jednego z dowodów na tę okoliczność. Wbrew przekonaniu organu nie jest zatem uprawniona ocena, że dopiero z chwilą, gdy decyzja ta zostanie wydana i stanie się ostateczna, dochodzi do faktycznego zaprzestania wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na gruntach objętych procesem rekultywacji. Innymi słowy, że bez wydania takiej decyzji nie można w sposób wiążący stwierdzić, że cel rekultywacji został osiągnięty”.

W wyrokach w sprawach I SA/Lu 563/19 – I SA/Lu 565/19 sąd zwracał uwagę na zasadę, zgodnie z którą dane zawarte w ewidencji stanowią podstawę wymiaru podatków (art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Wskazał przy tym, że „...ustawodawca przyznał organom podatkowym prawo do odstąpienia od błędnych czy nieaktualnych zapisów w ewidencji gruntów i budynków, odnoszących się do grona współwłaścicieli, ale pod zasadniczym warunkiem, że podstawą takiego postępowania organu podatkowego i dokonania odmiennych, własnych ustaleń w tej mierze będzie jeden z dokumentów wymienionych w § 12 ust. 1 rozporządzenia ewidencyjnego”

(tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które w § 12 ust. 1 wymienia wpisy w księgach wieczystych, prawomocne orzeczenia sądowe, umowy w formie aktów notarialnych – z pewnymi włączeniami, ostateczne decyzje administracyjne, dyspozycje zawarte w aktach normatywnych oraz pewne umowy dzierżawy).

W sprawie I SA/Lu 307/20 sąd zauważył, że „...zawarte w ewidencji dane można podzielić na dwie kategorie (...) Pierwszą z nich tworzą dane bezwzględnie wiążące organ podatkowy (...) Do kategorii tej zalicza się dane ewidencyjne dotyczące przeznaczenia, funkcji, obszaru i granic działek gruntu, a także rodzaju zabudowy i powierzchni użytkowej położonych na tych gruntach budynków. Drugą kategorię stanowią dane o względnej mocy wiążącej, to jest takie, których zgodność z rzeczywistym stanem prawnym lub faktycznym może być w pewnych - niejako wyjątkowych - sytuacjach przy wymiarze podatku weryfikowana, przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów proceduralnych.” Jako okoliczności umożliwiające taką weryfikację sąd wskazywał sprzeczność z danymi zamieszczonymi w innych rejestrach publicznych albo sytuację, gdy posłużenie się wyłącznie danymi ewidencyjnymi musiałoby się wiązać z pominięciem przepisów zawartych w ustawie podatkowej (np. gdy symbole ewidencyjne nie przewidują oznaczenia dla pewnych przedmiotów opodatkowania, wymienionych wprost w ustawie podatkowej).

W sprawach I SA/Lu 75/20 i I SA/Lu 76/20 sąd stwierdził, że warunkiem zastosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości uregulowanego w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.) jest zajęcie budynku gospodarczego na prowadzenie działu specjalnego produkcji rolnej. Pod pojęciem "zajęcia" należy rozumieć faktyczną, a nie tylko potencjalną możliwość wykorzystania przedmiotu opodatkowania do tej działalności. Jedyną przesłanką zastosowania przywileju podatkowego z powołanego przepisu jest rzeczywiste prowadzenie w obiekcie działu specjalnego produkcji rolnej. „Przeznaczenie” nie przesądza w żadnym razie o faktycznym wykorzystaniu przedmiotu opodatkowania. Jest to stan odnoszący się do bliżej nieokreślonej przyszłości. Przepisy u.p.o.l. wymagają zaś wykorzystania budynku gospodarczego w danym momencie.

Na temat zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c u.p.o.l. sąd wypowiedział się również w sprawie I SA/Lu 289/20, stwierdzając, że skoro mają

miejsce modernizacja, remont i inne prace, zmierzające do umożliwienia produkcji i podniesienia jej wydajności, nie sposób przyjmować, że nieruchomości w ogóle nie jest przez przedsiębiorcę zajmowana na cel, który zamierza już wówczas zrealizować, a obiektywnie stwierdzalne przesłanki o tym świadczą. Jeżeli bowiem prace bezpośrednio zmierzają do uruchomienia produkcji, kończą się jej uruchomieniem, a jednocześnie już na etapie ich prowadzenia wykluczają zajęcie nieruchomości na inne cele, to zdaniem Sądu nieruchomości może być już uznana za zajęta na prowadzenie produkcji w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c u.p.o.l.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie I SA/Lu 715/19 sąd odniósł się do zwolnienia, wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. (grunty, budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej). Sąd zauważył, że „...przesłanka pozytywna rozpatrywanego zwolnienia podatkowego w postaci zajęcia gruntu, budynku nawiązuje do stowarzyszenia oraz do określonego celu jaki towarzyszy temu zajęciu. Natomiast jego przesłanka negatywna, mówiąca o wykorzystywaniu gruntu, budynku do prowadzenia działalności gospodarczej, już nie nawiązuje do podmiotu, a więc tego rodzaju wykorzystywanie należy odnosić nie tylko do stowarzyszenia, o którym mowa przy okazji tego zajęcia, ale również do podatnika, jak też do innej osoby.” Sąd zaznaczał też, że „...zajęcie przedmiotu opodatkowania jest zakresowo węższe w stosunku do jego wykorzystywania. Zajęcie stanowi bowiem jedną z możliwych postaci wykorzystywania...”.

W orzeczeniach I SA/Lu 333/19 oraz I SA/Lu 335/19 sąd rozważał przesłankę zwolnienia przewidzianą w art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. zgodnie z którym zwalnia się od podatku od nieruchomości: grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków. Zdaniem sądu „Ocena zachowania podatnika, polegającego na utrzymywaniu i konserwacji gruntów i budynków powinna być dokonana z punktu widzenia wymagań zawartych w przepisach o ochronie zabytków (...) skoro kontrolę w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprawuje wojewódzki konserwator zabytków, to właśnie ten organ konserwatorski jest właściwy do określenia, czy dany zabytek jest, czy też nie jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami (...) Dla oceny

przesłanki spełnienia wymogów do zastosowania zwolnienia (...) podstawowe znaczenie powinny mieć zatem informacje przedstawione przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.”

W sprawie I SA/Lu 307/20 omawiano przesłankę z art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. (zajęcie przedmiotu opodatkowania przez grupę producentów rolnych). Sąd uznał, że zakres zwolnienia dotyczy tylko grup spełniających wymogi, wynikające z ustawy o grupach producentów rolnych. Stwierdził zarazem, że "Wstępnie uznana grupa producentów owoców i warzyw, jak też uznana organizacja producentów, utworzone według reżimu ustawy (...) o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku (...), wpisane do rejestru tych grup, nie mieszczą się natomiast w rozumieniu powołanego art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l.

Zwolnienia z art. 7 ust. 2 pkt 2 u.p.o.l., związanego z nieruchomościami zajętych na działalność oświatową, dotyczyły cztery orzeczenia wydane w sprawach o tożsamym stanie faktycznym: I SA/Lu 104/20 – I SA/Lu 107/20. Sąd w każdej z tych spraw wyraził pogląd, że wskazane zwolnienie „...ma (...) zastosowanie jedynie wówczas, gdy podatnikami podatku od nieruchomości zajętych na działalność oświatową są wskazane przez ustawodawcę publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte system oświaty oraz prowadzące je organy. (...) ...właściciel gruntu i budynku, który sam nie prowadzi działalności oświatowej nie będzie mógł być zwolniony z podatku (...) Nie jest zatem wystarczające do zastosowania zwolnienia samo tylko posiadanie tego budynku lub jego części przez podmiot świadczący działalność oświatową (w tym wypadku przez małżonkę podatnika, która nie jest podatnikiem).”

W sprawach dotyczących podatku od nieruchomości sąd kilkunastokrotnie rozpoznawał skargi od decyzji, wydanych w nadzwyczajnych trybach weryfikacji decyzji ostatecznych.

W sprawach I SA/Lu 124/20 i I SA/Lu 125/20 sąd wypowiedział się na temat reguły trwałości decyzji ostatecznych, upatrując jej źródła w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Motywował w tym zakresie, że „Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację stosunków społecznych. Prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma swoje źródło w art. 7 Konstytucji RP, tj. w zasadzie praworządności. Zasada demokratycznego

państwa prawnego oznacza również konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Tym samym postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu ostatecznych decyzji i postanowień, mogą dotyczyć tylko najpoważniejszych wad tych aktów lub poważnych wad postępowania. Nie mogą one zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy.”

W sprawie I SA/Lu 280/20 sąd – kontrolując decyzję, w której odmówiono uchylenia decyzji ostatecznej we wznowionym postępowaniu – zauważył, że: „Terminy prawa materialnego, jakimi są terminy przedawnienia, zostały skorelowane z terminami, w których organ ma prawo do zakwestionowania rozliczenia podatkowego. W ten sposób ustawodawca zabezpieczył stabilność i pewność obrotu, nie pozbawiając równocześnie uprawnionych podmiotów do zgłoszenia roszczeń.”

Rozważania sądu w wyroku w sprawie I SA/Lu 284/20 dotyczyły przesłanki wznowienia, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej (wydanie decyzji przez pracownika podlegającego wyłączeniu) w połączeniu z przepisem przewidującym wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej). Sąd uznał, że „...wniosek o wznowienie postępowania podatkowego (...) jest jednym ze środków zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym. W następstwie zgodnie z art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej pracownik organu, który wydał decyzję objętą wznowieniem jest wyłączony od wydania decyzji po przeprowadzeniu wznowionego postępowania podatkowego.

W sprawie I SA/Lu 283/20 sąd omówił przesłankę wznowienia z art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej (decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie zostały uchylone, zmienione, wygaszone lub stwierdzono ich nieważność). Wskazał przy tym, że „Inna decyzja lub orzeczenie sądu, o których mowa w art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej, to taki akt administracyjny lub orzeczenie sądowe, które stanowią szeroko rozumianą podstawę prawną, a nie faktyczną wydania decyzji podatkowej. Oznacza to, że bez tej "innej decyzji lub orzeczenia sądu" nie byłoby podstaw do wydania decyzji podatkowej. Chodzi więc o rozstrzygnięcie jakiejś sprawy lub pojedynczej kwestii, zawartej w decyzji administracyjnej lub orzeczeniu sądowym, wydanej w odrębnej i samodzielnej sprawie podatkowej, w sytuacji, gdy albo w ogóle nie mogłaby być wydana decyzja podatkowa,

albo nie mogłaby być wydana decyzja określonej treści, bez stanu prawnego lub faktycznego ukształtowanego lub stwierdzonego wcześniejszym rozstrzygnięciem administracyjnym lub sądowym innej, odrębnej sprawy.”

Na gruncie przepisów o wznowieniu postępowania podatkowego sąd w sprawie I SA/Lu 119/20, I SA/Lu 121/20, I SA/Lu 122/20 i I SA/Lu 123/20 wskazywał, że „Biorąc pod uwagę treść art 240 § 1 Ordynacji podatkowej (zwłaszcza w zestawieniu z treścią art. 247 § 1 tej ustawy), pojęcia sprawy nie można przy tym utożsamiać z postępowaniem kończącym się wydaniem przez organ odwoławczy jakiegokolwiek decyzji ostatecznej. Decyzją ostateczną organ odwoławczy kończy bowiem postępowanie w sprawie, jeżeli utrzymuje w mocy decyzję organu pierwszej instancji, orzeka reformatoryjnie albo umarza postępowanie. Jeżeli natomiast organ odwoławczy wydaje decyzję kasacyjną, to wówczas, kończąc postępowanie odwoławcze, nie kończy sprawy, która dalej będzie rozpatrywana ponownie przez organ pierwszej instancji. W takiej sytuacji ustalenie, że wskazywana przez stronę decyzja w rzeczywistości nie kończyła sprawy, lecz była decyzją kasacyjną, powinno prowadzić do dalszych ustaleń, w szczególności do ustalenia, czy organ pierwszej instancji, ponownie rozpatrując sprawę wydał decyzję ostateczną kończącą postępowanie w sprawie, czy też ewentualnie taką decyzję wydał organ odwoławczy, rozpatrując sprawę na skutek odwołania od kolejnej decyzji organu pierwszej instancji. Badanie dopuszczalności wznowienia postępowania w zakresie ustalenia czy sprawa została zakończona decyzją ostateczną nie polega bowiem na ustaleniu, czy konkretna decyzja ostateczna kończyła sprawę, lecz na ustaleniu, czy w ogóle w sprawie została wydana decyzja ostateczna kończąca sprawę.” Pogląd ten został wyartykułowany na tle sprawy, w której wnioskujący o wznowienie postępowania wskazał wyłącznie na datę i znak decyzji organu pierwszej instancji, natomiast organ odwoławczy poprzestał na ustaleniu, że w wyniku rozpatrzenia odwołania od tej decyzji zapadło rozstrzygnięcie o charakterze kasatoryjnym.

W sprawach o sygnaturach I SA/Lu 108/20, I SA/Lu 109/20, I SA/Lu 110/20, I SA/Lu 111/20, I SA/Lu 115/20, I SA/Lu 116/20, I SA/Lu 117/20, I SA/Lu 118/20 sąd tłumaczył, że do przesłanek odmowy wszczęcia postępowania nadzwyczajnego na podstawie art. 247 Ordynacji podatkowej zaliczają się sytuacje, w których objęta żądaniem strony decyzja nie weszła do obrotu prawnego: „Z istoty postępowania o stwierdzenie nieważności wynika, że nie może ono dotyczyć decyzji, które nie

wywołują żadnych skutków prawnych, bo w dacie złożenia wniosku nie istnieją w obrocie prawnym. W przypadku złożenia żądania wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności takiej domniemanej decyzji, organ winien w związku z tym odmówić jego wszczęcia, z uwagi na brak przedmiotu tego postępowania.” Podobnie wypowiedział się sąd w sprawie o sygnaturze I SA/Lu 112/20: „...brak decyzji ostatecznej, do której można byłoby odnieść analizę ustawowych przesłanek stwierdzenia nieważności, stanowi jedną z negatywnych przesłanek do wszczęcia nadzwyczajnego postępowania podatkowego oczekiwanego przez podatnika.”

## **6. Sprawy zakresu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich**

Orzekając o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich sąd podkreślał, że przesłanki pozytywne odpowiedzialności członka zarządu za zaległości podatkowe spółki organ podatkowy jest obowiązany wykazać w każdej sprawie tego rodzaju, natomiast wykazanie przesłanek wyłączających odpowiedzialność obciąża osobę, która się na nie powołuje (I SA/Lu 220/20, I SA/Lu 259/20, I SA/Lu 290/20).

W wyrokach w sprawach I SA/Lu 724/19, I SA/Lu 725/19 sąd zwracał uwagę, że postępowanie wymiarowe prowadzone wobec spółki jest zupełnie odrębne od postępowania w przedmiocie odpowiedzialności osoby trzeciej, a ta nie ma możliwości podważania ustaleń dokonanych w postępowaniu prowadzonym uprzednio wobec spółki. W przypadku zobowiązań podatkowych powstających z mocy prawa (sprawy dotyczyły zaległości podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych) bez znaczenia pozostaje, kiedy wydano decyzję określającą wysokość zobowiązania. Wydanie takich deklaratoryjnych decyzji po zaprzestaniu pełnienia przez skarżącego funkcji prezesa zarządu spółki nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu o jego odpowiedzialności za zaległości podatkowe.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 704/19, sąd stwierdził, że: „Wprawdzie zaległości, za które skarżący ponosi odpowiedzialność, ujawniły się dopiero po wydaniu (...) decyzji zmieniających rozliczenie podatku VAT (...), jednak okoliczność ta w rozpoznawanej sprawie nie miała znaczenia, bowiem powstanie obciążających spółkę zobowiązań nastąpiło z mocy samego prawa w określonym czasowo momencie, zgodnie z art. 21 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Należy ściśle odróżnić moment

powstania zobowiązania podatkowego od momentu jego ujawnienia przed organami podatkowymi.”

W sprawie I SA/Lu 17/20 sąd dokonał analizy pojęcia „właściwego czasu” w kontekście sytuacji, gdy wniosek o upadłość zakończył się umorzeniem postępowania upadłościowego, to jest nie doprowadził do osiągnięcia jego celów. Sąd wyraził zapatrywanie, że w sytuacji, w której skarżący objął stanowisko członka zarządu już po złożeniu takiego wniosku przez spółkę oraz umorzeniu postępowania egzekucyjnego, to jakkolwiek nie miał obowiązku wniosku ponawiać, to jednak nie zwalnia go to od odpowiedzialności podatkowej. Sąd wskazał, że „...właściwy czas na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości spółki należy rozpatrywać z perspektywy terminów określonych w art. 21 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 u.p.u.n. przede wszystkim w tych przypadkach, w których nie doszło do jego złożenia, natomiast w sytuacji złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki właściwy czas na dokonanie takiej czynności podlega ocenie także z perspektywy skuteczności postępowania upadłościowego i jego efektywności. Wobec tego złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości spółki we właściwym czasie oznacza taki stan rzeczy, w którym jej wierzyciele zostaną zaspokojeni choćby w części.” Wskazując na cele postępowania egzekucyjnego sąd zaznaczył, że przesłanka wyłączająca odpowiedzialność, przewidziana w art. 116 § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej „ma (...) za zadanie uwolnić od odpowiedzialności podatkowej członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością tylko wówczas, gdy swoim postępowaniem należycie chronią interes prawny wierzyciela podatkowego”.

W sprawie I SA/Lu 470/19 podkreślono m.in., że odpowiedzialność solidarna wraz z podatnikiem nie jest zależna od istnienia (funkcjonowania) podatnika. To zaś oznacza, że zakończenie bytu prawnego spółki nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu o odpowiedzialności osoby trzeciej za jej zaległości podatkowe.

W wyrokach w sprawach I SA/Lu 259/20 oraz I SA/Lu 290/20 wskazano, że twierdzenia kwestionujące aktualność hipotek wpisanych do ksiąg wieczystych nie mogą podważyć oceny o bezskuteczności egzekucji z majątku spółki, zaś wierzyciel nie ma obowiązku czynienia ustaleń co do wygaśnięcia hipoteki czy też występowania z powództwem na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.



Wyrok w sprawie I SA/Lu 255/20 dotyczył decyzji umarzającej postępowanie w przedmiocie określenia odpowiedzialności lub uprawnień spadkobiercy za zobowiązania podatkowe spadkodawcy. Orzeczenie organu podatkowego zapadło po rozpatrzeniu wniosku zapisobiercy windykacyjnego, który uważał, że winien być traktowany w kontekście następstwa prawnego tak samo jak spadkobierca, w szczególności – że przysługują mu takie same uprawnienia. Rozstrzygnięcie sądu koncentrowało się na analizie prawnopodatkowej sytuacji spadkobiercy oraz zapisobiercy windykacyjnego w stanie prawnym sprzed 1 listopada 2018 r. (gdy do Ordynacji podatkowej wprowadzono przepis art. 97a § 1). Sąd dokonał porównania obu instytucji, zwracając uwagę na brak stosownych definicji w prawie podatkowym oraz wynikającą stąd konieczność odwołania się do regulacji prawa cywilnego. Podkreślił, że nabycie przez spadkobiercę jest sukcesją uniwersalną, podczas gdy przez zapisobiercę windykacyjnego – sukcesją szczególną. W omawianym wyroku wyrażono przekonanie, że wobec braku wyraźnych uregulowań Ordynacji podatkowej oraz różnic pomiędzy oboma rodzajami następstwa prawnego regulacji odnoszących się do spadkobierców (szczególnie art. 97 § 1 Ordynacji podatkowej) nie można stosować do zapisobierców windykacyjnych. Analizując działania ustawodawcy związane z wprowadzeniem zapisu windykacyjnego do porządku prawnego sąd doszedł też do wniosku, że ustawodawca świadomie nie zdecydował się na uregulowanie podatkowego następstwa takiego zapisobiercy.

## **7. Sprawy z zakresu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych**

Oddalając skargę w sprawie umorzenia zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług za czerwiec 2016 r. w sprawie o sygn. I SA/Lu 15/20 sąd podzielił pogląd organów zwracając uwagę na ich trafną konstatację, że wniosek przedsiębiorcy o udzielenie ulgi podatkowej podlega rozpatrzeniu nie tylko w kontekście przesłanek wynikających z art. 67b § 1 Ordynacji podatkowej, ale także w uwzględnieniu przesłanek określonych w art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Użyte w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej sformułowanie „z zastrzeżeniem art. 67b” nie oznacza bowiem wyłączenia w stosunku do osób

prowadzących działalność gospodarczą wymogu spełnienia przesłanek udzielenia ulg podatkowych określonych w art. 67a Ordynacji podatkowej, lecz tworzy swoistą koniunkcję przesłanek udzielenia ulg podatkowych. Użycie przez ustawodawcę w określonym przepisie sformułowania „z zastrzeżeniem” ma taki skutek, że treść normy prawnej odczytuje się przy uwzględnieniu treści innych przepisów, które mogą modyfikować zakres przepisu interpretowanego, modyfikacja może zawężyć albo rozszerzać zakres przepisu podstawowego, albo przepis ten wyłączać, zaś o tym, jaki jest skutek modyfikacji, przesądza konkretny przepis modyfikujący przepis podstawowy. W przypadku art. 67a i art. 67b Ordynacji podatkowej są one powiązane ze sobą w ten sposób, że przepis art. 67b Ordynacji podatkowej powinien być stosowany łącznie z art. 67a Ordynacji podatkowej, a więc przy uwzględnieniu zarówno rodzajów udzielanych ulg podatkowych określonych w trzech punktach art. 67a § 1, jak i przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

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

W sprawach I SA/Lu 541/19 i I SA/Lu 3/20 sąd wypowiedział się na temat momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranej dotacji. Zaprezentował stanowisko, zgodnie z którym obowiązek zwrotu kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem albo pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości należy wiązać z dniem otrzymania tych środków przez beneficjenta, wobec czego – stosownie do art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - przedawnia się on z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym beneficjent otrzymał środki z dotacji, zaś okolicznością, od której zależy początek biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych jest - stosownie do art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej - upływ terminu płatności. O ile zapłata podatku i jej termin należy do istoty zobowiązania podatkowego, zgodnie bowiem z art. 5 powołanej ustawy, zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego, o tyle obowiązek zwrotu kwot dotacji, o jakim mowa wyżej, należy traktować jako wyjątek od zasady, że dotacje mają charakter świadczeń bezzwrotnych. Stwierdzając przedawnienie obowiązku zwrotu dotacji nienależnie pobranych, sąd – uchylając

rozstrzygnięcia organów administracji – umorzył postępowania administracyjne w stosownym zakresie (w sprawie I SA/Lu 541/19 w części, w sprawie I SA/Lu 3/20 w całości).

W sprawie I SA/Lu 541/19 sąd w kontekście art. 5 ust. 7, art. 90 ust. 2b i ust. 3d ustawy o systemie oświaty uznał, że „...dotacje udzielane m.in. prowadzącemu przedszkole niepubliczne mogły być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, przy czym mogły być wykorzystane wyłącznie na m.in. wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego.” Zakwestionował przy tym finansowanie z dotacji wynagrodzenia osoby, która jedynie posiadała kwalifikacje pedagogiczne, natomiast z materiału dowodowego nie wynikało, aby pełniła funkcję nauczycielską, nie była też osobą prowadzącą placówkę.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 541/19 stwierdzono, że „...o uprawnieniu do dotacji rozstrzyga faktyczne uczęszczanie dziecka do przedszkola, nawet jeśli stwierdza się braki w odniesieniu do umów o świadczenie usług bądź kart zapisów. Jeśli więc, z jednej strony, dzieci nie uczestniczyły w zajęciach (...) dotacje należy uznać za pobrane nienależnie. Z drugiej zaś, jeśli faktycznie uczestniczyły w zajęciach nie można pobranej na nie dotacji zakwestionować, nawet w razie krótkotrwałej, przejściowej nieobecności. Inaczej jest, jeśli faktyczna obecność dziecka miała charakter zdarzenia jednostkowego (np. w celu oceny oferty usług przedszkola podczas tzw. dni otwartych), wówczas dotacja (...) nie przysługuje”.

Podobne zapatrywanie przedstawiono w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie I SA/Lu 34/20 gdzie sąd wyjaśnił, że „...Zestawienie art. 90 ust. 2b z ust. 3d u.s.o. prowadzi do wniosku, zgodnie z którym dotacja może być przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie zadania w odniesieniu do dziecka, które - co do zasady - uczęszcza do przedszkola, pomijając krótkotrwałe nieobecności z powodu choroby, zdarzeń losowych czy ze względu na kalendarz zajęć w placówce (np. ferie, wakacje). Przymiot taki niewątpliwie nie przysługuje dziecku, które przestało uczęszczać do przedszkola, bo rodzice podjęli taką decyzję. Nie jest przy tym istotne czy nadal obowiązuje umowa zawarta przez rodziców takiego dziecka z przedszkolem oraz kiedy faktycznie przedszkole uzyskało wiedzę o takiej decyzji rodziców. Ustawa o systemie oświaty

w powołanych przepisach wiąże bowiem dofinansowanie z realizacją zadań w zakresie kształcenia, wychowania czy opieki, które – z przyczyn oczywistych – nie mogą być wykonywane w stosunku do dziecka, które faktycznie przestało uczęszczać do przedszkola, nie bierze udziału w jego zajęciach.”

W sprawie I SA/Lu 730/19 sąd kontrolował decyzję, w której uznano za nienależnie pobraną dotację w części dotyczącej uczniów, spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą. W uzasadnieniu orzeczenia zwrócono uwagę na treść art. 16 ust. 8 i ust. 10 ustawy o systemie oświaty, a niedopełnienie wymogów wynikających z tych przepisów (w tym konkretnym przypadku chodziło o dołączenie do wniosku o zezwolenie na taki tryb nauki opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej) uznano za naruszenie prawa skutkujące pobraniem dotacji w sposób nienależny. Jak stwierdził sąd, to że „...decyzje dyrektora obydwu Szkół o zezwoleniu na spełnianie poza szkołą obowiązku szkolnego albo obowiązku nauki są ostateczne i nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego w postępowaniach nadzwyczajnych nie stanowi przeszkody do samodzielnej oceny przez organ dotujący w postępowaniu o zwrot dotacji okoliczności ich wydania oraz oceny nieistnienia przesłanek do zezwolenia przez dyrektora szkoły, będącej beneficjentem dotacji, na spełnianie przez uczniów obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Nie jest przy tym konieczne stwierdzenie, że istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji dyrektora szkoły.”

Rozważania w wyroku w sprawie I SA/Lu 34/20 koncentrowały się na sytuacji, w której dotacja otrzymana na część dzieci wykazanych w informacjach miesięcznych i rozliczeniu rocznym była nienależna, natomiast uprawniony do dotacji nie wykazał w tych informacjach wszystkich wychowanków spełniających kryteria. Sąd wywodził, że „...faktyczna liczba dzieci objętych realizowanym wychowaniem przedszkolnym jest bowiem rozstrzygająca, nawet jeżeli skarżący zaniżył ich liczbę w poszczególnych miesięcznych informacjach czy rocznym rozliczeniu. (...) Zatem organ, który weryfikuje wysokość pobranej dotacji, ma obowiązek - z jednej strony - pominąć tę liczbę dzieci wykazanych w miesięcznych informacjach czy rocznym rozliczeniu, które faktycznie do przedszkola nie uczęszczały, nie brały udziału w zajęciach oraz - z drugiej strony - uwzględnić liczbę dzieci faktycznie uczęszczających do przedszkola, ale pominiętych w składanych miesięcznych informacjach bądź rocznym rozliczeniu. Innymi słowy, kierując się prawdą obiektywną (art. 7 k.p.a.), organ był zobowiązany

do wyeliminowania wszystkich błędów skarżącego rzutujących na wysokość należnej dotacji, nie tylko tych korzystnych dla organu, ale także tych przemawiających na rzecz skarżącego.”

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

Sprawa I SA/Lu 727/19 dotyczyła sytuacji, w której w ramach zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej zobowiązany wskazywał na przedawnienie, a ten sam argument był już przez niego podnoszony w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Sąd uznał, że „...przepis art. 34 § 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.) pozbawia organ egzekucyjny możliwości merytorycznego badania zarzutu wniesionego w postępowaniu egzekucyjnym na podstawie art. 33 § 1 u.p.e.a., jeśli kwestia ta jest lub była już przedmiotem rozpoznania w innym postępowaniu dotyczącym tego samego obowiązku. Stwierdzenie, że taka okoliczność miała miejsce obliuguje organ egzekucyjny do wydania postanowienia nie o nieuwzględnieniu zgłoszonego zarzutu, lecz o stwierdzeniu jego niedopuszczalności.”

W wyroku w sprawie I SA/Lu 676/19 sąd analizował pojęcie „czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek” w kontekście zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 24 ust. 5b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W uzasadnieniu tego orzeczenia wyjaśniono, że „...nie można wykluczać uznania za taką czynność wydania decyzji administracyjnej. Należy dodać, że aby uznać czynność za zmierzającą do wyegzekwowania obowiązku, musi ona zawierać konkretyzację tego obowiązku. Nie wystarczy zatem, że rozstrzyga ona o obowiązku uiszczania składek co do zasady, ale powinna wskazywać kwotę tych składek. Nie można bowiem mówić, że orzeczenie zmierza do wyegzekwowania obowiązku, którego dokładna treść (wysokość składek) nie jest ustalona i z tego orzeczenia nie wynika.” W omawianym przypadku sąd uznał, że czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności nie jest decyzja, która ogranicza się do wskazania okresów podlegania składkom i nie wskazuje konkretnych kwot należności.

Odmienne zapatrywanie na tle art. 24 ust. 5b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przedstawiono w uzasadnieniu wyroku w sprawie I SA/Lu 44/20. Skład orzekający w tej sprawie uznał, że „...zdarzenie, które powoduje zawieszenie biegu

terminu przedawnienia należności z tytułu składek musi mieć miejsce w toku postępowania egzekucyjnego, albo nieuchronnie prowadzić do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, skoro zawieszenie biegu terminu przedawnienia nie może zakończyć się inaczej niż na skutek zakończenia postępowania egzekucyjnego. Takim zdarzeniem nie jest z pewnością ani wydanie ani doręczenie decyzji, ponieważ ma miejsce przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, a samo wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie jest nieuchronnym następstwem wydania decyzji”.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 44/20 sąd uznał za niekonstytucyjny przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem. W tym zakresie odwołał się do orzeczenia i rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 40/12, stwierdzającego niezgodność z ustawą zasadniczą art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej.

Rozważania w sprawie I SA/Lu 352/20 dotyczyły ciężaru dowodu w przypadku obowiązku opłat za parkowanie na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Sąd wyraził pogląd, że „...w takich przypadkach stosuje się domniemanie faktyczne, zgodnie, z którym za zobowiązanego uważa się właściciela lub współwłaściciela pojazdu do chwili, gdy ten zwolni się z obowiązku wskazując faktycznego użytkownika samochodu (...) to na właścicielu pojazdu spoczywa ciężar udowodnienia faktu, z którego wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne (...) dla zwolnienia się z obowiązku konieczne jest wskazanie konkretnej osoby i wszystkich jej danych w sposób umożliwiający skuteczne wyegzekwowanie należności”.

W sprawie I SA/Lu 735/19 sąd wypowiedział się na temat sukcesji obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej za postój pojazdu na podstawie art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W uzasadnieniu wywiedziono, że „...do opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdu na terenie strefy płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty za parkowanie przewidzianej w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych ma odpowiednie zastosowanie art. 97 § 1 Ordynacji podatkowej mówiący o tym, że spadkobiercy podatnika, z zastrzeżeniem § 2, przejmują przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy”.

Wyrok w sprawie I SA/Lu 382/20 dotyczył prawidłowości ustalenia opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej w kontekście zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 31/14. Sąd wyjaśnił, że „...do organów należy określenie, czy ustalone koszty egzekucyjne na podstawie stawek procentowych wskazanych między innymi w art 64 § 1 pkt 4 i art. 64 § 6 u.p.e.a. przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, a jeśli nie, to w jakim zakresie należy dokonać ich miarkowania z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2), tak aby stosowanie tych przepisów nie nasuwało wątpliwości co do zgodności z Konstytucją w świetle wyroku Trybunału”. Dodatkowo w uzasadnieniu wskazano, że „...art. 64 § 7 u.p.e.a. stanowił, że jeżeli wysokość opłaty egzekucyjnej jest określona stosunkowo do egzekwowanej lub pobranej należności pieniężnej, w podstawie obliczenia opłaty uwzględnia się również odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, przypadające w dniu powstania obowiązku uiszczenia opłaty, jednak (...) opłatą egzekucyjną, o której mowa w tym przepisie, jest każda z opłat wymienionych w art. 64 § 1 u.p.e.a., nie jest nią natomiast opłata manipulacyjna. (...) Przepis art. 64 § 7 u.p.e.a. nie mógł zatem stanowić podstawy prawnej dla doliczenia odsetek do podstawy ustalenia opłaty manipulacyjnej”.

W sprawie I SA/Lu 797/19 sąd wypowiedział się w przedmiocie abonamentu radiowo-telewizyjnego i stwierdził, że „...zarejestrowanie odbiornika bez późniejszego jego wyrejestrowania przesądza o obowiązku uiszczania opłat abonamentowych”. Dokonując analizy przepisów abonamentowych poczynawszy od 1960 r. sąd uznał, że „...zarejestrowanie odbiornika pod rządami ustawy o radiofonii i telewizji, czy którejkolwiek późniejszej ustawy bez jego późniejszego wyrejestrowania, stanowi wystarczającą przesłankę istnienia wynikającego z ustawy obowiązku uiszczania opłat za jego używanie (...), który podlega egzekwowaniu w trybie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym.” Sąd uznał jednocześnie, że egzekucja tego rodzaju należności wymaga doręczenia zobowiązanemu upomnienia. Wskazał na treść § 2 rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia i stwierdził, że opłata abonamentowa zalicza się do należności pieniężnych powstałych z mocy prawa, ale zwolnienie z obowiązku doręczenia upomnienia ograniczono przesłanką określenia wysokości należności w ostatecznym orzeczeniu.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 712/19 zwrócono uwagę na subsydiarny charakter skargi na czynności egzekucyjne. Sąd wyjaśniał, że „...skarga na czynności egzekucyjne służy wyłącznie na czynności o charakterze wykonawczym i tylko takie, które nie mogą być zaskarżone innym środkiem prawnym przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zarzuty, zażalenie, wyłączenie spod egzekucji). Nie jest natomiast środkiem, którym można zwalczać czynności procesowe organu rozstrzygające o uprawnieniach i obowiązkach uczestników postępowania. (...) W szczególności omawiana skarga nie może stanowić konkurencyjnego środka w stosunku do zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej”.

W wyrokach wydanych w sprawach I SA/Lu 249/20 oraz I SA/Lu 250/20 sąd wskazał, iż „...stanowisko organu, że w sytuacji kiedy nie toczy się już postępowanie egzekucyjne, zakończone postanowieniem o jego umorzeniu, bezprzedmiotowe stają się wszelkie postępowania wszczęte w ramach prowadzonej egzekucji, jest za bardzo uogólnione. W niektórych bowiem przypadkach konieczne jest ostateczne rozstrzygnięcie, czy czynności dokonywane w toku egzekucji, w razie ich zaskarżenia, były prawidłowe.” Zdaniem sądu umorzenie postępowania egzekucyjnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania zażaleniowego, dotyczącego prawidłowości postanowień w przedmiocie przybicia oraz przyznania własności.

Oddalając skargę w sprawie I SA/Lu 768/19 sąd podkreślił, że sama świadomość wierzyciela, że zgodnie z prawem zobowiązany może zaoferować zabezpieczenie i w związku z tym złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji nie daje podstawy do wymagania od wierzyciela, aby uznawał, że do czasu złożenia skargi do sądu administracyjnego nie można stwierdzić, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku, dlatego błędny jest pogląd strony skarżącej, zgodnie z którym wierzyciel powinien wstrzymać się z egzekucją wierzytelności wynikającej z ostatecznej decyzji administracyjnej przez czas, w jakim podatnik zachowuje prawo do wniesienia skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego. Stanowisko to jest przede wszystkim sprzeczne z treścią art. 239e Ordynacji podatkowej, z którego wyraźnie wynika, że przeszkodą w wykonaniu ostatecznej decyzji jest wyłącznie wstrzymanie jej wykonania. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej wymaga zaś wydania postanowienia, o którym mowa w art. 239f § 4 Ordynacji podatkowej, do czego w sprawie niniejszej nie doszło.



W sprawie I SA/Lu 447/20 sąd uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji w przedmiocie umorzenia kosztów egzekucyjnych i wskazał, że brak jest po stronie organu egzekucyjnego uprawnienia do jednoczesnego rozstrzygnięcia o żądaniu w przedmiocie umorzenia kosztów egzekucyjnych, o wysokości kosztów egzekucyjnych oraz o podmiocie zobowiązanym do ich poniesienia. Przesądzenie sporu z organem egzekucyjnym nie tylko o wysokość kosztów egzekucyjnych, ale również w kwestii tego czy właśnie zobowiązany ma je ponieść, zastrzeżone jest bowiem dla odrębnego, incydentalnego trybu, o którym stanowi art. 64c § 6a, § 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.) a z okoliczności sprawy nie wynika aby został on wyczerpany. W konsekwencji w realiach rozpoznawanej sprawy organ egzekucyjny i organ nadzoru podjęły rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych we wskazanej w zaskarżonym postanowieniu wysokości, w okolicznościach, w których nie zaistniały jeszcze przesłanki do stwierdzenia, że obowiązek ich poniesienia spoczywa na skarżącej, oraz nie została przesądzona ich wysokość. Z punktu widzenia wewnętrznej systematyki ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, instytucji umorzenia kosztów egzekucyjnych przewidzianej w art. 64e § 1, § 2 u.p.e.a. nie można stosować w oderwaniu od pozostałych przepisów zawartych w omawianej ustawie, a w tym konkretnym przypadku z pominięciem art. 64c § 6a, § 7 u.p.e.a. Już sama kolejność tych regulacji wskazuje na określony przez ustawodawcę porządek rozstrzygnięcia poszczególnych zagadnień - najpierw kto i w jakiej wysokości ponosi koszty egzekucyjne (w myśl art. 64c u.p.e.a.), a później czy można je umorzyć i pod jakimi warunkami (według art. 64e u.p.e.a.).

Uchylając zaskarżone postanowienie w sprawie I SA/Lu 301/20 w przedmiocie obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi sąd wyraził stanowisko, że w świetle argumentacji sformułowanej w wyroku TK o sygn. SK 31/14, zawarte w zaskarżonym postanowieniu rozstrzygnięcie o kosztach egzekucyjnych należy ocenić jako naruszające art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji, wyrażającymi zasady określoności, proporcjonalności i adekwatności przepisów prawa nakładających na jednostki ciężary publicznoprawne. Ustalenie wysokości kosztów egzekucyjnych odbyło się bowiem z pominięciem zależności między wysokością kosztów egzekucyjnych a uzasadnionym nakładem pracy organu egzekucyjnego.

Podobnie uchylając zaskarżone postanowienie wraz z postanowieniem je poprzedzającym w sprawie I SA/Lu 717/19 sąd wyraził pogląd, że nieuchylenie (zakresowe stwierdzenie niekonstytucyjności) przez Trybunał Konstytucyjny przepisu, który nie określa kwotowo maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej i opłaty za czynność egzekucyjną, nie daje podstaw do ich określania w drodze wykładni dokonywanej przez organy administracji publicznej, czy sąd administracyjny. Nie zrobił tego również Trybunał Konstytucyjny, uznając, że przekracza to jego kompetencje. Ewentualna modyfikacja zakwestionowanej normy prawnej powinna zatem nastąpić w drodze wyraźnego aktu prawotwórczego, podjętego przez upoważnione do tego organy.

### **10. Sprawy dotyczące wglądu do dokumentów wyłączonych z akt organu**

W przedmiocie prawa strony do wglądu do dokumentów wyłączonych z akt sąd orzekał w sprawach: I SA/Lu 499/19, I SA/Lu 731/19, I SA/Lu 333/20, I SA/Lu 334/20, I SA/Lu 428/20, I SA/Lu 429/20, I SA/Lu 452/20.

W wymienionych sprawach sąd odnosił się do ograniczenia prawa strony do wglądu do akt sprawy ze względu na przesłankę interesu publicznego, zwracając przy tym uwagę na specyfikę postępowania kontrolnego. W większości uzasadnień zaznaczano, że przedmiotem kontroli sądu jest prawidłowość oceny przesłanki wyłączenia oraz czym organ kierował się, ograniczając dostęp, jaki interes publiczny jest chroniony. Sąd wskazywał też, że uzasadnieniem ograniczenia dostępu do akt jest ochrona danych objętych tajemnicą skarbową, identyfikujących podatników niezwiązanych ze sprawą. Interesem publicznym jest w takim wypadku dobro osób trzecich, jego ochrona realizuje zasadę zaufania do organów podatkowych.

Sąd argumentował – nawiązując do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – że prawo podatnika do obrony nie ma charakteru absolutnego, bowiem cele leżące w interesie ogólnym mogą uzasadniać ograniczenie tego dostępu. W kilku sprawach akcentowano też, że udostępnienie dokumentów w formie zanonimizowanej nie narusza prawa do obrony, gdyż pomimo częściowego utajnienia ich treści pozostają czytelne, dają podstawy do sformułowania stanowiska strony (I SA/Lu 334/20, I SA/Lu 428/20, I SA/Lu 429/20). W niektórych sprawach (I SA/Lu 333/20, I SA/Lu 334/20, I SA/Lu 428/20, I SA/Lu 429/20, I SA/Lu 452/20) sąd wskazywał również, że wniosek o umożliwienie zapoznania się z dokumentami nie jest wnioskiem, który może zostać uwzględniony w postępowaniu sądowym.

## 11. Sprawy z zakresu kosztów postępowania podatkowego

Sprawy I SA/Lu 661/19 oraz I SA/Lu 740/19 dotyczyły kosztów postępowania podatkowego, związanych z przeprowadzeniem dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia wartości budowli. Sąd w sprawie I SA/Lu 661/19 uznał, że skoro poprawność ustalenia tej wartości była już weryfikowana (w ramach kontroli decyzji określającej podatek od nieruchomości), to brak podstaw do kwestionowania rzetelności opinii na etapie ustalania kosztów postępowania. Sąd stwierdził nadto, że skoro na mocy art. 265 § 1 Ordynacji podatkowej należności biegłych ustala się zgodnie z ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a art. 89 ust. 1 – 3 tej ustawy uzależnia wynagrodzenie biegłego od kwalifikacji, czasu i nakładu pracy, to koszty opinii nie mogą być oderwane od rzeczywistego wysiłku, jaki należało poświęcić na jej wykonanie. Sąd przyjął, że „organ podatkowy nie może bezkrytycznie przyjmować rachunków wystawionych przez biegłego za sporządzenie opinii, lecz jest zobligowany do ich sprawdzenia, uwzględniając: kwalifikacje biegłego, potrzebny do wydania opinii nakład pracy i poświęcony czas, a także wydatki niezbędne do wykonania zleconej pracy, czemu powinien dać wyraz w uzasadnieniu postanowienia w sprawie obciążenia strony kosztami postępowania podatkowego.”

W sprawie I SA/Lu 740/19, w której decyzja biegłego w kilku postępowaniach podatkowych nie podlegała wcześniej kontroli sądowej, sąd zauważył, że: „Nie może być (...) tak, że w jednym z rozstrzygnięć administracyjnych opinia biegłego jest oceniana jako nieprzydatna dla rozstrzygnięcia sprawy, w innej zaś (wszczętej na tej samej podstawie faktycznej i prawnej) jako rzetelna i miarodajna dla ustaleń faktycznych i dokonanych ocen. Jedna z wielu wszczętych równolegle spraw nie może być też pretekstem do obciążenia strony kosztami wspólnymi dla nich wszystkich...”.

W wyroku w sprawie I SA/Lu 296/20 wyrażony został pogląd, że prokurent, który stawił się na wezwanie organu skierowane do reprezentowanej przez niego spółki nie jest uprawniony, by we własnym imieniu i na własną rzecz występować o zwrot kosztów stawiennictwa, skoro przed organem działał w imieniu i na rzecz spółki. Organ w ocenie sądu winien był odmówić wszczęcia postępowania, a nie orzekać merytorycznie (odmawiać zwrotu kosztów). Sąd uchylając zaskarżone postanowienie umorzył postępowanie w sprawie zwrotu kosztów, to jest postępowanie prowadzone przed organem podatkowym, korzystając z regulacji art. 145 § 3 p.p.s.a.

## 12. Inne sprawy z zakresu prawa podatkowego

W sprawach I SA/Lu 553/19 oraz I SA/Lu 554/19 skargi dotyczyły postanowień odmawiających wydania zaświadczenia stwierdzającego wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn z powodu przedawnienia. Sąd ocenił, że określenie użyte w art. 19 ust. 6 ustawy o podatku od spadków i darowizn "zobowiązanie podatkowe wygasło wskutek przedawnienia" obejmuje także przypadki, w których zobowiązanie podatkowe nie powstało wskutek niedoręczenia w terminie określonym w art. 68 § 1 i § 2 pkt 1 i 2 Ordynacji podatkowej decyzji ustalającej to zobowiązanie. W innym wypadku niemożliwe byłoby przedstawienie zaświadczenia, wymaganego zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy o podatku od spadków i darowizn dla celów dokonania czynności notarialnej.

W sprawie I SA/Lu 263/20 sąd przyjął, że postępowanie przygotowawcze (w fazie in rem) dotyczące popełnienia przez urzędników organu prowadzących kontrolę podatkową i postępowanie podatkowe przestępstwa przekroczenia uprawnień i poświadczenia nieprawdy nie stanowi zagadnienia wstępnego wobec postępowania, dotyczącego przestrzegania przepisów prawa podatkowego w podatku akcyzowym. Sąd zwracał uwagę, że zagadnienie wstępne powinno mieć charakter materialny, podkreślał też odmiennosc celów postępowania karnego i podatkowego.

W sprawie I SA/Lu 427/20 sąd stwierdził nieważność postanowienia, dotyczącego zażalenia na postanowienie w przedmiocie połączenia postępowań kontrolnych, prowadzonych wobec tego samego podatnika. Sąd motywował, że art. 166 § 1 Ordynacji podatkowej daje podstawę do połączenia kilku spraw, dotyczących więcej niż jednej strony (współuczestnictwo formalne) – i na postanowienie dotyczące takiego przypadku ustawa przewiduje zażalenie (art. 166 § 2 Ordynacji podatkowej). Unormowanie to nie dotyczy łączenia spraw prowadzonych wobec jednej strony. Jeśli zatem organ połączył postępowania dotyczące jednej strony, zażalenie na takie postanowienie nie przysługuje, ponieważ art. 166 § 2 Ordynacji podatkowej nie dotyczy tego rodzaju rozstrzygnięć, możliwości zaskarżenia nie przewiduje też żaden inny przepis ustawy. W konsekwencji organ odwoławczy nie miał podstawy prawnej do rozpatrzenia takiego zażalenia, winien był stwierdzić jego niedopuszczalność.

W wyrokach w sprawach I SA/Lu 88/20 i I SA/Lu 90/20 sąd podkreślił, że prawidłowość wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego i egzekucji (w tym ich ewentualnej przedwczesności), jak też zajęcia rachunku bankowego zobowiązanego i wyegzekwowania należności wynikającej z treści decyzji ostatecznej wykraczają poza granice spraw, dotyczących odmowy przyjęcia zabezpieczenia. Uznał też, że skoro w dacie złożenia wniosku o zabezpieczenie egzekucja administracyjna była zakończona, a wierzyciel został w pełni zaspokojony, możliwość zastosowania instytucji zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego jest wykluczona. Zabezpieczenie ma gwarantować pokrycie należności podatkowej i odsetek, a zatem jeśli wierzyciel otrzymał należność podatkową i należności uboczne, cel zabezpieczenia już został zrealizowany. W konsekwencji uznania za prawidłowe odmów przyjęcia zabezpieczenia sąd oddalił również skargi na postanowienia odmawiające wstrzymania wykonania decyzji ostatecznych (sprawy I SA/Lu 87/20, I SA/Lu 89/20). Na marginesie rozważań w tych sprawach zaznaczono, że obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego nie dotyczy postępowań, kończących się wydaniem postanowienia, albowiem art. 219 Ordynacji podatkowej nie nakazuje odpowiedniego stosowania art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.

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

W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie II SA/Lu 61/20 sąd wyraził intersujący pogląd w kwestii udziału organizacji ekologicznej w postępowaniach w sprawie pozwolenia na budowę. Sąd podkreślił, że w stanie prawnym obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r. art. 28 ust. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”) zawierał następujące zdanie: „W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 ustawy, o której mowa w zdaniu pierwszym”. Nie budziło wówczas wątpliwości, z uwagi na treść art. 44 ust. 2 z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm., dalej: „ustawa środowiskowa”), że organizacji ekologicznej służyło prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (gdy było to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji), także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji, przy czym wniesienie odwołania traktowane było na równi ze zgłoszeniem chęci

uczestniczenia w takim postępowaniu. W związku z tym dopuszczenie tej organizacji do udziału w postępowaniu odwoławczym nie wymagało odrębnego postanowienia w tym zakresie.

W wyniku nowelizacji Prawa budowlanego dokonanej ustawą z 20 lutego 2015 r. (Dz. U. poz. 443) zostało skreślone zdanie 2 art. 28 ust. 4 ustawy. Nie oznacza to jednak, że wobec opisanej nowelizacji ustawy Prawo budowlane, organizacji społecznej, w tym organizacji ekologicznej, służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa tylko wówczas, jeżeli brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (odmiennie zob. Prawo budowlane. Komentarz, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, SIP LEX, nr 26). Brak możliwości odpowiedniego stosowania art. 44 ust. 2 ustawy środowiskowej uniemożliwia skuteczne zaskarżenie przez omawianą organizację decyzji organu pierwszej instancji o pozwoleniu na budowę, jeśli organizacja ta nie złożyła jednocześnie wniosku o dopuszczenie jej do udziału, który winien być rozpoznany na zasadach określonych w art. 31 k.p.a. W razie zatem złożenia przez organizację społeczną wraz z odwołaniem od takiej decyzji wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, obowiązkiem organu odwoławczego jest w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie tego wniosku, to jest ocena, czy uwzględnienie tego wniosku jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i czy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 in fine k.p.a.), a w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku – rozpoznanie odwołania.

Sąd podkreślił, że przeciwne stanowisko pozostawałoby w sprzeczności z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE. L 26 z 28 stycznia 2012 r., s. 1), który nakazuje państwom członkowskim ustanowienie w krajowym porządku prawnym norm zapewniających członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedur odwoławczych oraz art. 9 ust. 2 Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706), zgodnie z którym członkowie zainteresowanej społeczności mają mieć zapewniony dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym organem.

W sprawie II SA/Lu 246/20 sąd zajął stanowisko odnośnie do budzącego wiele sporów w orzecznictwie i w doktrynie zagadnienia wykładni pojęcia „zabudowy zagrodowej”. Zdaniem sądu, współczesny charakter gospodarki rolnej powoduje utratę aktualności tradycyjnego rozumienia pojęcia zagrody. Obiekty wielkogabarytowe, jak np. silosy czy budynki inwentarskie o dużej obsadzie znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody o tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych.

W ocenie sądu, nie istnieją aktualnie powody, aby pojęcie zagrody rozumianej jako zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego ograniczać do pojęcia podwórza lub obejścia, na którym przede wszystkim znajduje się budynek o charakterze mieszkalnym. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody, niemniej jednak istotne jest to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda. Podkreślenia, zdaniem sądu, wymaga, że wiązanie pojęcia "zabudowy zagrodowej" wyłącznie z siedliskiem czy działką siedliskową nie znajduje uzasadnienia normatywnego. Należy bowiem zwrócić uwagę na wykładnię celowościową art. 61 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm., dalej: u.p.z.p.), którego zadaniem jest w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umożliwienie rolnikom posiadającym duże gospodarstwa rolne wydzielenie obszaru przeznaczonego pod budownictwo zagrodowe, czyli wchodzące w skład gospodarstwa, które może mieć charakter rozproszony. Nie sposób bowiem postrzegać współczesnego gospodarstwa rolnego jako archaicznej zagrody, w której budynek mieszkalny otoczony jest budynkami gospodarczymi zlokalizowanymi na jednej działce czy podwórzu. Pojęcie „budownictwa zagrodowego” użyte w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. musi być rozumiane w znaczeniu funkcjonalnym, tj. obejmować swym zakresem, inwestycje zagrodowe, które są organizacyjnie powiązane w ramach jednego gospodarstwa, dopuszczając ich rozproszenie przestrzenne.

Orzecznictwo sądowe nieczęsto zajmuje się problemem „rozpoczęcia robót budowlanych”, mającego niebagatelne znaczenie chociażby w kwestii obarczenia inwestora odpowiedzialnością za popełnienie samowoli budowlanej. Tym bardziej warte

odnotowania jest stanowisko wyrażone w sprawie II SA/Lu 510/19, w której sąd uznał, że niwelacja terenu nie zawsze oznacza rozpoczęcie budowy. Przepis art. 41 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego stanowi, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy (ust. 1), zaś pracami przygotowawczymi są: 1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie; 2) wykonanie niwelacji terenu; 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów; 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy (ust. 2). Sąd podkreślił, że w przepisie mowa jest o podjęciu „prac przygotowawczych”, na które składa się zbiór określonych czynności, które łącznie powinny być ukierunkowane na realizację zamierzonej inwestycji. Wykonywanie niektórych z tych czynności nie musi natomiast w każdym wypadku świadczyć o rozpoczęciu budowy, dotyczy to w szczególności niwelowania terenu. Brak jest przesłanek do uznania za rozpoczęcie budowy wykonania przez właściciela nieruchomości określonych prac geodezyjnych lub wykonywanie niwelacji terenu itp., jeżeli nie jest to wyraźnie połączone z przystąpieniem do realizacji inwestycji budowlanej, objętej reglamentacją organów państwowych. Niwelacja, czyli wyrównanie terenu, może bowiem służyć różnym formom zagospodarowania i wykorzystywania działki i jako taka zasadniczo nie podlega reglamentacji organów architektoniczno-budowlanych ani nadzoru budowlanego (o ile nie powoduje negatywnych skutków dla działek sąsiednich, w tym w zakresie odprowadzania wód opadowych). Również to, że zniwelowany teren może następnie służyć prowadzeniu na nim robót budowlanych, nie oznacza, że niwelacja pozostawała w koniecznym związku z tymi robotami, skoro zniwelowany teren mógł być wykorzystywany także w inny, celowy sposób.

W sprawie II SA/Lu 443/20 sąd zwrócił uwagę na kluczowe kwestie determinujące sposób wykładni i zastosowania art. 81c Prawa budowlanego. W ocenie sądu, sposób sformułowania przesłanek z art. 81c ust. 2 wskazuje, że nałożenie obowiązku przedłożenia ocen technicznych na inwestora może odnosić się wyłącznie do takich sytuacji, w których organy nadzoru budowlanego, których pracownicy z założenia powinni dysponować wysoką wiedzą techniczną w zakresie budownictwa, nie są w stanie dokonać samodzielnie odpowiednich ustaleń faktycznych i ocen oraz muszą w tym zakresie zasięgnąć pomocy z zewnątrz. Z uwagi na użycie w powołanym przepisie nieostrych pojęć „uzasadnione wątpliwości” oraz „odpowiednie ekspertyzy” zarówno określenie zakresu żądanej przez organ oceny technicznej, czy ekspertyzy, jak również uzasadnienie podjętych działań w trybie powołanego przepisu musi być



oparte na szczegółowej analizie stanu faktycznego konkretnej sprawy i wymaga wyczerpującego uzasadnienia. Nadzór budowlany to fachowy pion administracji publicznej, który co do zasady ewentualne wątpliwości powinien rozstrzygać we własnym zakresie, w ramach swoich kompetencji. Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków nadzoru budowlanego należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Zatem art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, który faktycznie przerzuca koszty sporządzenia ekspertyzy na stronę, powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organ nadzoru budowlanego nie są w stanie przy użyciu posiadanej wiedzy i środków, którymi dysponują rozstrzygnąć powstałych wątpliwości. Dlatego też za skorzystaniem z rozwiązania zawartego w art. 81c ust. 2 muszą przemawiać nie jakiegokolwiek wątpliwości, ale muszą to być wątpliwości uzasadnione, a ponadto organ powinien precyzyjnie wskazać, jaką ekspertyzę i w jakim zakresie strona ma przedłożyć. Przepis art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego daje zatem organowi uprawnienie do nałożenia obowiązku dostarczenia ocen technicznych lub ekspertyz, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości, a więc nie jakiegokolwiek wątpliwości, ale o charakterze kwalifikowanym. Przepis ten ma charakter szczególny, gdyż stanowi podstawę prawną do nałożenia na stronę określonych obowiązków, w tym także finansowych, a w związku z tym nie można dokonywać jego wykładni rozszerzającej. Stąd też organ, wydając postanowienie na podstawie art. 81c ust. 2, zobowiązany jest wykazać istnienie uzasadnionych wątpliwości, czyli wykazać spełnienie ustawowej przesłanki w danym konkretnym stanie faktycznym.

Z kolei w sprawach II SA/Lu 63/20 oraz II SA/Lu 654/19 Sąd dokonał wykładni art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego. W pierwszej z nich wskazał, że w świetle tego przepisu sam fakt nieużytkowania obiektu budowlanego nie jest jeszcze wystarczający do nakazania jego rozbiórki. Przed wydaniem decyzji rozbiórkowej organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w toku którego winien ustalić, czy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ma zamiar przez remont, odbudowę lub wykończenie danego obiektu przywrócić go do stanu technicznego zgodnego z przepisami prawa budowlanego. Ewentualne orzeczenie przez organ nadzoru budowlanego nakazu rozbiórki musi więc zostać poprzedzone postępowaniem, w którym ustalenia wymaga nie tylko stan techniczny

obiektu budowlanego, lecz także to, czy jego właściciel ma zamiar podjąć działania zmierzające do wykonania prac remontowych, wykończeniowych bądź zmierzających do odbudowy obiektu. W sytuacji, gdy właściciel wskazuje, że może podjąć takie prace, a zarazem organy stwierdziły, iż budynek nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, brak jest zasadniczo podstaw do wydania nakazu rozbiórki. Sąd podkreślił, że zawarte w tym przepisie sformułowanie, że obiekt budowlany „nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia”, odnosi się do obiektywnej niemożności przeprowadzenia remontu, odbudowy lub wykończenia obiektu oraz do braku zamiaru właściciela doprowadzenia go do stanu zgodnego z prawem. Oznacza to, że zanim organ nadzoru budowlanego orzeknie o potrzebie rozbiórki danego obiektu budowlanego, powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, którego celem jest również ustalenie, czy i ewentualnie w jaki sposób właściciel obiektu budowlanego ma zamiar usunąć istniejące naruszenia porządku prawnego.

W drugiej z przytoczonych spraw sąd uznał, że w art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego nie ma mowy o ustalaniu osób winnych złego stanu technicznego obiektu budowlanego. Jest to tym bardziej zasadne, jeśli uwzględni się cel tego przepisu, jakim jest dążenie do likwidacji obiektów budowlanych, których stan techniczny nie pozwala na racjonalne korzystanie (obiekt nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia). W interesie publicznym leży rozbiórka takiego obiektu, w możliwie szybkim czasie. Sprzeczne z interesem publicznym byłoby uzależnianie wydania nakazu rozbiórki od ustalenia, kto doprowadził do złego stanu obiektu, jeżeli wymagałoby to prowadzenia długotrwałego postępowania. W związku z tym ustalenie osoby odpowiedzialnej nie ma znaczenia dla wskazania osób, na które nakładany jest w trybie art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego nakaz rozbiórki, ponieważ nie wynika to ani z wykładni językowej, ani funkcjonalnej tego przepisu. Ustalenie osoby odpowiedzialnej może mieć natomiast znaczenie dla ewentualnych rozliczeń kosztów wykonania nakazu rozbiórki i ewentualnych sporów prawnych na tym tle, które to spory należą jednak do zakresu kognicji sądów powszechnych, a nie administracyjnych. Sąd zaznaczył, że unormowania zawarte w Prawie budowlanym nie uzależniają możliwości orzeczenia rozbiórki na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy od tego, czy właściciel jest odpowiedzialny za doprowadzenie do złego stanu technicznego obiektu budowlanego, ale jedynie od tego, czy dany obiekt jest w stanie nie nadającym się do remontu, odbudowy lub wykończenia - niezależnie od tego, czy właściciel miał jakikolwiek wpływ na zaistniały stan obiektu. Jeżeli zły stan techniczny został spowodowany przez osoby

trzecie, właściciel może, korzystając z przysługujących mu uprawnień, na drodze postępowania cywilnego dochodzić od nich stosownych roszczeń, co jednak nie zwalnia go z obowiązków wynikających z Prawa budowlanego.

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

Tradycyjnie w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wiele uwagi poświęcono wykładni norm prawnych zawartych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na uwagę zasługuje zwłaszcza stanowisko sądu wyrażone w sprawie II SA/Lu 267/20, w której wskazano, że usytuowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, położonych w bezpośrednim sąsiedztwie elektrociepłowni, a także obiektów związanych z produkcją (i uzupełniających je obiektów magazynowo-biurowych) nie tworzyłoby harmonijnej całości ani funkcjonalnej, ani społeczno-gospodarczej, ani środowiskowej, ani kompozycyjno-estetycznej, przez co w sposób niezaprzeczalny pogwałciłoby ład przestrzenny na analizowanym terenie. Według sądu, oceny tej nie zmienia istnienie na jednej nieruchomości położonej w obszarze analizowanym zwartej zabudowy wielorodzinnej. Sąd stwierdził, że organy, badając relacje pomiędzy działką będącą przedmiotem wniosku a działkami sąsiednimi, nie mogą analizować kwestii związanych z kontynuacją funkcji jednostkowo, tj. w odniesieniu do tylko jednej zabudowy. W tego typu przypadkach należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość. To stanowisko jest w pełni aktualne zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z planem realizacji inwestycji o zupełnie innej funkcji niż funkcja zastana na analizowanym obszarze, tj. funkcja przemysłowa.

Zdaniem sądu, założenie, że istnienie na obszarze typowo przemysłowym enklawy w postaci nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi determinuje dopuszczalność lokalizowania tego samego rodzaju zabudowy na działkach wnioskodawcy jest jednostronne i oderwane od istoty idei dobrego sąsiedztwa, stanowiącego jeden z głównych gwarantów ładu przestrzennego. Potencjalna przyszła zabudowa na obszarze analizowanym powinna uzupełniać zabudowę dominującą, nie zaś utrzymywać funkcję sprzeczną z funkcją dominującą. Tymczasem nie sposób uznać, że planowana zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna będzie mogła obiektywnie i bezkolizyjnie współistnieć z obecną już funkcją istniejącej zabudowy przemysłowej, a także, że charakter nowej zabudowy w przyszłości nie ograniczy zastanego sposobu użytkowania sąsiedniego terenu.

W sprawie II SA/Lu 176/20 sąd stanął na stanowisku, że rozumienie pojęcia „kontynuacji funkcji” nie może być zawężające i ograniczające się tylko do możliwości powstania w danym miejscu obiektów tożsamyh z już istniejącymi. W drodze warunków zabudowy można bowiem dopuścić realizację funkcji uzupełniającej w ramach istniejącej funkcji głównej, np. dopuścić możliwość realizacji funkcji usługowej, która zaspokajałby podstawowe potrzeby mieszkańców. Sąd uznał, że warsztat samochodowy, ze względu na powszechność korzystania z samochodów, zaspokajałby potrzeby mieszkańców, lecz w przekonaniu sądu, nie są to potrzeby, które można zaliczyć do podstawowych potrzeb mieszkańców (zapewnienie egzystencji), a ponadto funkcjonowanie warsztatu stanowić będzie uciążliwość (wzmożony ruch pojazdów, natężenie spalin i hałas) w stopniu zakłócającym korzystanie z funkcji podstawowej istniejącej tam zabudowy, zwłaszcza, że w analizowanym obszarze nie ma żadnej zabudowy pełniącej funkcje usługowe. Nie sposób, w ocenie Sądu, porównać działalności warsztatu samochodowego do zwyczajnego korzystania przez mieszkańców z garaży. Spełnienie przesłanki kontynuacji funkcji nie może być oceniane przez pryzmat opinii dysponentów sąsiednich nieruchomości; innymi słowy, ich pozytywny bądź negatywny stosunek do planowanego przedsięwzięcia nie może być brany pod uwagę przy ocenie spełnienia tej przesłanki. Miarodajne jest wyłącznie ustalenie stanu zagospodarowania działek w obszarze analizowanym.

Natomiast w sprawie II SA/Lu 633/19 sąd wskazał, że sporządzenie analizy ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, a jej treść jest jednym z głównych elementów materiału dowodowego, pozwalającym stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie, w dalszej zaś perspektywie pozwalającym dokonać kontroli prawidłowości działania organów administracji w takim postępowaniu. Ocena inwestycji z tego punktu widzenia nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji funkcji zabudowy dominującej na działkach bezpośrednio sąsiadujących z działką, której warunki zabudowy są ustalane. Warunkiem dopuszczenia lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na danym obszarze jest, aby analiza urbanistyczna uzasadniała projektowane przedsięwzięcie w świetle wymogów ładu przestrzennego. Nowa zabudowa musi mieścić się w granicach ustalonego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu. Sąd uznał, że skoro na działkach zabudowanych występują budynki jednorodzinne w zabudowie

zagrodowej oraz budynki produkcyjno-usługowe dla rolnictwa czyli budynki składowe, stodoły, zróżnicowane wielkością w zależności od rodzaju działalności wykonywanej przez rolników, zazwyczaj położone z tyłu siedliska to planowana budowa domu weselnego stoi w ewidentnej sprzeczności z istniejącą już w sąsiedztwie funkcją mieszkaniową i rolniczą, a kontynuacji funkcji usługowej nie można przyjąć od sklepu internetowego i zakładu naprawy samochodów.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 203/20 sąd przyjął, że błędem jest, gdy w ramach obszaru analizowanego organ bierze pod uwagę zamierzenia budowlane, które nie zostały jeszcze zakończone. Zdaniem sądu, należy w tym zakresie uwzględniać jedynie zabudowę faktycznie istniejącą. Bezsprzecznie bowiem odmienne założenie mogłoby prowadzić do naruszenia wymagań ochrony ładu przestrzennego.

Na uwagę zasługuje stanowisko sądu w sprawie II SA/Lu 459/19, w którym sąd wskazał, że przepisy Prawa budowlanego (art. 48-49) nie uzależniają wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji w przedmiocie legalizacji samowoli budowlanej od uprzedniego rozstrzygnięcia wniosku inwestora o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź też od zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wystąpienie z inicjatywą do organu uchwałodawczego gminy o podjęcie prac zmierzających do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi zagadnienia wstępnego określonego w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż brak jest związku przyczynowego pomiędzy prowadzonym postępowaniem administracyjnym a ewentualnym, uchwalonym w przyszłości planem zagospodarowania przestrzennego. Jednak jednocześnie, zdaniem sądu, nie można wykluczyć możliwości wdrożenia trybów postępowania wynikających z art. 155 lub art. 162 k.p.a. w odniesieniu do już orzeczonych nakazów rozbiórki w sytuacji, gdy nastąpiła późniejsza zmiana planu miejscowego. Sąd uznał, że zasada ekonomii procesowej (art. 12 § 1 k.p.a.) i zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) wymaga, by z uwagi na zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oceny zgodności spornej inwestycji dokonywać w odniesieniu do tego (zmienionego) planu. Sąd podkreślił, że istotą postępowania legalizacyjnego nie jest ukaranie inwestora, lecz umożliwienie mu doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Z wyraźnej woli ustawodawcy inwestor ma zapewnioną możliwość dostosowania inwestycji do jej zgodności z prawem, natomiast celem ustawodawcy nie jest

nakazywanie rozbiórki, która w świetle przytoczonego przepisu art. 48 Prawa budowlanego jest ostatecznością. Mając na względzie założenia postępowania legalizacyjnego, sąd wskazał na konieczność uwzględnienia przez organ nadzoru budowlanego zmian planu miejscowego, dokonywanych w okresie od realizacji budowy (samowolnej, bez wymaganego pozwolenia/zgłoszenia) do wydania decyzji przez organ i na konieczność orzekania na podstawie planu obowiązującego w dacie orzekania. Cel postępowania legalizacyjnego przemawia również – w ocenie sądu – za uwzględnieniem w takim postępowaniu zmiany planu miejscowego, która nastąpiła już po wydaniu zaskarżonego aktu, a przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny. Sądowa kontrola legalności decyzji wydanej w postępowaniu legalizacyjnym, tj. kontrola w zakresie jej zgodności z prawem, polega w tym przypadku na ocenie tego, czy organ umożliwił w wystarczającym stopniu inwestorowi doprowadzenie inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Skoro zaś przepisy planu miejscowego uległy zmianie w sposób umożliwiający legalizację, to zmiany te powinny być przez Sąd uwzględnione nawet wówczas, jeśli nastąpiłyby już po wydaniu zaskarżonej decyzji.

W sprawach objętych powyższym zakresem przedmiotowym, należy wskazać na wyrok w sprawie II SA/Lu 564/19, w którym sąd stwierdził, że w kwestii oceny przesłanki braku sprzeczności inwestycji z określonym w planie przeznaczeniem terenu podstawowe znaczenie ma treść zdania drugiego art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2410 ze zm.) który stanowi, że 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. W ocenie sądu, skoro w przepisie rangi ustawowej przesądzono, że przeznaczenie terenu na cele rolnicze nie może zostać uznane za sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej to z powyższego wywieść należy wniosek, że sam fakt przeznaczenia w planie miejscowym gruntów na cele rolnicze nie wyłącza możliwości lokalizowania takiej inwestycji. Powyższe oznacza, że realizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach przeznaczonych na cele rolnicze nie wymaga uprzedniej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zgody właściwego ministra. W konsekwencji też również wydanie

decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej gruntów, na których ma zostać posadowiona taka inwestycja nie wymaga uprzedniej zmiany przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

## **15. Sprawy z zakresu nieruchomości**

Oceniając w sprawie II SA/Lu 331/20 charakter prawny odszkodowania, o jakim mowa w art. 124 ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 – dalej: u.g.n.), sąd stwierdził, że przysługuje ono za szkody wynikające z decyzji ograniczającej prawo własności lub inne prawo rzeczowe i dlatego wiąże się bezpośrednio ze skutkami decyzji wywłaszczeniowej ograniczającej prawo własności (inne prawo rzeczowe), a nie ze skutkami jakichkolwiek innych zdarzeń prawnych, w tym umów cywilnoprawnych zawieranych przez inwestora i właściciela nieruchomości. Na roszczenia odszkodowawcze z tego tytułu, zdaniem sądu, składa się odszkodowanie za szkody spowodowane na nieruchomości, w tym obniżenie wartości nieruchomości oraz ewentualne odszkodowanie za nieprzywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego. Przy tym, jak wyjaśnił sąd, przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego, o którym mowa w art. 124 ust. 4 u.g.n., nie może być interpretowane w sposób, który odpowiadałby potocznemu rozumieniu tego nakazu. Istoty udzielenia zezwolenia na zajęcie nieruchomości nie stanowi wyłącznie uprawnienie do korzystania z nieruchomości przez czas potrzebny na posadowienie w jej obrębie urządzeń infrastruktury przesyłowej. Z decyzją taką immanentnie związane jest prawo do trwałego przeprowadzenia lub wybudowania i pozostawienia na nieruchomości urządzeń infrastruktury. Skoro urządzenia te, w ujęciu prawnym, w myśl art. 49 § 1 k.c. nie stanowią rzeczy będącej częścią składową gruntu, a wyłącznie przedsiębiorstwa przesyłowego, to również w ujęciu faktycznym nie mogą prowadzić do zmiany stanu faktycznego nieruchomości istniejącego przed ich wybudowaniem. *Ratio legis* omawianej regulacji uzasadnia przekonanie, że przywrócenie stanu poprzedniego oceniane jest z pominięciem wybudowanej infrastruktury technicznej.

Dokonując w ograniczonym zakresie, z uwagi na charakter postępowania ze sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., wykładni art. 124 ust. 1 u.g.n. (w sprawach II SA/Lu 387/20 oraz II SA/Lu 388/20), sąd uznał, że podstawy do wydania takiej decyzji nie mógł stanowić brak dołączenia przez

wnioskodawcę do akt sprawy tzw. mapy do celów prawnych. Sąd wskazał, że znany jest mu przywołany w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 16 grudnia 2016 r. (I OSK 213/16), zgodnie z którym mapa taka jest obligatoryjnym elementem wniosku o wydanie decyzji o ograniczeniu praw do nieruchomości, w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. Przyjmując odmienne stanowisko sąd wskazał, że bezsprzecznie zakres ograniczenia prawa własności nieruchomości musi być ściśle określony w tej decyzji. Dlatego też winna ona określać jednoznacznie zarówno przebieg inwestycji przez nieruchomość, jak i zakres uszczuplenia władztwa właściciela, i to tylko w zakresie niezbędnym do wykonania danej inwestycji oraz zgodnie z warunkami wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warunki te może spełniać odwołanie się w treści decyzji do znajdującej się w aktach sprawy tzw. mapy do celów projektowych. Jest ona mapą o wyższym stopniu dokładności niż mapa dla celów prawnych, co wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572). W związku z tym, mapa dla celów projektowych – na potrzeby postępowania prowadzonego w tej sprawie – może być uznana za równorzędną z mapą do celów prawnych. Zapewnia ona bowiem wszystkie te informacje, które są konieczne dla podjęcia opisanej decyzji, a zarazem wynikałyby z mapy do celów prawnych. Przy tym, skoro mapa nie jest obligatoryjnym elementem decyzji wydanej na podstawie art. 124 u.g.n., to nie ma podstaw, by stosować do niej rygory stawiane mapie, jaką należy załączyć do wniosku o wywłaszczenie, zgodnie z art. 116 ust. 2 pkt 3 u.g.n. Jednocześnie Sąd wyjaśnił, że przyjęty przez niego pogląd znajduje potwierdzenie w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Problematyki wywłaszczenia dotyczyła sprawa II SA/Lu 702/19, w której sąd podkreślił, że wywłaszczenie polega na pozbawieniu albo ograniczeniu prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości – przysługujących określonym osobom, a zatem godzi ono w interes prawny tych właśnie osób. Stroną postępowania wywłaszczeniowego zawsze powinien być podmiot, którego prawo do nieruchomości ma być odjęte lub ograniczone w drodze decyzji wywłaszczeniowej. Dlatego też w przypadku postępowań dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a więc nieruchomości, których



właściciele, wierzycieli użytkownicy lub uprawnieni z tytułu innych praw rzeczowych nie zostali ustalen, brak będzie stron innych niż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz której nieruchomości ma być wywłaszczona.

W sprawie II SA/Lu 81/20 sąd oddalił skargę na decyzję organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji w części orzekającej o odmowie wypłaty zwaloryzowanego odszkodowania za nieruchomość nabytą na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.). Sąd podkreślił, że podziela stanowisko organu odwoławczego co do braku dopuszczalności wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie waloryzacji ustalonego w umowie odszkodowania (a więc faktycznie określonej w niej ceny sprzedaży nieruchomości) na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n., z uwagi na to, że kwestia ta w takim przypadku należy do kompetencji sądów powszechnych. Wniosek skarżącego w istocie sprowadzał się do żądania faktycznej wypłaty uzyskanej – za przejętą przez Skarb Państwa nieruchomość – kwoty pieniężnej, w wysokości uwzględniającej upływ czasu i rekompensującej brak jej wypłaty niezwłocznie po wywłaszczeniu. Zdaniem sądu, nawet w razie orzeczenia o odszkodowaniu w decyzji administracyjnej, nie byłoby w tej sytuacji podstawy do wydawania decyzji „o wypłacie” tak ustalonego odszkodowania. Decyzja ustalająca odszkodowanie nierozzerwalnie wiąże się z procesem konkretyzacji prawa i proces ten kończy. Po jej wydaniu w obrocie prawnym pojawia się w pełni skonkretyzowana wierzytelność odszkodowawcza (roszczenie) i zarazem rozpoczyna się etap wykonywania prawa, w ramach którego co do zasady powinna nastąpić już tylko czynność faktyczna – spełnienie świadczenia. Na tym etapie nie ma już miejsca na rozstrzygnięcie – w drodze decyzji administracyjnej – sprawy wypłaty niewypłaconego odszkodowania, a art. 132 ust. 3 u.g.n. nie stanowi podstawy prawnej rozpoznania takiego wniosku.

W sprawie II SA/Lu 702/19 Sąd odnosząc się do zarzutu strony skarżącej dotyczącego naruszenia art. 128 ust.1 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przez ustalenie wysokości odszkodowania w sposób niespełniający konstytucyjnych i ustawowych przesłanek słusznego odszkodowania, wyjaśnił, że konstytucyjna koncepcja „słusznego” odszkodowania wymaga wyważenia interesu publicznego i prywatnego w celu zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których

doznają właściciele. Dlatego też Sąd stwierdził, że odszkodowanie, które należy uznać za „słuszne” to takie odszkodowanie, którego wysokość związana jest z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Podkreślił przy tym, że prawodawca nie posłużył się określeniem „pełne” odszkodowanie, lecz zastosował termin „słuszne”, mający charakter znacznie bardziej elastyczny, a co za tym idzie również pojemniejszy. Sąd przyjął więc, że mogą istnieć sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie, które nie jest w pełni ekwiwalentne. Opierając się na tym Sąd ocenił, że skoro orzekając o wysokości odszkodowania, organy oparły się na prawidłowo sporządzonym operacie szacunkowym, to choćby ustalona przez autora tego operatu wartość nieruchomości była niższa od jej wartości przyjętej w odrębnym postępowaniu dla celów podatkowych, nie oznacza to, że przyznane stronie odszkodowanie nie było „słuszne”.

Zbliżoną problematyką Sąd zajmował się w sprawie II SA/Lu 127/20, w której badał zgodność z prawem decyzji w przedmiocie odmowy przyznania odszkodowania za szkody powstałe na nieruchomości w związku z budową podziemnej linii elektroenergetycznej, na podstawie decyzji wydanej w trybie art. 35 u.z.t.w.n. Sąd wyjaśnił, że przepis 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie do przypadków pozbawienia praw do nieruchomości, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie u.g.n., czyli do stanów faktycznych polegających na odjęciu, przejęciu lub ograniczeniu prawa własności bez ustalenia należnego odszkodowania. Należy mieć jednak na uwadze, że powołany przepis został zamieszczony wśród ustanawiających wyjątki od jednoczesnego orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu i wraz z punktami 1 i 2 ustępu 5 reguluje wyczerpującą grupę takich wyjątków. O obowiązywaniu zasady zamkniętej listy wyjątków świadczy brak w ustępie 5 sformułowania „w szczególności”, co oznacza, że ustęp ten zawiera katalog obejmujący wszystkie sytuacje szczególne. Zgodnie z art. 922 k.c., w skład spadku wchodzi zaś tylko prawa i roszczenia mające charakter cywilny, a zatem przyjęcie, że roszczenie następcy prawnego osoby dawniej wywłaszczonej ma charakter cywilny powodowałoby, że podlegałoby ono przedawnieniu, tak jak roszczenie cywilne (art. 118 k.c.). Uznanie, że roszczenie dotyczące przyznania odszkodowania nie ma w tym wypadku charakteru cywilnego powoduje, że wprawdzie – jako prawo publicznoprawne, realizowane na drodze administracyjnej – nie podlega przedawnieniu, tym niemniej należy w takiej sytuacji wskazać na jakiej podstawie prawnej to prawo przysługuje następcy prawnemu. W przypadku praw o charakterze publicznoprawnym musi bowiem istnieć podstawa

prawna wskazująca na przejście tego prawa na następców prawnych z mocy przepisów szczególnych – przysługują spadkobiercom (np. prawo dotyczące żądania zwrotu nieruchomości – art. 136 ust. 2 i 3 u.g.n. lub prawo do potwierdzenia rekompensaty – art. 3 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. z 2017 r. poz. 2097). Natomiast odszkodowanie, o którym mowa w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., jest odszkodowaniem należnym tylko podmiotowi wywłaszczoneму. W konsekwencji, okoliczność, że skarżący nie byli właścicielami nieruchomości w dacie ograniczenia prawa jej własności wyklucza możliwość ustalenia na ich rzecz z tego tytułu odszkodowania na podstawie przepisów u.g.n.

Sprawa II SA/Lu 639/19 dotyczyła problematyki podziału nieruchomości na podstawie art. 95 pkt 7 u.g.n. Sąd wyjaśnił, że zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce tylko wtedy, gdy istnieje konieczność wydzielenia działki budowlanej dla posadowionego budynku mieszkalnego z nieruchomości, której dotychczasowe przeznaczenie lub sposób zagospodarowania terenu uniemożliwiały właścicielowi czy właścicielom budynku mieszkalnego korzystanie z niego, w tym realizację uprawnień budowlanych związanych z tym budynkiem. W sytuacji więc, gdy na działce skarżących znajduje się budynek mieszkalny i budynek, w którym prowadzona jest działalność handlowa, to wydzielenie z niej dwóch działek w taki sposób, by na jednej znajdował się budynek mieszkalny, a na drugiej budynek o funkcji handlowej, byłoby możliwe wyłącznie w razie wykazania przez skarżących, że dotychczasowe przeznaczenie lub sposób zagospodarowania terenu uniemożliwiają im korzystania z zabudowanej działki, w tym realizację uprawnień budowlanych związanych z budynkiem mieszkalnym. Sąd podkreślił, że art. 95 u.g.n. zawiera unormowanie szczególne w stosunku do zasad podziału nieruchomości, określonych w art. 92-94 u.g.n., przewidując możliwość dokonania podziału niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Skoro tak, to normy zawarte w tym przepisie należy interpretować ściśle – jako wyjątki od reguły związania ustaleniami planu miejscowego przy podziale nieruchomości. Niewątpliwie zatem „niezbędność” wydzielenia działki dla korzystania z budynku mieszkalnego oznacza coś więcej niż „opłacalność” czy „wygoda” takiego podziału. Wydzielenie opisanej działki musi być „konieczne” dla prawidłowego korzystania z posadowionego na niej budynku mieszkalnego, a nie jedynie „korzystne” dla właściciela budynku.

Natomiast w sprawie II SA/Lu 94/19 sąd kontrolował legalność uchwały rady gminy w przedmiocie zgody na sprzedaż nieruchomości stanowiącej mienie gminne. Sąd w pierwszej kolejności stwierdził, że zaskarżona uchwała niewątpliwie stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu, skoro obejmuje zgodę organu stanowiącego gminy podjętą w imieniu gminy na rozporządzenie mieniem gminnym, a zatem ma do niej zastosowanie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.; dalej: u.s.g.) oraz art. 13 ust. 1 u.g.n. Przyznana tymi przepisami radzie gminy kompetencja nie oznacza jednak jej nieograniczonej swobody, gdyż wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe bądź czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych. Sąd wyjaśnił przy tym, że kwestie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy regulują przepisy działu II u.g.n., w tym art. 34 ust. 3, stanowiący, że zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Zważywszy, że przedmiotem skargi była uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na sprzedaż nieruchomości gminnej – w drodze przetargu nieograniczonego ustnego, sąd stwierdził, że uchwała tego rodzaju rozpoczyna procedurę sprzedaży nieruchomości gminnej, ustalając tryb sprzedaży. Za niezasadne uznał zatem sąd stanowisko rady, która argumentowała, że w odniesieniu do zaskarżonej uchwały nie ma zastosowania art. 34 u.g.n., gdyż uregulowanie w nim zawarte aktualizuje się dopiero na etapie zbywania nieruchomości, a w przypadku naruszenia tego przepisu i zbycia nieruchomości, w sprawie, w jakiej toczy się postępowanie administracyjne o stwierdzenie prawidłowości nabycia, znajduje zastosowanie art. 36 u.g.n., który wyłącza sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej wbrew przepisom ustawy. Sąd podkreślił, że w przypadku zbycia nieruchomości z naruszeniem prawa pierwszeństwa, uprawnionemu przysługuje tylko prawo do żądania odszkodowania, a zatem uwzględnienie stanowiska rady prowadziłoby w istocie do pozbawienia skarżących możliwości skutecznego zaskarżenia uchwały, gdyż prawo do skargi na tę uchwałę miałyby wówczas charakter jedynie iluzoryczny. Przepis art. 34 ust. 3 u.g.n. służy właśnie przeciwdziałaniu takim nieodwracalnym skutkom prawnym zbycia nieruchomości nabytych z naruszeniem prawa, a zatem wprowadza on prewencyjny sposób ochrony prawa własności. Skoro zatem toczy się aktualnie postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości,

której dotyczyła zaskarżona uchwała, to wyłączona była możliwość podjęcia tej uchwały.

Ciekawą kwestię procesową rozstrzygał sąd w sprawie II SA/Lu 247/20, w której przedmiotem zaskarżenia było postanowienie stwierdzające wniesienie z uchybieniem terminu zażalenia na postanowienie zawieszające z urzędu postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości, która została objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: z.r.i.d.). W sprawie tej organ odwoławczy nie zgodził się z twierdzeniem strony skarżącej, że postanowienie o zawieszeniu postępowania nie zostało jej prawidłowo doręczone. Zdaniem organu, wynikało to z art. 11d ust. 5 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm.; dalej: u.z.i.d.p.), zgodnie z którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania z.r.i.d., wysłane właścicielowi nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie tej decyzji, na adres wskazany w katastrze nieruchomości – jest skuteczne. Przepis powyższy, jak wskazał organ, dotyczy także doręczania wszelkiej korespondencji kierowanej do stron postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte w związku z wydanym z.r.i.d. Postępowanie powyższe stanowi kontynuację poprzedniego postępowania i jest wszczynane z urzędu, do czego obligują przepisy u.z.i.d.p. Uchylając zaskarżone postanowienie sąd wskazał, że jedynie w dwóch przypadkach przepisy te stanowią, że doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne (art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3). Wyłącznie więc w tych dwóch ściśle określonych sytuacjach przepisy u.z.i.d.p. nakazują dokonywanie doręczeń na adres wskazany w katastrze nieruchomości oraz wprowadzają fikcję prawną skuteczności tak dokonanego doręczenia. Niewątpliwie wątpliwości związane z kwestią skuteczności doręczeń dokonywanych osobom prawnym na tzw. adres korespondencyjny, a nie w sposób określony w art. 45 k.p.a., wynikają z tego, że przepisy k.p.a. nie regulują w żaden sposób zagadnienia doręczania pism na adres wskazany do korespondencji. Jednakże należy jednocześnie zauważyć, że powyższe nie jest rezultatem celowego zabiegu ustawodawcy, lecz jest wynikiem anachronizmu tego aktu prawnego, którego treść nie została dostosowana w należyтым stopniu do obecnie funkcjonujących istotnie zmienionych warunków społeczno-gospodarczych. Stąd brak wyraźnego uregulowania w k.p.a. kwestii wyznaczenia przez stronę postępowania administracyjnego adresu „do korespondencji”, nie może przemawiać za pozbawieniem tej strony możliwości korzystania z doręczenia jej pism

urzędowych pod wskazanym przez nią adresem, innym od adresu jej siedziby, o którym mowa w art. 45 k.p.a. Sąd zastrzegł jednak, że podstawowym warunkiem skuteczności tak wykonywanego doręczenia jest to, ażeby wskazanie adresu do korespondencji, pod który od tej pory dokonywane będą doręczenia, nastąpiło w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości. Innymi słowy wskazanie adresu dla doręczeń musi wynikać jednoznacznie z treści pisma strony. Niezbędne jest więc nie tylko oznaczenie w piśmie nowego adresu, ale przede wszystkim wyraźne oznajmienie woli strony co do tego, by doręczeń pism dokonywać pod wskazany przez nią adres, inny od adresu jej siedziby.

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

Mając na uwadze dość krótki czas obowiązywania ustawy z dnia 17 lipca 2017 r., Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r., poz. 310 ze zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., zauważyć można wzrastającą ilość spraw w tym zakresie oraz wyłaniające się, w związku z tym nowe zagadnienia wymagające interpretacji. W konsekwencji działalność sądu w znaczący sposób wpływa na kształtowanie linii orzeczniczej oraz rozstrzyganie problemów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem ww. ustawy.

Na szczególną uwagę w powyższej materii zasługują wyroki wydane w sprawach II SA/Lu 778-783/19, w których sąd podkreślił, że ustawodawca różnicując dwie składowe ogólnej opłaty za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych, zróżnicował również metody ustalania wysokości tych składowych. Charakter opłaty zmiennej wskazuje, że jej wysokość nie jest determinowana treścią pozwolenia wodnoprawnego, lecz rzeczywistą ilością odprowadzonych wód, z uwzględnieniem istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności (art. 272 ust. 5 Prawa wodnego). Nie można zatem stosować tej samej metody do obliczania opłaty stałej i opłaty zmiennej, skoro z woli ustawodawcy są to dwie różne co do istoty składowe ogólnej opłaty, a kluczowy składnik determinujący ich wysokość jest zupełnie inny (w przypadku opłaty stałej – maksymalna ilość wód określona w pozwoleniu wodnoprawnym, niezależnie od stanu rzeczywistego; w przypadku opłaty zmiennej – rzeczywista ilość odprowadzanych wód, niezależnie od wielkości ustalonych sztywno w pozwoleniu wodnoprawnym).

Na podstawie powyższej tezy, sąd wskazał, że metoda ustalenia opłaty zmiennej, oparta wyłącznie na analizie pozwolenia wodnoprawnego, jest niezgodna z art. 272 ust. 5 Prawa wodnego, bowiem nie opiera się na ilości rzeczywiście

odprowadzanych wód, lecz bazuje na abstrakcyjnych wielkościach, wskazanych w pozwoleniu wodnoprawnym, a zatem na przesłankach, które stanowią podstawę wyliczenia opłaty stałej (art. 271 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego). Taka metoda zastosowania art. 272 ust. 5 w istocie prowadzi do błędnego zrównania opłaty stałej i zmiennej, co jest niezgodne z jednoznacznie wyrażoną wolą ustawodawcy.

Sąd zwrócił także uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji Prawa wodnego z dnia 20 lipca 2018 r., występowała swoista luka prawna w zakresie wskazania środków dowodowych, za pomocą których należy ustalić ilość rzeczywiście odprowadzanych wód opadowych lub roztopowych. Lukę tę, zdaniem sądu należy uzupełnić poprzez odwołanie się do art. 75 § 1 k.p.a. w zw. z art. 14 ust. 2 Prawa wodnego, czyli przez zastosowanie zasady otwartego katalogu środków dowodowych.

Na pozytywną sygnalizację, zasługują również wyroki wydane w sprawach II SA/Lu 322-323/19, w których sąd zwrócił uwagę, że art. 271 ust. 2 Prawa wodnego, powoływany jako podstawa obliczenia wysokości opłaty stałej za pobór wód podziemnych, jest niejednoznaczny i budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Przepis ten nie wskazuje *expressis verbis* sposobu naliczania tej opłaty w sytuacji, jaka miała miejsce w rozpoznawanej sprawie, to jest wówczas, gdy pozwolenie wodnoprawne określa dwa cele poboru wód podziemnych, przy czym pobór wody w związku z realizacją jednego z tych celów podlega zwolnieniu od opłaty stałej, a wskazana w tym pozwoleniu wartość maksymalnego godzinowego poboru wód dotyczy obu celów łącznie. Nie może być jednak tak, że okoliczność ta pozostaje bez wpływu na wysokość ustalonej opłaty stałej z tego tytułu, skoro inny przepis tej samej ustawy – art. 270 ust. 2 jednoznacznie stanowi, że wyłączona jest możliwość ponoszenia opłaty stałej za pobór wód do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw.

Z kolei, w sprawie II SA/Lu 620/19 Sąd wywiódł z przepisów ustawy Prawo wodne, że konstrukcja uznania administracyjnego, zastosowana w art. 415 pkt 2 Prawa wodnego, oznacza, że nawet stwierdzenie zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie nie obliguje, a jedynie uprawnia organ do orzeczenia o cofnięciu pozwolenia wodnoprawnego. W związku z tym organ ma obowiązek precyzyjnie i wyczerpująco wykazać, z jakich powodów uznał cofnięcie pozwolenia za niezbędne zarówno z punktu widzenia interesu społecznego, jak i słusznego interesu indywidualnego. Jest to tym bardziej istotne, że adresaci pozwolenia ponoszą zazwyczaj znaczne koszty realizacji

objętych nim urządzeń. Uzasadnienie decyzji o cofnięciu pozwolenia wodnoprawnego musi zatem zawierać pewne istotne elementy treściowe, bez których weryfikacja legalności tej decyzji nie jest możliwa, tj., oprócz wspomnianych już wyżej, precyzyjnie określonych warunków wykonania urządzenia wodnego oraz różnic pomiędzy nimi a parametrami rzeczywiście wykonanego urządzenia, należy ściśle określić, jakimi dowodami organ kierował się, wydając rozstrzygnięcie, a z jakich przyczyn innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok wydany w sprawie II SA/Lu 132/20, w której sąd wskazał, że art. 268 ust. 2 Prawa wodnego należy interpretować w ten sposób, że zwolnieniem z opłaty za pobór wód, wynikającym z tego przepisu, jest objęty wyłącznie pobór wód na cele górnicze, tj. do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania, z zastrzeżeniem warunku, że pobór następuje z ujęć wód, które należą do systemów odwadniania zakładów górniczych. Każdy inny cel pobierania wody, nawet współtowarzyszący, wyklucza skorzystanie ze zwolnienia. Nie ma przy tym żadnych podstaw do poszukiwania celu pierwotnego, podstawowego i subsydiarnego. W związku z tym woda pobierana na cele zaopatrzenia w wodę mieszkańców miasta nie jest objęta zwolnieniem, nawet jeśli współtowarzyszy jej cel w postaci odwodnienia kopalni. Skoro woda pobierana na cele zaopatrzenia w wodę mieszkańców miasta, bez względu na inne cele towarzyszące, nie jest objęta zwolnieniem, nie można zastosować wyjątku z art. 268 ust. 2 Prawa wodnego i należy wrócić do zasady ogólnej, jaką jest odpłatność za usługę wodną w postaci poboru wód podziemnych. Ponadto sąd zwrócił uwagę, że taka argumentacja znajduje dodatkowe potwierdzenie w podstawowej zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych. Skoro nie można zastosować wyjątku z art. 268 ust. 2 Prawa wodnego, podstawą obowiązku opłaty za pobór wód z ujęcia na cel w postaci zaopatrzenia w wodę mieszkańców miasta, jest po prostu art. 268 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego.

W przypadku, gdy woda jest pobierana wyłącznie na cele górnicze z ujęcia należącego do systemu odwadniania kopalni, zasada zwrotu kosztów usług wodnych traci rację bytu, gdyż woda jest pobierana tylko po to, aby zapewnić odwodnienie kopalni, niezbędne do jej funkcjonowania, żaden inny cel nie jest realizowany, niejako „przy okazji”. Takie jest zatem *ratio legis* art. 268 ust. 2 Prawa wodnego. Z kolei zwolnienie to traci swój sens i konieczne jest powrót do zasady odpłatności, jeśli



pobór wód nie służy wyłącznie celom górniczym, ale realizuje również inne cele. Nie ma przy tym znaczenia kwestia własności ujęcia wody.

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

Problematyki ochrony środowiska, dotyczył wyrok w sprawie II SA/Lu 173/20, w którym sąd podkreślił, że z art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r., o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r., poz. 283), wynika nie tylko obowiązek uwzględniania przez organ przy wydawaniu decyzji środowiskowej wariantów przedstawionych przez inwestora, ale przede wszystkim obowiązek samodzielnego poszukiwania przez organ rozwiązań zapewniających przewidzianą przepisami ochronę środowiska. Natomiast element ekonomiczny jest tylko jedną z przesłanek oceny wariantów i jedną z przesłanek wyboru wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, nie jest zatem cechą zawsze przesądzającą o wyborze. Analiza przesłanki ekonomicznej jest złożona, ponieważ z jednej strony nieuzasadnione jest przedstawianie i wybieranie wariantu, którego faktyczna realizacja jest technicznie lub faktycznie niemożliwa albo jego realizacja jest skazana na niepowodzenie (np. ze względów finansowych), z drugiej jednak strony czynnik ekonomiczny nie może wyłącznie przesądzać o wyborze, bowiem w zasadzie prewencji środowiskowej nie chodzi o to, by inwestor poniósł jak najmniejsze koszty, ale o to, by jak najmniejsze koszty poniosło środowisko. Tym samym nie jest uzasadnione kierowanie się wyłącznie przesłankami ekonomicznymi w taki sposób, że skorzysta na tym inwestor a skutki w przyszłości poniesie środowisko. Elementy te powinny podlegać rozsądnemu osądowi i ocenie, która to ocena spoczywa na organach administracji publicznej.

### **18. Sprawy z zakresu ustawy o odpadach**

Z powyższego zakresu spraw na uwagę zasługują wyroki: II SA/Lu 761/19 oraz II SA/Lu 21/20, w których sąd wyraził stanowisko, że w stanie prawnym nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. obowiązującą od 1 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nie ma możliwości zróżnicowania stawki opłaty w przypadku wyboru

metody jednej stawki od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Sąd wyjaśnił, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w tym przepisie, wyraźnie odnosi się tylko do niektórych parametrów obliczania opłaty takich jak ilość mieszkańców czy powierzchnia lokalu mieszkalnego, a więc tych, o których mowa w ust. 1. Pozostałe przesłanki różnicowania stawki przewidziane w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w żadnym wypadku nie wiążą się z wielkością gospodarstwa domowego, a położeniem nieruchomości i jej rodzajem. W związku z tym, skoro w zaskarżonej uchwale Rada Gminy skorzysta z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie ma możliwości dalszego różnicowania stawki.

W powołanych wyrokach sąd zwrócił uwagę, że we wspomnianym art. 6j ust. 1, ustawodawca posługuje się pojęciem opłaty, jako iloczynu podstawy i stawki, a w art. 6j ust. 2 pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy (gospodarstwa domowego). Ponadto sąd zaznaczył, że w katalogu dopuszczalnych kryteriów zróżnicowania stawek (art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), ustawodawca nie przewidział przyjętego przez organ kryterium „liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym” i stwierdził, że z żadnego przepisu ustawy nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty.

W katalogu dopuszczalnych kryteriów różnicujących stawki jest wymienione kryterium liczby osób zamieszkujących nieruchomość, jednak nie jest to absolutnie kryterium tożsame z zastosowanym przez gminę kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym. Nie sposób przy tym uznać, że zastosowanie kryterium liczby osób zamieszkujących gospodarstwo domowe, jest tożsame z ustawowym kryterium liczby mieszkańców danej nieruchomości, ponieważ przewidzianego w ustawie pojęcia "liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość" nie można utożsamiać z pojęciem gospodarstwa domowego, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego.

Interesujące stanowisko zajął sąd także w wyroku w sprawie II SA/Lu 32/20, w którym stwierdził, że rozróżnienie między procesami odzysku i składowania odpadów, użyte na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 797 ze zm.) o odpadach, w ramach reglamentacji prawnej procesów gospodarki odpadami nie może

stanowić wyłącznego argumentu przesądzającego o interpretacji pojęć użytych przez prawodawcę miejscowego w akcie prawnym, który reguluje nie zasady gospodarki odpadami, ale zasady zagospodarowania danego fragmentu przestrzeni. Nie ma zatem podstaw, aby zakładać, że pojęcie „składowania” odpadów użyte w planie miejscowym ma takie samo znaczenie jak na gruncie ustawy o odpadach.

Ponadto sąd zwrócił uwagę, że jeżeli przedsięwzięcie było niezgodne z zapisami obowiązującego planu miejscowego, to istnieją podstawy do negatywnego zaopiniowania wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. A zatem, skoro ustalono, że obowiązujący plan nie dopuszcza takiego sposobu zagospodarowania wyrobiska, to nie można również uznać, że dopuszcza go decyzja o rekultywacji. Nadto, rekultywacja z wykorzystaniem wskazanych w niej odpadów może odbywać się po uzyskaniu stosownego zezwolenia organu ochrony środowiska w zakresie przetwarzania odpadów. Zatem to nie decyzja o rekultywacji rozstrzyga o dopuszczalności przetwarzania odpadów, ale odwrotnie, rekultywacja z użyciem określonych odpadów jest uwarunkowana pozytywnym rozstrzygnięciem w sprawie zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 680/19 sąd wyraził pogląd, że skoro pojęcie utylizacji utożsamiane jest ze zniszczeniem, to uzasadnione jest przekonanie, że jednym ze sposobów utylizacji, rozumianej jako unieszkodliwianie odpadów, może być spalanie odpadów w spalarni. Sąd zauważył przy tym, że budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt.3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2018 r., poz. 2204 ).

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

W sprawie II SA/Lu 333/20 sąd zwrócił uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., nadanym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.), nie można nałożyć administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez zezwolenia w sytuacji, gdy takie zezwolenie nie jest już wymagane. Sąd podkreślił, że skoro ustawodawca zniósł obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele

niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz nakazał stosowanie przepisów „nowych”, zarówno do postępowań w sprawach zezwoleń, jak i w sprawach kar pieniężnych, należy uznać, że od tej daty nie jest możliwe nałożenie kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez zezwolenia, które nie jest już wymagane, nawet gdy usunięcie drzewa miało miejsce jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji. Przyjęcie przeciwnego stanowiska, oznaczałoby zastosowanie przepisów „starych”, tj. poprzednio obowiązujących, to zaś stanowi naruszenie regulacji przejściowej, wyrażonej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2260). W dalszej kolejności sąd zaznaczył, że w stanie prawnym obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. nie było podstaw prawnych do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej podmiotowi, który usunął drzewo, nie będąc ani właścicielem, ani posiadaczem nieruchomości. Z uwagi na przepisy przejściowe zawarte w nowelizacji z 25 czerwca 2015 r., o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r., poz. 1220) nakazujące w sprawach wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną stosowanie przepisów dotychczasowych, niedopuszczalne jest wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej podmiotowi, który usunął drzewa w listopadzie 2014 r., nie będąc ani właścicielem, ani posiadaczem nieruchomości.

Konstatacja ta, w ocenie Sądu prowadzi do wniosku, że nie można nałożyć administracyjnej kary pieniężnej, z uwagi na niespełnienie przesłanek ustawowych (art. 88 ust. 1), na osoby, które faktycznie usunęły drzewa, z uwagi na brak podstaw prawnych w stanie prawnym miarodajnym dla rozstrzygnięcia sprawy (według brzmienia art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody sprzed nowelizacji z 25 czerwca 2015 r.).

## **20. Sprawy z zakresu scalania gruntów**

W sprawach z zakresu scalania gruntów na uwagę zasługuje wyrok w sprawie II SA/Lu 256/20, w którym sąd, orzekając na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.), podkreślił, że organy administracyjne opracowujące projekt scalenia korzystają ze swobody w jego ukształtowaniu i wyborze najlepszego - ich zdaniem - rozwiązania w danych warunkach, tak by w miarę możliwości uwzględnić interesy i życzenia wszystkich uczestników scalenia. Poza zakresem kompetencji sądu jest natomiast ocena zaskarżonego aktu w oparciu o zarzuty poczucia pokrzywdzenia strony wydaną

decyzją lub tym podobne, z uwagi na fakt, że typ postępowania scaleniowego, w którym uczestniczy wiele podmiotów oraz który obejmuje zwykle rozległy obszar, nie pozwala na uwzględnienie każdego interesu indywidualnego oraz stanowi naturalną przesłankę do oceny każdego takiego interesu w świetle interesu ogólnego, spełniającego podstawowy cel scalenia. Nie można więc mówić o występowaniu takiej relacji, jaka ma miejsce w sytuacji jednostkowej decyzji, przedmiotem której jest rozstrzygnięcie wyłącznie konkretnej i indywidualnej sprawy administracyjnej. W postępowaniu scaleniowym decyzja w sprawie indywidualnej jest niejako elementem „decyzji ogólnej”, odnoszącej się do całego obszaru scalenia. Nagromadzenie interesów indywidualnych, z natury różnych, powoduje, że ich pełna realizacja w takim postępowaniu nie jest możliwa. Muszą być one widziane w kontekście interesu ogólnego, związanego ze wskazanym w art. 1 ustawy o scaleniu i wymianie gruntów, celem stworzenia korzystniejszych warunków do gospodarowania dla wszystkich uczestników scalenia.

W powyższej materii, warto także zwrócić uwagę na wyrok w sprawie II SA/Lu 224/20, w której sąd stwierdził, że za okoliczności uzasadniające zastosowanie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 29 czerwca 1963 r., o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 703), uprawniające organ gminy do odwołania osób wchodzących w skład dotychczasowego zarządu spółki i powołania zarządu spółki w nowym składzie, uznać należy wszelkie wadliwości w sprawowaniu właściwego zarządu nad wspólnotą gruntową i właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty. Oczywiście przy tym pozostaje, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ingerować władczo w działalność spółki powołanej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową wyłącznie wtedy, gdy przepisy ustawy wyraźnie dopuszczają taką możliwość. W sprawie tego rodzaju normą kompetencyjną upoważniającą organ do zastosowania określonego środka nadzoru pozostaje art. 25 ust. 2 ustawy, przy czym okolicznościami usprawiedliwiającymi zastosowanie tego przepisu są wszelkie nieprawidłowości w zakresie właściwego sprawowania zarządu i zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej.

## **21. Sprawy z zakresu łowiectwa**

W sprawach z zakresu łowiectwa, interesujące stanowisko wyraził Sąd w wyroku II SA/Lu 38/20, w którym podkreślił, że zgodnie z art. 68 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 49a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020, poz. 1683

ze zm.), protokół szacowania ostatecznego sporządza się tak, aby wynikało z niego, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Ponadto, Sąd podkreślił, że chociaż przepisy ustawy Prawo łowieckie nie wskazują *expressis verbis*, od jakiej daty należy liczyć termin do wniesienia odwołania, w przypadku odmowy podpisania protokołu szacowania ostatecznego szkody, to nie budzi wątpliwości, że siedmiodniowy termin, o którym mowa w art. 46d ust. 1 ustawy, rozpoczyna w takim przypadku swój bieg w dacie odmowy podpisania protokołu. Przyjęcie odmiennego stanowiska i przyjęcie wyłącznie w oparciu o wykładnię literalną tego przepisu, że w takiej sytuacji, wobec braku podpisania protokołu, termin ten nie rozpoczął swojego biegu, prowadzić mogłoby do nadużycia prawa. Należałoby bowiem wówczas uznać, że termin ten należy liczyć bezwzględnie od każdej daty, gdy podpisano protokół, choćby nastąpiło to wiele lat po jego sporządzeniu, a nawet doręczeniu stronie. Taki wniosek byłby z pewnością całkowicie nieracjonalny, gdyż niewątpliwie nie było zamiarem ustawodawcy dopuszczenie możliwości bezzasadnego wydłużenia tego postępowania.

## **22. Sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach**

W okresie objętym informacją sąd orzekał również m.in. w sprawach skarg prokuratorów rejonowych na uchwały dotyczące regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, uchwalanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej: "u.c.p.g." lub „ustawa”).

Z uwagi na obszerny zakres przedmiotowy skarg, analizą zostały objęte najczęściej powtarzalne i wzbudzające wątpliwości postanowienia regulaminów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niemal we wszystkich orzeczeniach sąd jednolicie podkreślał, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu gminy dla uszczegółowienia zasad mieszczących się w ramach upoważnienia ustawowego. Chodzi zatem o instrumentalne uszczegółowienie zasad ustawowych, tak aby prawodawcze wykonanie zasad będących wyrazem uszczegółowienia wskazanych/wyrażonych w regulaminie dało merytoryczny, materialny efekt realizacji "wykonywanej" zasady ustawowej. Jednocześnie metoda

regulacji stosowana przez ustawodawcę, pozwala na przyjęcie tezy, że ustawodawca posłużył się w omawianym upoważnieniu ustawowym pojęciem zasady w szerokim tego słowa znaczeniu, w pewnych przypadkach utożsamiając zasadę z normą prawną. Nie można także wykluczyć, że wykonawczy charakter regulaminu może być uzupełniony o mieszczącą się w ramach upoważnienia pewną ograniczoną prawem samodzielność prawotwórczą prawodawcy lokalnego.

W sprawie II SA/Lu 280/20 sąd wskazał, że art. 4 ust.2 pkt 1 lit c ustawy, nakazujący określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, wynika wyraźnie, że regulamin może precyzować wyłącznie szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Powołany przepis ogranicza zatem wyraźnie i jednoznacznie powinności właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości, po pierwsze wskazując przestrzeń, którą mają się oni zajmować (chodnik w podanym wyżej ścisłym rozumieniu) oraz, po drugie, określając czynności, które mają oni wykonywać (uprzątnięcie zanieczyszczeń). Obowiązek, o którym mowa nie może zatem dotyczyć innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, a jedynie tych, o których mowa w omawianym przepisie. Podobne stanowisko wyraził sąd w wyroku w sprawie II SA/Lu 315/20, stwierdzając, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, ale nie są obowiązani do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Sąd wskazał, przy tym, że przepis art. 5 ust. 1 u.c.p.g. precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości. Wśród tych obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, odesłań do obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych.

Do wymagań dotyczących wykonania danego obowiązku zaliczać jednak należy wymagania związane z określeniem terminu, w jakim obowiązek taki powinien zostać wykonany. W wyrokach w sprawach II SA/Lu 134/20, II SA/Lu 148/20 oraz II SA/Lu 195/20 sąd stwierdził, że zarzut w zakresie w jakim koncentruje się na określeniu

w treści regulaminu terminu wykonania statuowanego w nim obowiązku poprzez użycie zwrotu „niezwłoczne”, nie jest uzasadniony. Niezależnie od istniejących w tej kwestii rozbieżności w orzecznictwie, sąd uznał, że nie jest uprawniony do kontrolowania postanowień aktów prawa miejscowego pod kątem ich celowości, a jedynie legalności, a więc zgodności z prawem.

Sąd podkreślił, że w analogicznym w swej treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. również nie został określony termin realizacji tego obowiązku. Jak podnosi się w orzecznictwie jest tak zapewne dlatego, że ów wymóg „niezwłoczności” na gruncie tego przepisu należy uznać za dorozumiany – zgodnie z regułą, że skoro nie określono terminu realizacji obowiązku administracyjnego to należy to uczynić bez zbędnej zwłoki po zaktualizowaniu się tego obowiązku.

Kolejną sporną kwestią, w zakresie oceny legalności regulaminów utrzymania porządku i czystości na terenie gmin, okazał się art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d. Wypowiadając się w tej kwestii, w sprawie II SA/Lu 315/20, sąd uznał, że ograniczając możliwość mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jedynie do terenów nieruchomości nie służących do użytku publicznego pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi oraz na terenach służących do użytku publicznego tylko w miejscach do tego przygotowanych, specjalnie oznaczonych oraz utwardzonych, naruszono nie tylko wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale również wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego prawo właściciela do rozporządzania własną rzeczą oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W wyroku II SA/Lu 148/20 sąd podkreślił, że z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d u.c.p.g. wynika, że jest możliwość przeprowadzania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, jednak wyłącznie po spełnieniu następujących warunków: gdy naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz niezanieczyszczania środowiska i usuwania powstających odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sąd stwierdził, że organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych



rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi wyłącznie do drobnych napraw i wskazywania tylko co do nich określonych wymogów. Powyższe prowadzi do naruszenia delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań.

Kolejną sporną kwestią, nad którą sąd procedował niejednokrotnie jest także przekroczenie przez organy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, poprzez zobowiązanie właściciela psa do dopilnowania, aby pies wyprowadzany był na uwięzi w obroży, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu; zwolnienie z uwięzi psa rasy nie uznawanej za agresywną jest możliwe tylko na terenach zielonych o ile nie ma takiego zakazu. Sąd zwrócił uwagę (w sprawie II SA/Lu 172/20), że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia (II SA/Lu 280/20). Postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto z treści art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika wprost zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania.

Nadto sąd podkreślił (w sprawie II SA/Lu 134/20), że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Nie może budzić wątpliwości to, że także niektóre psy, niebędące na liście ras psów niebezpiecznych, wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno natomiast wymagać od właściciela, by używał kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Generalny nakaz wyprowadzania psów w kagańcu (a nawet tylko na smyczy), niezależnie od indywidualnych cech zwierzęcia i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierząt.

Odmienne stanowisko zajął sąd w sprawach II SA/Lu 148/20 oraz II SA/Lu 195/20, w których stwierdził, że odwołanie się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, jest niezasadne, bowiem regulacja ta dotyczy całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia). Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne. Sąd podkreślił, że co do zasady wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach, w których psy są wyprowadzane. Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca. Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy wspomniana regulacja.

Podsumowując, kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez organy na terenach gmin miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu organ powinien przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, według której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

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

Najliczniejszą grupę orzeczeń dotyczących pomocy społecznej stanowiły wyroki wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2220, dalej: „u.ś.r.”), z czego aż kilkadziesiąt z nich dotyczyło orzekania w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego. Najczęściej poruszane problemy dotyczyły: przesłanki daty (wieku) powstania niepełnosprawności,

zbiegu świadczeń (w przeważającej części wyroków chodziło o zbieg świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami) i związanego z tą kwestią wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną, przesłanki sprawowania „stałej opieki” oraz kolejności przyznawania świadczeń osobom uprawnionym.

Kwestia wieku powstania niepełnosprawności poruszana była m.in. w sprawach II SA/Lu 765/19, II SA/Lu 631/19, II SA/Lu 150/20, II SA/Lu 705/19, II SA/Lu 117/20, II SA/Lu 8/20, II SA/Lu 73/20, II SA/Lu 396/20. Sąd wskazywał na konstytucyjną wykładnię przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., z treści którego wynika, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Sąd podnosił, że przepis ten był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, uznał go za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Mimo tego, że wyrok ten nie doprowadził do wyeliminowania niekonstytucyjnej normy z porządku prawnego, to jego treść – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP – jest wiążąca i jako taka stanowi dla organów administracji oraz sądów administracyjnych istotną wskazówkę interpretacyjną. Skutkiem tego orzeczenia winno być pomijanie przez organy administracji przy rozpoznawaniu wniosków o świadczenie pielęgnacyjne tej części omawianego przepisu, którą Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją RP.

Równie liczne są wyroki, w których podstawowym problemem był zbieg prawa do świadczeń, tj. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami rodzinnymi (najczęściej ze specjalnym zasiłkiem opiekuńczym) i ze świadczeniami z szeroko rozumianej pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego (renta, emerytura), który regulują przepisy art. 27 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r.

Tak więc w sprawach m.in. II SA/Lu 631/19, II SA/Lu 562/19, II SA/Lu 658/19, II SA/Lu 786/19, II SA/Lu 41/20, II SA/Lu 747/20, II SA/Lu 199/20, II SA/Lu 10/20 sąd podkreślał, że organ powinien umożliwić stronie dokonanie wyboru świadczenia, a następnie urzeczywistnić ten wybór. Rolą organów jest umożliwienie stronie ostatecznego „zrezygnowania” z dotychczas pobieranego, w zbiegu z którym pozostaje świadczenie pielęgnacyjne. W związku z tym, po wszczęciu postępowania w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, organ powinien poinformować

stronę, aby złożyła odrębny wniosek o uchylenie decyzji przyznającej jej inne świadczenie, zaś wszczęte postępowanie organ powinien zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., bądź po zawieszeniu postępowania na podstawie art. 100 § 1 k.p.a. powinien wezwać skarżącą do wystąpienia z takim wnioskiem do właściwego organu. Sąd podkreślił, że dokonanie wyboru nie musi wiązać się z rezygnacją z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie z tych świadczeń rzeczywiście zostanie przyznane. Przykładowym rozwiązaniem może być też jednocześnie (tego samego dnia) przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i uchylenie decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy, czy nawet rozstrzygnięcie o tych uprawnieniach w jednej decyzji.

Poza omówioną wyżej kwestią prawa wyboru świadczenia w razie zbiegu praw do świadczeń, w analizowanych sprawach pojawiało się też zagadnienie faktycznego pobierania kilku świadczeń jednocześnie (pomimo zbiegu), co skutkowało orzekaniem przez organy administracji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. Kontrolując legalność takich decyzji sąd w wielu sprawach (np. II SA/Lu 765/19, II SA/Lu 578/19, II SA/Lu 562/19, II SA/Lu 11/20, II SA/Lu 282/20) uznawał za błędne stanowisko organów, że okoliczność, że strona ma ustalone prawo do emerytury/renty, całkowicie wyłącza jej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie można zgodzić się z językową wykładnią art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. „a” u.ś.r., który stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury/renty. Przepis ten powinien być interpretowany za pomocą wykładni systemowej, celowościowej oraz funkcjonalnej. Wynika to z tego, że w dacie uchwalenia ustawy o świadczeniach rodzinnych wysokość ówczesnego świadczenia pielęgnacyjnego była kwotą niższą, niż ówczesna wysokość świadczeń wyłączających prawo do tego świadczenia m.in. renty i emerytury. Relacja ta utrzymywała się aż do 1 maja 2014 r., kiedy to świadczenie pielęgnacyjne wzrosło do 800 zł, a następnie było waloryzowane. Intencją ustawodawcy wprowadzającego wyłączenie (zbieg) świadczenia pielęgnacyjnego i renty było to, by uprawniony opiekun nie pobierał świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy otrzymuje świadczenie wyższe. W związku z tym sąd w omawianych wyrokach uznawał, że interpretacja art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. „a” u.ś.r. jako pozbawiającego w całości stronę świadczenia pielęgnacyjnego otrzymującą świadczenie niższe (rentę) jest wadliwa, gdyż narusza zasadę równości. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Skutkuje to uznaniem, że stronie

przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy wartością świadczenia pielęgnacyjnego a wysokością wypłacanej jej w tym samym okresie renty/emerytury. W konsekwencji w tej części pobranego świadczenia pielęgnacyjnego nie można mówić o świadczeniu nienależnie pobranym.

Warto w tym miejscu wskazać także na wyrok w sprawie II SA/Lu 290/20, w której skarżący miał ustalone prawo do tzw. renty rolniczej (był całkowicie trwale niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym). Zdaniem organów, okoliczność ta, a więc zbieg świadczeń, uniemożliwiał przyznanie mu świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd natomiast stwierdził, że w istocie ta okoliczność ma charakter wtórny, gdyż przeszkodą w ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego był brak przesłanki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., tj. przesłanki niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. O rezygnacji z zatrudnienia czy też świadomym jego niepodjęciu można bowiem mówić w sytuacji, gdy osoba sprawująca opiekę jest obiektywnie zdolna do podjęcia zatrudnienia. Musi więc istnieć związek przyczynowy między rezygnacją z zatrudnienia (niepodjęciem pracy) a koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Brak jest natomiast takiego związku przyczynowego w przypadku osób, które zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy. Skoro strona od lat jest uznawana za trwale, całkowicie niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym i z tego powodu od wielu lat pobiera tzw. rentę rolniczą, to nie można uznać, że istnieje niezbędny związek przyczynowy pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia a koniecznością podjęcia i sprawowania opieki.

Interesujące jest stanowisko sądu wyrażone w wyroku w sprawie II SA/Lu 417/20, dotyczące decyzji orzekającej o zwrocie świadczeń nienależnie pobranych na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r. w związku z art. 17c ust. 9 pkt 1 u.ś.r., zgodnie z którym świadczenie rodzicielskie nie przysługuje, jeżeli co najmniej jeden z rodziców dziecka lub osoba, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lub 3, otrzymują zasiłek macierzyński lub uposażenie za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego. W omawianej sprawie skarżącej przyznano świadczenie rodzicielskie, a następnie, już po wypłaceniu jej tego świadczenia przez organ, ZUS na skutek postępowania sądowego, przyznał i wypłacił skarżącej zasiłek macierzyński za ten sam okres, w którym skarżąca pobierała świadczenie rodzicielskie. W ocenie organów obu

instancji, pobieranie zasiłku macierzyńskiego wyłącza jednoczesne pobieranie świadczenia rodzicielskiego (art. 17c ust. 9 pkt 1 u.ś.r.), a zatem organy stwierdziły, że skarżąca pobrała świadczenie rodzicielskie nienależnie i orzekły o jego zwrocie. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, stwierdzając, że w art. 17c ust. 9 pkt 1 u.ś.r. ustawodawca użył czasownika „otrzymywać” w czasie teraźniejszym, co oznacza, że przeszkodą w uzyskaniu świadczenia rodzicielskiego jest wyłącznie aktualne otrzymywanie m.in. zasiłku macierzyńskiego. Przesłanka negatywna nawiązuje do zbiegu świadczeń aktualnego w dacie orzekania o przyznaniu świadczenia oraz w okresie jego pobierania. W związku z tym, że ani w dacie orzekania o przyznaniu świadczenia rodzicielskiego, ani w okresie pobierania świadczenia, skarżąca nie otrzymywała zasiłku macierzyńskiego (zasiłek ten wypłacono jej później), nie można było - zdaniem Sądu - uznać, że doszło do zbiegu świadczeń z art. 17c ust. 9 pkt 1 u.ś.r., który stanowi przesłankę negatywną przyznania świadczenia rodzicielskiego.

W tym samym wyroku sąd podtrzymał prezentowaną dotychczas linię orzeczniczą, że pojęcie „świadczenia nienależnie pobranego” i pojęcie „świadczenia nienależnego” są odmienne. Sąd wskazał na bogate orzecznictwo, w którym podkreśla się, że „nienależne świadczenie” jest pojęciem obiektywnym, występującym wówczas, gdy świadczenie zostaje wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy podstawa taka odpadła, zaś „świadczeniem nienależnie pobranym” jest świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Innymi słowy, dla uznania wypłaconego świadczenia za nienależnie pobrane, decydujące znaczenie ma nie tylko przesłanka obiektywna powodująca ustanie prawa do świadczenia, ale także świadomość i zamiar osoby pobierającej świadczenie. Obowiązek obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy, co dotyczy zarówno osoby, która została pouczona o okolicznościach, w jakich nie powinna pobierać świadczeń, jak też tej osoby, która uzyskała świadczenie na podstawie nieprawdziwych zeznań, dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczenia.

W sprawach II SA/Lu 640/19 i II SA/Lu 220/20 sąd zajmował się przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, tj. przesłanką sprawowania „stałej opieki”, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Wyjaśnił, że z treści tego przepisu wynika, że podstawowym wymogiem uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest sprawowanie

stałej, ciągłej opieki wykluczającej podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Zdaniem sądu, choć czynności związane z opieką mają więc trwać przez długi okres czasu, niezmiennie, trwale, co oznacza tyle, że mają być one rozciągnięte w czasie, powtarzalne i związane z zaspokajaniem potrzeb osoby, których nie jest ona w stanie zaspokoić, by zachować równowagę biologiczną i psychiczną, to jednak nie znaczy to, że opiekun ma czynności te wykonywać bez przerwy, przez całą dobę i w każdym dniu. W konsekwencji Sąd uznał, że udział opiekuna w szkoleniu i pobieranie stypendium szkoleniowego, nie wyklucza sprawowania przez niego takiej opieki.

Kolejnym ciekawym zagadnieniem, związanym z przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego, była kwestia kolejności osób uprawnionych do tego świadczenia, określonej w art. 17 ust. 1 u.ś.r. (1. matka/ojciec, 2. opiekun faktyczny dziecka, 3. osoba będąca rodziną zastępczą oraz 4. inne osoby, na których zgodnie z przepisami ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności) w zw. z art. 17 ust. 1a u.ś.r. W wyrokach w sprawach II SA/Lu 813/19, II SA/Lu 154/20, II SA/Lu 220/20, II SA/Lu 249/20 sąd podzielił utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. ustawodawca nawiązuje wprost do obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Nie można zatem pominąć treści art. 132 Kodeksu, zgodnie z którym, obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo, gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. W tym kontekście wybranie przez ustawodawcę z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji wyłącznie rodzica i umożliwienie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom zobowiązanym do alimentacji tylko w sytuacji, gdy rodzice nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP). Sąd uznał, że jeśli ze względu na okoliczności sprawy zaktualizował się obowiązek alimentacyjny osoby zobowiązanej do alimentacji w dalszej kolejności wobec osoby wymagającej opieki, to czyni tę osobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego. Tak więc Sąd stwierdził, że w okolicznościach danej sprawy siostrze przysługuje świadczenie pielęgnacyjne

w związku z koniecznością opieki nad bratem (w sprawie II SA/Lu 813/19), a wnuczce - nad babcią (w sprawie II SA/Lu 249/20). W wymienionych wyrokach w sprawach II SA/Lu 154/20 i II SA/Lu 220/20 sąd wskazywał ponadto, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., tj. innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, a więc osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny w dalszej kolejności nawet wtedy, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższej kolejności nie legitymują się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, wymaganym w tym przepisie. Oczywiście, o ile strona posiada orzeczenie o niepełnosprawności (jakikolwiek, stwierdzające zarówno znaczny, jak i umiarkowany, czy lekki jej stopień), trudno uznać, by w sposób nie budzący wątpliwości organ administracyjny mógł je zakwestionować, skoro nie posiada specjalistycznej wiedzy medycznej. Nie wyklucza to jednak oceny, że ze względu na inne okoliczności faktyczne, a także ze względu na konieczność realizacji zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony rodziny i opieki nad rodziną oraz pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, uzasadnione będzie przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie spokrewnionej w dalszym stopniu, pomimo tego, że osoba bliżej spokrewniona nie ma orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności. Zastosowanie literalnej wykładni art. 17 a ust. 1 u.ś.r. i wymaganie, by w każdym przypadku możliwość sprawowania opieki przez osoby dalej spokrewnione uzależniona była od orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której pomimo istnienia w kręgu osób zobowiązanych do alimentacji członka rodziny, który chce i potrafi opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny, zostałaby ona tej opieki pozbawiona.

Natomiast całkiem inna sytuacja dotyczy oceny stopnia niepełnosprawności, w tym również oceny tego, czy w związku z niepełnosprawnością, dana osoba wymaga opieki, a więc przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 1 u.ś.r. W wyroku w sprawie II SA/Lu 175/20 sąd stwierdził, że ocena ta należy wyłącznie do organów do tego powołanych, tj. obecnie do właściwych orzeczników lekarskich. Ani organ, ani sąd nie ma bowiem wiadomości specjalnych, które pozwoliłyby w pełni wyważyć, że dane schorzenia rzeczywiście uniemożliwiają sprawowanie opieki, organy uprawnione do orzekania w przedmiocie świadczeń rodzinnych nie posiadają umocowania do zastępowania powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.



Wyroki w sprawach II SA/Lu 711/19, II SA/Lu 673/19 i II SA/Lu 268/20 dotyczyły dodatku do zasiłku rodzinnego. Istota sporu prawnego sprowadzała się do właściwej interpretacji pojęcia „samotne wychowywanie dziecka” w rozumieniu art. 3 pkt 17a u.ś.r., jako przesłanki przyznania takiego dodatku. Dokonując wykładni prokonstytucyjnej tego przepisu, sąd odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04 i stwierdził, że fakt zawarcia związku małżeńskiego przez rodzica wychowującego dziecko pochodzące z innego związku, a tym bardziej pozostawanie w związku nieformalnym, nie ma wpływu na sferę władzy rodzicielskiej i obowiązków alimentacyjnych względem tego dziecka. Dlatego należy uznać, że dziecko wychowujące się w rodzinie rekonstruowanej nie traci statusu osoby wychowywanej przez samotnego rodzica. Dla takiej oceny nie ma znaczenia, okoliczność, że rodzic ubiegający się o dodatek do zasiłku rodzinnego pozostaje w nowym związku. Wyjaśnił, że celem zasiłku rodzinnego jest wspieranie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej, zaś celem dodatku do zasiłku jest wsparcie osób, których dotyczą szczególne trudności w zaspokojeniu potrzeb bytowych wynikające z faktu, że ciężar ekonomiczny zaspokojenia tych potrzeb musi udźwignąć wyłącznie jedna osoba. Niepełne rodziny znajdują się zatem w sytuacji ekonomicznie trudniejszej, utrudniającej prawidłową realizację funkcji rodziny, obejmującej również zaspokojenie potrzeb bytowych dziecka. W konsekwencji uzależnienie przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego od stanu cywilnego rodzica dziecka może podważyć cel dodatku rodzinnego i prowadzić do nierównego traktowania osób znajdujących się w tak samo trudnej sytuacji bytowej. W wyroku w sprawie II SA/Lu 673/19 sąd przy tym zwrócił uwagę, że choć fakt zawarcia związku małżeńskiego przez „osobę samotnie wychowującą” dziecko nie powoduje utraty statusu takiej osoby w rozumieniu art. 3 pkt 17a w związku z art. 11a u.ś.r., to jednak okoliczność ta może, mimo to, mieć wpływ na uprawnienie tej osoby do świadczeń rodzinnych, ponieważ okoliczność zawarcia małżeństwa może spowodować zmianę wysokości dochodu rodziny, a w konsekwencji - przekroczenie kryterium dochodowego. W świetle bowiem definicji „rodziny” (art. 3 pkt 16 u.ś.r.) małżonek jest członkiem „rodziny”, a więc jego dochód podlega doliczeniu do „dochodu rodziny”, rozumianego jako „suma dochodów członków rodziny” zgodnie z art. 3 pkt 2 u.ś.r. Przy ustalaniu dochodu rodziny „osoby samotnie wychowującej dziecko” należy więc uwzględnić dochód kolejnego partnera (małżonka, konkubenta) takiej osoby, niebędącego rodzicem wychowywanego przez nią dziecka/dzieci.

Odmierna sytuacja zachodzi natomiast w odniesieniu do babci: w wyroku w sprawie II SA/Lu 814/19 sąd stwierdził, że w świetle definicji rodziny (art. 3 pkt 16 u.ś.r.) krewni tacy jak dalsi wstępni (dziadkowie) nie są zaliczani do rodziny na potrzeby stosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, nawet jeśli tworzą z daną osobą wspólne gospodarstwo domowe. W składzie osobowym rodziny, dla potrzeb ustalenia „dochodu rodziny”, nie można uwzględniać babci, nawet jeśli sprawuje ona faktyczną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem tej rodziny. Jako opiekun faktyczny, czy rodzina zastępcza (art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 u.ś.r.) przysługuje babci prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, jednak jej dochód nie podlega doliczeniu do dochodu rodziny osoby, nad którą sprawuje opiekę. Zakresy podmiotowe zasiłku rodzinnego oraz świadczenia pielęgnacyjnego są zupełnie różne, oparte na różnych przesłankach.

W tym samym wyroku sąd odniósł się także do kwestii doliczania do dochodu alimentów na rzecz dzieci (art. 3 pkt 1 lit. c tiret 14 i 26 u.ś.r.). Sąd podkreślił, że chodzi wyłącznie o alimenty otrzymywane, a nie dopiero zasądzone. Ustawodawca w sposób jednoznaczny odrywa się w tym przypadku od kwalifikacji prawopodatkowej (alimenty należą do grupy świadczeń nieopodatkowanych podatkiem dochodowym), nie można zatem stosować konstrukcji znanych w prawie podatkowym, które pozwalają w pewnych sytuacjach opodatkować dochód należny, ale jeszcze nie uzyskany. W wielu przypadkach fikcyjne doliczenie do dochodu alimentów zasądzonych, ale nie otrzymywanych, skutkowałoby przekroczeniem kryterium dochodowego i odmową przyznania świadczenia z funduszu. Tym samym zasądzone, ale nie otrzymywane alimenty, które powinny zostać zastąpione świadczeniem z funduszu, stałyby się przeszkodą (przesłanką negatywną) uzyskania świadczeń, które mają stanowić substytut nieotrzymywanych alimentów.

Warto również wskazać, że w omawianym już wyżej wyroku w sprawie II SA/Lu 175/20 sąd podnosił, że przy orzekaniu w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego nie można pomijać tego, że strona od wielu lat pobierała specjalny zasiłek opiekuńczy. Porównanie tego zasiłku (art. 16a ust. 1 u.ś.r.) i świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ust. 1 u.ś.r.) prowadzi do wniosku, że w zakresie celu i przesłanek obu tych świadczeń, są one takie same. W obu przypadkach ich celem jest sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną, a więc oba te świadczenia mogą być przyznane tylko wówczas, gdy istnieje potrzeba takiej opieki. W konsekwencji, jeśli strona przez wiele lat była uznawana przez organy pomocy społecznej za uprawnioną do specjalnego zasiłku

opiekuńczego w związku z koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny i opiekę tę rzeczywiście sprawowała, a stan zdrowia niepełnosprawnego członka rodziny się nie poprawił i nadal wymaga on stałej opieki, to nie do pogodzenia z zasadą zaufania do organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) jest obecnie odmowa przyznania stronie świadczenia pielęgnacyjnego z powodu stwierdzenia braku związku przyczynowego pomiędzy koniecznością wykonywania tej opieki a niepodejmowaniem zatrudnienia. Skoro przez wiele lat organ przyznając specjalny zasiłek opiekuńczy (który również wymaga zachowania takiego związku przyczynowego), w istocie potwierdzał, że taki związek zachodzi, to całkowicie nieuzasadnione jest obecnie stanowisko, że ten związek już nie występuje.

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U z 2019r. poz. 2407 ze zm.), dalej jako „u.p.p.w.d.” warto wskazać na wyrok w sprawie II SA/Lu 801/19. Sąd stanął na dotychczasowym stanowisku, że ustanowienie opieki naprzemiennej obojga rozwiedzionych rodziców nad dzieckiem należy do kompetencji sądu powszechnego, zaś organy administracji publicznej, realizujące zadania w zakresie świadczenia wychowawczego nie są uprawnione do badania, w jaki sposób w danym przypadku jest faktycznie sprawowana opieka nad dzieckiem przez jego rodziców. W związku z tym, nawet jeśli oboje rodzice sprawują faktycznie opiekę w porównywalnych okresach nie jest możliwe przyznanie im obojgu świadczeń wychowawczych na dzieci na zasadzie art. 5 ust. 2a u.p.p.w.d., tj. w kwotach stanowiących połowę wysokości przysługującego łącznie świadczenia wychowawczego. W ocenie sądu, w takiej sytuacji, o tym, któremu z rodziców przysługują świadczenia wychowawcze, winno zadecydować kryterium kolejności złożenia wniosków (art. 22 zd. 1 u.p.p.w.d.).

Na tle ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2019 r., poz. 670), dalej jako „u.p.o.u.a.” na uwagę zasługują wyroki w sprawach II SA/Lu 728/19 i II SA/Lu 96/20, w których sąd podtrzymał dotychczasowy pogląd, że dopuszczalne jest na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy (a nie tylko na podstawie art. 30 ust.1), a więc ze względu na trudną sytuację życiową i dochodową dłużnika, umorzenie należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych, tj. należności powstałych pod rządami ustawy z 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Wprawdzie w przepisie art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a. mowa jest jedynie o należności z tytułu wypłaconych świadczeń

z funduszu alimentacyjnego, to jednak wykładnia zgodna z przepisami art. 2 i art. 32 Konstytucji RP przemawia za objęciem tym przepisem także dłużników alimentacyjnych.

Ciekawe orzeczenia zostały wydane również na gruncie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r., poz.1507, dalej jako „u.p.s.”)

Tak więc warto wskazać na sprawę II SA/Lu 321/20, która dotyczyła uchylecia w trybie art. 106 ust. 5 u.p.s. ostatecznej decyzji wydanej na podstawie art. 52 u.p.s. o skierowaniu skarżącej do rodzinnego domu pomocy w związku ze stwierdzeniem, że skarżąca cierpi na chorobę Alzheimera, przez co jej zachowanie jest uciążliwe dla mieszkańców tego domu. Sąd uchylając decyzje organów obu instancji stwierdził, że obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w trybie art. 106 ust. 5 u.p.s. było rozważenie zmiany, a nie uchycenie, ostatecznej decyzji, i rozważenie przyznania jej specjalistycznych usług opiekuńczych. Podkreślił, że świadczeniami z pomocy społecznej są, obok wymienionych w art. 36 pkt 2 lit. „l” u.p.s. „usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy”, także wymienione w art. 36 pkt 2 lit. „m” u.p.s. – „specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia”. Chociaż choroba skarżącej, brak możliwości zapewnienia jej odpowiedniej opieki i kontroli w rodzinnym domu pomocy, niewątpliwie czynią jej pobyt w nim uciążliwym dla personelu i innych mieszkańców, to jednak naruszanie przez skarżącą zasad obowiązujących w tej placówce wynika z choroby, a więc nie może być kwalifikowane jako zawinione, a więc jej zachowania nie można kwalifikować na podstawie art. 11 ust. 1 u.p.s. W sytuacji występującej w sprawie, organy podejmując rozstrzygnięcie w trybie art. 106 ust. 5 u.p.s., powinny mieć na uwadze to, że przepis ten pozwala organowi nie tylko uchycić decyzję ostateczną, ale również ją zmienić, i nie tylko w razie zaistnienia przesłanek z art. 11 ust. 1 u.p.s., ale także w razie zmiany sytuacji osobistej strony, przez którą niewątpliwie należy rozumieć także pogorszenie stanu zdrowia. W związku z tym, że bezspornie skarżąca nadal wymaga pomocy, której przecieź organ jej udzielił ostateczną decyzją, zaś obecnie ze względu na stan zdrowia, wymaga ona pomocy specjalistycznej, uchycenie decyzji przyznającej usługi opiekuńcze i pozbawienie skarżącej pomocy było - zdaniem sądu - nieuzasadnione w świetle zasad pomocy społecznej wyrażonych w art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 u.p.s.

Interesujące zagadnienie wystąpiło także w sprawie II SA/Lu 363/20, dotyczącej zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, a więc wykładni art. 64 i art. 64 a u.p.s. – co należy podkreślić – odmiennej, niż dominująca w orzecznictwie. W omawianej sprawie skarżący domagał się zwolnienia go z odpłatności za pobyt jego matki w domu pomocy społecznej. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji o odmowie zwolnienia, wyjaśniając, że w przypadkach określonych w art. 64 u.p.s. - organ ma możliwość w granicach uznania, gdy stwierdzi szczególnie uzasadnione okoliczności, zwolnić z odpłatności w całości lub w części, natomiast w przypadku określonym w art. 64 a u.p.s. (gdy osoba zobowiązana do odpłatności przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej nad tą osobą albo prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica), organ ma obowiązek zwolnić taką osobę z odpłatności w całości. Organy w omawianej sprawie rozpatrzyły wniosek na podstawie art. 64 a u.p.s., a odmawiając zwolnienia podniósł, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych konieczne jest przedstawienie przez wnioskodawcę orzeczenia sądu powszechnego, o którym mowa w tym przepisie, zaś organy administracyjne nie są uprawnione do ustalania, jakie relacje łączyły i łączą wnioskodawcę z osobą przebywającą w domu pomocy społecznej. Skoro skarżący nie przedstawił takiego orzeczenia, pomimo wezwania, nie było podstaw do uwzględnienia wniosku. Sąd rozpatrując sprawę stwierdził, że rzeczywiście w dotychczasowym orzecznictwie w zasadzie jednolite było stanowisko, że kwestia relacji i więzi pomiędzy członkami rodziny (przebywającymi w domu pomocy społecznej i zobowiązanymi do ponoszenia odpłatności za ten pobyt) może być stwierdzona wyłącznie orzeczeniem właściwego sądu powszechnego. Stanowisko to sądy wywiodły z porównania przepisów art. 64 i art. 64a u.p.s., w wyniku którego przyjęły, że art. 64 pkt 2 u.p.s. odnosi się przede wszystkim do sytuacji materialnej osoby zobowiązanej, a nie do relacji pomiędzy członkami rodziny, zaś kwestia więzi rodzinnych ma znaczenie wyłącznie przy orzekaniu na podstawie art. 64 a u.p.s., przy czym w tym zakresie rozstrzygające znaczenie ma wyłącznie wyrok sądu powszechnego niwelujący więzi rodzinne. Sąd rozpoznający omawianą sprawę nie podzielił tego poglądu. W ocenie sądu, nie ma podstaw do przyjęcia, że założeniem ustawodawcy od początku było, by niemożliwe było zwolnienie z odpłatności na podstawie art. 64 u.p.s. ze względu na okoliczności dotyczące relacji i więzi pomiędzy członkami rodziny. W ocenie sądu, przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie można rozważać zastosowanie art. 64 pkt 2 u.p.s.

także w sytuacjach, gdy ze względu na upływ czasu, nie jest możliwe aktualnie uzyskanie jednego z orzeczeń, o których mowa w art. 64 a u.p.s., zaś z okoliczności sprawy wynika, że w przeszłości zachodziły faktycznie przesłanki uzasadniające wydanie takiego orzeczenia. Wymaganie w każdym wypadku orzeczenia sądu powszechnego, w tym także od osób dojrzałych, które nawet z przyczyn od siebie niezależnych (przecież z powództwem o pozbawienie władzy rodzicielskiej występuje drugi rodzic, a nie małoletni samodzielnie), bezzasadnie różnicowałoby sytuację dwóch grup podmiotów (wnioskodawców) - tych, którzy uzyskali stosowny wyrok sądu powszechnego i tych, którzy nie ze swojej winy takiego wyroku nie posiadają i obecnie już nie mogą go uzyskać. Taka interpretacja przytoczonego art. 64 u.p.s. nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. W ocenie sądu, podstawowa różnica pomiędzy przepisami art. 64 i 64a u.p.s. dotyczy wyłącznie obligatoryjności bądź fakultatywności zwolnienia z odpłatności i zakresu zwolnienia - w całości (w pierwszym wypadku), bądź w części (w drugim przypadku). O ile sąd powszechny pozbawi prawomocnym orzeczeniem władzy rodzicielskiej rodzica (bądź zostanie wydany wyrok karny, o którym mowa w art. 64a u.p.s.), organ pomocy społecznej na wniosek osoby zobowiązanej do uiszczania odpłatności za pobyt tego rodzica w domu pomocy społecznej, ma obowiązek w całości zwolnić tę osobą z odpłatności. W razie przedstawienia takiego wyroku przez wnioskodawcę organ pomocy społecznej nie jest uprawniony do dokonywania odmiennych ustaleń, a w konsekwencji do prowadzenia postępowania dowodowego. Sąd wyjaśnił, że za poglądem, że relacje i więzi rodzinne mogą być ustalane przez organy i oceniane jako szczególny przypadek przemawia także dodanie do art. 64 u.p.s. kolejnych przesłanek (pkt 5 i 6), które również odnoszą się do (innych) wyroków sądu powszechnego (m.in. o ograniczeniu władzy rodzicielskiej, czy oddalającego powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej), co spowodowało, że odpadła dotychczasowa główna argumentacja podnoszona w dotychczasowym orzecznictwie, że przepis art. 64 u.p.s., dotyczący przesłanek uznaniowego zwolnienia z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, obejmuje wyłącznie okoliczności dotyczące sytuacji ekonomicznej, a nie relacji rodzinnych. Orzeczenia sądów powszechnych, o których mowa w powołanych przepisach, mają szczególną wartość dowodową – w przypadku art. 64a u.p.s. już samo przedstawienie tych orzeczeń wywołuje skutki materialnoprawne, nakładając obowiązek zwolnienia strony w całości z odpłatności, natomiast orzeczenia, o których mowa w art. 64 pkt 5 i 6 u.p.s. mają charakter wyłącznie dowodowy i w świetle ustalonych przez organ innych

okoliczności, w tym po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, orzeczenia te mogą, ale nie muszą, skutkować uwzględnieniem wniosku, orzeczenia te w tym przypadku nie mają dla organu charakteru wiążącego.

W omawianej sprawie sąd podniósł również, że z dokonaną wykładnią przytoczonych przepisów ściśle związany jest problem ciężaru dowodowego. W świetle obowiązujących przepisów, to na organie administracyjnym, prowadzącym postępowanie, zasadniczo spoczywa obowiązek podejmowania wszelkich czynności dowodowych zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy. Dotyczy to w szczególności spraw wszczynanych na wniosek, w których to inicjatywa dowodowa należy również do wnioskodawcy, w którego interesie leży przedstawienie środków dowodowych (oświadczeń świadków, dokumentów urzędowych etc.) uzasadniających jego żądanie. Do takich spraw należy niewątpliwie postępowanie, o którym mowa – w związku z tym, że wnioskodawca (skarżący) powołuje się na brak relacji osobistych i więzi z matką, to tylko on ma realne możliwości wykazania tych okoliczności. W związku z tym sąd uznał, że w okolicznościach omawianej sprawy, to skarżący powinien uargumentować i wykazać, że jego matka została pozbawiona władzy rodzicielskiej nad nim stosownym orzeczeniem sądu (organ miałby wówczas obowiązek zwolnić w całości skarżącego z odpłatności za jej pobyt w domu pomocy społecznej) bądź, że ze względu na to, że „porzuciła” małoletniego skarżącego, uchybiając przepisom kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wymagającego utrzymywania kontaktów z dzieckiem, dostarczania mu środków utrzymania i wychowywania (organ mógłby zwolnić skarżącego w całości lub w części z odpłatności).

Na gruncie ustawy o pomocy społecznej wydane zostały także interesujące wyroki w sprawach II SA/Lu 107/20, II SA/Lu 108/20 i II SA/Lu 109/20, które dotyczyły kwestii zaliczenia do dochodu skarżącego (w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s.) środków, jakie zostały wyegzekwowane od byłej żony z tytułu spłaty mieszkania, które w wyniku rozstrzygnięcia sądowego o statusie majątku małżeńskiego przypadło byłej żonie, w szczególności chodziło w omawianej sprawie o należności skarżącego, które nie trafiły bezpośrednio do jego rąk (na wskazane przez niego konto bankowe), ale zgodnie z przepisami – zostały zajęte w innych postępowaniach egzekucyjnych (przekazane na konto komornika), w których skarżący występował w roli dłużnika poddanego egzekucji. W ocenie sądu, środki te stanowiły dochód skarżącego w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s. Dochodem jest bowiem każde przysporzenie majątkowe (przychód) po potrąceniu ściśle określonych, wskazanych przez ustawodawcę kwot. Bez wątpienia

sporne kwoty, należne skarżącemu, ale „przejęte” na poczet zaległości egzekwowanych w innych postępowaniach egzekucyjnych, stanowią przysporzenie majątkowe skarżącego, bo na skutek „rozliczenia” (ściślej: zaliczenia na poczet należności dochodzonych w innych postępowaniach egzekucyjnych) zmniejszyły się długi skarżącego. O interpretacji pojęcia „dochodu” świadczą orzeczenia, w których jako dochód w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s. kwalifikowano takie przysporzenia, jak pożyczka, czy kwota przekazana na spłatę kredytu hipotecznego przez nowych nabywców obciążonej nieruchomości. Analizowane przysporzenia majątkowe nie mieszczą się w żadnej kategorii pomniejszeń czy wyłączeń na mocy art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s., muszą być zatem zaliczone do dochodu, zgodnie z regułą ogólną.

Na uwagę zasługują również dwie sprawy – II SA/Lu 355/20 i II SA/Lu 35/20 rozstrzygane na gruncie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.; dalej: „u.ś.o.z.”), tj. w przedmiocie potwierdzenia prawa do świadczeń z opieki zdrowotnej.

W pierwszym z tych wyroków sąd wskazał na konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, jako podstawowego warunku wynikającego z art. 54 u.ś.o.z. i uznał, że nieprzeprowadzenie takiego wywiadu z winy osoby ubiegającej się o potwierdzenie prawa do świadczeń z opieki zdrowotnej, stanowi podstawę do wydania decyzji odmownej. Wydanie decyzji w trybie art. 54 u.ś.o.z. wymaga bowiem ustalenia, że nie zachodzi negatywna przesłanka w postaci dysproporcji dochodu wykazanego i rzeczywistej sytuacji materialnej (art. 12 u.p.s.), a przesłankę tę ustala się w wyniku przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego, stosownie do art. 54 ust. 3 pkt 4 u.ś.o.z. Sąd podkreślił, że potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie jest formą pomocy społecznej bezpośrednio uregulowaną w ustawie o pomocy społecznej, co oznacza, że podstawą prawną decyzji odmownej nie może być brak zgody osoby ubiegającej się o wydanie decyzji na podstawie omawianego przepisu, na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, a więc sytuacja określona w art. 107 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej. Jednak, z uwagi na to, że art. 54 u.ś.o.z. wymaga przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ze względu na istotne znaczenie tego wywiadu dla ustalenia, czy nie zachodzi negatywna przesłanka w postaci dysproporcji dochodu wykazanego i rzeczywistej sytuacji materialnej, należy przyjąć, że w sytuacji, gdy nie doszło do przeprowadzenia wywiadu z przyczyn leżących po stronie



potencjalnego beneficjenta i wskutek tego nie udało się zweryfikować przesłanek potwierdzenia prawa do świadczenia, organ musi wydać decyzję odmowną. Zasada oficjalności postępowania dowodowego (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.) nakłada przede wszystkim na organ prowadzący postępowanie obowiązek ustalania stanu faktycznego sprawy, jednak specyfika podstawowego źródła ustaleń faktycznych w sprawach prowadzonych w trybie art. 54 u.ś.o.z. sprawia, że brak woli współpracy po stronie beneficjenta, który swoim faktycznym zachowaniem uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu, musi skutkować wydaniem rozstrzygnięcia negatywnego dla beneficjenta. Chociaż potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej nie jest uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, to jednak stanowi element szeroko rozumianej pomocy społecznej (zabezpieczenia społecznego), dlatego również w sprawach prowadzonych w trybie art. 54 u.ś.o.z. muszą obowiązywać zasady subsydiarności (art. 2 u.p.s.) i współdziałania świadczeniobiorcy z organem (art. 4 u.p.s.). Jest to szczególnie dostrzegalne właśnie w odniesieniu do kwestii rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego nie da się realnie przeprowadzić wbrew woli potencjalnego świadczeniobiorcy.

Z kolei w sprawie II SA/Lu 35/20 Sąd uznał, że placówka służby zdrowia (szpital kliniczny), a więc świadczeniodawca udzielający świadczeń z opieki zdrowotnej posiada własny interes prawny do występowania z wnioskiem o potwierdzenie prawa do świadczeń z opieki zdrowotnej na podstawie art. 54 ust. 1 u.ś.o.z. Przepis ten posługuje się pojęciem „dokumentu”, co nie jest bez znaczenia, albowiem decyzja potwierdzająca prawo do świadczeń opieki zdrowotnej wywiera skutek prawny po stronie świadczeniobiorcy, jak i po stronie świadczeniodawcy, a jej nadrzędnym celem jest finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. Kwestie związane z refundacją poniesionych kosztów leczenia są więc istotnymi okolicznościami, przemawiającymi za kwalifikowaniem interesu świadczeniodawcy jako własnego interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Posiadanie przez świadczeniodawcę takiego interesu w powiązaniu z art. 54 ust. 4 u.ś.o.z., pozwala placówce służby zdrowia na wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej także w razie śmierci świadczeniobiorcy. Sąd podkreślił przy tym, że śmierć świadczeniobiorcy nie powoduje w każdym wypadku bezprzedmiotowości, a więc umorzenia postępowania. Chociaż uprawnienia wynikające z decyzji w sprawie potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej nie mają charakteru praw zbywalnych lub dziedzicznych w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a., ani charakteru czysto osobistego, to jednak ze względu na to, że decyzja taka powoduje powstanie dla świadczeniodawcy prawa dochodzenia

wynagrodzenia za udzielone świadczenia zdrowotne (ze środków publicznych), zaś w razie decyzji odmownej – od świadczeniobiorcy lub jego spadkobierców, interes prawny w wydaniu takiej decyzji mają spadkobiercy zmarłego świadczeniobiorcy. W związku z tym, w razie śmierci świadczeniobiorcy, to jego spadkobiercy posiadają przymiot strony w toczącym się w trybie art. 54 u.ś.o.z. postępowaniu.

Na tle ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r., poz.1111), dalej jako „u.w.r.s.p.z.” na uwagę zasługują dwa wyroki w sprawach II SA/Lu 382/20 i II SA/Lu 383/20. Przedmiotem tych spraw były decyzje o wygaśnięciu decyzji o przyznaniu rodzinie zastępczej świadczeń na pokrycie kosztów leczenia dziecka, wydane na podstawie art. 88 ust. 5 u.w.r.s.p.z oraz art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Sąd uznał decyzje za wadliwe, wskazując, że decyzja wygaszająca wywołuje skutek *ex tunc* (z mocą wsteczną), zaś w przepisie art. 88 ust. 5 u.w.r.s.p.z. mowa jest o zmianie lub uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia, a decyzja wydana w tym trybie jest decyzją konstytutywną, a więc wywołuje skutki *ex nunc* (na przyszłość). Instytucja z art. 88 ust. 5 u.w.r.s.p.z. należy do przypadków, o których mowa w art. 163 k.p.a., natomiast art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. dotyczy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Czym innym pozostaje więc możliwość wzruszenia decyzji poprzez jej uchylenie lub zmianę (art. 163 k.p.a. i art. 88 ust. 5 u.w.r.s.p.z.), a czym innym stwierdzenie jej wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Obie te regulacje mają odrębne i wzajemnie się wyłączające dyspozycje. Jednocześnie sąd stanął na stanowisku, że ustanie pieczy zastępczej zalicza się do okoliczności zmieniających sytuację osobistą rodziny zastępczej i umieszczonego w niej dziecka, co oznacza, że w przypadku takim może mieć zastosowanie przewidziana w art. 88 ust. 5 u.w.r.s.p.z. możliwość zmiany lub uchylania decyzji przyznającej świadczenie, a nie wygaśnięcie takiej decyzji. W tym samym wyroku sąd nie podzielił wyrażanego w orzecznictwie poglądu, że także w przypadku ustania pieczy zastępczej, świadczenia powinny być przyznawane do dnia faktycznego opuszczenia rodziny przez dziecko. Niewątpliwie w art. 87 § 1 u.w.r.s.p.z. mowa jest o datach faktycznego umieszczenia lub faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny, jednak należy zauważyć, że w przepisie tym chodzi o dzień faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny zastępczej, a nie rodziny, która pieczy takiej nie wykonuje. Dzień faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny zastępczej ma więc znaczenie dla zachowania prawa do świadczeń, o ile dziecko będzie opuszczać rodzinę zastępczą, a więc rodzinę, która co do zasady pieczę taką nadal sprawuje na podstawie orzeczenia sądowego lub umowy, o której mowa w art. 35 § 2 u.w.r.s.p.z. W sytuacji, gdy ustanie faktycznego

wykonywania pieczy zastępczej wynika nie z faktu opuszczenia rodziny zastępczej przez dziecko, o prawie do świadczeń decydować będzie nie kwestia przebywania dziecka w rodzinie, lecz to zdarzenie prawne, które doprowadziło do ustania pieczy zastępczej. W konsekwencji więc, gdy zakończenie wykonywania pieczy zastępczej będzie wynikiem ustania samej pieczy zastępczej, prawo do świadczeń związanych z umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej ustanie z dniem zakończenia pieczy zastępczej. Gdy ustanie pieczy zastępczej będzie wynikiem orzeczenia sądowego datą tą będzie co do zasady data uprawomocnienia się orzeczenia sądowego znoszącego pieczę zastępczą.

Warto też zwrócić uwagę na kwestie procesowe występujące w sprawach z analizowanego zakresu. W wyrokach w sprawach II SA/Lu 737/19, II SA/Lu 740/19, Sąd wypowiedział się w kwestii wynagrodzenia kuratora wyznaczonego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Po pierwsze, pomimo uwzględnienia skargi sąd nie orzekł o zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącego z następujących powodów: skarżący był reprezentowany przez kuratora, który jest ustawowo zwolniony z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) i jednocześnie ze względu na przedmiot sprawy, nie było obowiązku ponoszenia takich kosztów (art. 239 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.), a koszty postępowania (dla skarżącego na podstawie art. 200 p.p.s.a) w tym przypadku nie obejmowały wynagrodzenia kuratora, bo choć wynagrodzenie kuratora należy do wydatków, a zatem do kosztów sądowych (art. 213 pkt 1), to jednak nie są to koszty, jakie poniósł skarżący, wynagrodzenie kuratora nie mieściło się zatem w pojęciu niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego (art. 205 § 2 p.p.s.a.).

Natomiast z uwagi na brak przepisów określających sposób ustalenia wysokości wynagrodzenia dla kuratora osoby nieznanej z miejsca pobytu w toku postępowania przed sądem administracyjnym, w orzecznictwie i w doktrynie przyjęł się pogląd, że należy w tym zakresie stosować odpowiednio rozporządzenie regulujące wysokość wynagrodzeń kuratorów w sprawach cywilnych (por. przykładowo wyrok NSA z 24 października 2006 r., I FSK 93/06; postanowienie NSA z 30 stycznia 2020 r., II FZ 17/20; M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, 5. wyd., Warszawa 2017, s. 873-874). W związku z tym sąd przyznał wynagrodzenie dla kuratora w kwocie stanowiącej 40% stawki minimalnej za czynności radców prawnych (czyli 480 zł x 40% = 192 zł) na podstawie art. 213 pkt 1 p.p.s.a., § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia

9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 536) oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265); podobnie II SA/Lu 30/20, II SA/Lu 31/20, II SA/Lu 696/19 i II SA/Lu 697/19. Kwestia wynagrodzenia dla takiego kuratora była przedmiotem sprawy II SA/Lu 19/20, w której sąd obszernie omawiał tę problematykę.

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

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 2019 r. poz. 1429, dalej: „u.d.i.p.”), sąd każdorazowo dokonywał analizy obowiązującego stanu prawnego oraz rozstrzygał liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące tych zagadnień. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko sądu wyrażone w następujących sprawach.

W wyroku zapadłym w sprawie o sygnaturze akt II SA/Lu 627/19 sąd wskazał, że odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na „tajemnicę przedsiębiorcy” (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wymaga po pierwsze odniesienia się do definicji legalnej „tajemnicy przedsiębiorstwa”, następnie zbadania treści żądanej informacji w świetle przesłanek zamieszczonych w tej definicji, a dopiero w następstwie tego wykazania, że zaistniały wszystkie wymienione w niej przesłanki, niezbędne dla wydania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej na podstawie powyższego przepisu. Sąd wyjaśnił, że dane informacje stanowią „tajemnicę przedsiębiorstwa” w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz.1010), jeżeli spełnione zostały łącznie trzy przesłanki – 1) są to informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, 2) są to informacje poufne, tzn. nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej, 3) przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania poufności takich informacji. Brak spełnienia choćby jednej z nich dyskwalifikuje daną informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

W cytowanym wyroku Sąd przychylił się także do przyjętego w orzecznictwie poglądu o dopuszczalności ujawnienia imienia i nazwiska osoby fizycznej w odniesieniu

do umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami publicznymi, przy czym podkreślił, że nie jest to regułą, lecz zależy od okoliczności danej sprawy. Ponadto zwrócił uwagę, że w związku z możliwymi wyłączeniami w zakresie ochrony danych osobowych (obejmujących m.in. imiona i nazwiska osób fizycznych), podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie może zasadnie odmówić udostępnienia takiej informacji powołując się na sformułowaną ogólnie ochronę prywatności osoby fizycznej, lecz powinien szczegółowo ocenić charakter żądanej informacji i stanowisko swoje należycie umotywować. W ocenie sądu nie ulega bowiem wątpliwości, że zasadniczo ochronę prywatności zapewnia dokonana anonimizacja danych osobowych, wyłączająca możliwość identyfikacji osoby. W związku z tym, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, odmawiając jej udzielenia ze względu na ochronę prywatności, powinien wyjaśnić, dlaczego w danym przypadku anonimizacja danych osobowych nie zapewni dostatecznej ochrony prywatności osoby fizycznej. Sąd podkreślił, że szczególne uzasadnienie odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na „ochronę prywatności” i „tajemnicę przedsiębiorcy” (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wymagane jest w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dane osobowe podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą pod własnym imieniem i nazwiskiem nie podlegają bowiem wyłączeniu ze względu na prywatność na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy taki podmiot jest zarejestrowany w publicznej bazie danych pod swoimi danymi osobowymi jako podatnik podatku od towarów i usług.

W sprawie II SAB/Lu 2/20 sąd dokonał oceny charakteru żądanych przez skarżącego od Prezesa Sądu Rejonowego dokumentów w postaci: pisma Prezesa Sądu o powierzeniu funkcji przewodniczącego wydziału, pisma Ministra Sprawiedliwości o powierzeniu funkcji Prezesa Sądu Rejonowego oraz postanowienia Prezydenta RP o powołaniu na stanowisko sędziego. W ramach tej oceny sąd zwrócił uwagę, że na gruncie u.d.i.p., w zakresie dostępu do informacji publicznej, istnieje różnica pomiędzy dokumentem urzędowym a dokumentem posiadającym inny charakter. Sprowadza się do tego, że w przypadku dokumentu urzędowego mamy do czynienia z dostępem – z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p. - do treści i postaci dokumentu, podczas gdy, w przypadku dokumentu mającego inny charakter, dostęp do informacji publicznej ogranicza się wyłącznie do jego treści (o sprawach publicznych). Ustawa o dostępie do informacji publicznej definiuje dokument urzędowy jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego

w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.). Dokumentem urzędowym w rozumieniu u.d.i.p. jest więc dokument stanowiący oświadczenie wiedzy lub woli, podpisany przez funkcjonariusza publicznego oraz skierowany na zewnątrz, przy czym cechy te – jak podkreślił sąd – muszą być spełnione łącznie. Kierując się przedstawionym wyżej rozumieniem pojęcia dokumentu urzędowego, sąd uznał, że spośród dokumentów żądanych przez skarżącego, jedynie dwa skierowane są na zewnątrz, a mianowicie powierzenie funkcji prezesa sądu rejonowego oraz powołanie na stanowisko sędziego. Tylko one bowiem mogą kształtować sytuację prawną podmiotów spoza wymiaru sprawiedliwości. Tylko one stanowią więc – zdaniem sądu – dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Dokument powierzający pełnienie funkcji przewodniczącego wydziału nie kształtuje natomiast sytuacji prawnej podmiotów spoza wymiaru sprawiedliwości. Stanowi on akt kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej mający na celu realizację polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Jest aktem o charakterze organizacyjnym z zakresu spraw wewnętrznych administracji sądowej. Pochodzi od zwierzchnika służbowego i kierowany jest oraz wiąże podmioty służbowo podległe. Nie dotyczy statusu sędziego jako obywatela. W ocenie sądu dokument powierzający funkcję przewodniczącego wydziału nie jest więc dokumentem urzędowym na gruncie u.d.i.p. Tym samym, stosownie do unormowania art. 6 ust. 1 pkt. 4 lit. „a” tej ustawy, udostępnieniu nie podlega jego postać. Nadto udostępnieniu nie podlega również treść tego dokumentu, gdyż nie dotyczy ona spraw publicznych a więc nie stanowi informacji publicznej. Akt powierzenia funkcji przewodniczącego wydziału, choć wytworzony przez podmiot władzy publicznej (prezesa sądu) i skierowany do innego podmiotu wykonującego władzę publiczną (sędziego), nie jest związany z wykonywaniem zadań władzy publicznej. Nałożone na sędziego obowiązki i przyznane uprawnienia nie są bowiem związane z orzekaniem w sprawach należących do właściwości sądów na zasadach niezawisłości i bezstronności. Nie realizują też zadań orzeczniczych znajdujących się w kognicji sądów jako organów władzy publicznej. Sąd podkreślił, że również w przypadku prezesa sądu, powierzenie sędziemu funkcji przewodniczącego wydziału nie jest związane z wykonywaniem władzy publicznej. Jako akt organizacyjny z zakresu spraw wewnętrznych administracji sądowej zapewnić ma natomiast wsparcie w realizacji zadań prezesa sądu w zakresie kierowania sądem.

W wyroku wydanym w sprawie II SAB/Lu 6/20 sąd – uwzględniając skargę na bezczynność Dyrektora Gminnej Biblioteki Publicznej w sprawie wniosku o udostępnienie informacji o (m.in.) wysokości jego wynagrodzenia, - zwrócił uwagę, że w skład majątku publicznego wchodzi m.in. należności za pracę wypłacane pracownikom zatrudnionym w sektorze administracji publicznej. Należności te, wraz ze wszystkimi składnikami (w tym także nagrody) finansowane są ze środków publicznych, a gospodarka tymi środkami jest jawna, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi, aby mogła być w pełni realizowana, musi natomiast obejmować swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym. Z tej też przyczyny sąd uznał, że dane odnoszące się do wysokości środków publicznych wydatkowanych przez organ administracji publicznej m.in. na wynagrodzenia zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego pracowników, stanowią informację publiczną. Podkreślił przy tym, że w tych ramach można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia czy nagrody konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego. Bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną jest okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu, czy osoby pełniącej funkcję publiczną oraz wówczas, gdy żądana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji. To ma bowiem jedynie znaczenie dla zakresu ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wobec tego sąd w przytaczanym wyroku stwierdził, że organ ma obowiązek takiej informacji udzielić bądź wydać decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli uzna, że wnioskowana informacja publiczna nie może zostać udostępniona ze względu na dobra prawnie chronione.

Analogiczne stanowisko odnośnie oceny charakteru informacji o wysokości wynagrodzenia kierownika jednostki organizacyjnej gminy (w tym wypadku Kierownika Gminnego Zakładu Obsługi Komunalnej) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyraził w wyroku w sprawie II SAB/Lu 19/20. Ocenę tę sąd podsumował w formie następujących konkluzji: po pierwsze, wynagrodzenie uzyskiwane na konkretnym stanowisku w jednostce organizacyjnej gminy jest informacją publiczną, należy do niej stosować przepisy u.d.i.p. Po drugie, informacja o wynagrodzeniu konkretnej osoby, stanowi element jej prawa do prywatności. Po trzecie, informacja o wynagrodzeniu

będzie jednak podlegała udostępnieniu w zakresie, w jakim dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną i ma związek z pełnieniem tej funkcji. Po czwarte, jeżeli informacja o wynagrodzeniu dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, ale nie ma związku z pełnieniem tej funkcji, z uwagi na charakter stanowiska, w grę wchodzi wyłączenie dostępu do tej informacji z uwagi na konieczność ochrony prawa do prywatności osoby, której żądana informacja dotyczy. Po piąte, w sytuacji, kiedy żądana informacja jest informacją publiczną, ale zachodzi konieczność ograniczenia prawa do informacji i odmowy udostępnienia informacji, organ ma obowiązek zastosować formę decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.).

Na uwagę zasługuje także wyrok wydany w sprawie II SAB/Lu 22/20, w której sąd - rozpoznając skargę na bezczynność w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej - zwrócił uwagę na specyfikę postępowania inicjowanego takim wnioskiem, wynikającą z faktu, że pod względem formy jego załatwienia przepisy u.d.i.p. wprowadzają dwa zupełnie różne tryby postępowania. Sąd wyjaśnił, że dla wskazania właściwego trybu zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy podmiot zobowiązany w ogóle zamierza udzielić informacji, czy w grę nie wchodzi informacja publiczna przetworzona, czy organ zamierza obciążyć podmiot wnioskujący kosztami oraz, czy w grę nie wchodzi odmowa udzielenia informacji. Ma to związek z formą zakończenia danego postępowania i przepisami, które będą znajdowały wówczas zastosowanie. Jeśli organ dysponuje żadaną informacją publiczną i zamierza ją udostępnić bez opłat, Kodeks postępowania administracyjnego nie ma w ogóle zastosowania – informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny, bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazywaniem szczególnego interesu. Sytuacja wygląda natomiast inaczej, gdy udostępnienie informacji publicznej wiąże się z poniesieniem kosztów, gdzie wezwanie do ich uiszczenia, jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.), i do którego nie stosuje się bezpośrednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (regulujących m.in. formę wniosku), wymaga jednak zindywidualizowania wnioskodawcy, a więc jego pisemnego podpisu (ewentualnie podpisu elektronicznego), z uwagi na potrzebę nałożenia na wnioskodawcę określonego obowiązku (zapłaty kosztów) wniosek nie może być anonimowy;



gdy okazuje się, że ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej (kwestia wykazania, w jaki sposób udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego); istnieją bezpośrednie powody do odmowy udzielenia informacji publicznej (przez wzgląd na tajemnice ustawowo chronione). Wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz o umorzeniu postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku wykazuje cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji nieważnej - art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Analogiczne stanowisko Sąd wyraził w sprawie II SAB/Lu 52/20, w której podniesiony w skardze zarzut beczynności organu również opierał się na okoliczności pozostawienia bez rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z powodu nieuzupełnienia, mimo wezwania, jego podpisu. W uzasadnieniu zapadłego w tej sprawie wyroku sąd stwierdził, że w sytuacji uznania przez podmiot zobowiązany, że informacje objęte wnioskiem o udostępnienie objęte są tajemnicą przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a w konsekwencji, że zachodzą podstawy do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na zasadzie art. 16 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 u.d.i.p., w pełni zasadne było wezwanie wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a., do usunięcia braku formalnego wniosku poprzez jego podpisanie. Sąd podkreślił, że w odniesieniu do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przepisy k.p.a. mają zastosowanie również na etapie poprzedzającym wydanie takiej decyzji, co oznacza, że jej wydanie winno zostać poprzedzone dostosowaniem wniosku do wymagań formalnych przewidzianych w k.p.a. Art. 63 § 3 i 3a k.p.a. określając wymagania formalne wniosku, bezwzględnie natomiast zalicza do nich obowiązek podpisania wniosku: własnoręcznie - jeżeli został wniesiony pisemnie lub ustnie do protokołu lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym – jeżeli został wniesiony w formie dokumentu elektronicznego. Wszczęcie przez podmiot zobowiązany procedury naprawczej w trybie art. 64 § 2 k.p.a. w celu wydania decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, zdaniem Sądu, eliminuje zatem możliwość skutecznego podniesienia wobec tego podmiotu - na tym etapie postępowania - zarzutu beczynności w zakresie

załatwienia wniosku, natomiast zasadność odmowy udostępnienia żądanej informacji może być kwestionowana przez wnioskodawcę dopiero po wydaniu decyzji w tym przedmiocie, przy wykorzystaniu służących od niej środków zaskarżenia.

W wyroku wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SAB/Lu 18/20 sąd podniósł, że jakkolwiek nie budzi wątpliwości, że zakres podmiotowy art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obejmuje stowarzyszenia, jeżeli spełniają przynajmniej jedną z przesłanek wskazanych w tym przepisie (wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym – do tej kategorii sąd zaliczył Wojewódzkie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lublinie, które jako związek sportowy działa w formie stowarzyszenia, wykonując zadania publiczne w zakresie upowszechniania i rozwijania kultury fizycznej i sportu oraz dysponując majątkiem publicznym w postaci otrzymywanych dotacji celowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz wsparcia finansowego Ministra Sportu), to jednak w sprawach dostępu do informacji publicznej, w stosunku do stowarzyszeń nie można stosować takich samych wymogów, jak stawia się organom administracji. W konsekwencji nie każda informacja będąca w dyspozycji stowarzyszenia bądź odnosząca się do jego funkcjonowania będzie informacją publiczną podlegającą udostępnieniu przez ten podmiot w trybie u.d.i.p., lecz tylko ta, która odnosi się do wykonywania przez stowarzyszenie zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym.

Rozpoznając w sprawach II SA/Lu 393/20 i II SA/Lu 394/20 sprzeciwy od decyzji kasatoryjnych dotyczących odmowy udostępnienia informacji publicznej, sąd uznał, że skoro w sprawach tych postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej nie zostało zainicjowane przez skarżącego, lecz przez inną osobę, to tym samym skarżący nie jest podmiotem legitymowanym do zainicjowania przed sądem administracyjnym kontroli legalności decyzji podjętej w tym postępowaniu. Sąd powołał się w tym względzie na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że przepisy u.d.i.p. stroną postępowania o udostępnienie informacji publicznej czynią jedynie wnioskującego o udzielenie informacji. Wyjaśnił, że w sprawach o udostępnienie informacji publicznej wszczętych na wniosek co do zasady nie znajduje zastosowania art. 28 k.p.a., gdyż przepisy u.d.i.p. mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. Wprawdzie k.p.a. stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, jednak decyzja taka stanowi jedynie jedną z form zakończenia postępowania wprowadzoną przez ustawodawcę w celu zapewnienia gwarancji procesowych podmiotowi, którego

prawo dostępu do informacji publicznej jest przez organ kwestionowane. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej stanowi zatem wynik ustalenia przez właściwy organ, że w określonych realiach prawnych publiczne prawo podmiotowe wnioskodawcy do uzyskania określonej informacji publicznej nie może być zrealizowane ze względu na inne chronione prawem wartości, w tym również ze względu na prawa innych podmiotów. Odmowa taka, będąca wynikiem wyważenia pomiędzy publicznym prawem podmiotowym wnioskodawcy do informacji publicznej a innymi chronionymi prawem wartościami, stanowi zatem wyraz ochrony tych innych wartości, w tym również praw innych podmiotów, a w konsekwencji jest przejawem ochrony tych innych wartości, w tym również praw innych podmiotów. W związku z tym brak jest podstaw do zapewniania środków ochrony podmiotom, których praw lub interesów prawnych nie jest zdolna naruszyć decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej żądanej przez wnioskodawcę. Co za tym idzie, nie można przyjąć, aby ktokolwiek poza podmiotem, któremu odmówiono informacji publicznej w drodze decyzji (w tym także podmiot którego informacja ta pośrednio dotyczy) miał interes prawny uprawniający do zaskarżenia tej decyzji. W konsekwencji także jedynie wnioskodawca jest uprawniony do złożenia sprzeciwu od ewentualnej decyzji kasacyjnej zapadłej w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W wyroku w sprawie II SA/Lu 338/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – dokonując interpretacji pojęcia informacji publicznej przetworzonej, zawartego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. – stwierdził, że o zaliczeniu określonej informacji publicznej do tej kategorii nie może samoistnie świadczyć jedynie konieczność poniesienia ewentualnych dodatkowych kosztów w związku z jej przygotowaniem na potrzeby realizacji wniosku. Sąd zauważył, że ustawodawca w art. 15 u.d.i.p. przewidział, że tego rodzaju koszty mogą wystąpić już w przypadku konieczności przekształcenia informacji na potrzeby wniosku, przy czym pojęcie „przekształcenia” użyte w powyższym przepisie, nie jest tożsame z przetworzeniem informacji w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Przetworzenie informacji to co do zasady wytworzenie jakościowo nowej informacji, nieistniejącej dotychczas w ostatecznym (żądanym przez wnioskodawcę) kształcie. Na przetworzenie informacji składa się szereg działań, które wymagają wkładu inteligentnego, bądź też ponadstandardowego nakładu pracy. Natomiast przekształcenie informacji wiąże się na ogół jedynie ze zmianą jej nośnika (np. wykonaniem skanu lub kserokopii), tj. zmianą formy, a nie postaci bądź treści

informacji. Dodatkowe koszty mogą więc powstać zarówno w związku z przetworzeniem informacji, jak i w związku z jedynie jej przekształceniem, a więc nie przesądzają one o kwalifikacji informacji publicznej jako informacji przetworzonej. Sąd ubocznie podkreślił, że koszty takie – stosownie do art. 15 u.d.i.p. – każdorazowo mogą zostać nałożone na wnioskodawcę.

Na uwagę zasługuje także wyrok zapadły w sprawie II SAB/Lu 90/20, w uzasadnieniu którego sąd – dokonując oceny charakteru żądanych w trybie dostępu do informacji publicznej danych o prowadzonych przez Urząd Gminy profilach na portalach społecznościowych Facebook i Twitter oraz o prowadzonym forum internetowym – stwierdził, że publiczny charakter tego rodzaju informacji nie budzi wątpliwości. Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. charakter informacji publicznej ma każda informacja o sprawach publicznych. Odnosząc to pojęcie do zakresu działalności organów władzy publicznej, do których należy wójt gminy, sąd zauważył, że w świetle konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. W ocenie sądu oznacza to, że w zakresie zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej, tzw. spraw urzędowych, organy te co do zasady mogą wykorzystywać instrumenty prawne, których stosowanie przewidują przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Nie oznacza to jednak, że wyłącznie informacje wpisujące się w ten zakres działań organów odnoszą się do spraw publicznych. Organom nie sposób bowiem odmówić prawa do podejmowania inicjatyw związanych z dynamicznym rozwojem form komunikacji elektronicznej oraz potrzebami wymiany informacji z mieszkańcami środowisk lokalnych z wykorzystaniem tych form. Do tego rodzaju inicjatyw, w ocenie sądu, z całą pewnością należy natomiast posiadanie przez urząd administracji samorządowej strony w portalu społecznościowym typu Facebook lub Twitter, bądź też prowadzenie własnego forum internetowego, które zazwyczaj służą promocji, przedstawianiu dokonań władz lokalnych, określaniu ich zamierzeń, uzgadnianiu inicjatywy społecznej, itp. Tego typu nośniki informacji są więc używane do wymiany poglądów, prowadzenia dyskusji, komentowania pewnych zdarzeń, itp. Wykorzystywanie tych instrumentów przez podmioty publiczne nie jest wprawdzie określone, a zatem i wymagane przepisami prawa, jednak jeżeli na taką formę

komunikacji organ administracji publicznej się godzi, to musi się liczyć z tym, że informacja o organizacji i formie działania (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. „b” i pkt 3 lit. „a” u.d.i.p.), również w tym obszarze jego aktywności, także będzie informacją o sprawie publicznej.

Z kolei w sprawie II SAB/Lu 102/20 przedmiotem sporu było ustalenie, czy wniosek o udostępnienie tego rodzaju informacji publicznych, złożony za pośrednictwem poczty elektronicznej, został złożony skutecznie. W tym zakresie sąd – odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego – stwierdził, że ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża ten organ, a nie skarżącego. Sąd zauważył, że z orzecznictwa wynika w istocie domniemanie, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Tak daleko odformalizowany tryb składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oznacza, że wykazanie skuteczności wniesienia żądania w tym przedmiocie do organu administracji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej, wymaga jedynie potwierdzenia wysłania wniosku na oficjalny adres poczty elektronicznej organu. Za taki adres – jak podkreślił sąd – uznać jednak można wyłącznie adres do korespondencji elektronicznej podany w Biuletynie Informacji Publicznej lub na oficjalnej stronie internetowej organu. Skierowanie wniosku o informację publiczną na inny, niż oficjalny adres poczty elektronicznej organu, w tym na adres pracownika urzędu, mający charakter służbowy, lecz niebędący oficjalną skrzynką poczty elektronicznej tej jednostki, nie rodzi skutku w postaci obowiązku załatwienia takiego wniosku przez organ, a tym samym nie może stanowić podstawy skutecznie podniesionego zarzutu bezczynności organu w załatwieniu takiego wniosku.

## **25. Sprawy z zakresu dróg, ruchu na drogach i transportu drogowego**

W wyroku w sprawie III SA/Lu 232/20 sąd stwierdził, że prawidłowa wykładnia obowiązujących przepisów ustawy o transporcie drogowym wskazuje, że nie jest dopuszczalne sumowanie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów tej ustawy, dotyczących przekroczenia dziennego czasu prowadzenia pojazdu, skrócenia wymaganego regularnego okresu odpoczynku dziennego i przekroczenia maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy, jeżeli jedno stwierdzone

naruszenie w tym zakresie podlega kwalifikacji wyłącznie do jednej pozycji załącznika nr 3 do ustawy. Podniósł również, że należy wyraźnie odróżnić problematykę zbiegu sankcji administracyjnoprawnych za naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, ujętych w załącznikach nr 3 i nr 4 do ustawy (art. 92a ustawy o transporcie drogowym), od praktyki sumowania kar w stosunku do jednego (w rozumieniu rodzajowym) naruszenia określonego w jednym załączniku do ustawy, poprzez dodawanie do stawki naruszenia o największej wadze, także kar przewidzianych w ramach danego rodzaju naruszenia stawek kar o wadze mniejszej. Przepis art. 92a ustawy o transporcie drogowym określa też limit łącznej wysokości kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji administracyjnej w wyniku naruszeń stwierdzonych podczas jednej kontroli, w rozróżnieniu na kontrole drogowe i kontrole prowadzone w siedzibie przedsiębiorcy. Z art. 92a ust. 10 ustawy o transporcie drogowym wynika ponadto, że w przypadku podmiotu wykonującego przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem będącego jednocześnie zarządzającym transportem, przy zbiegu naruszeń z załączników nr 3 i nr 4 do ustawy o transporcie drogowym, nakłada się jedną karę pieniężną za naruszenia określone w załączniku nr 3.

W sprawie III SA/Lu 673/19 sąd uchylił decyzje organów obu instancji. W uzasadnieniu podniesiono m.in., że skarżąca w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji powołała się między innymi na okoliczność, że kwestionowane co do zasady przez stronę przekroczenie masy pojazdu mieściło się w ramach dopuszczalnego błędu granicznego - 2%, jaki producent wagi wskazuje w specyfikacji urządzenia. Skoro według producenta, wyprodukowane przez niego urządzenie może dokonać pomiaru z dokładnością do 2 %, to użytkownik ten fakt winien uwzględniać. Organ nie może użytkować urządzenia sprzecznie z instrukcją dla oznaczonego typu wagi i danymi producenta. Skarżąca podkreśliła, że organy nie wyjaśniły przyczyn pominięcia parametrów działania wagi wskazanych przez producenta urządzenia. Strona zwracała również uwagę na dużą różnicę w wadze masy zespołu pojazdu, pomiędzy pomiarem na wadze dynamicznej a pomiarem na wadze statycznej, która wynosiła 990 kg.

Zdaniem sądu, w świetle zarzutów odwołania i skargi wątpliwości budzą kwestie związane z wynikami ważenia pojazdu w dniu kontroli, które miały decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Organy obu instancji nie odniosły się do powyższej argumentacji przytoczonej przez skarżącą. W świetle załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wymagań,

którym powinny odpowiadać wagi nieautomatyczne oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 26, poz. 152) największy dopuszczalny błąd graniczny dla wagi nieautomatycznej klasy III wynosi  $\pm 1,0$  e. W przedmiotowej sprawie zatem będzie to masa 20 kilogramów. Stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia "błędy graniczne dopuszczalne wskazań wag nieautomatycznych w użytkowaniu równe są dwukrotnym wartościom błędów granicznych dopuszczalnych wskazań wag podczas legalizacji ponownej, określonym w załączniku do rozporządzenia". W przedmiotowej sprawie zatem będzie to masa 40 kilogramów. Organy w żaden sposób nie odniosły się do wskazanych wyżej kwestii, poprzestając tylko na argumencie posiadania świadectwa legalizacji dla wagi użytej do pomiaru masy tego pojazdu.

W sprawie III SA/Lu 518/17 sąd uchylił decyzje organów obu instancji. W uzasadnieniu podniesiono, że z art. 130a ust. 2a Prawa o ruchu drogowym wynika, że samo wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu nie stanowi podstawy do obciążania kogokolwiek jakimikolwiek tego kosztami. Obowiązek taki powstaje dopiero wówczas, gdy wydanie dyspozycji spowodowało rzeczywiste powstanie określonych kosztów. Obciążenie kosztami na mocy decyzji o usunięciu pojazdu w przypadku odstąpienia od tej czynności może nastąpić zatem wtedy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: 1) wydano dyspozycję usunięcia pojazdu wobec zaistnienia okoliczności wymienionych w ust. 1-2 art. 130a ustawy; 2) odstąpiono od usunięcia pojazdu w związku ustaniem przyczyn uzasadniających usunięcie; 3) powstały koszty związane z wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu.

W okolicznościach sprawy warunki te zostały spełnione i – co do zasady – skarżący jako właściciel pojazdu podlegającemu usunięciu z drogi publicznej, od czego odstąpiono, koszty takie winien ponieść. Odnosząc się jednakże do kwestii wysokości tych kosztów sąd wskazał, że zgodnie z uchwałą nr 571/XXI/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 20 października 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingach strzeżonych oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu w 2017 r. – opłata za odstąpienie wynosiła 238 zł. Jednocześnie jednak należało zwrócić uwagę, że wyrokiem z dnia 16 stycznia 2018 r., wydanym w sprawie sygn. akt III SA/Lu 307/17, sąd stwierdził nieważność powyższej uchwały w całości. Wyrok ten stał się prawomocny po oddaleniu skargi kasacyjnej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1680/18. Tym samym

stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały, na podstawie której ustalono wysokość obciążającej skarżącego opłaty, spowodowało skutek *ex tunc*, co wprost rzutowało na sposób rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i konieczność uchylecia decyzji organów obu instancji, skoro wydane zostały one na podstawie uchwały, której nieważność została stwierdzona.

Mając powyższe okoliczności na uwadze – dla prawidłowego rozpoznania i rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy – konieczne było dokonanie dodatkowych ustaleń dotyczących rzeczywistej wysokości kosztów związanych z wydaniem w dniu 17 marca 2017 r. dyspozycji usunięcia pojazdu. Z uwagi na to, że rozpoznawana sprawa dotyczy nałożenia na skarżącego obowiązku o charakterze finansowym, to należy przyjąć, że poczynione przez organy administracji ustalenia, co do okoliczności mających wpływ na pełną zasadność nałożenia tego obowiązku, muszą zostać wszechstronnie wyjaśnione i rozpatrzone oraz winny znaleźć odzwierciedlenie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, zgodnie z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Według bowiem art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, natomiast stosownie do art. 77 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

W wyrokach wydanych w sprawach III SA/Lu 372-385/20 wszystkie składy orzekające stwierdziły, że z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości, że opłata za zajęcie pasa drogowego nie może być samodzielnym przedmiotem decyzji administracyjnej, lecz stanowi obligatoryjny, a zarazem integralny element zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Nie ma również sporu co do tego, że decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego są decyzjami o charakterze uznaniowym.

Sąd rozważał kwestię, czy w aktualnym stanie prawnym, dopuszczalna jest zmiana ostatecznej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, w części dotyczącej ustalenia opłaty. W ocenie sądu, skoro decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego mają charakter uznaniowy – co do zasady, nie istnieją przeszkody do ich zmiany na podstawie art. 155 k.p.a., jeżeli spełnione zostaną wszystkie wymienione w nim przesłanki. Postępowanie określone w art. 155 k.p.a. stanowi jeden z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, który obejmuje przypadki



weryfikacji decyzji prawidłowych lub obarczonych wadami niekwalifikowanymi. Instytucje procesowe, przewidujące możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych stanowią akceptowane przez ustawodawcę wyjątki od zasady trwałości tych decyzji (art. 16 § 1 k.p.a.). Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest nowym postępowaniem, odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna.

Sąd zaprezentował stanowisko, że uwzględnienie interesu strony w rozumieniu art. 155 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, że mając do wyboru możliwość korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego jednakże w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ działając w granicach uznania administracyjnego, przyjmuje ten sposób orzekania, zmieniając decyzję mniej korzystną dla strony.

Sąd stwierdził, że organy w sposób nieuprawniony uznały, że uchylenie art. 40 f ustawy o drogach publicznych z dniem 25 października 2019 r., na mocy art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. zmieniającej ustawę o drogach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1815) jest równoznaczne z wprowadzeniem prawnego zakazu odwoływalności decyzji, o której mowa w art. 155 k.p.a., w zakresie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchylenie tego przepisu oznacza jedynie, że aktualnie brak jest regulacji nakładającej na zarządcę drogi obowiązek automatycznego działania z urzędu (poprzez wydanie decyzji ustalającej nową wysokość opłaty), w przypadku ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego stawek opłat niższych niż stawki opłat, na podstawie których ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej. W aktualnym stanie prawnym, wprowadzenie nowych stawek opłat do decyzji ostatecznych za zajęcie pasa drogowego wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 30 sierpnia 2019 r., możliwe jest tylko w trybie art. 155 k.p.a.

Sąd zwrócił uwagę, że skutkiem ubocznym uchylenia art. 40f ustawy o drogach publicznych jest odmienne (zapewne niezamierzone przez ustawodawcę) traktowanie różnych podmiotów gospodarczych, a nawet tego samego podmiotu w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych z tytułu umieszczenia w nim obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, w zależności od tego, pod rządem jakich przepisów dany podmiot otrzymał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Aktualne opłaty są bowiem ponad siedmiokrotnie niższe od poprzednich. Dopiero zastosowanie art. 155 k.p.a. pozwoli przywrócić swego rodzaju stan równowagi i doprowadzi do urzeczywistnienia zasad określonych w art. 32 Konstytucji. W myśl tego przepisu –

wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Nie do zaakceptowania jest stanowisko organów obu instancji na tle stosowania art. 155 k.p.a., w myśl którego, w przypadku kolizji interesu społecznego ze słusznym interesem strony, w każdej sytuacji pierwszeństwo ma interes społeczny. Nie do przyjęcia jest także utożsamianie interesu społecznego z interesem zarządcy drogi.

W sprawie III SA/Lu 48/20 sąd wyraził pogląd, że przepis art. 101 § 3 k.p.a. po nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2011 r., nie daje podstaw do przyjęcia dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, zwrot "w sprawie zawieszenia" należy rozumieć w węższym znaczeniu i nie można przyjąć, że odnosi się on również do postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania. Zwrot ten dotyczy jedynie zawieszenia postępowania. Powyższe koresponduje z jednoznacznym wyróżnieniem, że na postanowienie "w sprawie odmowy podjęcia zawieszono postępowania" przysługuje zażalenie. Zażalenie przysługuje zatem wyłącznie na postanowienie o zawieszeniu postępowania (w sprawie zawieszenia postępowania) albo na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszono postępowania (w sprawie odmowy podjęcia zawieszono postępowania).

W sprawie III SA/Lu 74/20 i III SA/Lu 133/20 sąd analizując przepis art. 18 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym nie podzielił stanowiska skarżącego, że kierowca wykonujący przewóz drogowy osób przy realizacji międzynarodowych przewozów wahadłowych lub okazjonalnych, zobowiązany jest posiadać odpowiednie zezwolenie lub formularz jazdy, przy czym nie musi posiadać tych dokumentów łącznie, na co miałyby wskazywać użycie w tym przepisie funktora "lub". Sąd wyraził pogląd, że przy wykładni przepisów, obok logiki formalnej, uwzględnić należy również zasady wykładni systemowej. Nie zawsze spójnik "albo" oznacza, że występuje alternatywa rozłączna. Poprzestanie na logicznym znaczeniu tego spójnika, który rzeczywiście z reguły jest utożsamiany z alternatywą rozłączną, oznaczałoby poprzestanie na gramatycznych regułach wykładni, mimo że jej wynik byłby nieracjonalny. Mając to na uwadze, prawidłowo organ odwoławczy wskazał na art. 27 ustawy o transporcie drogowym, który stanowi, że przy wykonywaniu przewozów wahadłowych i okazjonalnych w międzynarodowym transporcie drogowym wymagany jest formularz jazdy zawierający

w szczególności dane dotyczące oznaczenia przedsiębiorcy, numeru rejestracyjnego pojazdu, rodzaju usługi, miejsca początkowego i miejsca docelowego przewozu drogowego oraz listę imienną przewożonych osób. Jednoznaczne brzmienie ww. przepisu, w powiązaniu z art. 87 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o transporcie drogowym prowadzi do wniosku, że zastosowany funktor „lub” – w tym konkretnym przypadku nie może zwalniać kierującego z obowiązku posiadania formularza jazdy (który to obowiązek statuuje art. 27 ustawy o transporcie drogowym) czy obowiązku posiadania zezwolenia, co z kolei wynika z art. 18 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

## **26. Sprawy z zakresu aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk**

Przedmiotem kontroli sądu w sprawie III SA/Lu 445/19 była kwestia dopuszczalności dokonania transkrypcji do polskiego rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa zawartego za granicą przez osoby tej samej płci. Sąd wywiódł, że z art. 18 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy wynika, że odmienność płci stanowi bezwzględny warunek zawarcia istniejącego małżeństwa. W tych okolicznościach obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej klauzula porządku publicznego wyklucza możliwość dokonania transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci. Dokonanie transkrypcji spowodowałoby, że w polskich aktach stanu cywilnego byłby zamieszczony wpis małżeństwa zawartego niezgodnie z krajowym porządkiem prawnym.

W sprawie III SA/Lu 90/20 dotyczącej zmiany nazwiska sąd, dokonując interpretacji przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (aktualnie Dz. U. z 2020 r., poz. 707) wyjaśnił, że zmiany imienia lub nazwiska można dokonać także z innego ważnego powodu, który nie mieści się w katalogu przesłanek – z mocy prawa uznanych za ważne. Ważny powód zmiany nie może jednak wynikać wyłącznie z subiektywnego przekonania osoby żądającej zmiany, ale musi również sprostać zobiektywizowanym i zracjonalizowanym kryteriom oceny. Zamiar zmiany nazwiska, chęć i wola noszenia przypadkowego nazwiska oraz kwestia relacji rodzinnych, czy poczucie zerwania tych relacji nie mogą być uznane za obiektywnie istotne powody zmiany nazwiska.

## 27. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

W sprawach III SA/Lu 481/19, III SA/Lu 482/19 i III SA/Lu 484/19 sąd uchylił decyzje wydane w obu instancjach w przedmiocie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości i wskazał, że decyzja o rozgraniczeniu, na skutek zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi powszechnemu, utraciła byt prawny, stała się bezprzedmiotowa. Nie może być zatem wykonywana i nie może wywierać żadnych skutków prawnych. Przyczyny bezprzedmiotowości decyzji leżą poza samą decyzją i postępowaniem ją poprzedzającym. W świetle art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. bezprzedmiotowość decyzji nie jest wyłączną przesłanką stwierdzenia jej wygaśnięcia, bowiem konieczne jest ponadto wykazanie, że stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo że leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. W przypadku decyzji o rozgraniczeniu, przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (aktualnie Dz. U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.) nie określają skutków przekazania sprawy sądowi, jak też nie przewidują wygaśnięcia takiej decyzji. Sąd uznał, że pozostawanie w obrocie prawnym decyzji bezprzedmiotowej pozostaje w kolizji z interesem społecznym, może bowiem stwarzać pozory istnienia określonych uprawnień czy obowiązków, co godzi w pewność obrotu prawnego. Sąd nie podzielił stanowiska, zgodnie z którym umorzenie postępowania przed sądem powszechnym oznacza, że decyzja rozgraniczeniowa pozostała w mocy i nadal obowiązuje. Wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji rozgraniczeniowej w trybie art. 162 k.p.a. powinien zostać rozpatrzony przez organy, z uwagi na interes społeczny. Posługiwanie się bowiem w obrocie decyzją, która utraciła byt i nie może wywierać żadnych skutków prawnych jest sprzeczne z interesem społecznym. Stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji może także uzasadniać interes strony, która dotknięta została negatywnymi skutkami posługiwania się przez inną stronę decyzją, której prawomocność została – mimo utraty przez decyzję mocy obowiązującej – nieprawidłowo stwierdzona przez organ.

W sprawie III SA/Lu 349/19 sąd uchylił postanowienia organów obu instancji wydane w przedmiocie kosztów postępowania rozgraniczeniowego i umorzył postępowanie administracyjne. Sąd wskazał, że procedurze administracyjnej nie jest znana możliwość orzekania o kosztach postępowania między stronami, a z przepisów działu IX ustawy Kodeks postępowania administracyjnego wywieść należy, że koszty postępowania (wydatki) ponosi organ prowadzący postępowanie. Wynika to

z obowiązków dowodowych organu (art. 7 i art. 75 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a.) oraz ze ściśle określonych przypadków, kiedy koszty postępowania obciążają stronę (art. 262 § 1 k.p.a.). Skoro organ nie poniósł żadnych kosztów powołania geodety w postępowaniu, nie wystąpiła konieczność zwrotu tych kosztów, gdyż organ o jej uiszczenie nie występował, a koszty geodety zostały poniesione ze środków wnioskodawców, którzy w tej materii nie działali na zlecenie organu. W tego rodzaju okolicznościach organy nie mogły wydać postanowienia rozstrzygającego o poniesionych kosztach postępowania rozgraniczeniowego.

W sprawie III SA/Lu 624/19 sąd oddalając skargę na decyzję organu w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie udostępnienia informacji wyjaśnił, że niemożność uwzględnienia wniosku skarżącego - poprzez załatwienie sprawy w formie decyzji, która winna zawierać wyjaśnienie wszystkich okoliczności dotyczących ustalenia stanu prawnego działki a także wykazania dokumentów którymi dysponował sąd wieczystoksięgowy przy zakładaniu księgi wieczystej dla tej nieruchomości - z powodu braku istnienia po stronie organu takiego obowiązku do działania, oznacza „beprzedmiotowość” postępowania administracyjnego o charakterze przedmiotowym, a co za tym idzie konieczność jego umorzenia na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W sprawach III SA/Lu 643/19 i III SA/Lu 645/19 sąd oddalił skargi na decyzje ostateczne uchylające decyzje organu pierwszej instancji o odmowie wprowadzenia w rejestrze ewidencji gruntów i budynków zmiany dotyczącej wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej i umorzył postępowanie pierwszej instancji w całości. Sąd podzielił stanowisko organu odwoławczego, że skarżący w oparciu o art. 28 k.p.a. nie może samodzielnie wystąpić z wnioskiem o zmianę w wykazie osób uprawnionych, z uwagi na treść art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 703). To zarząd wspólnoty jest jedynym podmiotem uprawnionym do zgłoszenia organowi prowadzącemu ewidencję gruntów zmian w wykazie osób uprawnionych i skutecznego spowodowania wszczęcia postępowania w tym przedmiocie. Skoro jednak postępowanie zostało wszczęte, to zasadne było umorzenie tego postępowania przez organ odwoławczy jako beprzedmiotowego.

W sprawie III SA/Lu 9/20 sąd oddalił skargę na decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia nieodpłatnie wnioskowanych danych z rejestru cen i wartości nieruchomości. W przedmiotowej sprawie skarżąca wskazywała, że jest podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.), a dane, których udostępnienia żąda pozostają w związku z realizacją celów statutowych organizacji. Sąd zgodził się z interpretacją art. 3 ust. 2 i 3 ustawy dokonaną przez organ odwoławczy w kontekście art. 40a ust 2 pkt 2a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przyjął, że można dokonywać wykładni powyższych przepisów, opierając się jedynie na ich literalnym brzmieniu z pominięciem wyników wykładni funkcjonalnej i systemowej. Dokonując zatem wykładni tego ostatniego przepisu sąd uznał, że pozwala on na bezpłatne udostępnianie w postaci elektronicznej zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w celu edukacyjnym tylko tym podmiotom, których działalność służy dobru ogółu społecznego w obszarach opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

## **28. Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych**

W sprawie III SAB/Lu 13/20 sąd zobowiązał organ do rozpoznania wniosku skarżącego o wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. Sąd przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2102), który uznał art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego za niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, obowiązkiem ustawodawcy była zmiana niekonstytucyjnej części przepisu ustawy, z którego wywiazał się on dopiero 14 sierpnia 2020 r. uchwalając ustawę o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1610). Zgodnie z art. 48 ustawy, jej art. 1 pkt 16 obejmujący nowelizację art. 115a ustawy o Policji wejdzie w życie dopiero z dniem 1 października 2020 r. Sąd wskazał, że realizacja ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego stała się obowiązkiem organów oraz sądów, bowiem sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności

ustawodawcy wykonującego orzeczenia Trybunału. Podstawę prawną odnoszącą się do ustalenia należnego prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego stanowi art. 115a ustawy o Policji, który zachował walor konstytucyjności w odniesieniu do prawa policjantów do ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego, ustalanego w relacji do miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. W ocenie sądu, nie jest dopuszczalne odniesienie problemu istnienia normy prawnej będącej podstawą ustalenia uprawnień – wyłącznie do kwestii technicznych, związanych z brakiem określenia przez ustawodawcę czynnika odpowiadającego ułamkowej części miesięcznego uposażenia policjanta. Sposób obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego został wskazany w uzasadnieniu wyroku Trybunału. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy.

W sprawie III SAB/Lu 3/20 sąd stwierdził bezczynność organu w zakresie udzielenia informacji. Sąd wskazał, że zakład opieki zdrowotnej jest zakładem administracyjnym, który z uwagi na unormowania stanowiące podstawę tworzenia i działalności tego rodzaju zakładów, w określonym zakresie wykonuje funkcje z zakresu administracji publicznej. Tym samym stosunek prawny pomiędzy takim zakładem a zakładem ubezpieczeń, w zakresie udostępniania informacji czy dokumentacji medycznej jest stosunkiem administracyjnoprawnym, udostępnienie zaś tej informacji (dokumentacji) następuje w drodze działania (czynności) zakładu, które może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Art. 38 ust. 7 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 381) jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących terminów załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 35, art. 36 k.p.a.) W świetle art. 38 ust. 7 ustawy organ zobowiązany był w terminie nie dłuższym niż 14 dni od otrzymania wystąpienia – przekazać posiadane informacje albo odmówić ich udzielenia z uzasadnieniem przyczyny odmowy.

## 29. Sprawy z zakresu stosunków służbowych

W sprawie III SA/Lu 103/20 oddalono skargę na rozkaz personalny organu Policji – wydany z rygorem natychmiastowej wykonalności - w przedmiocie zwolnienia funkcjonariusza ze służby z powodu popełnienia przez niego przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. polegającego na prowadzeniu w stanie nietrzeźwości w ruchu lądowym samochodu osobowego. Sąd wyjaśnił, że należy odróżnić stan faktyczny, w którym popełnienie przez policjanta czynu o znamionach przestępstwa jest "oczywiste", od stanów faktycznych, gdy o takiej "oczywistości" nie może być mowy, mimo toczącego się przed organami ścigania postępowania karnego. Są to stany faktyczne od siebie niezależne i każdy z nich umożliwia rozwiązanie z policjantem stosunku służbowego w innym czasie i w odrębnym trybie. Dlatego też organ Policji, zamierzając zwolnić funkcjonariusza ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, nie jest zobligowany do oczekiwania na prawomocne zakończenie sprawy karnej.

W sprawie III SA/Lu 253/20 oddalono skargę na rozkaz personalny w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji wskazując, że o oczywistości popełnienia przestępstwa można mówić, jeżeli nienasuwający wątpliwości stan faktyczny pozwala na pewne stwierdzenie, że funkcjonariusz dopuścił się czynu zagrożonego sankcją karną przez ustawę, że dla prawidłowości zastosowania art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji niezbędne jest wykazanie kumulatywnego spełnienia wszystkich trzech przesłanek normatywnych, przewidzianych w hipotezie tej normy prawnej.

Obligatoryjną przesłanką zwolnienia funkcjonariusza Policji jest orzeczona przez właściwą komisję lekarską trwała niezdolność do służby. Tak przyjął sąd w sprawie III SA/Lu 661/19, stwierdzając, że zwolnienie policjanta ze służby w przypadku określonym w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji nie zostało pozostawione uznaniu organu. Przepis ten stanowi bowiem, że policjanta "zwalnia się" ze służby, podczas gdy w ust. 2 przewidziano przypadki, w których organ może zwolnić policjanta ze służby.

W sprawie III SA/Lu 658/19 sąd stwierdził, że zasada ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych, potwierdzona stosowną uchwałą zarządu organizacji związkowej (art. 32 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych) nie ma charakteru absolutnego. Uchwała organizacji związkowej, jako jeden z wielu dowodów w sprawie,



nie mogła mieć decydującego znaczenia w przedmiocie wybranego przez organ trybu zwolnienia policjanta ze służby w Policji.

W sprawie III SA/Lu 706/19 sąd stwierdził, że konsekwencją prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o wydaleniu funkcjonariusza Policji ze służby jest obligatoryjnie zwolnienie takiego funkcjonariusza na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

W sprawie III SA/Lu 142/20 sąd wyjaśnił, że gradacja kar dyscyplinarnych, określonych w art. 134 ustawy o Policji, jest swego rodzaju stopniowaniem środków, jakie mogą być zastosowane w konkretnej sprawie. Ustawodawca nie określił wprawdzie, jakiemu przewinieniu służbowemu odpowiada każdy z nich, pozostawiając to do uznania właściwego organu, wybór każdej z kar nie może być jednak dowolny, ale uzasadniony i poparty konkretnymi argumentami, uwzględniającymi indywidualne właściwości samego obwinionego, a także indywidualny charakter przypisanego przewinienia dyscyplinarnego.

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

Zasadnicze znaczenie w sprawach dotyczących chorób zawodowych mają orzeczenia lekarskie, co podkreślono w sprawach III SA/Lu 40/20 oraz III SA/Lu 46/20, wyjaśniając, że organ inspekcji sanitarnej bazując wyłącznie na swojej wiedzy, nie może zakwestionować nierozpoznania choroby zawodowej przez jednostki medyczne, bez uzyskania weryfikujących orzeczeń innych uprawnionych jednostek medycznych. Niedopuszczalne jest zatem, aby organ ten przeciwstawiał jedynie własną wiedzę wiadomościom specjalnym posiadanym przez lekarzy odpowiednich specjalności, uzewnętrznionym w treści ich sformalizowanych orzeczeń.

W sprawie III SA/Lu 583/19 wyjaśniono, że zarówno organy wydające decyzje, jak i sąd dokonujący ich kontroli związane są treścią orzeczenia lekarskiego wydanego przez uprawnione jednostki medyczne, co do kwestii stwierdzenia choroby zawodowej lub braku podstaw do jej stwierdzenia. Orzeczenia lekarskie placówek właściwych do rozpoznania chorób zawodowych mają charakter opinii biegłego (art. 84 k.p.a.) i prawidłowo sporządzone pod względem formalnym są dla organu wiążące. Nie oznacza to oczywiście zwolnienia organów orzekających od obowiązku dokonania oceny opinii biegłego w granicach wskazanych w art. 80 k.p.a.

### **31. Sprawy z zakresu spraw mieszkaniowych**

W sprawie III SA/Lu 595/19 sąd stwierdził, że decyzja w przedmiocie równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego ma charakter deklaratoryjny i w istocie potwierdza wyłącznie istnienie uprawnienia, które funkcjonariusz Policji nabywa od momentu, kiedy zostały spełnione ustawowe przesłanki do przyznania takiego świadczenia.

Przedmiotem rozważań w sprawie III SA/Lu 653/19 była kwestia prawidłowości oceny sytuacji majątkowej skarżącego, w świetle art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z przyjętym w orzecznictwie stanowiskiem, o rażącej dysproporcji między sytuacją majątkową osoby wnioskującej o przyznanie dodatku mieszkaniowego, a ustaloną przez organ w toku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego i wyrażającą się w posiadanych wartościowych przedmiotach lub innych zasobach, które sprzeciwiają się przyznaniu dodatku mieszkaniowego, a deklarowanymi przez stronę dochodami, można mówić wówczas, gdy różnica ta jest oczywista i łatwo dostrzegalna.

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

W sprawie sygn. akt III SA/Lu 7/20 przedmiotem zaskarżenia Rzecznika Praw Obywatelskich była uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia deklaracji o nazwie „Gmina (...) wolna od ideologii LGBT”, w której rada gminy jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zajęła stanowisko w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową. Sąd uznał, że chodziło w rzeczywistości o działanie podjęte przez organ administracji publicznej w celu rzekomej „ochrony” większości przed mniejszością i stwierdził, że choć zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., to stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego (gminy) podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a, a tym samym podlega kognicji sądów administracyjnych. W kontekście brzmienia przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sąd wyjaśnił, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Ten ogólny przepis przyznaje zatem uprawnienie do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu podjętej w sprawach z zakresu administracji

publicznej. Wprawdzie pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednakże w piśmiennictwie przyjmuje się, że wykładnia systemowa tego pojęcia pozwala uznać za sprawę z zakresu administracji publicznej każdy akt organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego skierowany do mieszkańców gminy, jak również do ich organów w celu wykonania zadań publicznych. Dlatego ewentualne wątpliwości w zakresie dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej powinny być interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i szeroko również rozumianego prawa do sądu.

Przeprowadzona przez sąd kontrola legalności zaskarżonego aktu wykazała, że zaskarżona uchwała dotknięta została istotnymi wadami prawnymi z następujących względów: 1) podjęta została bez podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze władczym; 2) wykroczyła poza zakres zadań gminy i właściwość rady gminy; 3) ingeruje w sposób bezprawny w prawa i wolności jednostek; 4) posiada charakter dyskryminujący, poprzez wykluczenie ze wspólnoty samorządowej oznaczonej ogólnie grupy osób określonej jako LGBT, a ściślej „ideologia LGBT” oraz poprzez naruszenie godności, prawa do życia prywatnego i wolności wypowiedzi, ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową; 5) ograniczenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, prawa do nauki oraz prawa do nauczania.

W sprawie III SA/Lu 406/19 przedmiotem rozważań sądu była, w świetle przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, kwestia swobody organu stanowiącego w zakresie wyrażania zgody na rozwiązanie stosunku pracy pracownika – radnego w sytuacji, gdy przyczyną tego rozwiązania są okoliczności niemające związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Sąd stwierdził, że art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinien być wykładany w ten sposób, że rada gminy nie może odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W związku z tym rada gminy jest uprawniona do oceny zasadności podstaw rozwiązania z radnym stosunku pracy tylko w takim zakresie, w jakim jest konieczny do wykazania, że podane przez pracodawcę przyczyny są pozorne, zaś rzeczywistymi przyczynami są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

### 33. Sprawy z zakresu prawa celnego

W sprawie III SA/Lu 100/20 problem dotyczył długu celnego, w związku z usunięciem towaru spod dozoru celnego. Pomimo formalnego zamknięcia procedury w systemie NCTS, nie zostały spełnione wymogi prawidłowego zakończenia tej procedury. Sąd przypominał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, metody ustalania wartości celnej, o których mowa w art. 29-31 WKC, są powiązane na zasadzie pomocniczości. Jedynie w sytuacji, gdy wartość celna nie może być ustalona w drodze zastosowania danej metody, należy się odwołać do metody następującej bezpośrednio po niej, w ustalonej w tych przepisach kolejności. Takie stanowisko sąd zajął również w sprawie III SA/Lu 599/19.

W sprawie III SA/Lu 545/19 dotyczącej należności celnych, kwestię sporną stanowiło uprawnienie strony (jako importera sprowadzonego towaru na obszar celny Wspólnoty) do żądania od organu celnego zapłaty odsetek od zwróconej stronie nienależnie pobranej w całości należności celnej, w sytuacji kiedy należność ta została uiszczona przez stronę na podstawie dokonanego przez nią zgłoszenia celnego, które było od samego początku nieprawidłowe, z powodu wadliwej klasyfikacji taryfowej towaru celnego do odpowiedniego kodu Nomenklatury Scalonej. Sąd zwrócił uwagę, że w wyroku C-365/15 TSUE zaznaczył, że w sytuacji, gdy podatki lub cła zostały pobrane przez państwo członkowskie w zastosowaniu rozporządzenia Unii, które zostało uznane za nieważne lub uchylone przez sąd Unii, zainteresowani, którzy uiścili omawiane podatki i cła, mają zasadniczo prawo nie tylko do pobranych kwot, lecz również do odsetek od tych kwot. W ocenie Sądu wskazane elementy przemawiają za odniesieniem takiego stanowiska Trybunału do okoliczności rozpoznawanej sprawy. W takiej zaś sytuacji błędne jest stanowisko organów, że omawiany wyrok odnosi się jedynie do przypadków poboru należności przywozowych na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego, uznanych następnie za niezgodne z prawem.

Zupełnie inne stanowisko zajął sąd w sprawie III SA/Lu 544/20. Sąd wyraził pogląd, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest regulacji, która pozwoliłaby na uwzględnienie żądania strony skarżącej. W świetle art. 116 ust. 6 (zdanie pierwsze) UKC, zasadą jest, że nie wypłaca się odsetek przy zwrocie cła. Przepis ten nie zawiera (wzorem art. 241 WKC) odesłania do przepisów krajowych regulujących instytucję zwrotu odsetek.

W sprawie sygn. akt III SA/Lu 26/20 dotyczącej sprostowania danych zawartych w zgłoszeniu celnym wskazano, że zasadą jest rozliczenie podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów w zgłoszeniu celnym i jego zapłata na konto organu celnego. Skorzystanie z procedury uproszczonej jest wyjątkiem od reguły i stanowi uprzywilejowanie dla importera. Jeżeli importer zamierza skorzystać z tego uprawnienia, to jednocześnie powinien spełnić wszystkie warunki przewidziane w art. 33a ust. 1-6 ustawy VAT. W przeciwnym razie naraża się na skutek przewidziany w art. 33a ust. 7 tej ustawy. Takie stanowisko sąd zajął również w sprawach III SA/Lu 27/20 i III SA/Lu 207/20.

### **34. Sprawy z zakresu edukacji**

Rozważając problematykę przyznania stypendium doktorantom, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem 2019/2020 – w sprawach III SA/Lu 243/20 i III SA/Lu 244/20 sąd przyjął, że prawidłowa wykładnia art. 285 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 poz. 1669 z późn. zm.) wskazuje, że ustanawiając zasadę wiążącą wysokość stypendium doktoranckiego z wynagrodzeniem zasadniczym asystenta, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 151 ustawy uchylanej, ustawodawca nie przesądził, że minimalna wysokość stypendium doktorantów, którzy rozpoczęli studia przed rokiem akademickim 2019/2020 aż do ukończenia studiów doktoranckich będzie wynosiła jedynie 1 470 zł miesięcznie, to jest wysokość ustaloną na podstawie derogowanego już przepisu właściwego rozporządzenia wykonawczego, niezależnie od wysokości aktualnego wynagrodzenia zasadniczego asystenta. Sąd uznał w konsekwencji, że podwyższenie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego asystenta powoduje podwyższenie minimalnej wysokości stypendium doktorantów, którzy rozpoczęli studia przed rokiem akademickim 2019/2020.

W sprawie III SA/Lu 289/20 sąd, uchylając decyzję odmawiającą przyznania stypendium dla osób niepełnosprawnych wskazał, że organy dokonały błędnej interpretacji przepisu art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i przyjęły, że pojęcie „przysługiwania świadczeń” jest tożsame z pojęciem „przysługiwania statusu studenta”, a prawo do stypendium dla osób niepełnosprawnych przysługuje studentowi, który spełnia przesłanki do jego uzyskania, a przy tym studiuje nie dłużej niż 6 lat. W ocenie sądu 6-letni okres, należy odnosić do okresu, w którym

student spełniał przesłanki otrzymywania pomocy finansowej określonej w ustawie i jednocześnie był beneficjentem takiej pomocy przyznanej mu przez organy uczelni. Nie można zaś wiązać początku tego okresu z momentem rozpoczęcia studiów przez studenta ubiegającego się o przyznanie pomocy. Termin ten należy odnosić do okresu, kiedy świadczenie rzeczywiście studentowi przysługiwało.

W sprawie III SA/Lu 79/20 sąd, uchylając postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie stypendium rektora wywiódł, że skoro możliwość skutecznego złożenia wniosku o przyznanie stypendium rektora w przewidzianym regulaminem terminie, uzależniona została od wprowadzenia do tego systemu wyliczonej średniej ocen przez dziekanat, to złożony przez skarżącego wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o stypendium rektora obejmuje i zawiera w sobie także wniosek o przywrócenie terminu do wyliczenia średniej ocen.

W sprawie III SA/Lu 432/19 dotyczącej wznowienia studiów sąd uznał, że organy trafnie przyjęły, że skoro skarżący wykorzystał już swoje prawo do powtarzania semestru i wznowienia studiów, to ponownie z tych przywilejów skorzystać nie może. Sąd zwrócił uwagę, że zakwalifikowanie danego pisma jako decyzji administracyjnej nie wymaga, aby zawierało ono wszystkie składniki decyzji przewidziane w art. 107 k.p.a. i wystarczy jeżeli tylko zawiera minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania pisma jako decyzji, do których należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ.

Rozstrzygając spór dotyczący odmowy wpisu w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych sąd przyjął w sprawie III SA/Lu 219/20, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2020 r., poz. 326 z późn. zm.), podmiotem uprawnionym do żądania zmiany danych w rejestrze żłobków jest tylko podmiot wpisany do rejestru. Żaden inny podmiot nie jest uprawniony do wystąpienia o zmianę danych dotyczących podmiotu wpisanego do rejestru. W szczególności zmiany danych nie może żądać nabywca żłobka (jako części przedsiębiorstwa). Sąd uznał, że wniosek o zmianę danych, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy, dotyczy danych podmiotu wpisanego do rejestru, m. in takich jak nazwa, siedziba i numer NIP. Zmiana nazwy lub siedziby podmiotu prowadzącego żłobek, wymagająca złożenia wniosku, nie może być rozumiana jako zmiana podmiotu

prowadzącego żłobek. Nabywca żłobka, jako nowy podmiot prowadzący żłobek powinien zatem złożyć wymagany prawem wniosek o wpis do rejestru.

W sprawie III SA/Lu 247/20 sąd wyjaśnił, że uchwała w sprawie zamiaru likwidacji szkoły jest aktem indywidualnym, który wskazuje że konkretna szkoła może ulec w przyszłości likwidacji, a zatem rozstrzyga w ramach wewnętrznej organizacji jednostki systemu oświaty, nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego, ani nie tworzy dla nikogo żadnej reguły postępowania. W konsekwencji sąd stwierdził, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły stanowi jedynie wyraz intencji organu gminy i dopiero inicjuje proces likwidacji szkoły, a zatem postanowienia uchwały nie mogły naruszyć interesu prawnego skarżących, będących rodzicami dzieci uczęszczających do szkoły, której dotyczy uchwała. Stwierdzenie, że uchwała nie naruszyła interesu prawnego skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oznacza brak możliwości skutecznego zaskarżenia uchwały do sądu.

W wyroku w sprawie III SA/Lu 396/19 sąd uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze w sprawie dotyczącej nadania nazwy szkole. Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103) wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z jej art. 1. Jednocześnie sąd zauważył, że opinia IPN nie ma charakteru wiążącego, gdyż to na wojewodzie jako organie nadzoru spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę wydania zarządzenia zastępczego w tym zakresie.

### **35. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej**

W sprawie III SA/Lu 473/19 ze skargi na uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy,

podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 z późn. zm.) sąd wskazał, że o ile gmina ma pewną swobodę w stanowieniu norm prawnych, wynikającą z delegowania uprawnień do samodzielnego określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, to jednak należy pamiętać, że zasady przyjęte w uchwale w tym przedmiocie muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyrażonymi w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy. Oznacza to, że swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Sąd podkreślił również, że realizując wynikającą z art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości kompetencję do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, gmina nie może abstrahować zarówno od realiów urbanistycznych obszaru, którego zasady te mają dotyczyć, jak również konsekwencji stosowania innych regulacji, w tym chociażby dotyczących swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

W sprawie III SA/Lu 461/19 sąd wyjaśnił, że ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 88) zmieniono brzmienie przepisu art. 89, który od 1 kwietnia 2017 r. sankcjonuje urządzenie gier na automatach bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, przewidując przy tym karę pieniężną w wysokości 100 tys. zł od każdego automatu. Jednocześnie sąd podkreślił, że sankcja administracyjna za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa powinna być wymierzona na podstawie przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia (naruszenia zakazu).

### **36. Sprawy z zakresu płatności obszarowych i innych płatności dla rolników**

W sprawie III SA/Lu 270/20 dotyczącej odmowy wszczęcia postępowania w sprawie przyznania pomocy finansowej na wyrównanie kwoty dochodu uzyskanej przez producenta świń utrzymywanych na obszarze objętym restrykcjami w związku ze zwalczaniem afrykańskiego pomoru świń, sąd podzielił stanowisko organu,



że zakończenie realizacji programu pomocy finansowej dla producentów świń uniemożliwia wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie przyznania tej pomocy. Przyczyną odmowy wszczęcia postępowania było złożenie wniosku po upływie terminu realizacji programu pomocy.

W sprawie III SA/Lu 566/19 istota sporu sprowadzała się do oceny, czy uzasadnione było żądanie skarżącego w przedmiocie zapłaty na jego rzecz odsetek od ostatecznie ponownie wypłaconych mu (zwróconych) kwot z tytułu realizacji Programu Rolnośrodowiskowego, wobec wiążącego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o ustaleniu, że były to płatności nienależnie pobrane. Sąd wskazał, że obowiązek zwrotu przez producenta rolnego środków pomocowych, jakie zostały mu przyznane i wypłacone możliwy jest wówczas, kiedy wypłacone producentowi rolnemu płatności uznane zostaną (nawet w późniejszym okresie) w całości lub w części – za płatności nienależne. W sytuacji, kiedy organ wadliwie (bez należytej podstawy) ustalił wysokość wypłaconych środków pomocowych uznanych za nienależne, które producent rolny z tej przyczyny organowi zwrócił, a następnie zostały one ponownie wypłacone uprawnionemu wobec wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o ustaleniu nienależnie pobranych płatności i ostatecznym umorzeniu postępowania w tym przedmiocie, uprawnionemu przysługują odsetki – na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów o nadpłacie podatku, jego zwrocie oraz oprocentowaniu (art. 72 § 1, art. 77 § 1 i art. 78 § 1 Ordynacji podatkowej).

W sprawie III SA/Lu 603/19 sąd oddalił skargę na decyzję odmawiającą przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Podstawę odmowy stanowiło ustalenie, że skarżąca nie jest spadkobiercą rolnika, który złożył wniosek o przyznanie płatności. Nie będąc spadkobiercą zmarłego rolnika, który wnioskował o przyznanie płatności, skarżąca nie może skutecznie ubiegać się o przyznanie płatności w związku z jego śmiercią. Sąd uznał za nieskuteczny argument, że skarżąca zarówno przed śmiercią pierwotnego wnioskodawcy, jak i po jego śmierci, była współwłaścicielką zgłoszonych do płatności działek rolnych. Sąd wyjaśnił, że w sytuacji, gdy krąg współposiadaczy działek rolnych zmienił się na skutek śmierci współposiadacza, który pierwotnie wystąpił z wnioskiem o przyznanie płatności, a zmarł przed wydaniem decyzji w tym przedmiocie, uprawnienie do przyznania płatności normuje art. 27 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,

a nie art. 18 tej ustawy. W takiej sytuacji płatność przysługuje spadkobiercy pierwotnego wnioskodawcy.

Sprawa III SA/Lu 235/20 dotyczyła problemu ustalenia maksymalnego kwalifikowanego obszaru (MKO) działek rolnych, uprawniającego do przyznania płatności. Sąd wyjaśnił, że to do obowiązków rolnika należy wskazanie dokładnych obszarów działek rolnych, jeśli ubiega się o płatności do nich. Działki rolne, ze względu na zmienny ich charakter użytkowania, nie są przedmiotem wpisu do ewidencji gruntów i budynków. Producent rolny we wniosku o przyznanie płatności jest natomiast zobowiązany podać zarówno działki rolne (ich powierzchnię, prowadzoną na nich uprawę), jak i działki ewidencyjne, na których są one położone. Obowiązek wskazania działek rolnych zgłaszanych do płatności spoczywa wyłącznie na wnioskodawcy. To on ponosi pełną odpowiedzialność za skutki podania we wniosku informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Przesłany przez organ spersonifikowany załącznik graficzny do wniosku ma jedynie ułatwić i pomóc producentowi rolnemu w wypełnieniu wniosku. Jednakże to producent rolny musi każdorazowo sprawdzić, czy wszystkie działki zgłaszane w ubiegłym roku będą przez niego uprawiane, czy ich stan się nie zmienił, np. w wyniku powiększenia się terenów zadrzewionych, zakrzaczonych, zalanych.

W sprawie III SA/Lu 692/19 zagadnieniem spornym było, czy skarżący spełnił warunki zwolnienia go z obowiązku zwrotu nienależnie pobranych środków publicznych pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej. Sąd podkreślił, że przepisy nakazujące obowiązek zwrotu nienależnie pobranej płatności nie mają charakteru bezwzględno. Przepisów o obowiązku zwrotu nie stosuje się bowiem, jeżeli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika (art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004, art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009 i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 65/2011, art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 809/2014). Przepisy wszystkich wymienionych wyżej rozporządzeń mówią o pomyłce właściwego organu lub innego organu. Nie chodzi zatem tylko o pomyłkę organu, który płatność przyznaje i ją wypłaca. Wyjaśnienia wymagało zatem, czy fakt zatrudnienia na umowę zlecenia skarżącego znany był KRUS w dacie wydawania zaświadczenia. Od tego zależy bowiem ocena, czy wydanie

zaświadczenia było pomyłką/zaniedbaniem KRUS, tym bardziej, że na zaświadczeniu wyraźnie zaznaczono wydanie go na potrzeby ARiMR. Przy tym wymaga podkreślenia, że organy ARiMR dysponowały także zaświadczeniem z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w którym na podstawie danych zawartych w ewidencji emerytalno-rentowej stwierdzono, że skarżący nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty stałej. Zaświadczenie wydane zostało również na potrzeby ARiMR. Organ nie uzyskał wyjaśnień czy wydając zaświadczenie Zakład Ubezpieczeń Społecznych sięgał do dokumentów będących w jego posiadaniu i w oparciu o jakie dane wydał to zaświadczenie. Organ odwoławczy zaniechał wyjaśnienia powyżej wskazanych okoliczności, co nie pozwala na jednoznaczną ocenę, czy w sprawie zachodzi pomyłka innego organu. Ocena ta jest w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego przedwczesna.

### **37.Sprawy z zakresu dofinansowania projektów ze środków europejskich**

W sprawie III SA/Lu 231/20 dotyczącej dofinansowania projektu sąd zwrócił uwagę, że instytucja zarządzająca obowiązana jest przeprowadzić wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny (art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Wymaga to stosowania ściśle określonych kryteriów wyboru, podanych do publicznej wiadomości i jednakowych dla wszystkich ubiegających się o dofinansowanie. Z regulaminu i załączników do regulaminu wynika wprost, że warunkiem uznania kryterium formalnego poprawności za spełnione jest dołączenie do wniosku dokumentów zgodnych z obowiązującymi wytycznymi, przepisami prawa oraz zasadami opisanymi w instrukcji wypełniania załączników. Instytucja zarządzająca zastosowała do oceny projektu skarżącego obowiązujące wymagania i kryteria, nie można więc czynić zarzutu, że kierowała się nadmiernym formalizmem. Instytucja zarządzająca nie żądała od skarżącego żadnych dodatkowych dokumentów niewymienionych w regulaminie i załącznikach, ani dokumentów, które nie byłyby niezbędne do oceny spełnienia kryterium formalnego poprawności.

W sprawach III SA/Lu 322/20, III SA/Lu 343/20 oraz III SA/Lu 323/20 sąd odrzucając skargi zwrócił uwagę, że ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 nie przewiduje żadnego środka odwoławczego od informacji o pozostawieniu wniosku

bez rozpatrzenia na wstępnym etapie weryfikacji wymogów formalnych. Dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć w przedmiocie wniosku o dofinansowanie ograniczona została jedynie do rozstrzygnięć wydanych po dokonaniu merytorycznej oceny wniosku według kryteriów wyboru. Pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia oraz informacja o braku środków odwoławczych na etapie weryfikacji wymogów formalnych, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie art. 61 ust. 1 ustawy. Przepis ten zawiera bowiem zamknięty katalog rozstrzygnięć, od których przysługuje skarga do sądu administracyjnego: nieuwzględnienie protestu, negatywna ponowna ocena projektu lub pozostawienie protestu bez rozpatrzenia.

W sprawie III SA/Lu 678/19 sąd stwierdził, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. W ocenie sądu organ niesłusznie zarzucił skarżącej, że nie złożyła w wymaganym terminie skorygowanego wniosku. W art. 37 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 uregulowane są zasady wyboru projektów do dofinansowania. Ponadto tryb przeprowadzenia naboru i oceny wniosków o dofinansowanie został określony w regulaminie konkursu. W świetle postanowień regulaminu, wybór trybu doręczenia organowi skorygowanego na etapie negocjacji wniosku należy wyłącznie do beneficjenta. Skarżąca uznała, że skorygowany wniosek doręczy w dniu 16 sierpnia 2019 r. w lokalu zajmowanym przez Punkt Konsultacyjny. Tego dnia Punkt Konsultacyjny był nieczynny, a więc doręczenie skorygowanego wniosku było niemożliwe. Regulamin konkursu przewidywał możliwość konsultacji w siedzibie Instytucji Organizującej Konkurs. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. i ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. 2015 r., poz. 90) dzień 15 sierpnia jest wolny od pracy. Ustawowo wolnym od pracy nie był dzień 16 sierpnia 2019 r. Sąd podkreślił, że ani regulamin konkursu, ani żaden inny akt nie nakładał na wnioskodawcę obowiązku przeglądania strony internetowej Urzędu Marszałkowskiego albo oficjalnego profilu Facebook Departamentu Zarządzania, czy też śledzenia publikacji prasowych. Beneficjent nie może ponosić negatywnych skutków wywołanych czynnikami pozakonkursowymi. Takim czynnikiem było stwierdzone „zabranie” przez Instytucję Zarządzającą jednego dnia na złożenie skorygowanego wniosku.

W sprawie III SA/Lu 695/19 dotyczącej dofinansowania projektu sąd wyjaśnił, że stosownie do postanowień regulaminu konkursu, umowa o dofinansowanie projektu może zostać zawarta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu. Jednocześnie przewidziano w regulaminie, że wsparcie nie może być udzielone przedsiębiorstwom w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 ust. 18 rozporządzenia 651/2014. W doktrynie prawa i orzecznictwie wskazuje się, że analiza kondycji finansowej wnioskodawcy powinna być dokonywana według stanu na dzień udzielenia (przyznania) pomocy, czyli na dzień, w którym beneficjent nabywa prawo do otrzymania pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym. W ocenie sądu datą, w której wnioskodawca uczestniczący w konkursie o dofinansowanie projektu nabywa prawo otrzymania pomocy, jest data złożenia wniosku o przyznanie pomocy w trybie konkursowym. To z tym momentem wnioskodawca składa akces do konkursu, jak również przedstawia wszelkie dokumenty, które mają stanowić podstawę przyznania pomocy.

### **38. Sprawy z zakresu prawa pomocy**

Problem nadużycia prawa w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy wiąże się z wielokrotnym składaniem wniosków o przyznanie prawa pomocy w ramach jednego postępowania sądownoadministracyjnego. Nierzadko prawo pomocy jest traktowane przez strony instrumentalnie. Występowanie z kolejnymi, opartymi na tych samych okolicznościach wnioskami o prawo pomocy tamuje, bądź znacznie wydłuża bieg postępowania sądownoadministracyjnego. Przykładem takiego postępowania może być sprawa III SA/Lu 323/18, w której strona skarżąca, po wydaniu postanowienia o odmowie przyznania prawa pomocy, składała kolejne wnioski o prawo pomocy (nie na druku urzędowego formularza), nie poparte żadnymi nowymi okolicznościami faktycznymi. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ogranicza strony co do ilości wniosków o przyznanie prawa pomocy, jakie może składać w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Powstaje zatem pytanie, czy każdy następny (kolejny) wniosek o prawo pomocy należy rozpoznać w oparciu o art. 165 p.p.s.a., czy też w ramach przeciwdziałania nadużyciu prawa przez występowanie z kolejnymi, opartymi na tych samych okolicznościach wnioskami o prawo pomocy, możliwe jest umorzenie postępowania w oparciu o przesłankę zbędności, określoną

art. 249a p.p.s.a. Dla szybkości postępowania istotna jest również odpowiedź na pytanie, czy w przypadku każdego kolejnego wniosku o prawo pomocy, należy stronę wzywać do wypełnienia urzędowego formularza, czy też taka konieczność zachodzi tylko w sytuacji, gdy składając nowy wniosek (nie na urzędowym formularzu), strona podała nowe okoliczności faktyczne.

W sprawie II SPP/Lu 148/20 referendarz sądowy uznał, że skoro zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania o przyznanie prawa pomocy (te same okoliczności uzasadniające wniosek były już przedmiotem oceny tak referendarza sądowego jak i sądu a strona nie powołała nowych okoliczności) nie ma potrzeby wzywania strony do wypełnienia druku urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy. Jak stwierdza bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do uchwały składu 7 Sędziów NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OPS 1/08 oświadczenie strony wnoszącej o prawo pomocy złożone na urzędowym formularzu służy uprawdopodobnieniu okoliczności uzasadniających wniosek o przyznanie prawa pomocy. Skoro zaś okoliczności powołane we wniosku były już przedmiotem oceny, a zatem były uprawdopodobnione poprzez złożenie dotyczącego ich oświadczenia na urzędowym formularzu ponowne ich uprawdopodobnianie poprzez wypełnienie urzędowego formularza jest zbędne.

W przypadku złożenia kolejnego wniosku tej samej strony o zmianę tego samego postanowienia referendarza sądowego, kiedy wniosek ten był uzasadniony okolicznościami faktycznymi, które zostały uprzednio ocenione (przy rozpoznawaniu uprzednich wniosków o zmianę) pod kątem stosowania art. 165 p.p.s.a. referendarz sądowy w sprawie II SPP/Lu 148/20, działając na podstawie art. 249a p.p.s.a., umorzył postępowanie o zmianę uprzedniego postanowienia dotyczącego prawa pomocy. Przyjął, że skoro okoliczności uzasadniające ponowny wniosek o zmianę zostały uprzednio ocenione jako nieusprawiedliwiające zmiany postanowienia, ich ponowna ocena jest zbędna.

W sprawie II SPP/Lu 253/19 referendarz sądowy uznał, że nadużycie prawa do prawa pomocy stanowi samodzielną przesłankę uzasadniającą odmowę przyznania prawa pomocy.

## **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 telefonicznie lub przez e-mail a także bezpośrednio w siedzibie sądu, za wyjątkiem okresów kiedy obsługa interesantów w siedzibie sądu była ograniczona ze względu na środki podjęte w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zakażeń wirusem SARS-CoV-2.

W 2020 roku czytelnia akt udostępniła do wglądu akta 277 spraw, w tym: z Wydziału I – 69, z Wydziału II – 121, z Wydziału III – 87.

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 czytelnii akt WSA w Lublinie udostępniano wyroki tutejszego Sądu wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono sentencje 904 orzeczeń, w tym: z Wydziału I – 209, z Wydziału II – 390, z Wydziału III – 305.

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i organami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej (sądami powszechnymi, policją i prokuraturą). W roku 2020 udzielono w tym trybie 6 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 2019 r. poz. 1429) 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 2020 złożono 35 wniosków o udzielenie informacji publicznej. W 32 sprawach udzielono informacji w zakresie całości wniosku, w 2 sprawach w zakresie części wniosku. W 1 sprawie po wezwaniu do wykazania szczególnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej strona odstąpiła od żądania udostępnienia informacji publicznej. W sprawach, w których udostępniono informację w zakresie części wniosku (2 sprawy) wezwano wnioskodawców do uzupełnienia wniosków poprzez ich podpisanie i wskazanie adresów do doręczeń ze względu na potrzebę wydania decyzji administracyjnych w zakresie pozostałej części wniosków. Jednak wnioskodawcy nie uzupełnili tego braku i pozostawiono wnioski bez rozpoznania we wskazanym zakresie.

Udogodnienia związane z udostępnieniem za pośrednictwem Internetu bazy orzeczeń sądów administracyjnych miały wpływ na liczbę wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez wydanie kopii orzeczeń. W minionym roku wpłynęły tylko 4 wnioski o udostępnienie informacji publicznej w taki sposób. W tych sprawach poinformowano o dostępności informacji w bazie orzeczeń sądów administracyjnych dostępnej w sieci Internet. W większości spraw, które wpłynęły w minionym roku, dotyczących informacji publicznej, korespondencja prowadzona była, zgodnie z wolą wnioskodawców, przez pocztę elektroniczną bądź e-puap.

Najczęściej składano wnioski o udzielenie informacji dotyczącej działalności pozaorzeczniczej WSA w Lublinie. Ze wszystkich 35 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, zarejestrowanych w 2020 r., 20 dotyczyło tej tematyki, to jest liczby etatów i zatrudnionych pracowników, kształtowania wynagrodzeń na różnych stanowiskach, dodatków, awansów, absencji, wykazu pracowników i okresów ich



przebywania na zwolnieniu lekarskim od 2004 r., pokrewieństwa z sędziami kandydatów na asesorów sądowych, liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2 wśród pracowników sądu od początku pandemii, danych dotyczących umów z firmą Wolters Kluwer, pytań i zadań w postępowaniach konkursowych na stanowisko asystenta sądowego i referendarza sądowego, udostępnienia instrukcji kancelaryjnej i regulaminu organizacyjnego sądu, a także zarządzenia regulującego zasady premiowania pracowników niebędących urzędnikami sądowymi, systemu alarmowego na salach rozpraw oraz informacji odnoszącej się do wyszukiwania spraw w systemie informatycznym sądu.

W pozostałych 15 sprawach interesanci wnosili o: udostępnienie informacji o wpływie spraw, w których stroną lub uczestnikiem postępowania był określony podmiot (7 wniosków) oraz o stanie sprawy, podanie wykazu spraw z udziałem wskazanych podmiotów, udostępnienie kopii pism organów stanowiących odpowiedzi na wystąpienia sygnalizacyjne, podanie liczby spraw rozpoznanych zdalnie od początku pandemii (2 wnioski).

W roku 2020 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 współpraca ze środowiskiem dziennikarskim w roku 2020 układała się bardzo dobrze. Udzielane były informacje dotyczące m. in.: zapytań o wpłynięcie skargi, planowanych terminów rozpoznania spraw, ich sygnatur, przedmiotów oraz zapadłych rozstrzygnięć, a także 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. Informacje przekazywane przez media o pracy Sądu oraz o rozstrzyganych sprawach odpowiadały wymogom rzetelności, były wyczerpujące i zazwyczaj znajdowały pozytywny oddźwięk wśród lokalnej społeczności.

Realizując zadania gromadzenia przepisów prawa europejskiego oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i zadania prowadzenia biblioteki sądowej, Wydział Informacji Sądowej w roku 2020 uzupełnił zbiory biblioteki o 89 pozycji książkowych oraz o roczniki 20 czasopism

prawniczych. Ponadto Wydział Informacji Sądowej kontynuował wydawanie Biuletynu Informacyjnego, który zawiera przegląd piśmiennictwa prawniczego i prasy oraz omówienie nowych pozycji zakupionych do biblioteki sądowej. W 2020 roku ukazało się 9 Biuletynów pod redakcją Wydziału Informacji Sądowej tutejszego Sądu.

W 2020 r. zarejestrowano nowych 98 spraw do załatwienia w trybie przewidzianym dla skarg i wniosków. Wpłynęła 1 petycja, która została przekazana Marszałkowi Sejmu według właściwości na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

Wśród 98 wyżej wymienionych spraw, w 9 przypadkach były to skargi na działalność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Najczęściej wskazywano zarzut wadliwości rozstrzygnięcia sądu (3 skargi) i opóźnienia w doręczeniu odpisu wyroku z uzasadnieniem (3 skargi). Skargi zawierały także zarzuty przewlekłości postępowania (2 sprawy) oraz wadliwości postępowania sądowego (2 sprawy). Przy tym w jednej sprawie skarga zawierała jednocześnie zarzuty przewlekłości postępowania i opóźnienia w doręczeniu odpisu orzeczenia. Jedna skarga okazała się uzasadniona.

Natomiast wnioski zawierały między innymi: zapytania o stan sprawy, pytania o możliwość zaskarżenia orzeczeń wydanych przez sąd, prośby o przyspieszenie rozpoznania sprawy – uznanie sprawy za pilną, zapytania o możliwość złożenia skargi przez e-puap, prośbę strony o przesłanie wykazu wszystkich spraw strony toczących się przed sądem, wniosek następcy strony o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem z przekazanych do zniszczenia akt sprawy, wnioski o przyznanie prawa pomocy w sprawach toczących się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie oraz przed sądami powszechnymi, prośby o podjęcie przez sąd interwencji w organach administracji oraz przed sądami powszechnymi różnych instancji a także wniosek adwokata o wykreślenie z listy pełnomocników świadczących pomoc prawną z urzędu.

Ponadto we wszystkich sprawach złożono 136 ponownych pism, w większości dotyczących działalności innych organów i instytucji.

Wszystkie sprawy zostały zakończone w 2020 r.

## TABELE STATYSTYCZNE

### Wpływ i załatwienia spraw w latach 2007-2020

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Łącznie	Załatwiono				Zamknięto		Pozostało na następny rok
				w tym						
				na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		Lb.	%	
				Lb.	%	Lb.	%			
2007	594	2548	2649	1889	71,3	760	28,70			493
2008	493	2264	2209	1545	69,94	664	30,06			548
2009	548	2440	2363	1694	71,69	669	28,31			625
2010	625	2549	2485	1884	75,81	601	24,19			689
2011	689	2788	2879	2135	74,16	744	25,84			598
2012	598	3277	3094	2324	75,11	770	24,89			781
2013	781	4595	3872	2510	64,48	1362	35,18			1504
2014	1504	4396	3794	2436	64,21	1358	35,79			2106
2015	2106	4517	4386	3175	72,39	1211	27,61			2237
2016	2237	4053	4767	3401	71,34	1366	28,66			1523
2017	1523	3364	3761	2757	73,30	1004	26,70			1126
2018	1126	2873	3225	2366	73,36	859	26,64			774
2019	774	2499	2524	1889	74,84	588	23,30	47	1,86	749
2020	752 dodano 3 sprawy SPP niezakończone i nie wykazywane w pozostałości na koniec roku 2019	3039	2947	929	31,52	1923	65,25	95	3,22	844

Wpływ i załatwienia spraw za rok 2020 w podziale na wydziały

Wydział	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Łącznie	Załatwiono			Zamknięto	Pozostało na następny rok
				Ogółem	w tym			
					na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym		
Wydział I	253	683	682	615	271	344	67	254
Wydział II	258	1030	966	951	275	676	15	322
Wydział III	241	1326	1299	1286	383	903	13	268
<b>Razem</b>	752	3039	2947	2852	929	1923	95	844

Wpływ i załatwienia spraw za rok 2020 w podziale na rodzaje spraw

Rodzaje spraw	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło ogółem	Łącznie	Załatwiono			Zamknięto	Pozostało na następny rok
				Ogółem	w tym			
					na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym		
SA	723	2785	2703	2610	907	1703	93	805
SAB	24	181	168	166	21	145	2	37
SO	2	20	21	21	1	20	0	1
SPP	3	53	55	55	0	55	0	1
<b>Razem</b>	752	3039	2947	2852	929	1923	95	844