

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach



**Informacja o działalności
w roku 2021**

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Spis treści

WYKAZ NAJCZĘŚCIEJ UŻYWANYCH SKRÓTÓW	3
W P R O W A D Z E N I E	5
DZIAŁ I RUCH KADROWY I RUCH SPRAW	7
DZIAŁ II DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA	13
ROZDZIAŁ 1	13
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH	13
1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI	13
1.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH	22
1.3. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH	27
1.4. PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG	38
1.5. PODATEK OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH I OPŁATA SKARBOWA	53
1.6. POSTĘPOWANIE PODATKOWE	57
ROZDZIAŁ 2	65
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE FINANSÓW PUBLICZNYCH	65
2.1. ŚWIADCZENIA NA PODSTAWIE USTAWY COVID-19	65
2.2. DOTACJE OŚWIATOWE	71
2.3. ZWROT UTRACONYCH DOCHODÓW Z TYTUŁU ZWOLNIENIA Z PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI	74
2.4. ABONAMENT RADIOWO-TELEWIZYJNY	76
ROZDZIAŁ 3	85
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	85
ROZDZIAŁ 4	105
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE INFORMACJI PUBLICZNEJ	105
ROZDZIAŁ 5	111
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POMOCY SPOŁECZNEJ	111
ROZDZIAŁ 6	128
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PRAWA BUDOWALNEGO	128
ROZDZIAŁ 7	135
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE RUCHU DROGOWEGO	135
ROZDZIAŁ 8	141
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO ORAZ PRAWA POMOCY	141
ROZDZIAŁ 9	148

Wojewódzki Sąd Administracyjny

POZOSTAŁE WYBRANE ZAGADNIENIA W ORZECZNICTWIE SĄDU	148
9.1. USTAWA O LASACH.....	148
9.2. PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE	149
9.3. PRAWO WODNE.....	150
9.4. WYDANIE ZAŚWIADCZENIA.....	152
9.5. UMORZENIE POSTĘPOWANIA ODWOŁAWCZEGO	155
DZIAŁ III DZIAŁALNOŚĆ POZAORZECZNICZA	158
ROZDZIAŁ 1	158
KONTAKTY	158
1.1. KONTAKTY KRAJOWE	158
2.2. KONTAKTY Z ZAGRANICĄ.....	160
ROZDZIAŁ 2	161
SZKOLENIA, NARADY REFERENDARZY, ASYSTENTÓW I PRACOWNIKÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2021 r.	161
ROZDZIAŁ 3	165
ZAJĘCIA DYDAKTYCZNE PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW W SZKOŁACH WYŻSZYCH	165
ROZDZIAŁ 4	166
ORZEKANIE W NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM	166
ROZDZIAŁ 5	166
ZAJĘCIA DLA APLIKANTÓW RADCOWSKICH I ADWOKACKICH.....	166
ROZDZIAŁ 6	166
POWOŁANI PRZEZ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI SĘDZIOWIE NSA I WSA W GLIWICACH DO PRZEPROWADZENIA EGZAMINU ADWOKACKIEGO I RADCOWSKIEGO	166
ROZDZIAŁ 7	167
PYTANIA PRAWNE DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ	167
ROZDZIAŁ 8	167
ZDANIA ODREBNE	167
ROZDZIAŁ 9	168
SYGNALIZACJE	168
ROZDZIAŁ 10	168
DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRASOWEGO.....	168
ROZDZIAŁ 11	169
PRZYJĘCIA INTERESANTÓW PRZEZ PREZESA SĄDU	169

WYKAZ NAJCZĘŚCIEJ UŻYWANYCH SKRÓTÓW

Dz.U. – Dziennik Ustaw

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.)

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 483, ze zm.)

k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 408, ze zm.)

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.)

k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 534, ze zm.)

o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.)

p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.)

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.)

p.s.w.n - ustawa z 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 478)

u.d.i.p. - ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.)

Wojewódzki Sąd Administracyjny

u.p.d.o.f. - ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.)

u.p.d.o.p. - ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.)

u.p.o.l. - ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.)

u.p.t.u. - ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.)

u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).

ustawa COVID-19 - ustawa 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.)

ustawa 500+ - ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.)

u.ś.r. - ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.)

W P R O W A D Z E N I E

Rok 2021 był kolejnym okresem, w którym działalność orzecznicza WSA w Gliwicach objęta została zmianami organizacyjnymi związanymi ze stanem epidemii ogłoszonym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 20 marca 2020 r.

W związku z zarządzeniem nr 31 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw i wdrożenia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach dalszych działań profilaktycznych przeciwdziałających rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, działalność orzecznicza od początku 2021 r. była nadal prowadzona tylko na posiedzeniach niejawnych w składzie trzech sędziów: w trybie uproszczonym oraz na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy COVID-19.

Zmiana w tym zakresie nastąpiła od 3 lipca 2021 r. Wówczas na podstawie zarządzenia nr 13 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia o szczególnych rozwiązaniach organizacyjnych w warunkach zagrożenia wirusem SARS-CoV-2 i stosownie do art. 15 zzs⁴ ust. 2 ustawy COVID-19, w brzmieniu nadanym przez art. 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090) rozprawy w Sądzie były przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Osoby uczestniczące w rozprawie mogły, lecz nie musiały przebywać w budynku sądu. Warunkiem uczestnictwa w rozprawie zdalnej było złożenie wniosku i podanie w nim adresu elektronicznego e-PUAP, zgodnie z art. 74a § 1 pkt 3 p.p.s.a wraz z oświadczeniem, że wnioskodawca posiada urządzenie techniczne umożliwiające transmisję obrazu i dźwięku. Na ów adres Sąd przysyłał zainteresowanemu uczestnikowi informację o technicznych uwarunkowaniach udziału w rozprawie zdalnej wraz z linkiem, za pomocą którego w wyznaczonym terminie rozprawy umożliwiona miała być transmisja

Wojewódzki Sąd Administracyjny

obrazu i dźwięku. Osobom niemogącym uczestniczyć w rozprawie zdalnej, w szczególności jeśli nie posiadały one urządzeń technicznych umożliwiających bezpośrednią transmisję obrazu i dźwięku, umożliwiono udział w rozprawie w budynku sądu.

Działalność orzecznicza tutejszego Sądu w - opisanej wyżej - formie zdalnej oraz na posiedzeniach niejawnych w składzie trzech sędziów w trybie uproszczonym, prowadzona była do końca 2021 r.

Odnotowania wymaga także inna zmiana związana z działalnością orzeczniczą Sądu, mająca miejsce z dniem 1 marca 2021 r. Wówczas do Wydziału III przekazane zostały z Wydziału I sprawy o symbolu podstawowym 653 (z zakresu finansów publicznych) z wyłączeniem symbolu 6537 (z zakresu egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej).

W niniejszym opracowaniu, obok podstawowych danych liczbowych związanych z działalnością Sądu, dokonano omówienia wybranych orzeczeń, których problematyka stanowiła istotny wkład w orzecznictwo Sądu, a także budziła zainteresowanie społeczne lub medialne. Przedmiotem opracowania uczyniono zarówno te orzeczenia, które stały się już prawomocne, jak i te, które nie uzyskały jeszcze tej cechy.

DZIAŁ I RUCH KADROWY I RUCH SPRAW

Na dzień 1 stycznia 2021 r. w WSA w Gliwicach orzekało 32 sędziów (NSA i WSA) oraz 3 asesorów, a na dzień 31 grudnia 2021 r. - 32 sędziów i 5 asesorów.

Lista sędziów NSA orzekających w 2021 r. w WSA w Gliwicach:

- Anna Apollo
- Bonifacy Bronkowski
- Eugeniusz Christ
- Łucja Franciczek - stan spoczynku z dniem 15 stycznia 2021 r.
- Krzysztof Wujek

Lista sędziów WSA w Gliwicach:

- Barbara Brandys-Kmieciak
- Piotr Broda
- dr Agata Ćwik-Bury
- dr hab. Grzegorz Dobrowolski
- dr hab. Dorota Fleszer – nominacja w dniu 7 września 2021 r. a rozpoczęcie pracy z dniem 1 października 2021 r.
- Wojciech Gapiński
- dr Adam Gołuch - nominacja w dniu 7 września 2021 r. a rozpoczęcie pracy z dniem 4 października 2021 r.
- Magdalena Jankiewicz
- Małgorzata Jużków - stan spoczynku z dniem 1 lipca 2021 r.
- Edyta Kędzierska
- dr Paweł Kornacki
- Beata Kalaga-Gajewska
- dr Krzysztof Kandut
- Dorota Kozłowska
- Małgorzata Herman
- Elżbieta Kaznowska
- Teresa Kurcysz–Furmanik - stan spoczynku z dniem 12 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

- prof. dr hab. Andrzej Matan
- Beata Machcińska
- prof. dr hab. Adam Nita
- dr hab. Stanisław Nitecki
- Barbara Orzepowska-Kyć
- Bożena Pindel
- dr Anna Rotter - nominacja w dniu 7 września 2021 r. a rozpoczęcie pracy z dniem 1 października 2021 r.
- Marzanna Sałuda
- Renata Siudyka
- Bożena Suleja-Klimczyk
- Anna Tyszkiewicz-Ziętek
- Rafał Wolnik
- dr hab. Artur Żurawik

Lista asesorów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

- Tomasz Dziuk
- Monika Krywow
- dr Aneta Majowska – nominacja w dniu 18 września 2021 r. a rozpoczęcie pracy z dniem 8 października 2021 r.
- Piotr Pyszny - nominacja w dniu 11 lutego 2021 r. a rozpoczęcie pracy z dniem 1 marca 2021 r.
- Katarzyna Stuła-Marcela

Na dzień 1 stycznia 2021 r. w Sądzie zatrudnionych było łącznie 138 pracowników, w tym - oprócz sędziów i asesorów - 6 referendarzy, 64 urzędników sądowych, 22 asystentów sędziego i 11 innych pracowników.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. w Sądzie łącznie pracowało 140 osób. Na przestrzeni całego roku liczba osób zatrudnionych w Sądzie uległa zatem zwiększeniu o 2 osoby.

Działalność ubiegłoroczną tutejszy Sąd rozpoczął z liczbą 1.861 spraw oczekujących na załatwienie, obejmującą 1.719 spraw zarejestrowanych w

Wojewódzki Sąd Administracyjny

repertorium SA, 113 spraw w repertorium SAB (łącznie w obu kategoriach: 1.832 sprawy), 3 spraw z repertorium SO oraz 14 spraw z repertorium SPP. Na koniec 2021 r. ilość spraw pozostałych do załatwienia uległa zwiększeniu o 585 spraw i wyniosła 2.446 spraw, w tym 2.258 spraw z repertorium SA, 163 sprawy z repertorium SAB, 16 spraw z repertorium SO oraz 9 spraw z repertorium SPP.

W ciągu 2021 r. wpłynęło 5.727 skarg we wszystkich kategoriach, przy czym w liczbie tej uwzględnionych zostało 120 skarg przekazanych według nowej właściwości wydziałów (w 2020 r. zarejestrowano 4.654 skargi). Wobec tego wpływ w 2021 r. był większy niż w 2020 r. o 953 skargi.

Na globalny wpływ spraw w 2021 r. składały się 5.223 sprawy (w tym 120 przekazanych według nowej właściwości wydziałów) zapisane w repertorium SA (w poprzednim roku 4.193), 414 spraw w repertorium SAB (w poprzednim roku 367), 41 spraw z repertorium SO (w ubiegłym roku 55) i 49 spraw z repertorium SPP (w ubiegłym roku 59).

Zakończono natomiast 5.142 sprawy (w tym 4.684 z repertorium SA przy czym w liczbie tej uwzględnionych zostało 120 spraw przekazanych według nowej właściwości wydziałów, 364 z repertorium SAB, 40 z repertorium SO i 54 z repertorium SPP). Zatem zakończono więcej spraw niż w 2020 r. (w poprzednim roku łącznie 4.533, w tym w poszczególnych repertoriach odpowiednio 4.105, 359, 23, 46).

Średni miesięczny wpływ wynosił łącznie 477,3 spraw (poprzednio 387,7), natomiast załatwiono średnio 428,5 (poprzednio 377,8) spraw miesięcznie. Największy wpływ odnotowano w Wydziale III, najmniejszy wpływ skarg odnotowano w Wydziale I, w tym też Wydziale został opanowany wpływ spraw. Najmniejszą zaległość osiągnął Wydział II. Obliczenia te obejmują załatwienia końcowe na rozprawach, których wyznaczono 213 (w roku 2020 – 287), czyli średniomiesięcznie 17 oraz na posiedzeniach niejawnych, których wyznaczono 1.489 (w roku 2020 - 1.627), w tym 211 wyznaczonych przez referendarzy (poprzednio 314), czyli średniomiesięcznie 124. Nie uwzględniają natomiast orzekania na posiedzeniach niejawnych w kwestiach wpadkowych, podczas których wydano 1.469 orzeczeń niekończących postępowania (w 2020 r. 1.260), nadto 4.403 o stwierdzeniu prawomocności orzeczeń (w poprzednim roku 4.069).

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Referendarze wydali 919 postanowień i 219 zarządzeń (poprzednio odpowiednio 915 i 220).

Średniostatystycznie na jednego sędziego (bez uwzględnienia zmniejszonego obciążenia sędziów funkcyjnych oraz sędziów orzekających wyłącznie w NSA, przyjmując realną obsadę na poziomie 37 sędziów i asesorów) przypadało zatem 12,9 nowych spraw miesięcznie (poprzednio 10,8), zaś średnia ilość załatwień na osobę miesięcznie wynosiła 11,6 spraw (poprzednio 10,5). Wskaźnik sprawności postępowania wynosił dla wszystkich spraw w Sądzie w omawianym okresie 5,71 (poprzednio 4,93).

W 2021 r. wpłynęły 1.302 skargi kasacyjne (1.169 w poprzednim roku) i 406 zażaleń (419 w poprzednim roku). Przy czym, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał 969 skarg kasacyjnych, a więc mniej niż w roku poprzednim (1.004), natomiast zażaleń 263 (w roku 2020 - 261). W odniesieniu do orzeczeń kończących postępowanie stabilność orzecznictwa ukształtowała się na poziomie 78,53 % (spośród rozpoznanych spraw uchylono 208 orzeczeń), a więc jest niższa w stosunku do 2020 r. (81,2 %). Natomiast w zakresie postanowień objętych zażaleniami stabilność wyniosła 85 % (spośród rozpoznanych zażaleń uwzględniono 41) i jest niższa niż w 2020 r. (90 %).

Sędziowie sporządzili 4.278 uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie (w roku ubiegłym 3.693), a łącznie wszystkich (kończących i niekończących postępowanie) 5.747 (poprzednio 4.953). Zatem średniomiesięcznie (bez korekt obciążenia) odpowiednio 356,5 (średniomiesięcznie 9,6 każdy z sędziów) i 479 (12,9 średnio każdy z sędziów).

W postępowaniu uproszczonym w skali Sądu załatwiono 1.715 spraw (wydano 1.676 wyroków i 39 postanowień).

W 2021 r. do Sądu wpłynęły 2 skargi w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 75). W roku 2020 wniesiono 7 takich skarg. W żadnej ze skarg Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził przewlekłości postępowania (skargi zostały odrzucone lub oddalone).

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Struktura wpływu spraw w repertorium SA w 2021 r. przedstawiała się następująco:

- na akty i czynności centralnych organów administracji rządowej i innych organów naczelnych wpłynęło 980 skarg (18,8 % całego wpływu do Sądu), a więc więcej niż w roku poprzednim (531). Z tej kategorii spraw zakończono wyrokiem 489 spraw (10,4 % ogółu załatwień), uwzględniając 271 skarg (55,4 % załatwień w tych sprawach);
- na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 1.599 skarg, więcej o 122 skargi niż w roku 2020 (30,6 % globalnego wpływu), przy czym wyrokiem załatwiono 1.244 sprawy (26,6 % ogółu załatwień), uwzględniając 443 skargi (35,6 %). Z tej liczby, 216 skarg dotyczyło rozstrzygnięć SKO w Bielsku-Białej (13,5 % wszystkich skarg w tej kategorii), 311 skarg dotyczyło SKO w Częstochowie (19,4 %) i 1.072 skargi dotyczyły SKO w Katowicach (67 %). Spośród wskazanej wyżej ilości załatwionych spraw, 203 dotyczyły SKO w Bielsku-Białej (uwzględniono 71 skarg, co stanowi 35 % wszystkich rozpoznanych spraw tego Kolegium), 251 skarg dotyczyło SKO w Częstochowie (uwzględniono 74 skargi, czyli 29,4 %), zakończono 790 spraw ze skarg na rozstrzygnięcia SKO w Katowicach, uwzględniając 298 skarg, co stanowi 37,7 %;
- na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wniesiono 714 skarg, o 130 więcej niż w roku poprzednim (13,7 % globalnego wpływu), a załatwione wyrokiem zostały 454 sprawy (9,7 % globalnych załatwień), z czego uwzględniono 129 skarg (28,4 %);
- na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej wpłynęło 1.014 skarg, więcej o 80 niż w roku 2020 (19,4 % całego wpływu do Sądu), z czego zakończono wyrokiem 778 spraw (16,6 % załatwień w skali Sądu), uwzględniając 151 skarg (19,4 %);
- na akty i czynności innych organów w roku 2021 wpłynęły 704 skargi, więcej o 268 niż w roku 2020 (13,5 % wpływu), spośród których załatwiono wyrokiem 414 spraw (8,8 % ogólnej liczby załatwień), z czego uwzględniono 126 skarg (30,4 %).

Wojewódzki Sąd Administracyjny

RUCH SPRAW W 2021 r.

I WPŁYW

	OGÓŁEM	WYDZ. I	WYDZ. II	WYDZ. III
SA	5.223	1.708	1.693	1.822
SAB	414	20	116	278
SO	41	5	12	24
SPP	49	6	33	10
RAZEM	5.727	1.739	1.854	2.134*

* w tym 120 spraw przekazanych z Wydziału I

II ZAŁATWIENIA

	OGÓŁEM	WYDZ. I	WYDZ. II	WYDZ. III
SA	4.684	1.802	1.649	1.233
SAB	364	22	98	244
SO	40	3	14	23
SPP	54	7	34	13
RAZEM	5.142	1.834	1.795	1.513
w tym*	4.018	1.435	1.440	1.143

* załatwienia na posiedzeniu niejawnym

III ZALEGŁOŚCI

1. Na dzień 1.01.2021 r.

	OGÓŁEM	WYDZ. I	WYDZ. II	WYDZ. III
SA	1.719	820	565	334
SAB	113	9	17	87
SO	15	-	5	10
SPP	14	3	5	6
RAZEM	1.861	832	592	437

2. Na dzień 31.12.2021 r.

	OGÓŁEM	WYDZ. I	WYDZ. II	WYDZ. III
SA	2.258	726	609	923
SAB	163	7	35	121
SO	16	2	3	11
SPP	9	2	4	3
RAZEM	2.446	737	651	1.058

DZIAŁ II DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA

ROZDZIAŁ 1

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH

1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI

W wyroku z 7 stycznia 2021 r. sygn. akt I SA/GI 597/20 Sąd zawarł tezę: „1. Przedawnienie zobowiązania podatkowego, inaczej niż przedawnienie zobowiązania w prawie cywilnym, oznacza wygaśnięcie skonkretyzowanej powinności podatkowej (w teorii prawa podatkowego jest klasyfikowane jako nieefektywny sposób wygaśnięcia zobowiązania podatkowego).

2. Ponieważ ostateczna decyzja została wydana i doręczona Stronie już po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w tym punkcie czasu Organ II instancji nie miał już prawa do uchylenia pierwotnego orzeczenia wymiarowego, bo nie można uchylić czegoś, czego już nie ma. Skoro zaś tak, to w miejsce zobowiązania wykreowanego w pierwotnej decyzji ustalającej nie można było wprowadzić nowego zobowiązania podatkowego, dotyczącego tego samego podatku, tego samego przedmiotu opodatkowania, tej samej Podatniczki i tego samego okresu rozliczeniowego”.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 7 u.p.o.l. (w brzmieniu opublikowanym w Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 - ze zm.) jeżeli podatnikiem podatku od nieruchomości jest osoba fizyczna, skonkretyzowana powinność podatkowa (zobowiązanie podatkowe) jest efektem jej ustalenia przez organ podatkowy w konstytutywnej decyzji podatkowej. Tym samym, powstaje ona w chwili doręczenia podatnikowi tego aktu administracyjnego.

Jednocześnie w art. 68 oraz w art. 70 o.p. ustawodawca ogranicza czasowo zarówno prawo organu podatkowego do skonkretyzowania powinności podatkowej (por. art. 68 § 1 i 2 o.p.), jak i - już po powstaniu zobowiązania

Wojewódzki Sąd Administracyjny

podatkowego - istnienie tej skonkretyzowanej powinności podatkowej (por. art. 70 § 1 w zw. z art. 59 § 1 pkt 9 o.p.). Upływ terminu przedawnienia wymiaru podatku oznacza bowiem niemożność przekształcenia obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe i z oczywistych względów odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy do zaistnienia zobowiązania podatkowego dochodziłoby na skutek wydania i doręczenia ustalającej decyzji podatkowej.

W stanie faktycznym sprawy pierwotna decyzja podatkowa w podatku od nieruchomości na rok 2014 r. była datowana na 11 stycznia 2014 r. zatem jej doręczenie podmiotowi obowiązkanemu z tytułu podatku miało miejsce w tym samym roku kalendarzowym. Podatek był płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach: do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego (art. 6 ust. 7 u.p.o.l.). Sąd wskazał zatem, że termin przedawnienia zobowiązania podatkowego, wykreowanego doręczeniem stronie tej decyzji rozpoczął swój bieg 1 stycznia 2015 r., a zakończył 31 grudnia 2019 r. (art. 70 § 1 o.p.).

Od 1 stycznia 2020 r. organy podatkowe obydwu instancji utraciły więc możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego zobowiązania podatkowego, wykreowanego w decyzji z 11 stycznia 2014 r. (w pierwotnej decyzji ustalającej). Doszło do tego, ponieważ na skutek wydania nowej decyzji podatkowej (w następstwie wznowienia postępowania podatkowego) nie można było, uchylając poprzednią konstytutywną decyzję podatkową (tę datowaną na 11 stycznia 2014 r.), usunąć z obrotu prawnego jej treść w postaci ukształtowanego zobowiązania podatkowego. To bowiem wygasło z mocy samego prawa z końcem 2019 r. Tym samym, przeszkodą w dokonaniu nowego ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego w następstwie wznowienia postępowania było to, że do końca 2019 r. istniało zobowiązanie podatkowe ukształtowane w decyzji z 11 stycznia 2014 r. Jej uchylenie w następstwie wznowienia postępowania (w decyzji organu I instancji z 18 listopada 2019 r.) było bowiem nieostateczne i jako takie nie wywołało żadnych skutków prawnych. Sąd podkreślił, że ostateczna decyzja podatkowa wydana została przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze 6 marca 2020 r.

Sąd zauważył, że aprobatą stanowiska organu oznaczałaby, że w okresie od doręczenia podatnicze nowej decyzji ustalającej, wydanej w następstwie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wznowienia postępowania (datowanej na 18 listopada 2019 r.), do końca 2019 r. istniały dwa zobowiązania podatkowe tego podmiotu w tym samym podatku, za ten sam okres rozliczeniowy (za 2014 r.) - to wykreowane w pierwotnej decyzji ustalającej z 11 stycznia 2014 r. (w niższej kwocie) i powinność skonkretyzowana w decyzji organu I instancji z 18 listopada 2019 r. (poprzedzającej orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego), w wyższej wysokości. Powołując się na regulację art. 127 i 128 o.p. Sąd podkreślił, że do uchylecia tego pierwotnego wymiaru zobowiązania podatkowego (w decyzji z 11 stycznia 2014 r.) nie doszło w decyzji z 18 listopada 2019 r.

Sąd wskazał ponadto, że wznowienie postępowania podatkowego w przedmiocie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego nie oddziałuje na bieg terminu przedawnienia już istniejącej, skonkretyzowanej powinności podatkowej, ukształtowanej w konstytutywnej decyzji podatkowej. Jest tak, ponieważ w żadnym z przepisów Ordynacji podatkowej ustawodawca nie przewidział takiej przesłanki zawieszenia albo przerwania terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Wyrokiem z 24 lutego 2021 r. sygn. akt I SA/GI 1675/20 Sąd uchylił indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego, dotyczącą art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.o.l. w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości boczniczy składającej się z torów o szerokości większej niż 1.435 mm

Sąd nie podzielił stanowiska organu, zgodnie z którym oprócz warunku ogólnego - to jest aby określone obiekty (grunty, budynki, budowle) wchodziły w skład infrastruktury kolejowej oraz warunku szczególnego – to jest aby infrastruktura kolejowa była udostępniana przewoźnikom kolejowym, zwolnienie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.o.l. nie mogło dotyczyć torów o szerokości większej niż 1.435 mm.

Organ interpretacyjny argumentował, że kwestia zwolnienia z opodatkowania torów o szerokości większej niż 1.435 mm została uregulowana tylko w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.p.o.l. W ocenie Sądu stanowisko to prowadzi do wykładni zawężającej językowe rozumienie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a)

Wojewódzki Sąd Administracyjny

u.p.o.l., co na gruncie regulacji kreujących zwolnienie podatkowe nie powinno mieć miejsca.

Sąd wskazał, że art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. wprowadza trzy różne podstawy zwolnienia od podatku od nieruchomości obiektów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 – dalej zwanej u.t.k.). O odrębności każdej z podstaw wymienionych w lit. a), b) oraz c) wskazanej regulacji, stanowi użycie w wyliczeniu z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. spójnika „lub”. Jednocześnie każda z wymienionych podstaw dotyczy infrastruktury kolejowej. Oznacza to, że obiekty wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu u.t.k. mogą korzystać ze zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie jednej z trzech przesłanek uregulowanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a)-c) u.p.o.l. Tory kolejowe o szerokości do 1.435 mm, jak również tory kolejowe o szerokości większej niż 1.435 mm wchodzą w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu u.t.k. Jako takie mogą korzystać ze zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) lub lit. b) lub lit. c) u.p.o.l. – oczywiście o ile spełnią drugi z warunków wymienionych w tej regulacji. Sąd zauważył, że ani w zwolnieniu na podstawie lit. a) ani na podstawie lit. b) ustawodawca nie wprowadził przesłanki szerokości torów. Tego rodzaju przesłankę wprowadził tylko do zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.p.o.l. W art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) ustawodawca nie rozróżnia czy chodzi o tory o szerokości do 1.435 mm, czy o szerokości większej. Zatem zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, skoro sam ustawodawca nie wprowadził w przepisie takiego rozróżnienia, nie powinien tego czynić interpretator.

Niezależnie od powyższego Sąd stwierdził, że propozycja interpretacyjna organu budzi sprzeciw z punktu widzenia zasady *in dubio pro tributario*, wyrażonej w art. 2a o.p. W analizowanym przypadku, językowa interpretacja art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a)-c) u.p.o.l. nie pozwala - zdaniem Sądu - na wykreowanie wniosku, że zwolnienie na podstawie lit. a) dotyczy torów wyłącznie o szerokości do 1.435 mm. Wynika to w sposób klarowny z treści tej regulacji. Zatem, stanowisko Burmistrza, wprowadzające dodatkowy warunek zastosowania zwolnienia podatkowego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.o.l. na skutek analizy zmian tego rodzaju zwolnienia, począwszy od wejścia w życie u.p.o.l.,

Wojewódzki Sąd Administracyjny

jest nie do pogodzenia ze wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r. SK 48/15 (OTK-A 2018-2) rozumieniem zasady *in dubio pro tributario*. Burmistrz poprzez wykorzystanie wykładni funkcjonalnej (wykładania historyczna jest rodzajem wykładni funkcjonalnej) zamierzał zawęzić rozumienie przepisu statuującego zwolnienie podatkowe, a tym samym zwiększyć zakres powinności podatkowej obciążającej podatnika. Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, argumentacja funkcjonalna nie powinna i nie może - w świetle wymogów wynikających z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP - służyć zwiększeniu powinności obarczających jednostki. Władztwo daninowe przysługujące państwu jest bowiem równoważone w aspekcie formalnym co najmniej przez nałożenie na prawodawcę obowiązku jasnego formułowania stanowionych przez niego w tym obszarze przepisów prawnych, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do pozostałych argumentów organu Sąd zauważył, że organ pominął fakt, iż zwolnienie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.p.o.l. dotyczy infrastruktury kolejowej tworzącej linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1.435 mm. Nie jest to zatem zwolnienie samych torów szerokich. Dlatego stwierdzenie, że ustawodawca uregulował w u.p.o.l. zwolnienie torów szerokich odrębnie jest błędne. Zwolnienie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c) nadal dotyczy bowiem infrastruktury kolejowej, tyle tylko, że odnosi się wyłącznie do linii kolejowych o szerokości torów powyżej 1.435 mm. Zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) u.p.o.l. także dotyczą infrastruktury kolejowej, ale to pierwsze odnosi się tylko do sytuacji udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym, a drugie do wykorzystywania tejże infrastruktury do przewozu osób. W obu tych przypadkach nie ma jednak już znaczenia kwestia szerokości torów - tak samo, jak do zastosowania zwolnienia na podstawie lit. c) nie mają znaczenia okoliczności udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym czy wykorzystywania tejże infrastruktury do przewozu osób.

Tożsame stanowisko jak w powyższym orzeczeniu Sąd zajął **w wyroku wydanym w dniu 23 marca 2021 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1760/20**. Wyrok ten z kolei był przedmiotem artykułu prasowego, który ukazał się w Rzeczpospolitej z dnia 25 sierpnia 2021r., str. H7.

W wyroku z 11 czerwca 2021 r. sygn. akt I SA/GI 576/21 Sąd odniósł się do zagadnienia: czy garaże z betonowych prefabrykatów, których słupy zostały zabetonowane w gruncie, a także garaże blaszane, które zostały przymocowane przy użyciu śrub do betonowej płyty - są trwale związane z gruntem, a w efekcie, czy są budynkami w ujęciu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.

W zakresie rozumienia pojęcia „trwale związany z gruntem” Sąd odwołał się do argumentacji NSA, który w wyroku z 6 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II FSK 630/15 dokonał wykładni tego pojęcia, podkreślając, iż użyte w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. i art. 3 pkt 2 p.b. określenie „trwale związany z gruntem” nie powinno być rozumiane w znaczeniu, o którym mowa w art. 47 § 2 i § 3 k.c. w związku z art. 48 k.c., lecz w znaczeniu językowym.

Sąd zwrócił uwagę, że pojęcia: „fundamentu” oraz „trwałego związania z gruntem” nie zostały zdefiniowane. Ustawodawca posługuje się nimi przy określaniu przesłanek, których spełnienie warunkuje zakwalifikowanie danego obiektu do budynków. Fundament jest elementem konstrukcyjnym, którego zadaniem jest przenoszenie obciążeń na grunt i który może być wykonany z różnych materiałów budowlanych. Parametry fundamentu oraz głębokość jego posadowienia w gruncie zależą od wielkości przenoszonych obciążeń, a te zaś zależą od wielkości i rodzaju konstrukcji.

Sąd wskazał również, że nie ma jednego ustalonego kryterium pozwalającego na rozstrzygnięcie tego, czy budynek jest trwale związany z gruntem. Dlatego oceniając tę kwestię każdorazowo należy opierać się na okolicznościach faktycznych danej sprawy. W każdym wypadku należy badać, czy dany obiekt stanowi stabilny element przestrzeni. Przy dokonywaniu tej oceny istotne jest ustalenie, czy dany obiekt w sposób standardowy zgodny z ogólnym przeznaczeniem tego obiektu można przenieść w inne miejsce. Istotne też jest, czy przeniesienie obiektu wymaga specjalnych czynności, które nie są wykonywane przy obiektach, które ze swej istoty są konstrukcyjnie przystosowane do przenoszenia w różne miejsca. Oceny trwałości związku obiektu budowlanego z gruntem należy dokonywać z uwzględnieniem jego cech funkcjonalnych. Przy takim założeniu okoliczność, że budynek murowany przy zastosowaniu specjalistycznych technik może zostać odłączony od fundamentów i przesunięty nawet na znaczną odległość (czego przykłady znane są

Wojewódzki Sąd Administracyjny

powszechnie w odniesieniu do budynków zabytkowych) nie zmienia faktu, że budynek ten ze swej istoty ma być trwale związany z fundamentami i nie jest przeznaczony do przenoszenia w inne miejsca (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt I SA/GI 67/21).

Odnosząc powyższe do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy Sąd wskazał, że konstrukcja garaży wykonanych z betonowych prefabrykatów opiera się na słupach betonowych, gdzie przestrzeń pomiędzy nimi została wypełniona betonowymi prefabrykatami. Obiekty te posiadają dach. Wątpliwości dotyczą natomiast tego, czy obiekty te posiadają fundamenty oraz czy są trwale związane z gruntem. Zajmując się tymi zagadnieniami Sąd zauważył, że fundamentem nie są same w sobie słupy betonowe. Otóż fundament stanowią stopy fundamentowe, które wykonano z betonu umieszczonego w gruncie. To właśnie one stanowią podporę dla słupów, które zostały wbetonowane w owe stopy. Ten sposób połączenia fundamentu (stopy fundamentu) ze słupem betonowym stanowi o trwałym połączeniu garażu z gruntem. Fundament ten zapewnia więc obiektowi stabilność na gruncie, a także dzięki niemu jest on odporny na oddziaływanie sił przyrody. Sąd stwierdził zatem, że zasadne jest twierdzenie, iż garaże wykonane z prefabrykatów spełniają łącznie wszystkie warunki niezbędne dla zakwalifikowania ich do budynków, w tym posiadają fundamenty oraz są trwale związane z gruntem. Sąd zauważył nadto, że fundament nie zawsze przybiera postać ław (fundament przebiega po obrysie budynku). W przypadku zapewniania podparcia słupom konstrukcyjnym stosowane są tzw. stopy fundamentowe.

Odnosząc się z kolei do kwestii garaży blaszanych, Sąd podał, że posiadają one przegrody oraz dach. Jest to konstrukcja stalowa pokryta blachą trapezową. W sprawie nie było sporu co do istnienia fundamentu w postaci płyty betonowej. Wspomniana konstrukcja zespolona została z fundamentem przy użyciu śrub. Tego typu rozwiązania pozwalają, w ocenie Sądu, na jednoznaczne przyjęcie, że konstrukcja garażu blaszanego oparta została na fundamencie, do którego została przymocowana w sposób pozwalający na przyjęcie trwałego związania z gruntem. Okoliczność mocowania konstrukcji stalowej garażu do płyty betonowej przy pomocy śrub powoduje, że garaż zakotwiczony jest w płycie w sposób trwały, uniemożliwiający jego niekontrolowane przemieszczenie

względem płyty. Takie mocowanie garażu do płyty powoduje, że płyta ta pełni funkcję fundamentu, gdyż stabilizuje garaż w miejscu jego posadowienia, zapobiega jego osiadaniu w gruncie i przejmuje siły oddziałujące na garaż np. napór wiatru, ciężar opadów atmosferycznych.

Sąd nie zgodził się natomiast z argumentacją dotyczącą braku trwałego związania garaży z gruntem, opartą na możliwości zdemontowania ścian i dachu oraz przeniesienia ich w dowolne miejsce. Wskazał, że sporne obiekty nie są przystosowane do ich przemieszczania, czego nie można wywodzić z samego faktu odłączenia od siebie wspomnianych elementów. Sąd zauważył również, że podatnik nie wykazał, iż możliwe jest przeniesienie także tych części obiektów, które zapewniają im stabilność, a więc stóp fundamentowych oraz płyt betonowych. Sąd podkreślił, że rozbiórka stóp fundamentowych, czy też płyt betonowych wymaga przeprowadzenia prac ziemnych, co już wyklucza kwalifikowanie przedmiotowych garaży do obiektów, które nie są trwale związane z gruntem.

W oparciu o powyższe Sąd stwierdził prawidłowość decyzji organu odwoławczego, w której przyjęto, że sporne garaże spełniają wszystkie przesłanki warunkujące zakwalifikowanie obiektu budowlanego do budynku. W konsekwencji zasadnie opodatkowano nie tylko sam grunt, ale również posadowione na nim budynki.

Cecha „trwałego związana z gruntem” obiektu budowlanego była przedmiotem rozważań Sądu także w sprawie o sygn. akt I SA/GI 38/21.

W wyroku z 28 kwietnia 2021 r. Sąd wskazał m.in., że przy dokonywaniu kwalifikacji kontenerów telekomunikacyjnych do określonej kategorii obiektów budowlanych na podstawie art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l. należy (w świetle wskazań wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2011 r. sygn. P 33/09) poczynić ustalenia dotyczące charakteru tych obiektów w oparciu o elementy stanu faktycznego przyjęte na podstawie zebranego w toku postępowania materiału dowodowego. Ustalenie, że kontener telekomunikacyjny jest budynkiem wymagałoby uznania, że jest trwale związany z gruntem.

W ocenie Sądu zebrane w sprawie dowody jednoznacznie wskazywały, że kontenery telekomunikacyjne to kontenery samonośne i jak wykazały organy, ich

Wojewódzki Sąd Administracyjny

odłączenie od gruntu bez uszkodzenia konstrukcji było możliwe. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że w realiach rozpoznawanej sprawy kontener telekomunikacyjny, z uwagi na stwierdzony brak trwałego związania z gruntem, nie może być zakwalifikowany jako budynek w rozumieniu art. 3 pkt 2 p.b.

Sąd przeszedł zatem do oceny, czy podlega on opodatkowaniu jako budowla i na jej podstawie wskazał, że ów samonośny kontener telekomunikacyjny jest obiektem budowlanym w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, kwalifikowanym jako obiekt tymczasowy. Zarazem, ze względu na brak trwałego związania z gruntem, nie jest on budynkiem, a ze względu na swoją funkcję - nie jest również obiektem małej architektury. Stanowi więc budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Sąd powołał się przy tym na wspomniany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2011 r. sygn. akt P 33/09, w którym Trybunał wprost stwierdził, że za budowle można uznać jedynie obiekty budowlane wymienione *expressis verbis* w art. 3 pkt 3 p.b. lub w innych przepisach tej ustawy. Sąd odwołał się również do treści uchwały NSA z 3 lutego 2014 r. sygn. akt II FPS 11/13, w której przyjęto, że tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 p.b., może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., jeżeli jest wprost wymieniony w art. 3 pkt 3 p.b. lub innych przepisach tej ustawy. Ponieważ wyliczenie zawarte w art. 3 pkt 1 p.b. ma charakter wyczerpujący, każdy obiekt budowlany może być zaliczony wyłącznie do jednej z trzech wymienionych w tym przepisie kategorii. W tym znaczeniu odrębnej kategorii nie tworzą tymczasowe obiekty budowlane, gdyż są one pewną odmianą wszystkich obiektów budowlanych: budynków, budowli oraz obiektów małej architektury.

Sąd ponadto wskazał, że powyższe rozumienie tymczasowych obiektów budowlanych zaaprobował także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2017 r. sygn. SK 48/15. Trybunał stwierdził, że wykluczając możliwość uznania za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, a także przyjmując, że skoro kontenery telekomunikacyjne jako obiekty kontenerowe są w świetle art. 3 pkt 5 p.b. obiektami budowlanymi, to wykluczysz możliwość uznania ich za obiekty małej architektury, należy je uznać za budynki albo za budowle. Jeżeli są trwale związane z gruntem, pierwszeństwo ma ich kwalifikacja

jako budynku, a jeżeli trwałe związanie z gruntem nie występuje - należy je kwalifikować jako budowle.

1.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH

W wyroku z 22 stycznia 2021 r. o sygn. akt I SA/GI 1509/20 zawarta została teza: „Nie jest tak, że w razie korekty deklaracji podatkowej podatnik ma udowodnić korzystne dla siebie okoliczności, przekonując do nich organ podatkowy. Taka powinność nie wynika bowiem z żadnego przepisu prawa podatkowego – nie jest tak, że podatkowy stan faktyczny jest wewnątrznie zróżnicowany na te elementy, których zaistnienie ma wykazywać organ oraz inne, co do których powinność dowodzenia ciąży na podatniku”.

Teza ta została sformułowana na gruncie następującego stanu faktycznego:

W dniu 21 sierpnia 2019 r. podatnik wystąpił o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za lata 2017 - 2018, gdyż w pierwotnie złożonych zeznaniach podatkowych niesłusznie ujęto przychody uzyskane z tytułu wykonywania zadań związanych z pełnieniem przez niego służby wojskowej poza granicami kraju, które zdaniem podatnika są zwolnione od opodatkowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 83 lit. a) u.p.d.o.f.

Kwestia wyczerpania przez podatnika swoim zachowaniem stanu faktycznego zwolnienia podatkowego określonego w tym przepisie była zaś przedmiotem sporu między stronami postępowania.

Sąd wskazał, że jeżeli podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, w złożonej przez siebie deklaracji podatkowej zawierającej tzw. samoobliczenie podatku nie uwzględnił faktu zrealizowania stanu faktycznego zwolnienia podatkowego, dokument taki jest błędny. Dzieje się tak, ponieważ ujawnione w nim zobowiązanie podatkowe nie odpowiada prawdziwej treści skonkretyzowanej powinności podatkowej, która z mocy samego prawa powstała w innej wysokości, bo na jej kształt miał wpływ wspomniany element konstrukcji podatku, redukujący obciążenie podatkowe. W takim przypadku, podatnik jest władny dokonać korekty deklaracji podatkowej, zaś organ podatkowy - po

wykryciu nieprawidłowości i przestrzegając ustawowej zasady legalizmu, zaufania oraz prawdy obiektywnej (por. art. 120, art. 121 § 1 i art. 122 o.p.) - ma taki obowiązek.

Zdaniem Sądu aktywność dowodowa strony podczas obalania domniemania prawdziwości deklaracji podatkowej zasadniczo pozostaje w sferze uprawnień, a nie obowiązków podmiotu obowiązanej z tytułu podatku, co wynika z zasady ukształtowanej w art. 123 § 1 o.p. Tym samym, w ocenie Sądu, nie ma absolutnie żadnego uzasadnienia przekonanie organu odwoławczego co do tego, że to podatnik, składając korektę deklaracji podatkowej, zobowiązany był dowodzić spełnienia przesłanek zwolnienia podatkowego. Sąd zresztą zauważył, że organ, wbrew temu twierdzeniu, podczas toczącego się postępowania podatkowego dążył do ustalenia prawdy obiektywnej, czego przejawem były pisma, w których zwracano się do władz wojskowych z prośbami o wyjaśnienie statusu podatnika jako żołnierza zawodowego, odbywającego służbę za granicą. Z kolei podatnik, korzystając ze przysługującego mu prawa do czynnego udziału w postępowaniu podatkowym, przeciwstawił inny dowód.

W stanie faktycznym sprawy o sygn. akt I SA/GI 71/21 przedmiotem sporu pomiędzy podatniczką, a organami podatkowymi obydwu instancji była kwestia wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodu ze źródła nieujawnionego albo nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. W wyroku z 8 września 2021 r. Sąd odniósł się do kwestii przedawnienia wskazanego zobowiązania podatkowego.

Na gruncie tej sprawy dochód nieujawniony podatniczki wyszedł na jaw w roku 2013, doręczenie decyzji organu I instancji miało miejsce w 2018 r., zaś rozstrzygnięcie ostateczne Dyrektora Izby Administracji Skarbowej zapadło i zostało doręczone stronie w roku 2020.

Odpowiadając zatem na pytanie, czy ustalenie skarżącej wysokości zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za rok 2013 nastąpiło przed upływem terminu przedawnienia wymiaru podatku, ukształtowanego w art. 68 § 4a o.p. Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych wskazując, że termin przedawnienia prawa do wydania decyzji

konstytutywnej dotyczy jedynie decyzji organu I instancji. Wydanie decyzji bez uchybienia temu terminowi powoduje jego zachowanie i nie ma znaczenia prawnego termin, w jakim została wydana decyzja organu II instancji. To decyzja organu I instancji ma skutek konstytutywny i kreuje powstanie zobowiązania podatkowego. Organ II instancji rozpatrując odwołanie nie jest już zasadniczo związany tym terminem. Wydanie przez niego decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji, a nawet uchylającej ją i ustalającej zobowiązanie podatkowe w niższej wysokości nie prowadzi do naruszenia tego przepisu. To organ I instancji kreuje bowiem zobowiązanie podatkowe, powstaje ono na mocy jego konstytutywnej decyzji, zaś organ II instancji jedynie orzeka o prawidłowości tego ustalenia, bądź też jedynie koryguje jego wysokość. Takie działanie nie stanowi naruszenia prawa, o ile organ odwoławczy nie kreuje zobowiązania podatkowego w wysokości wyższej niż uczynił to organ I instancji, gdyż byłoby to ustaleniem go w wysokości, w jakiej nie powstało przed upływem przedawnienia. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie miała jednak miejsca.

Zdanie odrębne do tego wyroku w kwestii przedawnienia wymiaru podatku zgłosił sędzia WSA Adam Nita. Zdaniem sędziego do przedawnienia wymiaru podatku nie dochodzi jedynie wtedy, gdy przed zakończeniem odcinka czasu wyznaczającego jego termin podatnik otrzymuje ostateczną decyzję podatkową. Jeżeli po uzyskaniu nieostatecznego wymiaru podatku podmiot ten wniesie odwołanie od decyzji podatkowej, także organ odwoławczy, jako ustalający wysokość zobowiązania podatkowego zobowiązany jest wydać i doręczyć swoją konstytutywną decyzję podatkową (niezależnie od jej treści) przed upływem terminu przedawnienia wymiaru podatku, wskazanego w art. 68 o.p. Niedokonanie tego w tej przestrzeni czasu oznacza konieczność uchylenia nieostatecznej decyzji podatkowej i umorzenia postępowania podatkowego.

W ramach zaprezentowanej argumentacji sędzia ten wskazał m.in., że aktualny model dwuinstancyjności postępowania właściwy polskiemu procesowemu prawu podatkowemu oparty jest na systemie mieszanym. Oznacza to, że wyjąwszy przypadek umorzenia postępowania odwoławczego lub uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania w sprawie (por. art. 233 § 1 pkt 2 lit. a oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.), organ odwoławczy co do zasady orzeka merytorycznie, a jedynie w dwóch sytuacjach wydaje on decyzję o

Wojewódzki Sąd Administracyjny

charakterze kasacyjnym. Jest on do tego zobowiązany, jeżeli zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem przepisów o właściwości (por. art. 233 § 1 pkt 2 lit. b o.p.), natomiast „fakultatywne” uchylenie zaskarżonej decyzji połączone z jej przekazaniem do ponownego rozpatrzenia wchodzi w rachubę, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części (por. art. 233 § 2 o.p.). Wspomniał również o szczególnym przypadku obligatoryjnego kasacyjnego orzekania przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze, związanym z kontrolą instancyjną uznaniowych decyzji podatkowych wydawanych przez wójtów, burmistrzów, czy prezydentów miast (por. art. 233 § 3 zd. 2 o.p.). W tym kontekście sędzia zgłaszający zdanie odrębne zauważył, że sposobu orzekania w sprawie w postaci skorygowania decyzji wymiarowej nie przewidziano w treści Ordynacji podatkowej. Wskazał zatem, że zgodnie art. 233 o.p. każde, czy to reformatoryjne, czy też kasacyjne rozstrzygnięcie organu odwoławczego implikuje konieczność wydania nowej decyzji w miejsce „zniesionego” orzeczenia. Zagadnienie materialnoprawne (ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego) nie odrywa się przy tym od kwestii procesowej (istnienia decyzji podatkowej) – skoro z woli ustawodawcy wymiar podatku dokonywany jest w konstytutywnej decyzji podatkowej, „dzieli on losy” tego orzeczenia. Takie jest następstwo przyjęcia w prawie podatkowym administracyjnoprawnej metody regulacji. W konsekwencji, trudno przyjąć, że pomimo uchylenia władczego rozstrzygnięcia organu podatkowego, nadal „żyje” jego treść w postaci zobowiązania podatkowego, którego wysokość można ewentualnie obniżyć podczas rozpatrywania sprawy przez organ odwoławczy.

Zdaniem sędziego Adama Nity każde uchylenie zaskarżonej decyzji wymiarowej „znosi” dokonane ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego, bo „znosi” wydane rozstrzygnięcie i – z wyjątkiem umorzenia postępowania odwoławczego lub uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania w sprawie – skutkuje koniecznością dokonania nowego wymiaru. Odbywa się on poprzez wydanie nowej decyzji ustalającej przez organ podatkowy pierwszej lub drugiej instancji. W żadnym wypadku konsekwencją reformatoryjnego rozstrzygnięcia przez instancję odwoławczą nie jest natomiast poprawienie, korekta dokonanego wymiaru. Z kolei, utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy

Wojewódzki Sąd Administracyjny

(art. 233 § 1 pkt 1 o.p.) oznacza, że organ odwoławczy, po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydaje rozstrzygnięcie identyczne w swej treści z decyzją sformułowaną przez organ podatkowy pierwszej instancji. Dzieje się tak, ponieważ decyzja organu odwoławczego jest takim samym aktem stosowania prawa, jak orzeczenie organu pierwszej instancji. Kieruje się on bowiem w zasadzie tymi samymi przesłankami faktycznymi i prawnymi jak te, które stanowiły fundament decyzji wydanej w pierwszej instancji (J. Zimmermann, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986, s. 65). Tym samym, trafne jest stwierdzenie, iż organ odwoławczy działa równoważnie z organem podatkowym pierwszej instancji (J. Zimmermann, op. cit., s. 69 oraz T. Woś, J. Zimmermann, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 1986 r., sygn. akt III AZP 11/86, Państwo i Prawo, nr 8 z 1989 r., s. 147). Według sędziego zgłaszającego zdanie odrębne owa teza znajduje normatywne uzasadnienie w treści art. 235 o.p.

Swoje stanowisko sędzia Adam Nita oparł również na analizie rozwiązań materialnoprawnych. Powołując się na treść art. 4 i art. 5 o.p. wskazał, że kwota podatku jest immanentną cechą zobowiązania podatkowego, pozwalającą odróżnić je od obowiązku podatkowego. Tym samym, istotą skonkretyzowanej powinności podatkowej jest jej wysokość. Tych dwóch pojęć nie sposób od siebie oderwać – wyróżnikiem, sensem i treścią zobowiązania podatkowego jest kwota podatku. Wskazał ponadto, że każde zobowiązanie podatkowe, czy to powstające z mocy prawa (por. art. 21 § 1 pkt 1 o.p.), czy kształtowane w konstytucyjnej decyzji podatkowej (por. art. 21 § 1 pkt 2 o.p.) powstaje w określonej wysokości. Nie ma ona przy tym charakteru „wartości maksymalnej” albo „wartości ustalonej co do zasady”, którą następnie organ odwoławczy może korygować sprowadzając wymiar do prawidłowego poziomu (przestrzegając generalnego zakazu wynikającego z art. 234 o.p.). Ponieważ w myśl art. 5 o.p. zobowiązanie podatkowe jest skonkretyzowane co do wysokości, punktem odniesienia dla organu podatkowego drugiej instancji jest kwota powinności podatkowej precyzyjnie wskazana w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Jeżeli jej ujęcie w nieostatecznej decyzji podatkowej zostało poddane w wątpliwość przez stronę postępowania i organ odwoławczy orzeka w sprawie, dochodzi do ponownego wymiaru podatku – ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w konkretnej kwocie (ponownej konkretyzacji powinności podatkowej w miejsce uchylonej, „zniesionej” konkretyzacji), nie zaś do „urealnienia” albo potwierdzenia wcześniejszego wymiaru. To ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego, identycznie jak konkretyzacja dokonywana przez organ podatkowy pierwszej instancji objęte jest zaś granicami czasowymi wyznaczającymi termin przedawnienia wymiaru podatku.

Dodatkowo sędzia Adam Nita, nawiązując do istoty instytucji przedawnienia, zauważył, że przyjęcie tezy o „korygującym” a nie wymiarowym charakterze konstytucyjnej decyzji podatkowej organu odwoławczego pozostaje w sprzeczności z sensem i celem instytucji przedawnienia wymiaru.

1.3. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH

W wyroku z 12 października 2021 r. sygn. akt I SA/GI 1160/21 Sąd przeprowadził na gruncie art. 11a ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. rozważania w odniesieniu do pojęcia „transakcji kontrolowanej”. Wskazał, że kwalifikacja danego zdarzenia do tego rodzaju transakcji ma istotne znaczenie z punktu widzenia obowiązku sporządzenia dokumentacji cen transferowych, o której mowa w art. 11k ust. 1 u.p.d.o.p.

W powołaniu na doktrynę, Sąd podał, że: „(...) transakcje kontrolowane obejmują wszelkie czynności (działania) o charakterze gospodarczym bez względu, czy doszło do zawarcia umowy między podmiotami powiązаныmi oraz czynności, które nie są zgodne z zapisami umów pisemnych (porozumień handlowych, listów intencyjnych). Do transakcji kontrolowanych zaliczymy wszelkiego rodzaju transakcje o charakterze handlowym (sprzedaż/zakup towarów, produktów gotowych, wyrobów, surowców, prefabrykatów itp.), finansowym (pożyczki, kredyty, poręczenia, gwarancje, umowy o zarządzanie płynnością – *cash pooling*), transakcje dotyczące znaczącej zmiany relacji handlowych lub finansowych wiążące się z przeniesieniem pomiędzy podmiotami powiązаныmi istotnych ekonomicznie funkcji lub aktywów lub ryzyk (restrukturyzacja działalności), umowy o podziale (repartycji) kosztów (ang. *Cost Contribution Arrangements*), umowy spółki osobowej np. spółki komandytowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd zwrócił uwagę, że zmiana definicji zawężyła katalog transakcji podlegających obowiązkowi dokumentacyjnemu poprzez doprecyzowanie, że transakcje kontrolowane dotyczą rzeczywistych zachowań stron. Tym samym wykluczone są transakcje, które są jedynie przedmiotem zapisów umów, a które nie zostały zrealizowane (J.F. Mika, Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz, [w:] J.F. Mika, Ceny transferowe. Komentarz do rozporządzeń. Metody szacowania i analizy cen transferowych. Obowiązki sprawozdawcze. Strategia podatkowa. Schematy podatkowe MDR. Przykłady, Warszawa 2021).

Sąd zauważył, że powyższe twierdzenia pozostają w zgodzie z uzasadnieniem do wprowadzonych od 1 stycznia 2019 r. zmian w zakresie dokumentacji cen transferowych, z którego wynika, że: „Wprowadzona definicja transakcji kontrolowanej ma za zadanie zastąpić obecnie używane w regulacjach dotyczących cen transferowych pojęcia - transakcje oraz inne zdarzenia jednego rodzaju. Pojęcie transakcji kontrolowanej obejmuje wszelkie działania gospodarcze (w tym działania o charakterze handlowym, kapitałowym, finansowym i usługowym), których rzeczywista treść identyfikowana jest na podstawie faktycznych zachowań stron. Warunek ten jest w szczególności istotny w sytuacji, w której rzeczywisty przebieg transakcji kontrolowanej nie jest zgodny z postanowieniami obowiązujących umów pisemnych albo kiedy umowy pisemne dotyczące transakcji kontrolowanej nie istnieją” (Druk nr 2860, Sejm VIII kadencji).

Zdaniem Sądu, owe zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, które dotyczyły cen transferowych miały zatem na celu m.in. wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się do pojęcia „transakcja”. Zamierzenie to zrealizowano poprzez wprowadzenie do art. 11a ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. definicji legalnej „transakcji kontrolowanej”, nadając temu pojęciu bardzo szerokie znaczenie, którym objęto nie tylko transakcje w potocznym tego słowa znaczeniu, które kojarzą się przede wszystkim z przeniesieniem własności dóbr lub świadczeniem usług. W spektrum działań gospodarczych znalazły się również działania o charakterze kapitałowym, finansowym, czy też reorganizacyjnym.

Sąd wskazał, że omawiane pojęcie odnosi się m.in. do wszelkich zabiegów na majątku podmiotów powiązanych np. polegających na jego

Wojewódzki Sąd Administracyjny

zwiększeniu, zmniejszaniu itp. Zatem obniżenie wartości udziałów za wynagrodzeniem, czy też bez niego, w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zakwalifikować należy do działań gospodarczych o charakterze kapitałowym w rozumieniu art. 11a ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p.

W odniesieniu do podanego przez skarżącą opisu zdarzenia przyszłego, z którego wynika, że jest ona jest jedynym wspólnikiem spółki zależnej, gdyż dysponuje w 100% jej udziałami, Sąd stwierdził, iż trudno jest zakładać, że działania spółki zależnej są autonomiczne i nie są warunkowane stosunkami właścicielskimi. Sąd odwołał się również do treści art. 11a ust. 1 pkt 4 lit. a) i ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p. W jego ocenie zmniejszenie kapitału zakładowego poprzez obniżenie wartości nominalnej udziałów jest zatem narzucone spółce zależnej przez skarżącą. Nadto, zasadności tego stanowiska nie zmienia fakt, że instytucja obniżenia kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością uregulowana została w art. 199 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.- dalej w skrócie k.s.h.). Okoliczność ta bowiem nie wyłącza możliwości badania przez organ skutków podatkowo-prawnych czynności podjętych w oparciu o przepisy k.s.h. Zatem zaprezentowane działanie w opisie zdarzenia przyszłego z racji na jego unormowanie przepisami k.s.h. nie uzasadnia braku podstaw do identyfikowania obniżenia wartości nominalnej udziałów do transakcji kontrolowanych. Bez znaczenia zatem pozostaje to, że art. 199 k.s.h. daje podstawy do dobrowolnego umorzenia udziałów jeśli umowa spółki tak stanowi, a jeśli wspólnik wyrazi na to zgodę, umorzenie może nastąpić bez wynagrodzenia.

Sąd zwrócił jednakże uwagę, że samo stwierdzenie zaistnienia transakcji kontrolowanej nie stanowi jeszcze o obowiązku sporządzenia dokumentacji cen transferowych. Koniecznym jest bowiem, aby jej wartość dodatkowo osiągnęła jeden z progów przewidzianych dla danego rodzaju transakcji w art. 11k ust. 2 u.p.d.o.p. Ponieważ badane zdarzenie przyszłe nie kwalifikuje się do transakcji wskazanych w punktach 1–3, to progiem warunkującym obowiązek sporządzenia dokumentacji cen transferowych będzie wartość z punktu 4. Wobec tego, że kwota operacji zmniejszenia wartości nominalnej udziałów przekroczy 2.000.000 zł to powstanie obowiązek sporządzenia przez podmioty powiązane dokumentacji cen transferowych. Warunki ustalania cen transferowych

regulowane są przez art. 11c u.p.d.o.p., jednak kwestia ta nie została objęta wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej. Sąd zaznaczył na marginesie, że wbrew twierdzeniom zawartym w skardze, w przypadku weryfikacji cen transferowych nie ustala się jej jedynie w oparciu o metodę wartości rynkowej, bowiem z art. 11d u.p.d.o.p. wyraźnie wynika, że przy weryfikacji cen transferowych stosuje się metodę najbardziej odpowiednią w danych okolicznościach (ust. 1 i ust. 2 tego przepisu). Zatem powyższa metoda nie jest jedyną uprawniającą do oceny przeprowadzonej transakcji kontrolowanej.

Dodatkowo Sąd wskazał, że ocena danej transakcji kontrolowanej będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu postępowania podatkowego (oraz ewentualnego postępowania sądowego), kiedy to zostanie poddana badaniu dokumentacja cen transferowych. Pozwoli to bowiem na rozstrzygnięcie kwestii, czy dane zachowanie zidentyfikowane jako transakcja kontrolowana miało na celu optymalizację podatkową.

W świetle powyższego Sąd uznał za nieuzasadniony zarzut naruszenia przez organ interpretacyjny art. 11a ust. 1 pkt 6, art. 11k i art. 11l u.p.d.o.p. poprzez błędną wykładnię pojęcia „transakcja kontrolowana” i przyjęcie, że do czynności obniżenia wartości nominalnej udziałów spółki zależnej bez wynagrodzenia będą miały zastosowanie przepisy rozdziału 1a u.p.d.o.p. dotyczące cen transferowych.

Zagadnieniem spornym w sprawie o sygn. akt I SA/GI 284/21, na tle przedstawionego stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego) i zadanych organowi interpretacyjnemu pytań, było ustalenie kwestii przychodu z parkingu z zastosowaniem proporcji, o której mowa w art. 24b ust. 6 u.p.d.o.p. (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2019 r.) oraz sposobu ustalenia tej proporcji ze szczególnym uwzględnieniem, co należy rozumieć przez „całkowitą powierzchnię użytkową budynku”. Nadto, obliczenie wskazanej proporcji z uwzględnieniem odpłatnie udostępnionej powierzchni użytkowej parkingu według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca.

W wyroku z 25 marca 2021 r. Sąd zgodził się ze stanowiskiem przyjętym przez WSA we Wrocławiu w wyroku z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt I SA/Wr

Wojewódzki Sąd Administracyjny

958/19, zgodnie z którym ww. regulacja jest do pewnego stopnia odrębną i zamkniętą normatywnie konstrukcją prawa podatkowego, korzystającą z uregulowań u.p.d.o.p., zatem trzeba mieć tę odrębność na uwadze przy wykładni poszczególnych norm prawnych art. 24b u.p.d.o.p.

Sąd podał, że z założenia podatek przewidziany w omawianym przepisie dotyczy tylko i wyłącznie tych budynków, które zostały oddane do używania innym podmiotom (w całości lub w części). Przepis art. 24b ust. 1 u.p.d.o.p., co wynika z jego wykładni literalnej, dotyczy przychodu ze środka trwałego będącego budynkiem, który jest własnością (bądź współwłasnością) podatnika i został oddany w całości albo w części do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze. Regulacja ta poprzez odniesienie do własności budynku, który ma być objęty podatkiem dochodowym, jest w istocie zbliżona do podatku majątkowego. Jednak, co istotne, nie jest w żadnym stopniu uzależniona od wysokości przychodu, który ma przynosić podatnikowi, lecz wiąże się z własnością budynku (w rozpatrywanej sprawie parkingu) oraz uzyskiwania z niego dochodu. Od podatku od nieruchomości różni się podstawą opodatkowania, co wyklucza podwójne opodatkowanie tego samego przedmiotu opodatkowania: z tytułu podatku dochodowego - na podstawie art. 24b u.p.d.o.p. i z tytułu podatku od nieruchomości – na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Zatem omawiany podatek wiąże się wyłącznie z oddaniem budynku do używania na podstawie umów określonych w art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., a więc uwzględnia tylko te jego powierzchnie, które są (bądź mogą być) udostępnione na ich podstawie. Zakres art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. określa istotę tego podatku.

Sąd wyjaśnił, że przy obliczaniu całkowitej powierzchni użytkowej budynku należy stosować zasady wynikające z art. 1a ust. 2 pkt 5 u.p.o.l. W związku z czym, w całkowitej powierzchni użytkowej, o której mowa w art. 24b ust. 6 u.p.d.o.p. nie należy uwzględniać jedynie powierzchni klatek schodowych i szypów dźwigowych, natomiast wszystkie pozostałe pomieszczenia należy uwzględnić przy obliczaniu całkowitej powierzchni użytkowej na potrzeby art. 24b ust. 6 u.p.d.o.p., o ile jednak pomieszczenia te są oddane do używania na podstawie umów wymienionych w ust. 1 pkt 2. Zatem określenie jaka część powierzchni użytkowej została oddana do używania na podstawie umowy najmu,

Wojewódzki Sąd Administracyjny

dzierżawy lub umowy o podobnym charakterze powinno odbyć się przez pryzmat definicji przewidzianej w art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l.

Jak wynikało z przedstawionego stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego) przedmiotem najmu miało być jedynie miejsce parkingowe o powierzchni około 11,5 m², natomiast części wspólne (wjazd na parking, trasy dojazdowe do miejsc parkingowych itp.) nie były objęte żadną umową, a co za tym idzie jakimikolwiek dodatkowymi opłatami. Zatem, zdaniem Sądu, przedmiotem oceny pozostawała sytuacja, w której przedmiotem najmu objęta jest część powierzchni środka trwałego będącego budynkiem.

Analizując przedstawioną sytuację Sąd stwierdził, że w przypadku, gdy budynek został oddany do używania w części, ustalanie stosownej proporcji powinno, co do zasady, odnosić się do powierzchni użytkowej, która może zostać wynajęta. Części wspólne, które nie podlegają oddaniu do używania na podstawie umowy określonej w ust. 1 pkt 2 omawianego przepisu, nie mogą mieć wpływu na stan powierzchni przeznaczonej do najmu w obrębie budynku (parkingu), a tym samym wpływać na obliczenie stosownej proporcji. *A contrario*, jeżeli z zawartej umowy nie wynika, że części wspólne zostały oddane do odpłatnego używania na podstawie jednej z umów określonych w art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., to nie należy tej powierzchni uwzględniać przy obliczaniu podstawy opodatkowania podatkiem od przychodów z budynków.

Sąd podzielił stanowisko organu, że warunkiem kwalifikującym budynek do objęcia podatkiem na podstawie art. 24b u.p.d.o.p. (poza warunkiem własności lub współwłasności, położenia na terytorium RP) jest jego oddanie w całości albo w części do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze. Uznanie zaś danej umowy za umowę o podobnym charakterze zależy od jej istotnych cech, którą niewątpliwie jest odpłatność (podobnie jak w przypadku umowy najmu i dzierżawy). W tym zakresie Sąd przywołał treść art. 659 § 1 i § 2 i art. 693 § 1 i § 2 k.c.

Sąd wskazał, że jeżeli na pierwszy dzień miesiąca, czyli dzień określony w art. 24b ust. 3 u.p.d.o.p., łączny udział oddanej do używania powierzchni użytkowej budynku nie będzie przekraczał 5% całkowitej powierzchni, która może zostać oddana do używania, to wówczas zastosowanie znajdzie art. 24b ust. 7 u.p.d.o.p., zwalnający z powinności ustalenia przychodu. Sytuacja taka wystąpi,

jeżeli na pierwszy dzień miesiąca będzie oddane do używania na podstawie umów wymienionych w ust. 1 pkt 2 mniej niż 5% całkowitej powierzchni, która może być przedmiotem tych umów.

W sprawie o sygn. akt I SA/GI 885/21 Sąd, w wyroku z 19 października 2021 r., w powołaniu na stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gliwicach z 30 stycznia 2020 r. sygn. akt I SA/GI 1491/19, dokonał wykładani art. 11 ust. 2 Konwencji między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu z dnia 21 czerwca 1991 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 28, poz. 126 – dalej zwanej Umową).

Sąd wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, iż „międzypaństwowe umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, jako akty prawa międzynarodowego, powinny być interpretowane z uwzględnieniem zasad wykładni prawa międzynarodowego. Podstawowym źródłem zasad wykładni umów międzynarodowych, w tym umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, są przepisy Konwencji o Prawie Traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., ratyfikowanej w Polsce w dniu 1 sierpnia 1990 r. (Dz. U. nr 74, poz. 439). Wyrażona w art. 31 ust. 1 tej Konwencji ogólna reguła interpretacyjna stanowi, że traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”.

Sąd zauważył, że przy wykładni Umowy znajdzie zastosowanie Modelowa Konwencja OECD i Komentarz do niej. Sąd odwołał się przy tym do wyroku NSA z 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II FSK 276/08 oraz art. 3 lit. c) i art. 5 lit. b) Konwencji Modelowej OECD.

W oparciu o powyższe Sąd stwierdził, że brzmienie art. 11 ust. 1 Modelowej Konwencji OECD jest tożsame z art. 11 ust. 1 Umowy. Natomiast zestawienie treści art. 11 ust. 2 Konwencji Modelowej OECD z art. 11 ust. 2 Umowy prowadzi do wniosku, że w Umowie jej strony skorzystały z uprawnienia do modyfikacji art. 11 ust. 2 Konwencji Modelowej OECD i zwiększenia precyzji w odniesieniu do możliwości preferencyjnego opodatkowania odsetek. W Umowie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

zastrzeżono bowiem, że odbiorca odsetek musi być ich właścicielem. Jednakże w ocenie Sądu, zastrzeżenie to, wbrew twierdzeniu organu interpretacyjnego nie może być rozumiane jako „wypłata bezpośrednia na rzecz właściciela”, bowiem tylko w takim wypadku właściciel może być odbiorcą odsetek. Zdaniem Sądu rozumienie pojęcia „odbiorca odsetek jest ich właścicielem” należy rozumieć w ten sposób, że podmiot ostatecznie otrzymujący odsetki jest równocześnie ich właścicielem. Rozumienie takie wynika z założenia, że pod pojęciem tym nie może mieścić się sytuacja, w której odbiorca odsetek otrzymuje ją nie dla własnej korzyści a jako podmiot zobowiązany do jej przekazania w całości lub części innemu podmiotowi, w tym takiemu, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie trzecim. Sąd wskazał, że aby doszło do spełnienia przesłanki wynikającej z ww. przepisu właściciel odsetek powinien być równocześnie ich odbiorcą końcowym. Nie chodzi więc o to, aby „odbiorca odsetek” był odbiorcą bezpośrednim, ale o to, by jako odbiorca faktyczny (a nie pośrednik) był ich właścicielem, a zatem „osobą uprawnioną” do odsetek. Innymi słowy, by ostatni podmiot w łańcuchu transakcji przelewów „odsetek” był jego właścicielem i miał siedzibę na terenie drugiego z umawiających się Państw. Sąd zauważył, że pojęcie „osoby uprawnionej do odsetek”, w OECD określane jako „beneficial owner”, jest różnie tłumaczone, zarówno w poszczególnych umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania, jak i w piśmiennictwie - jako „faktyczny właściciel”, „rzeczywisty odbiorca” czy właśnie „osoba uprawniona do odsetek”. Treść tego pojęcia nie została zdefiniowana w Konwencji Modelowej OECD ani Umowie, natomiast w piśmiennictwie istnieją pewne różnice co do interpretacji tego pojęcia na gruncie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ze wspomnianego Komentarza wynika, że w sytuacji, gdy płatność dokonywana jest na rzecz pośrednika będącego rezydentem określonego państwa, który następnie przekazuje tę płatność ostatecznemu odbiorcy, państwo, w którym powstaje dana płatność nie jest zobowiązane do zastosowania wobec tego pośrednika postanowień umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Sam fakt bycia rezydentem określonego państwa i otrzymania płatności nie jest wystarczającym warunkiem do skorzystania z postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w sytuacji, gdy prawo do dysponowania dochodem ma ograniczony charakter. W Komentarzu do Konwencji Modelowej OECD stwierdza

się także, iż określenie „osoba uprawniona” nie jest stosowane w wąskim i technicznym znaczeniu, lecz powinno być rozumiane w jego kontekście i w świetle przedmiotu i celu Konwencji, a mianowicie w celu unikania podwójnego opodatkowania, zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania oraz zapobiegania oszustwom podatkowym. Zatem interpretacja pojęcia „osoby uprawnionej do odsetek” w świetle Komentarza do Konwencji Modelowej OECD wskazuje, że chodzi o osobę, której prawo do dysponowania płatnością nie ma wyłącznie formalnego charakteru. W piśmiennictwie i komentarzach do art. 11 Konwencji Modelowej OECD zwraca się uwagę na takie cechy jak ostateczne czerpanie korzyści z prawa do odsetek (m.in. powołana przez organ monografia „Klaus Vogel on Double Taxation Conventions, Third Edition”, Wydawnictwo Kluwer Law International, 2006), swobodę podejmowania decyzji co do wykorzystania kapitału czy ogólnie skupienie największej ilości atrybutów właściciela. Zdaniem Sądu niewątpliwie jednak za istotną cechę, wyróżniającą „faktycznego właściciela” trzeba uznać czerpanie ostatecznych korzyści z odsetek oraz możliwość decydowania w kwestii rozporządzania nimi.

Nadto Sąd zauważył, że art. 11 ust. 2 Umowy powinien być interpretowany z zgodnie z zasadą równego traktowania podatników stron umowy (art. 24 ust. 1 zarówno Umowy, jak i Modelowej Konwencji OECD).

Sąd wskazał, że w świetle definicji zawartej w art. 4a pkt 29 u.p.d.o.p. „rzeczywistym właścicielem” jest podmiot, po pierwsze otrzymujący daną należność, po drugie nie będący pośrednikiem, przedstawicielem, powiernikiem lub innym podmiotem zobowiązanym do przekazania całości lub części danej należności innemu podmiotowi, po trzecie otrzymujący należność dla własnej korzyści. Dodatkowo pojęcie to znane jest w polskim porządku prawnym również z uwagi na regulację art. 26 ust. 1g u.p.d.o.p., zgodnie z którym wystarczającą przesłanką do zastosowania zwolnienia jest uzyskanie certyfikatu rezydencji podatkowej oraz złożenie pisemnego oświadczenia przez fundusze inwestycyjne i emerytalne oraz instytucje wspólnego inwestowania określone w art. 6 ust. 4 pkt 1 u.p.d.o.p., że są rzeczywistym właścicielem wypłaconych przez płatnika należności i spełniają warunki określone w art. 6 ust. 1 pkt 10a i 11a oraz art. 17 ust. 1 pkt 58 tej ustawy (dochody z wyłączeniem odsetek).

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Jednocześnie Sąd zauważył, że opisie stanu faktycznego/zdarzenia przyszłego wskazano na zdarzenie mające już miejsce (wypłata odsetek oraz dywidendy w czerwcu 2020 r., jak i wypłaty tychże w przyszłości). W związku z tym Sąd dostrzegł, że Umowa uległa w 2018 r. zmianie na skutek wejścia w życie Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei o zmianie Konwencji między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Seulu dnia 21 czerwca 1991 roku, z dnia 22 października 2013 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1977 dalej zwanej umową polsko-koreańską). Zgodnie z art. 10 tego protokołu, do umowy polsko-koreańskiej wprowadzony został art. 22A „Ograniczenie korzyści umownych”. Przepis uległ jednakże zmianie na skutek zawarcia Konwencji MLI, której sygnatariuszami są m.in. Polska oraz Korea Południowa (oświadczenie rządowe w sprawie mocy obowiązującej Konwencji MLI zostało opublikowane w Dz.U. z 2018 r. poz. 1370 ze zm., oświadczenie rządowe w sprawie mocy obowiązującej Konwencji MLI w relacjach między Polską a Koreą zostało opublikowane w Dz.U. z 2020 r. poz. 1407, zaś stanowiska w zakresie przyjęcia Konwencji MLI Umawiających się Państw zostały opublikowane na stronie internetowej OECD: <http://www.oecd.org/tax/treaties/beps-ml-signatories-and-parties.pdf>).

W konsekwencji powyższego zmianie uległ art. 22A umowy polsko-koreańskiej, bowiem w miejsce dotychczasowego brzmienia ust. 1 wprowadzona została treść art. 7 ust. 1 Konwencji MLI.

Porównując brzmienie treści art. 22A umowy polsko-koreańskiej nadanej wspomnianym Protokołem oraz nadanej przez Konwencję MLI, Sąd doszedł do następujących wniosków: 1) brzmienie art. 22A ust. 1 umowy polsko-koreańskiej odnosiło się tylko do wskazanych tam przepisów, a obecnie (od 2021 r.) dotyczy wszystkich przepisów umowy polsko-koreańskiej, 2) w sposób odmienny reguluje kwestię weryfikacji transakcji. Pierwotne brzmienie stanowiło, że osoba posiadająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Umawiającym się Państwie nie będzie uprawniona do korzyści jeżeli głównym celem lub jednym z głównych celów było skorzystanie ze wskazanych przepisów. Zatem nie wskazywało chwili weryfikacji uprawnienia do skorzystania z określonych w wymienionych

przepisach korzyści. Natomiast na skutek wejścia w życie nowego brzmienia tego przepisu wskazano, że po pierwsze „korzyść nie zostanie przyznana”, a zatem odnosi się do chwili w jakiej miałyby nastąpić zastosowanie obniżonej stawki podatkowej, jak również wskazano na „wszelkie mające znaczenie fakty i okoliczności” wskazujące na obejście traktatu. Zastrzeżono przy tym, że korzyści zostaną przyznane, jeśli ustalono, że będzie to zgodne z przedmiotem oraz celem odpowiednich postanowień umowy polsko-koreańskiej, do których ma zastosowanie Konwencja MLI. Po trzecie należy dostrzec, że istotne jest także wyraźne wskazanie dat, od których owa zmiana ma zastosowanie (1 stycznia 2021 r. – dla podatku pobieranego u źródła oraz 1 marca 2021 r. dla pozostałych).

Zestawiając przepisy prawa krajowego z treścią umowy polsko-koreańskiej, a w szczególności art. 22A ust. 1 w obu brzmieniach (przed wejściem w życie Konwencji MLI i po jej wejściu w życie), Sąd stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie do obowiązków płatnika, tj. Spółki znajdują zastosowanie dwa reżimy prawne, tj. do wypłaty dywidendy i odsetek w czerwcu 2020 r., jak i do wypłaty tychże w latach następnych, tj. po 1 stycznia 2021 r. W przypadku kolizji norm prawa krajowego z normami prawa międzynarodowego prymat należy bowiem przyznać tym ostatnim. Skoro zatem art. 22A ust. 1 w brzmieniu nadanym Konwencją MLI ma zastosowanie do podatków pobieranych u źródła od kwot wypłacanych lub zaliczanych na rzecz osób niemających miejsca zamieszkania lub siedziby w Polsce, gdy zdarzenie dające prawo do pobrania takiego podatku wystąpi w dniu lub po dniu 1 stycznia 2021 r. (a dla pozostałych w dniu lub po dniu 1 marca 2021 r.) nie sposób uznać, że płatnik poza pozyskaniem certyfikatu rezydencji podatkowej miałby weryfikować przed złożeniem oświadczenia uprawnienia Skarżącej do zastosowania preferencyjnej stawki oprocentowania dla wypłaty dokonanej w czerwcu 2020 r. Skoro bowiem umowa polsko-koreańska nie przewidywała możliwości weryfikacji możliwości skorzystania z preferencyjnej stawki podatku, to nie sposób uznać, że weryfikacja taka z uwagi na przepisy krajowe mogłaby być dokonana.

Sąd w pełni podzielił pogląd zaprezentowany w wyroku WSA w Gliwicach z 8 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/GI 1083/19, zgodnie z którym „Ustawodawca nie obliguje płatnika do ustalenia prawdy obiektywnej co do tego, czy doszło do

spełnienia warunków uprawniających do skorzystania ze zwolnienia podatkowego, a także co do ustalenia istnienia okoliczności uniemożliwiających spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 28b ust. 4 pkt 4-6 u.p.d.o.p. Natomiast z art. 26 ust. 7a w związku z ust. 2e u.p.d.o.p. wynika, że jeżeli wiedza płatnika wskazuje na prawdopodobieństwo tego, że podatnik nie spełnia wspomnianych powyżej przesłanek to winien odstąpić od złożenia oświadczenia z art. 26 ust. 7a u.p.d.o.p. i dokonać pobrania zryczałtowanego podatku dochodowego”.

Zdaniem Sądu, nie sposób bowiem wymagać, by płatnik dokonywał oceny dokumentacji podatkowej podatnika w kontekście wskazanym w art. 28b ust. 4 pkt 4-8 u.p.d.o.p., skoro sam ustawodawca w ust. 1 art. 26 u.p.d.o.p. wskazuje, że „Przy ocenie dochowania należytej staranności uwzględnia się charakter oraz skalę działalności prowadzonej przez płatnika”, a jednocześnie posługuje się w ust. 7a pkt 2 tego przepisu terminem „uzasadnione przypuszczenie”. Sąd wskazał przy tym na potoczne znacznie pojęcia „staranność” oraz przyjęte w judykaturze znacznie zwrotów: „zachowania należytej staranności” i „uzasadnione przypuszczenie” .

1.4. PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG

W wyroku z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt I SA/GI 1175/20 Sąd rozstrzygał, czy wykonanie usługi o którym mowa w art. 63 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. z 2006 r. Nr L 347, s. 1 ze zm. – dalej: Dyrektywa 2006/112), jak również w art. 19a ust. 1 i 2 oraz art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a) w związku z art. 106i ust. 3 pkt 1 i ust. 7 u.p.t.u. następuje w czasie faktycznego jej wykonania, czy dopiero z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. Sprawa dotyczyła sytuacji, w której:

a) strony transakcji uzgodniły w umowie, że dla wypłaty wynagrodzenia za roboty budowlane lub budowlano-montażowe niezbędne jest wyrażenie potwierdzenia i akceptacji ich wykonania przez zamawiającego (w tym inspektora nadzoru) w protokole odbioru tych robót,

Wojewódzki Sąd Administracyjny

b) podstawą wystawienia faktury przejściowej był częściowy protokół odbioru robót (wykonania usługi) uwzględniający wykonane w danym okresie i odebrane roboty (usługi) zagregowane (zgrupowane) zgodnie z harmonogramem;

c) płatność faktur została dokonana przez zamawiającego po doręczeniu mu faktury z dołączonymi do niej protokołami, potwierdzającymi wykonanie usługi.

Organ podatkowy przyjął, że w zakres wykonania usługi w takich okolicznościach nie wchodzi sporządzenie protokołu wykonania robót budowlanych. Stał na stanowisku, że faktury wystawione po faktycznym wykonaniu robót, ale ich przed protokolarnym odbiorem nie zostały wystawione przedwcześnie. Zatem, usługa została wykonana, powstał obowiązek podatkowy, co skutkowało zmaterializowaniem się zobowiązania podatkowego i koniecznością zadeklarowania właściwej kwoty podatku VAT. Wystawione przez skarżącą dwie faktury nie były więc tzw. fakturami pustymi a zatem, ich wycofanie z obiegu nie mogło nastąpić poprzez ich anulowanie.

Stanowisko odmienne prezentowała skarżąca. Twierdziła, że brak sporządzenia protokołu odbioru robót budowlanych nie pozostaje bez wpływu w realiach sprawy na moment powstania obowiązku podatkowego, ponieważ sporządzenie protokołu odbioru robót jest immanentnym elementem wykonanych przez nią usług budowlanych. Jej zdaniem brak tego protokołu powoduje, że nie można przyjąć, iż "usługa" w rozumieniu art. 106i ust. 3 u.p.t.u. została wykonana. W konsekwencji, zasadnie skarżąca anulowała dwie sporne faktury, jako dokumentujące usługi, które nie zostały wykonane – zaś organ naruszył art. 106i ust. 3 u.p.t.u.

W sporze Sąd przyznał rację skarżącej. Stwierdził, że nieprawidłowe było stanowisko organu podatkowego, iż usługę budowlaną uznaje się za wykonaną, gdy poszczególne czynności ją konstytuujące zostały należycie wykonane i zgłoszone do odbioru zamawiającemu (nabywcy usługi), ponieważ dokonanie takiego zgłoszenia przez wykonawcę stanowi dla zamawiającego zobowiązanie do odbioru tych robót na podstawie przepisów prawa (art. 647 k.c.). Nietrafnie zdaniem Sądu organ argumentował, że protokół odbioru stanowi jedynie pokwitowanie spełnienia świadczenia i podstawę dokonania rozliczeń stron, pomimo tego, że niezbędne jest zawarcie w nim ustaleń co do jakości wykonanych robót, w tym ewentualny wykaz wszystkich ujawnionych wad z

terminami ich usunięcia lub oświadczeniem inwestora o wyborze innego uprawnienia przysługującego mu z tytułu odpowiedzialności wykonawcy za wady ujawnione przy odbiorze. Sąd zauważył, że stanowisko organu zostało oparte na poglądach formułowanych w orzecznictwie sprzed wydania przez TSUE wyroku w sprawie C-224/18 (wyroki: NSA 18 kwietnia 2013 r., I FSK 943/12, z 6 lipca 2017 r., I FSK 2148/15 i SN z 7 marca 2013 r., II CSK 476/12). Finalnie Sąd stwierdził, że organ dopuścił się naruszenia art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a) w związku z art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 106i ust. 3 pkt 1 i ust. 7 u.p.t.u. Błędnie bowiem przyjął, że doszło do wykonania usługi budowlanej, na skutek tego, że w ocenie organu jej „wykonanie” oznacza w analizowanym przypadku moment faktycznego wykonania usługi i jej zgłoszenie wykonawcy do odbioru, zaś protokół odbioru robót jest niczym więcej, jak tylko pokwitowaniem spełnienia świadczenia.

W wyroku z 14 maja 2021 r. sygn. akt I SA/GI 199/21 zawarta została teza: „Dla kwalifikacji szeregu czynności jako świadczenia złożonego nie mają przesądzającego znaczenia takie okoliczności jak możliwość zidentyfikowania ceny za każdy element składający się na całkowitą cenę zapłaconą przez konsumenta w celu skorzystania z tego świadczenia, jak również możliwość wykonania części tych czynności przez wykonawców, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że z punktu widzenia odbiorcy otrzymuje on jedno świadczenie. Podstawowym kryterium stosowania wspólnego systemu VAT stanowią bowiem realia ekonomiczne”.

Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie nie podzielił zatem stanowiska zawartego w wyrokach WSA w Gliwicach z 12 listopada 2020r. sygn. akt I SA/GI 539/20 oraz z 21 stycznia 2021r. sygn. akt I SA/GI 538/20. Zaakceptował natomiast stanowisko wyrażone w wyrokach tego Sądu z 24 sierpnia 2020 r. sygn. akt I SA/GI 167/20 i I SA/GI 168/20.

Zdaniem Sądu strona skarżąca błędnie kwalifikując realizowane przez nią usługi (wykonywane w oparciu o umowę bieżącego i zimowego utrzymania dróg krajowych na terenie województwa – dalej zwanej umową z GDDKiA) jako czynności odrębne i niezależne od siebie, niezasadnie stosowała obniżoną stawkę podatku VAT, o której mowa w art. 146a pkt 2 u.p.t.u., zamiast zastosować stawkę, o której mowa w art. 146a pkt 1 u.p.t.u.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., że aby system podatku od wartości dodanej mógł funkcjonować jednolicie we wszystkich państwach członkowskich prawodawca unijny często posługuje się kryteriami czy też pojęciami natury ekonomicznej. Interpretując przepisy o VAT nie można powoływać się wyłącznie na cywilnoprawną formę poszczególnych czynności. W przeciwnym wypadku, różnice w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich doprowadziłyby do opodatkowania podobnych transakcji w różny sposób – byłoby to niedopuszczalne z punktu widzenia celów Dyrektywy 2006/112. Dokonując oceny określonych zjawisk gospodarczych czy też transakcji należy posługiwać się przede wszystkim kryteriami ekonomicznymi (por. wyroki TSUE w sprawach C-291/92 Dieter Armbricht, C-260/95 DFDS, P. Skorupa, Transakcje podlegające opodatkowaniu, [w:] J. Martini [red.] Dyrektywa VAT 2006/112/WE, Komentarz 2012, s. 150-151).

Sąd powołał się na bogate orzecznictwo TSUE zapadłe w odniesieniu do podatku od wartości dodanej, wykazując m.in. że w pewnych okolicznościach formalnie odrębne świadczenia, które mogą być wykonywane oddzielnie, a zatem, odpowiednio, prowadzić do opodatkowania lub zwolnienia, należy uważać za jednolitą czynność, gdy nie są niezależne (wyroki z: 21 lutego 2008 r. w sprawie C-425/06 Part Service, pkt 51; 27 września 2012 r. w sprawie C-392/11 Field Fisher Waterhouse, pkt 15). Nadto, świadczenie należy uznać za jednolite, gdy co najmniej dwa elementy albo co najmniej dwie czynności dokonane przez podatnika są ze sobą tak ściśle związane, że obiektywnie tworzą jedno nierozzerwalne świadczenie gospodarcze, którego rozdzielenie miałoby charakter sztuczny (wyrok z 27 października 2005 r. w sprawie C-41/04 Levob Verzekeringen i OV Bank, pkt 22; ww. wyrok w sprawie Field Fisher Waterhouse, pkt 16). Jest tak również wówczas, gdy jedno lub kilka świadczeń stanowią świadczenie główne, natomiast pozostałe świadczenie lub świadczenia stanowią świadczenie lub świadczenia dodatkowe, które są traktowane z punktu widzenia podatkowego tak jak świadczenie główne. W szczególności świadczenie należy uznać za dodatkowe w stosunku do świadczenia głównego, jeżeli nie stanowi ono dla klienta celu samo w sobie, lecz służy skorzystaniu w jak najlepszy sposób ze świadczenia głównego (wyroki z: 25 lutego 1999 r. w sprawie C-349/96 CPP, pkt 30; 10 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-497/09,

Wojewódzki Sąd Administracyjny

C-499/09, C-501/09 i C-502/54 Bog i in., pkt 54; ww. wyrok w sprawie Field Fisher Waterhouse, pkt 17).

Sąd przywołał również m.in. na wyrok TSUE z 27 września 2012 r. w sprawie C-392/11, w którym TSUE przypomniał swoje wcześniejsze orzeczenia, wskazując na takie kryteria uznania kilku świadczeń za jedno świadczenie jak: występowanie tak ścisłego związku między co najmniej dwoma elementami albo czynnościami, że obiektywnie tworzą jedną całość; występowanie świadczenia głównego i świadczeń dodatkowych. Dodatkowym świadczeniem, traktowanym jak świadczenia główne jest takie, które nie stanowi dla klienta celu samego w sobie, lecz służy skorzystaniu w jak najlepszy sposób ze świadczenia głównego. Co do zasady każde świadczenie dla celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług powinno być traktowane jako odrębne i niezależne, jednak w sytuacji, gdy jedna usługa obejmuje z ekonomicznego punktu widzenia kilka świadczeń, usługa ta nie powinna być sztucznie dzielona dla celów podatkowych. Zatem, z ekonomicznego punktu widzenia usługi nie powinny być dzielone dla celów podatkowych wówczas, gdy tworzyć będą jedną usługę kompleksową, obejmującą kilka świadczeń pomocniczych. Jeżeli jednak w skład świadczonej usługi wchodzić będą czynności, które nie służą wyłącznie wykonaniu czynności głównej, zasadniczej, lecz mogą mieć również charakter samoistny, to wówczas nie ma podstaw do traktowania ich jako elementu usługi kompleksowej. Dalej TSUE stwierdził, że brak jest bezwzględnej zasady dotyczącej ustalania zakresu danego świadczenia z punktu widzenia podatku VAT, a zatem należy wziąć pod uwagę ogół okoliczności. Rozważając (na tle umowy najmu, do której włączono szereg innych usług związanych z utrzymaniem i eksploatacją przedmiotu najmu) kwestię jednolitości świadczenia Trybunał podkreślił, że ujęcie różnych świadczeń w jednej umowie nie rozstrzyga o uznaniu ich za jedno świadczenie. „W sytuacji, w której umowa (...) obejmuje świadczenia, które z uwagi na ich charakter nie mogą być obiektywnie uznane za nierozzerwalnie związane ze świadczeniem głównym lub za dodatkowe względem świadczenia głównego (...), lecz są w stosunku do niego niezależne – gdyż takie świadczenia mają wyłącznie sztuczny związek ze wskazanym świadczeniem głównym - świadczenia te nie są częścią jednego świadczenia (...)”. W punkcie 27 wyroku stwierdzono, że w przypadku, gdy różne świadczenia wykonywane są za ogólnym

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wynagrodzeniem, lecz niektóre z nich są zwolnione ale inne objęte podatkiem to należy rozdzielić opłaty, celem określenia części, która jest zwolniona i która podlega podatkowi VAT.

W ocenie Sądu Trybunał nie dopuszcza zatem do takiej sytuacji, by przy zastosowaniu koncepcji świadczenia złożonego dochodziło do korzystania z nieuzasadnionych preferencji w zakresie opodatkowania.

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd wskazał, że okoliczności towarzyszące umowie z GDDKiA świadczą o odrębnym, a nie kompleksowym charakterze świadczonych usług, tj.: opis przedmiotu zamówienia w umowie łączącej stronę z nabywcą; sposób wyodrębnienia asortymentu robót i usług w dokumentacji przetargowej; sposób kalkulacji i fakturowania wynagrodzenia; sposób kalkulacji kar umownych; możliwość korzystania z podwykonawców – są ściśle związane z jednym celem oraz tworzą obiektywnie jedno nierozzerwalne świadczenie gospodarcze, którego rozdzielenie miałyby charakter sztuczny. Wszystkie czynności wykonywane w ramach przedmiotowej umowy służą jednemu celowi pod względem ekonomicznym i gospodarczym, określone w § 1 tejże umowy, tj. wykonywaniu robót i usług w zakresie zimowego i bieżącego utrzymania dróg krajowych. Jeśli bowiem zajdzie konieczność wykonania danej czynności, lecz spółka jej nie wykona, to nie zostanie osiągnięty cel umowy. Zrealizowanie zaś tego celu, zgodnie z ustalonymi standardami, pozwala uznać, że wszystkie czynności podejmowane przez spółkę są elementami składowymi jednej usługi.

Sąd podzielił pogląd organu odwoławczego, że za ekonomiczną jednolitością zamawianego świadczenia przemawiają także, oprócz samej umowy z GDDKiA także dokumenty stanowiące załączniki do tej umowy. Scharakteryzowano też główny przedmiot zamówienia, czyli wykonanie robót i usług bieżącego i zimowego utrzymania dróg, na który składało wiele równorzędnych świadczeń o określonych kodach CPV, tzn. Wspólnego Słownika Zamówień (przykładowo: usługa odśnieżania, usługi usuwania oblodzenia, roboty w zakresie naprawy dróg, roboty budowlane w zakresie konserwacji dróg krajowych, usługi w zakresie trawników, wymiana nawierzchni drogowej).

Do przekonania o kompleksowym charakterze zamawianej usługi, zdaniem Sądu, prowadzi także Opis Przedmiotu Zamówienia. W jego punkcie 4

Wojewódzki Sąd Administracyjny

uszczegółowiono, iż zakresy i rodzaje robót oraz usług zostały określone w kosztorysach ofertowych. Te rodzaje i zakresy prac stanowiły podstawę dla wyliczenia ceny oferty, która winna była – stosownie do punktu 12.5 specyfikacji, obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu.

W ocenie Sądu organ odwoławczy trafnie uznał, że przyjęcie jako kryterium wyboru w postępowaniu przetargowym łącznej ceny stanowiącej sumę kosztorysów ofertowych świadczy o tym, że celem nabywcy z punktu widzenia ekonomicznego było nabycie jednego świadczenia, mimo iż złożonego z wielu czynności. Nadto, o jednolitości ekonomicznej spornej usługi świadczą uregulowania wskazujące, że o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać wykonawcy, którzy spełniają warunki dotyczące m.in.: dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Szczegółowo opisany potencjał techniczny na który składa się baza sprzętowo - materiałowa oraz narzędzia, wyposażenie zakładu i urządzenia techniczne odpowiadają zdolnościom świadczenia usługi kompleksowej złożonej z utrzymania dróg w zakresie bieżącym (czyli np. remontami dróg) oraz zimowym.

Sąd przywołał przy tym poglądy zawarte w wyrokach NSA z 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt I FSK 494/17 i z 28 października 2016 r. sygn. akt I FSK 346/15, wskazujące, że strona, która dba o zachowanie standardów autostrady, nie może stosować różnych stawek VAT dla każdej wykonywanej czynności jeżeli składają się one na jedno kompleksowe świadczenie.

W dalszej kolejności Sąd odniósł się do zarzutów skargi dotyczących ustalenia wynagrodzenia i kar umownych naliczanych w sytuacji zaniechania lub zwłoki w wykonaniu określonych działań, zlecenia wykonania poszczególnych zadań przez nabywcę oraz możliwości świadczenia przedmiotu umowy przy pomocy podwykonawców, wskazując, że nie przemawiają one na rzecz prezentowanej przez stronę skarżącą tezy, że w sprawie nie doszło do jednolitej ekonomicznie usługi.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygn. akt I SA/GI 533/21 było postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej utrzymujące w mocy postanowienie organu I instancji w przedmiocie przedłużenia terminu zwrotu na rachunek bankowy kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku VAT za maj 2018 r.

Istota sporu sprowadzała się do zasadności przedłużenia zaskarżonym postanowieniem przez organy podatkowe zadeklarowanego przez spółkę zwrotu bezpośredniego z tytułu podatku od towarów i usług za maj 2018 r. do 25 lutego 2021 r.

Zdaniem Sądu dla rozpoznania sprawy kluczowa była ocena, czy organ podatkowy wydając kolejne postanowienia, zachował nieprzerwany ciąg przedłużeń terminu zwrotu różnicy podatku.

W wydanym w tej sprawie **wyroku z 29 czerwca 2021 r. Sąd przedstawił następującą tezę: „Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. nie stoi na przeszkodzie dokonaniu przez Sąd oceny mającej dać odpowiedź na pytanie, czy którekolwiek z postanowień organu podatkowego w przedmiocie przedłużenia terminu zwrotu podatku VAT za maj 2018 r., poprzedzających wydanie zaskarżonego postanowienia, zostało wydane przed upływem terminu ustawowego lub terminu określonego przez organ podatkowy na podstawie art. 87 ust. 2 u.p.t.u., a w konsekwencji czy skutkowało przedłużeniem 60-dniowego terminu zwrotu”.**

Sąd zgodził się z podatnikiem, że zarówno zaskarżone postanowienie, jak i wszystkie poprzedzające je postanowienia były w sprawie bezprzedmiotowe, albowiem organ I instancji pierwsze postanowienie z 21 sierpnia 2018 r. przedłużające termin dokonania podatnikowi zwrotu bezpośredniego z tytułu podatku od towarów i usług za maj 2018 r. doręczył mu 30 sierpnia 2018 r., a zatem po upływie ustawowego terminu zwrotu podatku od towarów i usług przypadającego na 24 sierpnia 2018 r.

Zdaniem Sądu oznacza to, że termin zwrotu nie został skutecznie przedłużony. Nie dochowana została bowiem procedura, której zachowanie warunkuje możliwość skutecznego przedłużenia terminu ww. zwrotu. Sąd doszedł do przekonania, że w rozpoznawanej sprawie, aby doszło do skutecznego przedłużenia terminu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad

Wojewódzki Sąd Administracyjny

należnym organ podatkowy powinien być doręczyć postanowienie, w tym przedmiocie najpóźniej w dniu upływu ostatniego dnia przedłużanego terminu. Nie jest więc wystarczające samo wydanie, a także dokonanie innych czynności mających na celu jego doręczenie przed upływem terminu. Musi ono być jeszcze doręczone przed upływem terminu.

Zdaniem Sądu za przyjęciem tego stanowiska przemawiają poniższe argumenty.

Ustanowiony w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. termin ma charakter materialnoprawny. Jego upływ wywołuje skutek materialnoprawny w postaci nabycia przez podatnika prawa do zwrotu różnicy podatku w kwocie wynikającej z deklaracji podatkowej, chyba że organ podatkowy określi je w innej wysokości. Materialnoprawny charakter terminu określonego w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. oznacza także, że po jego upływie organ podatkowy traci uprawnienie do przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku. Utrwalone jest bowiem w orzecznictwie stanowisko, że skuteczne przedłużenie terminu możliwe jest jedynie przed jego upływem. Przedłużanie terminu, który upłynął jest bezskuteczne (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2001 r., III SA 2803/99, Przegląd Podatkowy z 2001 r. nr 10, s. 63). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia - na co również wskazał NSA w uzasadnieniu przywołanego wyroku - pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2008 r. (sygn. K 16/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 136), który orzekł, że art. 87 ust. 2 u.p.t.u. jest zgodny z Konstytucją RP oraz z regulacjami unijnymi, w szczególności z Dyrektywą 2006/112. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „(...) chwilą przedłużenia terminu jest data skutecznego wprowadzenia do obrotu prawnego postanowienia przedłużającego termin, czyli odpowiednio data jego doręczenia tudzież (ewentualnie) ogłoszenia. Nie jest wystarczające samo tylko sporządzenie (napisanie) i podpisanie postanowienia przedłużającego termin. Musi ono zostać skutecznie wprowadzone do obrotu prawnego, tak aby było wiążące zarówno dla organu, jak i jego adresata”.

Nadto, z uwagi na odesłania przyjęte w art. 280 i art. 292 oraz w art. 219 o.p., do wydanych w postępowaniu sprawdzającym i kontroli podatkowej postanowień przedłużających termin zwrotu różnicy podatku stosuje się odpowiednio przepisy art. 211 i 212 o.p. Oznacza to, że organ podatkowy, który

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wydał w postępowaniu sprawdzającym postanowienie na podstawie art. 87 ust. 2 u.p.t.u. jest nim związany od chwili jego doręczenia. Wydanie takiego postanowienia zaopatrzonego datą nie wywołuje jeszcze żadnych skutków prawnych. Byt prawny takiego postanowienia rozpoczyna się bowiem od momentu uzewnętrznienia woli organu administracji publicznej przez jego doręczenie lub ogłoszenie stronom (por. J. Borkowski, [w] System prawa administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 157). Brak doręczenia podatnikowi postanowienia skutkuje tym, że nie funkcjonuje ono w obrocie prawnym (por. uchwała NSA z 4 grudnia 2000r., FPS 10/00 oraz wyroki NSA z 13 marca 2000 r., V SA 821/99 i z 19 października 2005 r., I FSK 132/05).

Według Sądu, orzekając o przedłużeniu terminu zwrotu podatku na kolejny okres organ podatkowy obowiązany jest także zbadać ciągłość dotychczasowego przedłużania tego terminu (w tym w szczególności terminowego doręczania postanowienia o przedłużeniu), a ustalenia w tym zakresie powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. Ustalenia takie są niezbędne dla wykazania, tak jak w rozpoznawanej sprawie, że dopuszczalne jest (skuteczne prawnie) kolejne przedłużenie terminu zwrotu, albowiem próba przedłużenia terminu po jego upływie nie będzie skuteczna. Jeśli bowiem termin już upłynął, to nie ma czego przedłużać (wyrok NSA z 23 kwietnia 2018 r., sygn. akt I FSK 255/17).

Z kolei wyrokiem z 10 sierpnia 2021 r. sygn. akt I SA/GI 699/21 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji i umorzył postępowanie podatkowe w przedmiocie dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług.

Sąd doszedł do wniosku, że art. 112b u.p.t.u. co do zasady ustanawia sankcję administracyjną. Jednocześnie zastosowanie określonej stawki sankcji (30% lub 20%) przez uprawnione organy, odbywa się „automatycznie” w tym sensie, że organy nie mogą różnicować jej wysokości w zależności od specyfiki danego stanu faktycznego.

Sąd wskazał, że w rozpoznawanej sprawie sankcja z art. 112b ust. 1 pkt c) u.p.t.u. została nałożona z tego względu, że skarżąca po przeprowadzonej u niej

Wojewódzki Sąd Administracyjny

kontroli podatkowej złożyła korektę deklaracji korygując kwotę podatku od towarów i usług do przeniesienia na następny okres. Kontrola podatkowa była prowadzona w przedmiocie sprawdzenia przestrzegania przepisów u.p.t.u. za okres trzech miesięcy. W jej wyniku zakwestionowano jedynie dwie faktury, w których usługa wskazana w tytule nie została wykonana przez pracowników wystawcy faktur, a przez inny podmiot, w konsekwencji czego zakwestionowano prawo do odliczenia podatku na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.t.u.

W oparciu o powyższe okoliczności Sąd stwierdził, że co prawda spełnione zostały przesłanki z art. 112c ust. 1 pkt 1 lit. c) u.p.t.u., jednakże w żaden sposób nie jest możliwe określenie tego, czy w sprawie zachodzi oszustwo podatkowe, czy skarżąca wiedziała lub mogła przypuszczać, że usługa została wykonana przez inny podmiot niż jej kontrahent, zaś skarżąca w całym postępowaniu kwestionuje istnienie wiedzy czy przesłanek do przypuszczenia, że taka sytuacja miała miejsce. Z protokołu kontroli nie wynika także jaki był stopień ewentualnego uszczuplenia budżetu Państwa, zwłaszcza, że kontrolowane były trzy okresy podatkowe. Tymczasem to właśnie na te kwestie, jako podstawę miarkowania sankcji wskazał TSUE w wyroku z 15 kwietnia 2021 r. sygn. C-935/19.

Zdaniem Sądu nie było zatem możliwe na tym etapie postępowania ustalenie okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na wymiar sankcji. Kwestie te nie wynikały bowiem z protokołu kontroli.

Sąd zwrócił przy tym uwagę na dominujący w judykaturze pogląd, że aktualnie obowiązujące przepisy nie dają organom podatkowym żadnej swobody w zakresie decyzji, co do nałożenia sankcji, w przypadku gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 112b ust. 1 u.p.t.u. (m.in. wyroki WSA: w Rzeszowie z 17 września 2019 r. I SA/Rz 474/19; w Gdańsku z 7 maja 2019 r., I SA/Gd 485/19; w Białymstoku z 24 lutego 2021 r. I SA/Bk 64/21).

Dlatego też Sąd doszedł do przekonania, że brak norm kompetencyjnych w ustawie podatkowej dającej możliwość miarkowania przez organy podatkowe wysokości sankcji podatku od towarów i usług w zależności od okoliczności przedmiotowej sprawy uniemożliwia dokonanie przez Sąd wykładni zgodnej z prawem unijnym. Ustawa podatkowa nie zawiera bowiem pomocnych procedur – wzorca procesowego, którego zastosowanie mogłoby być wskazane organom

podatkowym przez Sąd jako miarodajne w tym względzie. Odmienne działanie Sądu oznaczałoby nic innego jak samodzielne, z pominięciem ustawodawcy, stworzenie takiej procedury a to oznaczałoby nic innego jak wchodzenie przez Sąd w kompetencje ustawodawcy, czego czynić nie powinien i byłoby to działanie niezgodne z art. 84 Konstytucji RP. Stąd też, aby zapewnić pełną skuteczność prawa unijnego koniecznym było odstąpienie od zastosowania sankcji w podatku od towarów i usług zważywszy na okoliczności przedmiotowej sprawy na podstawie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30), art. 19 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 273 Dyrektywy 2006/112 i zasadą proporcjonalności oraz art. 7, art. 87 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

Także w sprawie o sygn. akt I SA/GI 610/20 istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy organ podatkowy zasadnie ustalił skarżącej dodatkowe zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług za październik 2017 r., stosując stawkę dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości 20%, określoną w art. 112b ust. 2 pkt 1 u.p.t.u. do kwoty różnicy między wykazaną do zwrotu nadwyżką podatku naliczonego nad należnym, w sytuacji, gdy organ zwrotu nadwyżki nie dokonał, a podatnik uwzględnił ustalenia pokontrolne i skorygował wadliwą deklarację.

W uzasadnieniu wyroku z 8 lipca 2021 r. Sąd odwołał się do wyroku TSUE z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19, wskazując, że zawiera on uniwersalne zasady, którymi organy powinny się kierować przy nakładaniu sankcji w u.p.t.u., w tym, że decyzje o sankcjach nakładanych na podatnika powinny uwzględniać sytuacje, które doprowadziły do nieprawidłowości w opodatkowaniu, szczególnie gdy nieprawidłowości te są wynikiem oszustwa i uszczuplenia wpływów Skarbu Państwa.

Uchylając decyzje organów obu instancji wskazał na naruszenie zasady proporcjonalności i neutralności VAT. Sąd zauważył bowiem, że ustalenie sankcji na podstawie art. 112b ust. 2 pkt 1 u.p.t.u. miało miejsce niezależnie od faktu złożenia przez tę spółkę korekty deklaracji uwzględniającej ustalenia kontroli i braku uszczuplenia podatkowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd stanął na stanowisku, że sankcja powinna być środkiem adekwatnym do celu, który ma realizować, czyli powinna spełniać funkcję prewencyjną wobec potencjalnych oszustw podatkowych. Sąd, podzielając pogląd wynikający z rozważań TSUE w sprawie C-935/19, stwierdził, że organ orzekający powinien przeprowadzić postępowanie pozwalające ustalić: czy zaniżenie należności podatkowych, które spowodowało wszczęcie kontroli i w jej efekcie złożenie korekty deklaracji, było wynikiem okoliczności, które uzasadniają zastosowanie przepisów sankcyjnych, z uwzględnieniem sytuacji, na które zwrócono uwagę w wyroku TSUE z 15 kwietnia 2021 r., jak też i to czy ewentualna wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego jest odpowiednia dla realizacji tego celu. Ustalenia w powyższym zakresie, a także ocena zebranych dowodów, powinny obejmować wielkość uszczerbku jaki Skarb Państwa poniósł, jak i kwestie zachowania stron transakcji w aspekcie rzetelności i staranności, czy ewentualnego ukierunkowania na nadużycie podatkowe.

Kwestią sporną w sprawie o sygn. akt I SA/GI 581/19 było zakwalifikowanie przez organy podatkowe sprzedaży dokonywanej przez skarżącego w systemie *drive in/walk through, food court* oraz wewnątrz punktów sprzedaży, działających pod szyldem sieci Mc Donald's, jako świadczenia usług gastronomicznych, co determinuje zastosowanie stawki podatku VAT w wysokości 8 %, a nie jako dostawy towarów ze stawką 5% VAT, jak uczynił to skarżący.

W wyroku wydanym 30 lipca 2021 r. Sąd nie podzielił stanowiska organu podatkowego, że na sposób opodatkowania tych produktów (wysokość stawki podatku) nie ma wpływu to, czy w świetle orzecznictwa TSUE ich sprzedaż na terytorium kraju będzie traktowana jako świadczenie usług, czy też jako dostawa towarów. Według Sądu organ odwoławczy błędnie przyjął, że kwalifikacja sprzedaży przez skarżącego gotowych posiłków jako dostawy towarów lub świadczenia usług w oparciu o definicje określone w u.p.t.u. jest nieistotna, a przesądzające znaczenie ma sposób dokonania klasyfikacji statystycznej tych czynności.

Uwzględniając dyrektywy wnikające z wyroku TSUE z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie C-703/19, J.K. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Katowicach, Sąd wskazał, że dla kwalifikacji czynności dokonywanych przez skarżącego w ramach różnych systemów sprzedaży nie ma znaczenia Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług. Pojęcie „usług restauracyjnych i cateringowych” obejmuje dostarczanie żywności wraz z odpowiednimi usługami wspomagającymi, mającymi na celu umożliwienie natychmiastowego spożycia tej żywności przez klienta końcowego. Jeżeli klient końcowy podejmie decyzję o nieskorzystaniu z zasobów materialnych i ludzkich udostępnionych mu przez podatnika w związku z konsumpcją dostarczonej żywności należy uznać, że z dostawą tej żywności nie wiąże się żadna usługa wspomagająca.

Zdaniem Sądu, sprzedaż w systemach *drive in/walk through* stanowi dostawę środków spożywczych opodatkowaną stawką VAT 5%, albowiem z konsumpcją dostarczonej żywności nie wiąże się żadna usługa wspomagająca. Sąd zaznaczył, że choć dostawa gotowej żywności zakłada jej gotowanie lub podgrzanie, co stanowi usługę, którą należy wziąć pod uwagę w ramach całościowej oceny danej transakcji w celu jej zakwalifikowania jako dostawy towarów lub świadczenia usług, to w okolicznościach rozpoznawanej sprawy przyjąć należy, że przygotowanie ciepłego produktu gotowego ogranicza się w istocie do czynności pobieżnych i znormalizowanych, nie na życzenie konkretnego klienta, lecz w sposób stały i regularny, nie stanowi to przeważającego elementu danej transakcji i nie może samo z siebie powodować uznania tej transakcji za świadczenie usługi. Konsument nie korzysta też z infrastruktury, albowiem skarżący nie udostępnia klientom żadnych zasobów materialnych i ludzkich mających związek z konsumpcją nabytej żywności.

W ocenie Sądu analogicznie postrzegać należy sprzedaż w systemie *food court* i wewnątrz punktów sprzedaży w sytuacji, gdy dokonywana jest na wynos. Jeżeli klient końcowy podejmie decyzję o nieskorzystaniu z zasobów materialnych i ludzkich udostępnionych mu przez skarżącego w związku z konsumpcją dostarczonej żywności to należy uznać, że z dostawą tej żywności nie wiąże się żadna usługa wspomagająca, bez względu na fakt, że skarżący oferuje pewne zasoby materialne i ludzkie związane z konsumpcją dostarczanej żywności.

Odwołując się do wyroku TSUE w sprawie C-703/19, Sąd wskazał, że uproszczony czy zautomatyzowany system sprzedaży wewnątrz punktów

Wojewódzki Sąd Administracyjny

sprzedaży (lokalach szybkiej obsługi) czy w systemie *food court* nie przesądza, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, że mamy do czynienia z dostawą towarów opodatkowaną 5% podatkiem VAT, a porównanie do sprzedaży w sklepie jest za daleko idące. Sąd podkreślił, że skarżący prowadzi restauracje szybkiej obsługi w systemie McDonald's, co oznacza, że z założenia lokale te nie są typową restauracją, w której zatrudnieni są kelnerzy, a stoliki pokryte obrusami. Sąd przypomniał, że wewnątrz punktów sprzedaży znajdują się stoliki oraz krzeselka, a w niektórych punktach dodatkowo kanapy. Choć stoliki pozbawione są elementów dekoracyjnych, nie ma na nich obrusów, serwet, przyozdobień, a w punktach sprzedaży brak jest szatni, w punktach sprzedaży istnieje możliwość skorzystania z toalety. W niektórych punktach jest to możliwe po wpisaniu kodu znajdującego się na paragonie wydany klientowi, punkty sprzedaży są klimatyzowane latem i ogrzewane zimą, jak również odtwarza się w nich muzykę, obsługa punktów sprzedaży, poza czynnościami związanymi ze sprzedażą produktów, polega na systematycznym zmywaniu podłogi, przecieraniu stolików i krzesełek, wyrzucaniu śmieci, dbaniu o czystość lady sprzedażowej i sanitariatów, okazjonalnie rozdawaniu drobnych upominków gościom (np. baloników z logo McDonald's).

Odnosząc się natomiast do sprzedaży produktów wewnątrz galerii handlowych w wyznaczonej strefie (*food court*), Sąd zauważył, że posiadają one również infrastrukturę pozwalającą na konsumpcję w części konsumpcyjnej - wspólnej przestrzeni przeznaczonej do konsumpcji posiłków przez klientów wszystkich podmiotów oferujących sprzedaż produktów żywnościowych w tym systemie. Choć znajdujące się w tej części stoliki i krzesła, nie są w żaden sposób wydzielone ani przypisane do konkretnego najemcy boxu i mogą z niej korzystać wszyscy, tj. nawet osoby nie spożywające w ogóle posiłku, to nie ulega wątpliwości, że taka infrastruktura umożliwia spożycie posiłku na miejscu przez klienta.

W tych ramach, ponownie odwołując się do wyroku TSUE w sprawie C-703/19, Sąd zauważył, że w przypadku gdy dostawie żywności towarzyszy jedynie udostępnienie podstawowych urządzeń, to jest prostych kontuarów do konsumpcji bez miejsc siedzących, pozwalających ograniczonej liczbie klientów na konsumpcję na miejscu, na świeżym powietrzu, które wymagają jedynie

nieznacznej działalności ludzkiej, owe elementy stanowią jedynie świadczenia dodatkowe w minimalnym zakresie, które nie zmieniają dominującego charakteru świadczenia głównego, jakim jest dostawa towarów.

Na tle powyższego Sąd zawarł tezę: „Dla kwalifikacji świadczenia jako usługi restauracyjnej decydujące znaczenie ma realizacja usług wspomagających dostarczenie żywności, które mają charakter przeważający. Samo przygotowanie posiłku i jego podgrzanie nie decyduje o nadaniu całości charakteru usługowego”.

Według Sądu usług restauracyjnych i cateringowych nie charakteryzuje bowiem sposób przygotowania żywności, lecz realizacja usług wspomagających dostarczanie żywności, które mają charakter przeważający.

1.5. PODATEK OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH I OPŁATA SKARBOWA

Istota sporu w sprawie o sygn. akt I SA/GI 409/21 koncentrowała się wokół kwestii zastosowania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, określonego w art. 2 pkt 1 lit. f) ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 815 ze zm. – dalej zwanej u.p.c.c.) w przypadku dokapitalizowania pieniężnego w drodze podwyższenia kapitału zakładowego jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% udziałem województwa, oferującej świadczenia zdrowotne.

Z przedstawionego we wniosku zdarzenia przyszłego wynikało, że otrzymywane dokapitalizowanie zostanie w całości wykorzystane na inwestycję związaną z modernizacją Bloku Operacyjnego oraz towarzyszącej mu infrastruktury. Modernizacja Bloku Operacyjnego zabezpieczy działalność statutową jednostki oraz pozwoli na utrzymanie kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia. Nowy zaawansowany technologicznie i wyposażony w najlepszej klasy sprzęt medyczny blok zapewni spółce wysokie miejsce wśród szpitali oraz zwiększy jakość i dostępność usług medycznych, w tym dla mieszkańców niepełnosprawnych wykluczonych z życia zawodowego i społecznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wyrokiem z 14 maja 2021 r. Sąd uchylił zaskarżoną interpretację, uznając trafność zarzutu naruszenia przez organ art. 2 pkt 1 lit. f) u.p.c.c.

Sąd stanął na stanowisku, że art. 2 pkt 1 lit. f) u.p.c.c. nie wypowiada się w kwestii charakteru związku czynności cywilnoprawnej ze sprawami nauki, szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej lub zdrowia. W szczególności treść tej regulacji nie określa owego związku ani nie kwalifikuje go w kategoriach bezpośredniości lub pośredniości z celami warunkującymi zastosowanie wyłączenia. Jeżeli więc ustawa rozróżnienia w tym względzie nie wprowadza (rozróżnienia na związek pośredni i bezpośredni, przy czym tylko ten drugi miałby uprawniać do wyłączenia podatkowego), to brak jest podstaw aby rozróżnienie takie wprowadzać w drodze wykładni prawa przez organ interpretacyjny (rozróżnienie bezpośredniego i pośredniego związku czynności cywilnoprawnej z celem zwalniającym od opodatkowania). Brak w tym względzie uzasadnienia normatywnego.

Analizując treść art. 2 pkt 1 lit. f) u.p.c.c., Sąd wyraził pogląd, że czynności cywilnoprawne w sprawach zdrowia to także takie czynności, których celem jest sfinansowanie i polepszenie jakości działalności leczniczej. Odwołał się przy tym do tożsamych wniosków NSA w wyrokach z 21 kwietnia 2017 r. sygn. II FSK 855/15 i z 12 grudnia 2017 r. II FSK 2641/15. Za nietrafne Sąd ocenił zatem stanowisko, że czynność umowy podwyższenia kapitału zakładowego spółki w celu pozyskania środków na inwestycję związaną z modernizacją Bloku Operacyjnego oraz towarzyszącej mu infrastruktury nie mieści się w wyłączeniu od opodatkowania, zawartym w ww. przepisie. Sąd nie podzielił stanowiska organu i przyjętego w spornej interpretacji założenia, że pośredniość związku dokonanej czynności cywilnoprawnej z celem w postaci finansowania zadań (spraw) z zakresu zdrowia wyklucza możliwość objęcia tej czynności wyłączeniem przewidzianym w omawianym przepisie. Takie „zawężenie”, zdaniem Sądu, nie wynika z powyższego przepisu, a zatem nie może zakazywać jego zastosowania.

Sąd zauważył, że w art. 2 pkt 1 lit. f) u.p.c.c. ustawodawca wskazał czynności cywilnoprawne, które – mimo zaliczenia ich do przedmiotu opodatkowania – nie podlegają temu podatkowi. Przepis ten normuje wyłączenie od opodatkowania. Ustawodawca wskazuje zatem sytuacje, które pomimo

Wojewódzki Sąd Administracyjny

istnienia stanu faktycznego i prawnego powodującego powstanie obowiązku uiszczenia określonej daniny publicznej, nie podlegają, przy spełnieniu określonych warunków, temu obciążeniu, zaś jednym z rodzajów czynności podlegających wyłączeniu od opodatkowania są czynności cywilnoprawne w sprawach zdrowia. Ustawodawca nie definiuje tego co można uznać za „sprawy” w wymienionych przez niego dziedzinach. Dokonując wykładni tego przepisu należy jednak mieć na względzie, że odnosi się on do czynności cywilnoprawnych podlegających co do zasady opodatkowaniu. Czynnością cywilnoprawną wyłączoną spod opodatkowania może być zatem każda z czynności wymienionych w art. 1 ust. 1 u.p.c.c., jeżeli została dokonana w sprawach zdrowia. To zastrzeżenie wskazuje jednocześnie kierunek wykładni art. 2 pkt 1 lit. f) u.p.c.c. Czynności cywilnoprawne podlegające opodatkowaniu nie polegają bowiem wprost na zachowaniu lub poprawie zdrowia. Cel ich dokonania musi jednak pozostawać z związku z tego rodzaju działalnością. Związek taki będzie istniał wówczas, gdy dokonanie tych czynności umożliwia lub jest warunkiem prowadzenia działalności umożliwiającej działanie w celu zachowania zdrowia i życia lub poprawy stanu zdrowia. Natomiast działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania, to świadczenia zdrowotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.). Działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, a także na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia (art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o działalności leczniczej).

Powyższe, zdaniem Sądu, obejmuje także pozyskanie środków na inwestycję związaną z modernizacją Bloku Operacyjnego oraz towarzyszącej mu infrastruktury w drodze podwyższenia kapitału zakładowego – realizacja tego przedsięwzięcia służy ochronie zdrowia.

Odnosząc się do argumentacji organu, że skarżąca jest spółką kapitałową w rozumieniu dyrektywy Rady Nr 2008/7/WE z 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 46 z 21.02.2008, str. 11), a zatem do opodatkowania umowy tej spółki mają zastosowanie zasady

wynikające z przepisów tej dyrektywy, Sąd zwrócił uwagę, że dyrektywa kształtuje ramowy zakres przypadków, w jakich powinien być pobierany podatek pośredni od gromadzenia kapitału oraz przewiduje stosowne zwolnienia, w tym zwolnienie na podstawie art. 13 ww. dyrektywy. Fakt, że nie przewiduje ona wprost wyłączenia z opodatkowania czynności w sprawach m.in. zdrowia nie oznacza, że państwo członkowskie nie może ustanowić takiego zwolnienia, zawierającego przepisy bardziej korzystne niż wynikające z dyrektywy (niedopuszczalne byłoby ustanowienie przepisów mniej korzystnych lub niezgodnych z dyrektywą). Zdaniem Sądu krajowy ustawodawca mógł więc w ustawie zawrzeć normę, że wszystkie czynności w sprawach m.in. zdrowia są wyłączone z opodatkowania. Podkreślono również, że regulacja w tym zakresie obowiązuje od wejścia w życie u.p.c.c., czyli jeszcze przed implementacją ww. dyrektywy z 2008 r.

W wyroku z 7 października 2021 r. sygn. akt I SA/GI 689/21 Sąd wskazał na własną podmiotowość podatkowoprawną zakładu komunalnego na gruncie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1628 – zwanej dalej u.o.sk.) wobec której czynność złożenia pełnomocnictwa procesowego w sądzie powszechnym nie była objęta zwolnieniem podatkowym, ukształtowanym w art. 7 pkt 3 u.o.sk.

Sąd zwrócił uwagę na odrębność gałęziową prawa podatkowego od prawa cywilnego (autonomię prawa podatkowego), sprawiającą że ustawodawca, dla celów prawa podatkowego może kształtować własne konstrukcje normatywne, niemające odzwierciedlenia w prawie cywilnym. Wyjaśnił, że w obydwu tych gałęziach prawa reguluje się odrębne stosunki społeczne. Przedmiotem prawa cywilnego są relacje pomiędzy równymi sobie osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Z kolei prawo podatkowe nawiązuje do ekonomicznych skutków tych zdarzeń, rozgrywających się w przestrzeni prawa cywilnego. W pewnym sensie jest ono więc następcze wobec regulacji prawnej zaliczanej do tej gałęzi prawa.

Sąd wskazał, że przejawem powyższej odrębności jest własna podmiotowość podatkowoprawna. Inaczej niż w prawie cywilnym, jest ona określana w przepisach prawa szczególnego (w Ordynacji podatkowej jedynie definiuje się pojęcie podatnika, płatnika, czy inkasenta, natomiast wskazanie, kto

jest podatnikiem dla celów konkretnej ustawy podatkowej jest domeną szczególnego prawa podatkowego). Z tego względu, w nauce prawa podatkowego podmiotowość podatkowoprawną określa się niekiedy mianem relatywnej. Dzieje się tak, ponieważ dana jednostka życia społecznego jest podatnikiem jednego podatku, a nie korzysta z tego przymiotu dla celów innej daniny publicznej. W dodatku, ponieważ prawo podatkowe nawiązuje do stosunków ekonomicznych, podmiotowość podatkowoprawną nadaje się (w przepisach szczególnego prawa podatkowego) tworom nieznanym innym gałęziom prawa, w tym prawu cywilnemu.

W powołaniu na regulację art. 5 ust. 1 u.o.sk. Sąd podkreślił zatem, że zakład komunalny jako zakład budżetowy (z punktu widzenia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, będącą podatnikiem opłaty skarbowej. Zakład ten nie jest objęty podmiotowym zwolnieniem podatkowym, ukształtowanym w art. 7 pkt 3 u.o.sk., właściwym dla jednostek samorządu terytorialnego. Dla celów prawa podatkowego – ustawy o opłacie skarbowej zakład komunalny (zakład budżetowy) korzysta z podmiotowości prawnej odrębnej wobec tej kształtowanej w prawie cywilnym.

1.6. POSTĘPOWANIE PODATKOWE

W sprawie o sygnaturze I SA/GI 447/21 Sąd analizował zagadnienie wysokości wynagrodzenia z tytułu działania w charakterze tymczasowego pełnomocnika szczególnego w postępowaniu podatkowym w drugiej instancji.

W wyroku z 22 kwietnia 2021 r. Sąd na wstępie wskazał, że podstawą do przyznania i określenia wysokości należnego tymczasowemu pełnomocnikowi szczególnemu wynagrodzenia za udział w podatkowym postępowaniu odwoławczym jest § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2018 r. poz. 1688 – dalej: rozporządzenie z 2018 r.), a nie zaś – jak twierdzi organ - § 6 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przepisy wymienionego rozporządzenia, zgodnie z art. 138n § 3 o.p., dla ustalenia wynagrodzenia tymczasowego pełnomocnika szczególnego, stosuje się odpowiednio. W § 6 rozporządzenia z 2018 r. prawodawca przewidział zasady przyznania wynagrodzenia tylko za udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wskazano tam na trzy warianty (pomijając postępowanie zażaleniowe) udziału pełnomocnika w postępowaniu drugoinstancyjnym: 1) pełnomocnik sporządza i wnosi skargę kasacyjną oraz bierze udział w rozprawie przed NSA; 2) pełnomocnik tylko sporządza i wnosi skargę kasacyjną (albo opinię o braku podstaw do tego) ale nie bierze udziału w rozprawie przed NSA; 3) pełnomocnik nie sporządza i nie wnosi skargi kasacyjnej (ani opinii j.w.) tylko bierze udział w rozprawie przed NSA.

Zdaniem Sądu skoro w tej sprawie skarżący tylko sporządził i wniósł odwołanie od decyzji wydanych przez organ podatkowy I instancji, to należy przyjąć, że jest to „odpowiednikiem” sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, bez wzięcia udziału w rozprawie.

Sąd nie podzielił natomiast argumentu skarżącego, że stawki przewidziane w § 6 rozporządzenia z 2018 r. nie podlegają obniżeniu np. z uwagi na nakład pracy tymczasowego pełnomocnika szczególnego. W tym zakresie Sąd zauważył, że rozporządzenie z 2018 r. jest przeznaczone do bezpośredniego stosowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wyraźnie to wynika z treści § 6, o czym już była wyżej mowa. Ma to istotne znaczenie dla interpretacji tego przepisu, ponieważ zawarte w rozporządzeniu z 2018 r. regulacje, zasadniczo są przeznaczone do stosowania w otoczeniu normatywnym wynikającym z p.p.s.a. Rozporządzenie z 2018 r. stanowi właśnie „przepisy”, o których mowa w art. 250 § 1 p.p.s.a., a więc na podstawie których ustanowiony z urzędu pełnomocnik otrzymuje pokrycie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przed sądem administracyjnym. Jeśli tak, to łącznie z regulacjami tegoż rozporządzenia z 2018 r. wysokość wynagrodzenia pełnomocnika (działającego przed sądem administracyjnym) jest kształtowana przez przepis ustawy – art. 250 § 2 p.p.s.a., który stanowi, że: „W uzasadnionych przypadkach, Sąd może obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w § 1” - a więc wynagrodzenie określone w § 6 rozporządzenia z 2018 r. Przepis ustawy (art. 250 § 2 p.p.s.a.) łącznie z tymże rozporządzeniem tworzy kompletny reżim

Wojewódzki Sąd Administracyjny

prawny przyznawania wynagrodzenia pełnomocnikowi udzielającemu podatnikowi pomocy prawnej z urzędu. Zdaniem Sądu, już z tego powodu Minister Sprawiedliwości wydając w 2018 r. akt wykonawczy na podstawie art. 41b ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym nie miał podstaw do uregulowania w rozporządzeniu obniżenia wynagrodzenia względem stawek podstawowych, bo w tym zakresie od 15 sierpnia 2015 r. obowiązywał przepis ustawy (art. 250 § 2 p.p.s.a.). Poprzestanie zatem na „przeniesieniu” do postępowania podatkowego tylko jednego elementu spójnej konstrukcji, to jest tylko § 6 rozporządzenia z 2018 r., bez normy wynikającej z art. 250 § 2 p.p.s.a., prowadzi do braku kompleksowego uregulowania kwestii „miarkowania” wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną z urzędu. Jednocześnie nie jest to wynikiem celowego zabiegu prawodawczego, ale rezultatem odpowiedniego stosowania tylko przepisów wykonawczych, przeznaczonych do bezpośredniego stosowania łącznie z art. 250 § 2 p.p.s.a. (przez sąd administracyjny). Sąd stwierdził, że jest to sytuacja określana mianem luki prawnej (por. L. Leszczyński [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 101; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002, s. 191-193). Przepisy prawa należy zaś interpretować w taki sposób, aby nie ujawniały się luki czy też sprzeczności w prawie, co oznacza preferowanie hipotez interpretacyjnych, których przyjęcie nie pozwala na sformułowanie zarzutu, że przepisy zawierają lukę. Jeżeli natomiast wykładający przepisy prawa uzna, że przypadek luki prawa ma miejsce, powinien podjąć działania w celu jej wyeliminowania dostępnymi środkami wykładni, a do podstawowych narzędzi usuwania luk w prawie należy analogia. Jej stosowanie w prawie procesowym, także w postępowaniu podatkowym, a nawet karnym, jest praktykowane.

Na gruncie tej sprawy wyeliminowanie luki prawnej, zdaniem Sądu, wymagało uzupełnienia odpowiednio stosowanych przepisów rozporządzenia z 2018 r. o zastosowanie - na podstawie analogii legis - art. 250 § 2 p.p.s.a.

Sąd zauważył, że praktyka spraw podatkowych wskazuje przecieź, iż można mieć do czynienia ze sprawami seryjnymi, za kolejne okresy rozliczeniowe o bardzo podobnym stanie faktycznym. Może się też zdarzyć, że udział pełnomocnika tymczasowego będzie ograniczony tylko do jednej

czynności np. doręczenia decyzji organu, a nawet postanowienia w kwestii wpadkowej. Przyczyną takiego stanu rzeczy nie musi być brak profesjonalizmu pełnomocnika lub jego zaniedbania, lecz np. stosunkowo szybkie zakończenie tymczasowości działania pełnomocnika w wyniku ustanowienia przez sąd powszechny kuratora, co kończy zadanie pełnomocnika tymczasowego. W przekonaniu Sądu stosowanie reguły, wedle której pełnomocnik szczególny tymczasowy miałby gwarantowany, minimalny poziom wynagrodzenia oderwany od nakładów jego pracy, starań w wyjaśnienie i rozstrzygnięcie sprawy oraz od charakteru sprawy, zaś pełnomocnik wyznaczony z urzędu tyle że działający przed sądem takiej gwarancji by nie miał - byłoby niesprawiedliwe. Poza tym, w sposób nieuzasadniony dochodziłoby do różnicowania podmiotów, których sytuacja w odniesieniu do cech prawnie istotnych jest jednakowa lub przynajmniej bardzo podobna. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy, jednak równe traktowanie osób wymaga, by także organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania (P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, art. 32, oraz powołane tam orzecznictwo). W ocenie Sądu usunięciu takiego właśnie bezzasadnego różnicowania wynikłego z luki prawnej, o której mowa służy zastosowanie w postępowaniu podatkowym, przy określaniu wynagrodzenia tymczasowego pełnomocnika szczególnego, art. 250 § 2 p.p.s.a. w drodze analogii legis.

W wyrokach z 18 listopada 2021 r., w sprawach o sygnaturach I SA/GI 980-984/21 Sąd przyjął, że Prezydent Miasta R. jako organ podatkowy, podlegał, na podstawie art. 132 § 1 i § 2 pkt 3 o.p., wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej zobowiązania podatkowego, w którym jednym z dwóch podatników jest Miasto R. Sąd zauważył, że orzekający w I instancji Prezydent Miasta pozostaje w stosunku pracy z podmiotem uznanym w decyzjach za podatnika. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm.) Prezydent Miasta jest pracownikiem samorządowym na podstawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wyboru. Po drugie, orzekający w I instancji Prezydent Miasta jest także organem wykonawczym gminy (Miasta R.). Zgodnie z art. 31 (w zw. z art. 11a ust. 3) u.s.g. prezydent miasta kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W konsekwencji tego Sąd stwierdził, że pozostawanie przez organ prowadzący postępowanie podatkowe w sprawie podatku od nieruchomości ze stroną postępowania podatkowego, czyli Miastem R. uznanym za podatnika, w stosunku zatrudnienia, a ponadto sprawowanie funkcji organu wykonawczego Miasta i pełnienie funkcji jego ustawowego przedstawiciela, należy uznać za pozostawanie w takim stosunku prawnym, że może to mieć choćby pośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Zdaniem Sądu pojęcie „osoba” użyte w art. 132 § 2 pkt 3 o.p. odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych – a taką jest gmina. Ustawodawca nie rozróżnił w tym miejscu, czy chodzi o osobę fizyczną, czy prawną. Zatem zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, skoro sam ustawodawca nie wprowadził w przepisie takiego rozróżnienia, nie powinien tego czynić interpretator.

W ocenie Sądu także zastępcy prezydenta oraz pozostali pracownicy urzędu Miasta R. nie mogli wydać decyzji w tej sprawie, ponieważ nie byli władni do podejmowania jakichkolwiek czynności w sprawie z upoważnienia Prezydenta Miasta, który z mocy prawa podlegał wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie oznacza bowiem odsunięcie od wszystkich czynności, jakie mogą być podjęte, a więc również niemożność udzielenia upoważnienia do wydania decyzji jakimkolwiek pracownikowi urzędu miasta. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym panuje pogląd, że decyzja podpisana „z upoważnienia organu” na zewnątrz jest decyzją tego organu, który udzielił upoważnienia. Gdyby więc stanąć na przeciwnym stanowisku, że wyłączony od udziału w postępowaniu prezydent jednak może udzielić upoważnienia do wydania decyzji któremuś z pracowników urzędu miasta, byłoby to obejście przepisów o wyłączeniu pracownika i organu. Co prawda prezydent nie mógłby wydać decyzji osobiście, ale mógłby to uczynić za pośrednictwem jednego z podległych mu pracowników. Dlatego zdaniem Sądu, skoro Prezydent Miasta podlega wyłączeniu od załatwienia takiej sprawy, to jako organ nie może dać upoważnienia do jej załatwienia któremukolwiek z podległych sobie pracowników.

Wyrok z 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I SA/GI 1083/21 był jednym wielu spośród wydanych w 2021 r., w którym Sąd, opierając na treści uchwały NSA z 24 maja 2021 r., w sprawie I FPS 1/21, zakwestionował stanowisko organów podatkowych, że wystarczające do zawieszenia - na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p. - biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, jest samo wydanie postanowienia o wszczęciu dochodzenia w sprawie popełnienia przestępstwa skarbowego, a następnie zawiadomienie podatnika lub jego pełnomocnika o zawieszeniu tegoż biegu.

W relacjonowanej sprawie precedensowa była jednak próba organu podatkowego zastosowania procedury w celu obejścia wymienionej uchwały NSA. To obejście polegało na tym, że organ, który prowadził postępowanie podatkowe, ale nie prowadził postępowania karnoskarbowego wystąpił do tego drugiego (Naczelnika Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego) z wnioskiem o udostępnienie akt sprawy karnoskarbowej i na tej drodze zamierzał pozyskać informacje o przebiegu i podejmowanych czynnościach w postępowaniu karnoskarbowym. Rzecz jednak w tym, że z niezrozumiałych i bliżej niewyjaśnionych powodów, organ prowadzący postępowanie karnoskarbowe odmówił udzielenia tychże informacji, co miało usprawiedliwić organ prowadzący postępowanie podatkowe w braku wykazania, że wszczęcie postępowania karnoskarbowego nie było instrumentalne, to jest, że celem jego wszczęcia nie było wyłącznie zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Sąd wskazał, że podejrzenie obejścia uchwały NSA w sprawie I FPS 1/21 wynika z tego, że wgląd do akt sprawy karnoskarbowej miał zostać przeprowadzony na podstawie art. 156 § 5 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s., ewentualnie na podstawie art. 114b k.k.s., z zupełnym pominięciem instrumentów prawnych, które przysługują w tej sprawie Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej. W kontrolowanym postępowaniu podatkowym był to bowiem organ II instancji, a jednocześnie, w postępowaniu karnoskarbowym pełnił rolę organu sprawującego nadzór nad dochodzeniem prowadzonym przez Naczelnika Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

Sąd zauważył, że art. 156 § 5 k.p.k. odnosi się do udostępniania akt postępowania przygotowawczego ale stronom – czyli np. podejrzanemu oraz

Wojewódzki Sąd Administracyjny

obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym, a nie innemu organowi Krajowej Administracji Skarbowej, w szczególności sprawującemu nadzór nad tymże postępowaniem przygotowawczym. Z kolei art. 114b k.k.s. dotyczy już udostępniania akt sprawy organom prowadzącym kontrolę podatkową, kontrolę celno-skarbową, postępowanie podatkowe, celne lub administracyjne, w zakresie niezbędnym do prawidłowego przeprowadzenia tej kontroli lub tego postępowania – ale w dalszym ciągu, nie reguluje kompetencji, które posiada organ sprawujący nadzór nad dochodzeniem.

W tym konkretnym przypadku nadzór nad dochodzeniem prowadzonym przez Naczelnika Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w sprawie dotyczącej podatnika (skarżącego) sprawował właśnie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej. Wynika to z art. 151c k.k.s. w zw. z art. 53 § 39 pkt 1 k.k.s., co zresztą zostało przyznane przez organ prowadzący dochodzenie.

Sąd zaakcentował, że z faktu sprawowania przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej nadzoru nad dochodzeniem, którego motywy i okoliczności wszczęcia są istotne z punktu widzenia art. 70 § 6 pkt 1 o.p. wynika, że ten organ nie powinien występować do organu prowadzącego dochodzenie o zgodę na wgląd do akt sprawy, tylko zażądać przedłożenia sobie tychże akt. Znajduje to swoje umocowanie w art. 326 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s., który wskazuje na kompetencje i obowiązki organu sprawującego nadzór nad postępowaniem przygotowawczym. Z faktu sprawowania nadzoru przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w tym konkretnym postępowaniu przygotowawczym wynika, że stosownie do art. 326 § 3 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. organ ten może w szczególności: 1) zaznajamiać się z zamierzeniami prowadzącego postępowanie, wskazywać kierunki postępowania oraz wydawać co do tego zarządzenia; 2) żądać przedstawienia sobie materiałów zbieranych w toku postępowania; 3) uczestniczyć w czynnościach dokonywanych przez prowadzących postępowanie, osobiście je przeprowadzać albo przejąć sprawę do swego prowadzenia; 4) wydawać postanowienia, zarządzenia lub polecenia oraz zmieniać i uchylać postanowienia i zarządzenia wydane przez prowadzącego postępowanie. Zgodnie z art. 326 § 2 k.p.k. ma także obowiązek czuwania nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego nadzorowanego przez siebie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Biorąc to wszystko pod uwagę, Sąd stwierdził, że nie można zaaprobować stanowiska Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, który nie wskazał istotnych faktów dla oceny czy wszczęcie postępowania karnoskarbowego było, czy też nie było instrumentalne – w kontekście art. 70 § 1 i § 6 pkt 1 o.p. Zdaniem Sądu ten organ nie tylko miał prawo żądać akt dochodzenia, ale jest wręcz odpowiedzialny za jego prawidłowy i sprawny przebieg i w związku z tym ma kompetencje, aby wskazywać organowi prowadzącemu dochodzenie kierunki postępowania oraz wydawać co do tego zarządzenia.

ROZDZIAŁ 2

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE FINANSÓW PUBLICZNYCH

2.1. ŚWIADCZENIA NA PODSTAWIE USTAWY COVID-19

Wyrokiem z 4 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 453/21 Sąd oddalił skargę wniesioną przez spółkę z.o.o. na wydaną na podstawie art. 61a k.p.a. w związku z art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.-dalej zwanej u.s.u.s.) oraz art. 31zq ust. 8 ustawy COVID-19, decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek za okres od marca do maja 2020 r.

Spór między stronami dotyczył ustalenia, czy skarżąca spółka złożyła wniosek o zwolnienie z obowiązku opłacania składek za ww. okres. Jego złożenie w terminie do 30 czerwca 2020 r. warunkowało bowiem uzyskanie zwolnienia z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 31zo ustawy COVID-19.

Organ wydając zaskarżoną decyzję stanął na stanowisku, że stosowny wniosek nie został przez spółkę złożony. Spółka zaś to ustalenie podważała, opierając się na wnioskach płynących z powołanego w skardze orzecznictwa sądów administracyjnych, w których utrwalił się pogląd o niedopuszczalności przerzucania na stronę skutków błędu spowodowanego przez pracownika organu administracji.

Zdaniem Sądu okoliczności sprawy nie ujawniły zagubienia bądź błędnego zarejestrowania wniosku spółki. Podobnie strona nie uprawdopodobniła jakoby stosowny wniosek złożyła.

Sąd zwrócił również uwagę, że spółka z o.o. jako przedsiębiorca powinna brać pod uwagę, że wybrana przez nią forma złożenia wniosku bezpośrednio w skrzynce podawczej, choć była jedną z form przewidzianych przez obowiązujące przepisy, może utrudnić lub pozbawić możliwości wykazania faktu złożenia wniosku. Nie dysponując żadnym potwierdzeniem, że wniosek trafił do skrzynki

podawczej nie podjęła żadnych prób uzyskania informacji o wpływie wniosku, czy stanie zaawansowania jej sprawy. Wskazał, że na organie ciąży obowiązek informowania strony, jednakże w przypadku, gdy tak jak w niniejszej sprawie postępowanie nie zostało wszczęte z uwagi na brak złożenia wniosku, to obowiązek taki po stronie organu w ogóle nie powstał. W tych okolicznościach zarzuty skargi nie mogły zostać uwzględnione, bo skoro wniosek spółki o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu nie został złożony w ustawowym terminie, to działanie organu, który na podstawie wskazanych wyżej przepisów odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie zwolnienia skarżącej spółki z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za okres od marca do maja 2020 r. było prawidłowe.

Wyrok ten był tematem artykułu, który ukazał się w Rzeczpospolitej z 23 września 2021 r. str. A11.

Natomiast odmowna decyzja Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydana na podstawie art 31zo ust. 2 ustawy COVID-19 była przedmiotem kontroli sądowej w sprawie zakończonej wyrokiem z 3 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 390/21. Wnioskodawcą był wspólnik spółki cywilnej, będący płatnikiem składek, pracodawcą, podmiotem, który zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych.

Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd wskazał, że wspomniany art. 31zo ust. 2 ustawy COVID-19 dotyczy sytuacji wystąpienia o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenie za okres marzec - maj 2020 r. przez płatnika będącego osobą prowadzącą pozarolniczą działalność opłacającą składki wyłącznie na własne ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne.

Z kolei art. 31zo ust. 1 ustawy COVID-19 stanowi, że na wniosek płatnika składek zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należnych za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek:

Wojewódzki Sąd Administracyjny

1) przed dniem 1 lutego 2020 r. i na dzień 29 lutego 2020 r., 2) w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. i na dzień 31 marca 2020 r., 3) w okresie od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r. - zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych.

Sąd podkreślił, że spółka cywilna jest stosunkiem prawnym obligacyjnym, opartym na umowie oraz odwołał się do treści art. 860 i art. 861 § 1 k.c., wskazując, że wobec zatrudnionych pracowników pracodawcą jest każdy ze wspólników, a nie spółka. W powołaniu na orzecznictwo Sąd podał, że przedsiębiorstwo utworzone w ramach spółki cywilnej nie może aktualnie zatrudniać pracowników we własnym imieniu i działa na rachunek wspólników. Taka jednostka organizacyjna nie może być uznana za pracodawcę, gdyż spełnia tylko jedno określone przez art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.) wymaganie, tj. posiada odpowiadającą zakładowi pracy formę organizacyjną, obejmującą substrat osobowy i techniczny potrzebny do wykonywania określonego rodzaju działalności i związanego z tym procesu pracy. Nie ma natomiast koniecznej dla uzyskania statusu pracodawcy zdolności zatrudniania we własnym imieniu pracowników (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 października 2020r. sygn. akt III AUa 716/19). Poza tym, jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2017 r. sygn. akt II UK 643/16, spółka cywilna nie jest płatnikiem składek w rozumieniu art. 4 pkt 2a u.s.u.s. i decyzja organu rentowego nie może zostać wydana przeciwko spółce cywilnej.

W ocenie Sądu, skoro skarżący złożył wniosek jako wspólnik spółki cywilnej, a nie jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność opłacającą składki wyłącznie na własne ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne, jednoznacznie jako wnioskodawca wskazując swój status i charakter prowadzonej działalności - to zastosowanie wobec tego podmiotu winien znaleźć przepis art. 31zo ust. 1 a nie ust. 2 ustawy COVID-19. Jeżeli organ miał wątpliwości co do statusu wnioskodawcy i podstawy prawnej, z której domagał się wnioskowanego zwolnienia, to należało wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia, czego w istocie dotyczy jego wniosek, w związku z jakim rodzajem działalności go złożono, jaki jest jego przedmiotowy zakres i kto w rzeczywistości go składa: czy strona składa wniosek jako związany z jej indywidualną

działalnością gospodarczą (jeśli takową prowadzi), czy też składa wniosek jako wspólnik spółki cywilnej posługując się NIP właściwym dla tej spółki. Dopiero jednoznaczne wyjaśnienie czego w istocie wniosek dotyczy, o zwolnienie jakiego rodzaju składek wnioskowano, w związku z jakim rodzajem działalności gospodarczej i w jakiej formie, mogło otwierać procedowanie w sprawie i jego zakończenie adekwatne do dokonanych ustaleń.

Akcentując cele, jakie przyświecały ustawodawcy wprowadzającemu przepisy ustawy COVID-19 i możliwość ubiegania się o zwolnienie z obowiązku płacenia należności z tytułu składek, Sąd wskazał na szczególne znaczenie obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a. oraz zasad z art. 8 i art. 80 k.p.a.

Wyrok uwzględniający skargę na decyzję Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odmowie zwolnienia wnioskodawcy z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenie za kwiecień i maj 2020 r. został wydany także w sprawie o sygn. akt III SA/GI 566/21. Przy czym Sąd, w kontekście omawianego instrumentu wsparcia, wskazał na fundamentalne znaczenie normy zawartej w art. 15zzzh pkt 1 ustawy COVID-19.

W przepisie tym określono, że wsparcie, o którym mowa m.in. w 31zo, zgodne z warunkami zawartymi w Komunikacie Komisji Europejskiej - Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.U.UE.C.2020.911.1 - dalej zwanego Komunikatem Komisji), stanowi pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce. Krajowy ustawodawca chcąc, aby wymienione w powołanym przepisie instrumenty wsparcia w czasie trwającej epidemii (m.in. zwolnienie od obowiązku opłacania należności z tytułu składek), stanowiące pomoc publiczną w rozumieniu prawa wspólnotowego, nie naruszały postanowień art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm. - dalej zwanego: TFUE) zawarł odesłanie do Komunikatu Komisji. W ten sposób z jednej strony konkretne instrumenty wsparcia w dobie kryzysu wywołanego epidemią COVID-19 wprowadzono do polskiego porządku prawnego mocą przepisu rangi ustawowej. Z drugiej zaznaczono, że odpowiadają one wspólnym dla wszystkich krajów członkowskich

UE warunkom przyznawania pomocy publicznej określonym w Komunikacie Komisji. Z trzeciej zaś dookreślono, że wsparcie to - jako dopuszczalna pomoc publiczna - ma na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

Analizując konstrukcję art. 15zzzh ustawy COVID-19 Sąd stwierdził, że przepis ten zawiera podwójne odesłanie. Po pierwsze odsyła do ww. Komunikatu Komisji, który to z kolei wskazując, jakim przedsiębiorstwom pomocy nie można udzielić, odsyła do legalnej definicji pojęcia „przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji” zawartej w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznająca niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE (Dz.U.UE.L.2014.187.1 – dalej zwanego rozporządzeniem nr 651/2014).

Komunikat Komisji w pierwotnym brzmieniu (z 20 marca 2020 r.) w punkcie 3.1.22.c. wskazywał, że pomoc może zostać przyznana przedsiębiorstwu, które nie znajdowało się w trudnej sytuacji (w rozumieniu rozporządzenia nr 651/2014) w dniu 31 grudnia 2019 r.; może być ona przyznana przedsiębiorstwom, które nie znajdują się w trudnej sytuacji lub przedsiębiorstwom, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji w dniu 31 grudnia 2019 r., ale które później napotkały trudności lub znalazły się w trudnej sytuacji z powodu epidemii COVID-19.

Zgodnie zaś z art. 2 pkt 18 rozporządzenia nr 651/2014 „przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji” oznacza przedsiębiorstwo, wobec którego zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wskazanych w punktach od a do e. Zatem do uznania przedsiębiorstwa za będące w trudnej sytuacji wystarczy by spełniało jedną z przesłanek, określoną w tym przepisie. W przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością jedną z takich przesłanek jest fakt utraty w efekcie zakumulowanych strat ponad połowy kapitału wykazanego w sprawozdaniach finansowych.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca spółka oświadczyła we wniosku, że „wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wysokość niepokrytych strat spółki przewyższała 50% wysokości kapitału zarejestrowanego spółki” (wniosek z 6 maja 2020 r.), a następnie we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i w skardze wskazywała na nowelizację brzmienia Komunikatu Komisji i brak konieczności wykazywania sytuacji finansowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd wskazał, że w świetle powołanych przepisów wydawać by się zatem mogło, że organ prawidłowo odmówił spółce wnioskowanego zwolnienia, skoro ta we wniosku potwierdziła, iż znajdowała się (wg stanu na 31 grudnia 2019 r.) w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia nr 651/2014, tj. wysokość niepokrytych strat spółki przewyższała 50% wysokości kapitału zarejestrowanego. Sąd zwrócił jednakże uwagę, że organ nie uwzględnił, że na gruncie art. 31zp ust. 1 i art. 31zq ust. 3 ustawy COVID-19 wnioski o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek wraz z wymaganą dokumentacją rozliczeniową można było składać do 30 czerwca 2020 r. Wobec tego obowiązkiem organu było uwzględnienie stanu prawnego - w omawianym zakresie warunków uznania pomocy publicznej za dopuszczalną - na ostatni dzień do złożenia wniosku, tj. 30 czerwca 2020 r. Natomiast przed tą datą, w istotnym z punktu widzenia okoliczności tej sprawy zakresie, uległ zmianie Komunikat Komisji, do którego ustawodawca odsyła w art. 15zzzh ustawy COVID-19. Z mocą od 29 czerwca 2020 r. rozszerzono tymczasowe ramy środków pomocy państwa na wszystkie mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, nawet jeśli w dniu 31 grudnia 2019 r. zaliczałyby się one do kategorii przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, pod warunkiem że nie są objęte zbiorowym postępowaniem upadłościowym na podstawie prawa krajowego oraz że nie otrzymały pomocy na ratowanie (która nie została spłacona) ani pomocy na restrukturyzację (i nadal podlegają planowi restrukturyzacji) [pkt 1.6., 2.12. i 2.15. Komunikatu Komisji (UE) - Trzecie zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa, w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.Urz. UE.C.2020.218.3).].

Zdaniem Sądu organ powinien był zatem uwzględnić powołaną trzecią zmianę Komunikatu Komisji (UE), która z dniem 29 czerwca 2020 r., a więc na dzień przed upływem terminu na złożenie wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, rozszerzyła zakres dopuszczalnej pomocy publicznej pod pewnymi warunkami na przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Zawarte bowiem w art. 15zzzh ustawy COVID-19 odesłanie do ww. Komunikatu Komisji (UE) ma charakter dynamiczny w rozumieniu § 159 w zw. z § 158 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283,

ze zm.), co oznacza, że jest ono odesłaniem do obowiązujących unormowań w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego. Jeżeli bowiem intencją ustawodawcy byłoby zastosowanie w art. 15zzzh ustawy COVID-19 odesłania statycznego, tj. odesłania do innych przepisów jedynie w ich określonej wersji (zgodnie z § 160), to w przepisie odsyłającym (w tym wypadku - art. 15zzzh ustawy COVID-19) dodałby w nawiasie „w brzmieniu z dnia ...”, podając poza datą wejścia w życie przepisów, do których się odsyła, także oznaczenie dziennika urzędowego, w którym zostały ogłoszone te przepisy. Takiego zapisu zaś omawiane odesłanie nie zawiera.

2.2. DOTACJE OŚWIATOWE

W wyroku z 17 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 263/21 Sąd odstąpił od prezentowanego dotychczas w orzecznictwie poglądu, że wypłata dotacji stanowi wyłącznie czynność techniczną fizycznego przekazania środków finansowych, która nie podlega kognicji sądów administracyjnych, jako czynność z zakresu administracji publicznej. Za prawidłowe Sąd uznał podejście, że przedmiotowa wypłata jest finalnym rezultatem ustalenia wysokości dotacji dla konkretnego podmiotu, dokonanego na podstawie konkretnych regulacji prawnych, do stosowania których uprawniony jest organ administracji.

Sąd wskazał, że w art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 17 - dalej zwanej u.f.z.o.) jest literalnie mowa o czynnościach podejmowanych w celu przekazania dotacji, które zostały przez ustawodawcę określone m.in. w art. 34 ust. 1 u.f.z.o. Stąd wszystkie czynności podejmowane przez organ dotujący, który został wymieniony w przepisach art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a u.f.z.o., w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a u.f.z.o., stanowią czynności z zakresu administracji publicznej. W początkowej części przepisu ustawodawca przywołał bowiem przepisy, które wymieniają organy dotujące, a w drugiej części określające rodzaj dotacji. Przepis art. 47 u.f.z.o. nie zawiera zaś ograniczenia

Wojewódzki Sąd Administracyjny

czynności podejmowanych w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, które stanowią czynności z zakresu administracji publicznej. Obejmuje on zakresem desygnatów wszystkie określone w ustawie czynności, które podejmowane są w związku z ustaleniem wysokości i przekazaniem dotacji – dotacji, a nie czynności, wymienionych w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a u.f.z.o.

W uzasadnieniu wyroku zwrócono jednocześnie uwagę, że sąd administracyjny powołany został do sprawowania kontroli nad działalnością organów administracji publicznej, ale nie został przez ustawodawcę wyposażony w instrumenty uprawniające do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Poza niemającym w sprawie zastosowania przepisem art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd administracyjny nie prowadzi postępowania dowodowego i nie dokonuje ustaleń faktycznych. Jednym z podstawowych założeń kontroli sądownoadministracyjnej jest bowiem ocena działalności organów administracji publicznej. Ustaleń faktycznych dokonuje organ administracji publicznej w konkretnej sprawie, którą prowadzi z urzędu lub na wniosek strony. Jednak w przypadku czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. niezbędna jest także inicjatywa samej strony, ponieważ to ona powinna być z założenia najlepiej zorientowana, jakiej czynności domaga się od organu administracji publicznej, a której treść określona została w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Podlegające kontroli czynności z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to bowiem takie, które:

- wynikają z przepisu prawa powszechnie obowiązującego,
- stanowią wyraz realizacji przez organ administracji publicznej prawa,
- są podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
- nie są podejmowane w formie decyzji lub postanowienia,
- mają charakter publicznoprawny i wywołują określone skutki prawne,
- mają charakter indywidualny, dotyczą uprawnień lub obowiązków konkretnego podmiotu.

Dlatego Sąd przyjął, że to strona skarżąca, która domaga się uznania danej czynności organu za bezskuteczną, powinna wykazać w skardze, że dana czynność organu naruszyła prawo i w jaki sposób, czego skarżąca nie dopełniła. Wymóg ten wynika z przepisu art. 57 § 1 pkt 3 oraz art. 46 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Na dopuszczalność drogi sądowej przed sądem administracyjnym, w powołaniu na regulację art. 47 u.f.z.o. Sąd wskazał również w sprawie o sygn. akt III SA/GI 198/21.

Przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie była informacja udzielona przez Zarząd Powiatu o kwocie dotacji, jaką zainteresowany otrzyma na każdego ucznia w 2019 r.

Przywołując stan faktyczny sprawy oraz w oparciu o regulację art. 153 p.p.s.a. Sąd w wyroku z 2 sierpnia 2020 r. wskazał na wydane 16 czerwca 2020 r. sygn. akt I SA/GI 279/20 i I SA/GI 280/20 postanowienia o odrzuceniu skarg podmiotu będącego stroną skarżącą w sprawie o sygn. akt III SA/GI 198/21, wniesionych na uchwały Zarządu Powiatu w przedmiocie aktualizacji w 2019 r. kwoty dotacji przypadającej na jednego ucznia szkół niepublicznych. W postanowieniach tych WSA w Gliwicach stwierdził, że zaskarżona uchwała Zarządu Powiatu pełni jedynie funkcję informacyjną. „Informacja ta stanowi tylko o tym, jaka będzie miesięczna wysokość należnej dotacji dla jednego ucznia danego typu i rodzaju szkół niepublicznych działających na terenie Powiatu Będzińskiego. Dopiero sporządzone na mocy tej informacji, ewentualne zawiadomienie skierowane już bezpośrednio do samej skarżącej, o aktualizacji kwoty dotacji, stanowiłoby czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i podlegałoby kognicji sądu administracyjnego. Dopiero to zawiadomienie miałoby charakter zindywidualizowany i dotyczyłoby konkretnego uprawnienia skarżącej, tj. uprawnienia do otrzymania dotacji w określonej wysokości.”

Sąd podkreślił, że ustawodawca uczynił stabilność orzeczeń sądowych i ukształtowanych nimi stosunków prawnych wartością nadrzędną. Zauważył ponadto, że na gruncie rozpoznawanej sprawy z jednej strony zachodzi konieczność zapewnienia skarżącej prawa do sądu i poddania jego kontroli czynności polegającej na ograniczeniu prawa strony do otrzymania dotacji, z drugiej - że z uwagi na odrzucenie skarg strony na uchwały Zarządu Powiatu powołanymi postanowieniami WSA, jedynym aktem konkretyzującym uprawnienia strony zgodnie z poglądem wyrażonym w tych orzeczeniach jest właśnie zaskarżona czynność ustalenia kwoty dotacji, zawarta w zaskarżonym piśmie.

Sąd przyjął, że zaskarżone pismo, niebędące decyzją ani postanowieniem, mające charakter indywidualny, bo zawiadamiające konkretny podmiot (skarżącego) o wysokości kwot, jakich ten właśnie podmiot może się domagać od organu na finansowanie realizowanych przezeń zadań oświatowych, zostało sporządzone na podstawie przepisów prawa dotyczących dotacji oświatowych i w ramach jednostronnego działania organu wykonującego działania z zakresu administracji publicznej w zakresie oświaty. Stanowi zatem czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a więc podlega kognicji sądów administracyjnych.

Zdaniem Sądu, użyte w art. 47 u.f.z.o. sformułowania „czynności podejmowane w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji”, wskazują, że zakres nim objęty jest szeroki: obejmuje wszelkie działania podejmowane w toku procesu zakończonego wypłatą dotacji i w celu dokonania tej wypłaty, która z natury rzeczy musi być poprzedzona ustaleniem kwoty dotacji. Niewątpliwie informacja o kwocie, jaką zainteresowany otrzyma na każdego ucznia jest czynnością podjętą w celu wypłaty dotacji, bo dotacja ta jest iloczynem podanej stawki i ilości uczniów spełniających określone wymogi. Stanowi ona konkretyzację uprawnienia strony do żądania wypłaty dotacji w określonej wysokości.

2.3. ZWROT UTRACONYCH DOCHODÓW Z TYTUŁU ZWOLNIENIA Z PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Istota sporu w sprawie o sygn. akt III SA/GI 967/21 sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie czy organ zasadnie odmówił zaskarżoną decyzją Gminie zwrotu utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne za rok 2015.

Organ stwierdził bowiem, że nie ma podstaw prawnych do kwalifikowania objętego wnioskiem zbiornika „Bez nazwy” jako sztucznego zbiornika wodnego, albowiem w świetle poczynionych ustaleń nie jest to zbiornik wodny, lecz zbiornik wód popłucznych - osadnik.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wydany 4 października 2021 r. wyrok zapadł w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, w następstwie wyroku NSA z 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt I GSK 1797/18.

W powołaniu na regulację art. 190 p.p.s.a. i wykładnię prawa dokonaną w sprawie przez NSA, Sąd stwierdził zasadność skargi.

Sąd wskazał m.in., że posługując się w u.p.o.l. pojęciem sztuczny zbiornik wodny, ustawodawca nie definiuje go, ani nie odsyła do innego aktu, w którym taka definicja mogłaby się znaleźć. Uzasadnia to przyjęcie potocznego znaczenia tego pojęcia. Ustawodawca na gruncie u.p.o.l. wyraźnie odróżnia jeziora od sztucznych zbiorników wodnych. W konsekwencji zasadnicze znaczenie dla uznania konkretnego zbiornika wodnego za jezioro odgrywa kryterium sposobu powstania jego misy. O jeziorze może być mowa wówczas, gdy misa zbiornika wodnego powstała w sposób naturalny. Jeżeli natomiast jest ona wytworem działalności człowieka, w tym poprzez wydobycie kamienia, soli, żwiru, węgla itp., to mamy do czynienia ze zbiornikiem sztucznym (por. m.in. wyrok NSA z 12 lipca 2017 r., sygn. II FSK 1654, wyrok NSA z 25 września 2018 r., sygn. II FSK 693/18, wyrok WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2018r., sygn. I SA/GI 1380/17).

Zdaniem Sądu poczynione w sprawie ustalenia pozwoliły na jednoznaczne stwierdzenie pochodzenia misy zbiornika wodnego, co ma bezpośrednie przełożenie na możliwość zakwalifikowania go dla potrzeb opodatkowania. Sporne grunty oznaczone symbolem „Ws” (wody stojące) powstały w wyniku działalności gospodarczej. Sąd wskazał, że ustalając charakter zbiornika należy zbadać przeznaczenie i cel jego wybudowania. Powołując się na związane z tym dokumenty znajdujące się w aktach sprawy Sąd stwierdził, że organ bezzasadnie, a zarazem wyłącznie na użytek sprawy kwestionuje, że sporny zbiornik jest sztucznym zbiornikiem wodnym w rozumieniu ustawy podatkowej.

Wobec powyższego, w ocenie Sądu, w sprawie zaistniały przesłanki do zwolnienia od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8a u.p.o.l. Grunt stanowi własność Skarbu Państwa (nie ma przy tym znaczenia w czyim jest posiadaniu), zbiornik jest wytworem człowieka, znane jest pierwotne przeznaczenie tego zbiornika i obecne jego wykorzystywanie. Przedmiotowy zbiornik jest sztucznym akwenem powstałym w wyrobisku po wydobywaniu

piasku, obecnie wypełnionym wodami gruntowymi i opadowymi. Co więcej od 2012 r. jest dzierżawiony przez Stowarzyszenie Wędkarskie.

Sąd przywołał treść art. 7 ust. 6 i ust. 7 u.p.o.l. oraz wskazał na wydane w dniu 20 lipca 2006 r. przez Ministra Środowiska rozporządzenie w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, obowiązujące w dacie złożenia wniosku przez Gminę. Na tej podstawie Sąd wywiódł, że prawodawca przyznał gminom prawo do rekompensaty z tytułu utraconych dochodów, określił zasady postępowania i wskazał, z jakich środków prawo to będzie realizowane. W akcie wykonawczym wprowadził zasadę, że zwrot utraconych dochodów następuje na wniosek uprawnionej gminy złożony w określonym terminie, na określonym formularzu i przyznał wojewódzkiemu funduszowi kompetencje do sprawdzenia wniosku pod względem rachunkowym i formalnym oraz do pozostawienia go bez rozpatrzenia w sytuacjach określonych w § 2 ust. 7. Nakazał również wojewódzkiemu funduszowi przekazanie środków na rachunek gminy w określonym terminie (§ 3 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska).

2.4. ABONAMENT RADIOWO-TELEWIZYJNY

Wyrokiem z 27 lipca 2021 r. sygn. akt I SA/GI 600/21 Sąd oddalił skargę na postanowienie wierzyciela (Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A.) w sprawie zarzutów dotyczących nieistnienia obowiązku oraz braku wymagalności obowiązku, zgłoszonych przez zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym toczącym się w związku z nieuiszczaniem przez skarżącego opłat abonamentowych z tytułu zarejestrowanych odbiorników radiowo-telewizyjnych.

W stanie faktycznym sprawy argumentacja zobowiązanego koncentrowała się na problematyce misji publicznej jako celu, dla którego nałożono na użytkowników odbiorników RTV obowiązek abonamentowy, a którego - w ocenie autora skargi - media publiczne aktualnie nie realizują. W konsekwencji skarżący stanął na stanowisku, iż obowiązek stwierdzony w tytule wykonawczym nie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

istnieje, względnie nie jest wymagalny, co czyni zasadnym odmowę spełnienia świadczenia. Wierzyciel takiej interpretacji nie zaaprobował, uznając, że obowiązek abonamentowy spoczywa *ex lege* na zobowiązanym w związku z faktem rejestracji odbiornika, a ocena działalności publicznej radiofonii i telewizji pozostaje w tym kontekście bez znaczenia.

Istota problemu, zdaniem Sądu, sprowadzała się zatem do rozstrzygnięcia, czy i ewentualnie jaki wpływ na istnienie lub wymagalność obowiązku dochodzonego w kontrolowanym postępowaniu egzekucyjnym ma sformułowany w art. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1204, ze zm. - dalej zwanej ustawą abonamentową) cel poboru opłaty, a także na ile wiążąca z perspektywy obowiązku abonamentowego pozostaje ocena realizacji tego celu przez media publiczne, wyrażona przez podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty.

W pierwszej kolejności Sąd wskazał na prawny charakter opłaty abonamentowej, przywołując przy tym treść art. 84 i 217 Konstytucji RP oraz wskazując na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyroki: z 9 września 2004 r. sygn. akt K 2/03 i z 16 marca 2010 r. sygn. akt K 24/08). Następnie Sąd odwołał się do przepisów kształtujących analizowaną opłatę, w tym do art. 2, art. 4 oraz art. 5 ustawy abonamentowej. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że dokonanie skutecznego wyrejestrowania, zgłoszenie uprawnień do zwolnienia bądź też wystąpienie przesłanki zwolnienia z mocy ustawy pozwala podmiotowi zobowiązanemu uwolnić się od obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej.

W stanie faktycznym sprawy kwestią bezsporną pozostawała rejestracja przez zobowiązanego odbiornika RTV, jak również nadanie mu indywidualnego numeru identyfikacyjnego. Nie budziło zatem w ocenie Sądu wątpliwości, iż obowiązek uiszczenia opłaty abonamentowej powstał w stosunku do skarżącego, który zresztą przed okresem, którego dotyczy tytuł wykonawczy, regulował należności z tego tytułu. Nadto z ustalonego stanu faktycznego nie wynikało, aby zobowiązany podejmował czynności związane z wyrejestrowaniem posiadanego odbiornika czy też zgłoszeniem uprawnień do zwolnienia z opłaty abonamentowej. Nie uzyskał również takiego zwolnienia z mocy prawa.

Sąd nie zaaprobował argumentacji skarżącego odwołującej się do nierealizowania przez media publiczne celu, na potrzeby którego ustawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny

abonamentowa została ustanowiona - co uzasadniać miało zaprzestanie uiszczania opłat za używanie zarejestrowanego odbiornika RTV.

Sąd przywołując treść art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. z 2020 r. poz. 805, ze zm.) wskazał, że pojęcie „misji publicznej” zostało przez prawodawcę zdefiniowane w sposób ogólny. Sąd odwołał się również do stanowiska doktryny, podając m.in., że spełnianie wymogów jakościowych, formułowanych w stosunku do działalności mediów publicznych, leży w interesie publicznym, zaś zapewnienie realizacji przez media publiczne misji publicznej jest zadaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (por. E. Duda-Staworko, Komentarz do art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji, [w:] Niewęglowski Adrian (red.), Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, 2021). To właśnie ten organ, zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Nadzór nad realizacją misji publicznej sprawowany jest przez KRRiT za pomocą takich środków nadzorczych, jak procedura składania przez nadawców publicznych sprawozdań z realizacji misji publicznej, wraz z możliwością odmowy jego przyjęcia przez organ (art. 31b ust. 3-4), jak również możliwość kierowania do jednostek publicznej radiofonii i telewizji zaleceń dotyczących jej działalności oraz poleceń podjęcia określonych działań naprawczych. Nadzorczą rolę KRRiT w zakresie wykonywania celu, na potrzeby którego ustanowiono opłatę abonamentową, została uwydatniona również w przywoływanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r.

Wnosząc *a contrario*, Sąd wskazał, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje po stronie abonenta kompetencji do dokonywania wiążących ocen w zakresie prawidłowości realizacji przez publiczną radiofonie i telewizję misji publicznej. Opłaty abonamentowe ponoszone przez posiadaczy odbiorników telewizyjnych w całej Polsce wiążą się ściśle z posiadaniem odbiorników telewizyjnych, a nie z korzystaniem z usług konkretnej telewizji. Sąd podzielił stanowisko WSA w Warszawie zaprezentowane w wyroku z 30 sierpnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 2437/06, z którego wynika, że omawiane opłaty są świadczeniem przymusowym i bezzwrotnym o charakterze publicznoprawnym, a pogląd, że nie stanowią wynagrodzenia za świadczone usługi, jest dopuszczalny. Dla obowiązku ponoszenia opłat abonamentowych nie

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ma znaczenia, czy podmiot je ponoszący zamierza korzystać, czy też korzysta bądź nie z programów rozpowszechnianych przez publiczną radiofonię i telewizję. Z uwagi na brak ekwiwalentności i wzajemności między płaceniem abonamentu a wykonywanymi przez media publiczne usługami, abonent nie ma wpływu, jaki rodzaj usługi dostanie.

W wyroku z 25 listopada 2021 r., o sygn. akt I SA/GI 268/21 Sąd rozważał zagadnienie rozkładu ciężaru dowodzenia w zakresie zarzutu nieistnienia obowiązku uiszczenia abonamentu radiowo-telewizyjnego, wobec twierdzenia zobowiązanego, że jego podpis na wniosku o rejestrację odbiornika został podrobiony. Zobowiązany (skarżący) podnosząc sfałszowanie podpisu na wskazanym przez wierzyciela wniosku o rejestrację, wystąpił do prokuratury o wszczęcie postępowania karnego w tej sprawie, lecz dochodzenie o przestępstwo z art. 270 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm. – dalej: Kodeks karny) zostało umorzone. Przesłanką umorzenia było przedawnienie karalności czynu. Zdaniem pełnomocnika skarżącego to na wierzycielu (Dyrektorze Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A.) jako organie administracji publicznej ciążył obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego, co do autentyczności podpisu zobowiązanego na wniosku o rejestrację odbiornika RTV. Z kolei zdaniem wierzyciela to zobowiązany powinien przedstawić dowody na to, że egzekwowany obowiązek nie istnieje, skoro podniósł taki zarzut; co oznacza, że to zobowiązany powinien wykazać fałszerstwo swojego podpisu. Dodatkowo wierzyciel wskazał, iż specyfika postępowania egzekucyjnego powoduje, że nie ma w nim miejsca na prowadzenie postępowania dowodowego, w tym np. powoływania przez wierzyciela lub organ egzekucyjny biegłego grafologa.

Sąd stwierdził, że stanowisko wierzyciela nie jest prawidłowe. Doprowadziło do zaniechania przeprowadzenia pełnego postępowania wyjaśniającego, a tym samym naruszenia art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm. – dalej: u.p.e.a.)

Sąd przypomniał, że stosownie do art. 2 ust. 1 i 3 ustawy abonamentowej za używanie odbiorników RTV pobiera się opłaty abonamentowe, przy czym

Wojewódzki Sąd Administracyjny

powstanie obowiązku uiszczenia opłaty wiąże się z dokonaniem rejestracji odbiornika. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne podlegają, dla celów pobierania opłat abonamentowych za ich używanie, zarejestrowaniu w placówkach pocztowych operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Po zarejestrowaniu odbiornika RTV uiszczenie opłaty abonamentowej jest więc obowiązkiem, który wynika z mocy samego prawa, a dla jego realizacji nie jest konieczna konkretyzacja w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., K 24/08, OTK-A z 2010 r. Nr 3, poz. 22, część VI, pkt 3.3.4. uzasadnienia).

Sąd wskazał, że w tej sytuacji, to wierzyciel powinien dla potwierdzenia faktów, na których opiera swoje rozstrzygnięcie, wskazać dokumenty świadczące bezpośrednio o rejestracji przez skarżącego odbiornika RTV lub choćby pośrednio o dokonaniu tej czynności. Obowiązkiem wierzyciela (Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A.) jest bowiem wykazanie, że dany odbiornik RTV został zarejestrowany, co stanowi zasadniczą podstawę do żądania uiszczenia przez jego posiadacza opłaty. Dopiero jeśli wierzyciel wykaże, że dokonano rejestracji odbiornika RTV – i to skutecznie w sensie prawnym, to abonent podnoszący nieistnienie obowiązku uiszczania opłat powinien z kolei udowodnić wyrejestrowanie tegoż odbiornika, czy ewentualnie inną okoliczność znoszącą powstały uprzednio obowiązek. Tak więc argument wierzyciela, że to skarżący podnosząc zarzut nieistnienia obowiązku jest zobowiązany udowodnić owo nieistnienie, nie może być generalizowany. Zdaniem Sądu ten argument wymaga niuansowania. Owszem, w niektórych przypadkach rozpoznawania zarzutu nieistnienia obowiązku, a nawet w większości z nich, byłoby to twierdzenie trafne – np. jeśli zobowiązany twierdziłby, że obowiązek uiszczania opłat nie istnieje ponieważ dokonał wyrejestrowania odbiornika. Jednak omawiane teraz twierdzenie wierzyciela jest błędne, jeśli chodzi o wykazanie okoliczności kreującej powstanie egzekwowanego obowiązku. Obowiązek uiszczania opłat abonamentowych powstaje w związku z zarejestrowaniem odbiornika i wykazanie powstania tegoż obowiązku należy do procesowych zadań wierzyciela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

W ramach tego procesowego zadania wierzyciela mieści się także wykazanie, że dowód w postaci wniosku o rejestrację odbiornika RTV został podpisany przez zobowiązanego, albo przez osobę działającą w jego imieniu (np. przedstawiciela ustawowego, czy pełnomocnika, w tym, o którym mowa w art. 33 § 4 k.p.a.). Ma to szczególne znaczenie, jeśli - tak jak w tej sprawie - zobowiązany kwestionuje autentyczność swojego podpisu twierdząc, że podpis ten został podrobiony. Zdaniem Sądu wykazanie autentyczności tego podpisu mieści się w granicach dowodzenia przez wierzyciela powstania obowiązku uiszczania opłat. Złożenie wniosku o rejestrację odbiornika RTV przez inną osobę aniżeli zobowiązany i podrobienie podpisu na tymże wniosku wbrew jego woli, nie mogło przecież prowadzić do powstania obowiązku uiszczania opłat abonamentowych przez zobowiązanego.

W ocenie Sądu za takim stanowiskiem co do rozkładu ciężaru dowodzenia w spornej kwestii przemawiają także argumenty pragmatyczne, które należy uwzględnić w ramach wykładni funkcjonalnej art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. w kontekście art. 2 ust. 1 i 3 ustawy abonamentowej. Otóż, zaaprobowanie koncepcji wierzyciela prowadziłby do powstania sytuacji, że ciężar udowodnienia fałszerstwa podpisu zobowiązanego spoczywałby na zobowiązanym, a jednocześnie zobowiązany nie miałby skutecznego instrumentu na udowodnienie swoich racji. W sytuacji jak w tej sprawie, złożenie przez zobowiązanego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa nie pozwoliło na zweryfikowanie jego twierdzeń co do braku autentyczności podpisu. Prokurator wobec upływu terminu przedawnienia ścigania przestępstwa podrobienia dokumentu (art. 270 § 1 Kodeksu karnego), a tym samym zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej z art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. umorzył dochodzenie. Przedawnienie karalności (art. 17 § 1 pkt 6) stanowi bowiem bezwzględną przeszkodę dla prowadzenia postępowania karnego (J. Grajewski, S. Steinborn [w:] Komentarz aktualizowany do art. 1-424 Kodeksu postępowania karnego, red. L. K. Paprzycki, LEX/el. 2015, art. 17).

Sąd zauważył, że wierzyciel przeniósł obowiązek udowodnienia fałszerstwa na zobowiązanego, ale symptomatyczne jest to, że nie wskazał instrumentów (poza złożeniem zawiadomienia do prokuratury - co wszak zobowiązany uczynił), przy pomocy których zobowiązany miałby to realnie i

skutecznie uczynić. Wobec tego, jak się wydaje, jedyną drogą na wykazanie przez zobowiązanego swoich racji pozostawałoby zwrócenie się przez niego do "prywatnego" biegłego grafologa. Problem jednak w tym, że miarodajne wypowiedzenie się biegłego grafologa co do autentyczności podpisu wymaga dysponowania przez biegłego oryginałem dokumentu, na którym ów kwestionowany podpis został złożony, a więc wniosku o rejestrację odbiornika z 14 kwietnia 2001 r. Ten dokument jest zaś w dyspozycji wierzyciela a nie zobowiązanego. Badanie pisma na kserokopii dokumentu wyklucza przecież uwzględnienie wszystkich zmiennych, jak np. naciskowości pisma (por. T. Hanausek, Kryminalistyka, Zakamycze 2005, s. 182-183; W. Gutekunst, Kryminalistyka, Warszawa 1974, s. 516). Trudno sobie wyobrazić, aby Poczta Polska S.A. wydała ze swoich zasobów ten dokument zobowiązanemu, a nawet "prywatnemu" biegłemu. Zatem proponowane przez wierzyciela rozumienie rozkładu ciężaru dowodzenia co do tego, czy podpis zobowiązanego został sfalszowany zakłada na niego swoistą pułapkę. Zobowiązany musiałby bowiem wykazać kluczową dla sprawy okoliczność, a jednocześnie nie miałby narzędzi prawnych aby to uczynić. W konsekwencji takie rozumienie reguł dowodzenia opartych o regulacje ustawy o opłatach abonamentowych a także art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. doprowadziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, tworzącej podstawy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 22–23). Przepisy prawa należy bowiem nie tylko stanowić, ale też stosować, aby nie stawały się swoistą pułapką dla obywatela (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r., K 52/16, OTK-A 2018/28, pkt III.3.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29, pkt 9).

W dalszej kolejności Sąd stwierdził, że w realiach tego rodzaju sprawy jak niniejsza nie była też trafna argumentacja wierzyciela, iż w kontrolowanym postępowaniu nie posiadał podstaw do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego grafologa na okoliczność autentyczności złożonego na wniosku o rejestrację podpisu zobowiązanego, gdyż ramach postępowania egzekucyjnego organ nie prowadzi postępowania wyjaśniającego w takim zakresie, w jakim czyni

Wojewódzki Sąd Administracyjny

to w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Zdaniem Sądu tego typu twierdzenie także wymaga niuansowania. Owszem, zasadniczo jest tak, jak wierzyciel wskazał, czyli w postępowaniu egzekucyjnym nie prowadzi się postępowania dowodowego, takiego jak w postępowaniu zakończonym aktem administracyjnym, a w szczególności decyzją administracyjną. Właściwym forum dla przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego jest właśnie owo postępowanie administracyjne, w którym akt, czy (szczególnie) decyzja, zostały wydane. Często jest to postępowanie przeprowadzane przez organy dwóch instancji, a następnie rzetelność tego postępowania jest jeszcze weryfikowana przez sąd administracyjny. Jednak w tym przypadku należy dostrzec, że przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego nie tylko, że nie było prowadzone dwuinstancyjne postępowanie jurysdykcyjne zakończone wydaniem decyzji, to nie można mówić o jakimkolwiek postępowaniu, nawet niesformalizowanym, czy szcątkowym, w którym zobowiązany miałby możliwość, czy szansę na wykazanie, a nawet zademonstrowanie, że jego podpis na wniosku o rejestrację odbiornika został podrobiony. Uznanie przez wierzyciela, że ziszczyły się przesłanki powstania obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej (czyli, że dana osoba zarejestrowała odbiornik RTV) prowadzi od razu do wystawienia tytułu wykonawczego w razie nieuiszczenia abonamentu. Regulacje ustawy o opłatach abonamentowych stanowią bowiem, że po zarejestrowaniu odbiornika RTV obowiązek uiszczenia abonamentu wynika z mocy samego prawa, a dla jego realizacji nie jest konieczna konkretyzacja w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Zatem to dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, szczególnie w ramach rozpoznawania zarzutów, twierdzenie wierzyciela o powstaniu egzekwowanego obowiązku i zasadność wystawienia tytułu wykonawczego mogą i powinny być wyjaśnione. Wcześniej drogi prawnej nie ma. Sąd uznał więc, że w sprawach tego rodzaju (gdy obowiązek powstaje z mocy prawa), organ egzekucyjny czy wierzyciel, mają obowiązek - przy uwzględnieniu zasad postępowania dowodowego określonego w k.p.a., które w myśl art. 18 u.p.e.a. mają „odpowiednie” zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym - wyjaśnienia podnoszonych zarzutów i wykazania (udowodnienia), że egzekwowany obowiązek powstał.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Finalnie Sąd stwierdził, że zaskarżone postanowienie nie może się ostać, skoro:

- a) wierzyciel nie przedstawił na okoliczność powstania obowiązku uiszczenia opłat abonamentowych żadnego innego dowodu poza wnioskiem o rejestrację odbiornika RTV, na którym autentyczność podpisu jest podważana,
- b) kluczowy dla rozstrzygnięcia fakt w postaci zarejestrowania przez skarżącego (ewentualnie przez inną osobę lecz w imieniu i na rzecz zobowiązanego) odbiornika RTV, nie został do tej pory dostatecznie zweryfikowany w jakimkolwiek postępowaniu,
- c) zobowiązany nie ma innych skutecznych środków prawnych do wykazania swych racji poza złożeniem zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym oraz zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa podrobienia jego podpisu,
- d) prokurator po złożeniu przez zobowiązanego zawiadomienia umorzył w tej sprawie dochodzenie wobec przedawnienia ścigania czynu z art. 270 § 1 Kodeksu karnego.

ROZDZIAŁ 3

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ

ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Przedmiotem uchwały podlegającej kontroli sądowej w sprawie o sygn. akt III SA/GI 143/20, była odmowa wyrażenia zgody na odwołanie radnego ze stanowiska dyrektora Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego.

Wydanie wyroku z 6 maja 2021 r. miało miejsce po wcześniejszym wyroku Sądu z 26 maja 2020 r. sygn. akt III SA/GI 196/20, uchylającym rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność ww. uchwały. Nadto, NSA wyrokiem z 18 grudnia 2020 r. oddalił skargę kasacyjną organu nadzoru, dzieląc stanowisko wyrażone przez Sąd w wyroku z 26 maja 2020 r. odnośnie do legalności przedmiotowej uchwały.

Powołując się na regulację art. 170 p.p.s.a. Sąd stwierdził, że wykładnia art. 25 ust. 2 u.s.g. dokonana przez NSA w wyroku z 18 grudnia 2020 r. oraz ocena poprawności i legalności zaskarżonej uchwały, nie mogą być zignorowane przez Sąd rozpoznający obecną sprawę. Wręcz jest on związany sentencją i uzasadnieniem wyroku WSA, oddalającego skargę oraz sentencją i uzasadnieniem wyroku NSA, uznającym zarzuty skargi kasacyjnej za niezasadne. Tym samym, zdaniem Sądu, należało podzielić stanowisko WSA w Gliwicach wyrażone w wyroku z 26 maja 2020 r. Wbrew twierdzeniom skarżącego, Rada Miejska dokonała należytej oceny przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z radnym, czemu dano wyraz w obszernym uzasadnieniu zakwestionowanej uchwały. Sąd wskazał, że we wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy przywołano stwierdzone w wyniku kontroli uchybienia, ukaranie mandatem, załączono wnioski z audytu. Oceniając tak sformułowane zarzuty Rada Miejska odniosła się do nich, wskazując, że nie dotyczą sytuacji oczywistych i jednoznacznych, lecz przede wszystkim spraw z zakresu naruszeń ustawy dotyczących zamówień publicznych. Brak jest przy tym jakiegokolwiek orzeczenia organu uprawnionego do rozstrzygania tej materii (np. Rzecznika Finansów Publicznych) potwierdzającego zaistnienie uchybień wskazanych we wnioskach pokontrolnych

Wojewódzki Sąd Administracyjny

lub we wnioskach z audytu. Nadto, nie przedstawiono Radzie wyjaśnień złożonych przez radnego w toku postępowania kontrolnego, nie podano czy złożył on zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. Sąd zauważył również, że wystąpienie pokontrolne jedynie w części zamówień publicznych było ocenione negatywnie, natomiast ocena w zakresie kontroli wybranych dotacji celowych była pozytywna. Ponadto nie przedstawiono skarg związków zawodowych, potwierdzających rzekomy zarzut braku odpowiedniej współpracy ze stroną społeczną. Tymczasem Rada Miejska w uchwale podała, że motywami pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym muszą być szczegółowo badane, ponieważ od tych ustaleń zależy stanowisko Rady w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Uchwała taka nie może być podjęta w sposób abstrahujący od motywów podanych przez pracodawcę, jak również powinna być uzasadniona obiektywnie weryfikowalnymi argumentami oraz mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy.

Wyrokiem z 8 lipca 2021 r. sygn. akt III SA/GI 345/21 Sąd uwzględnił skargę jednostki samorządu terytorialnego wniesioną na akt nadzoru w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z miejskich siłowni plenerowych (dalej zwanego Regulaminem) .

Podniesione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym zarzuty pod adresem Regulaminu dotyczyły:

- a) powtórzenia w jego treści regulacji aktów wyższego rzędu, a tym samym przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego;
- b) naruszenia zasad prawidłowej legislacji;
- c) modyfikacji regulacji ustawowej;
- d) zamieszczenia w treści uchwały zdań niemających charakteru normotwórczego.

Badając zgodność z prawem postanowień Regulaminu dotyczących zakazu spożywania napojów alkoholowych, palenia papierosów, używania otwartego ognia, wnoszenia w pobliże siłowni pojemników do rozpylania gazów, substancji żrących, łatwopalnych, materiałów niebezpiecznych i innych substancji niebezpiecznych, zaśmiecania i zanieczyszczania terenów siłowni, niszczenia

Wojewódzki Sąd Administracyjny

elementów małej architektury, roślinności, prowadzenia działalności handlowej, umieszczania reklam, ogłoszeń, napisów i tablic bez zgody zarządcy, Sąd uznał, że po części regulacje te stanowią powtórzenie regulacji ustawowej. W ocenie Sądu jednak samo powtórzenie tych regulacji w takiej formie jak w Regulaminie, nie stanowi naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Miasta. Jeżeli dany akt prawa miejscowego ma regulować zasady korzystania z gminnego obiektu lub urządzenia, to wprowadzenie powyższych zakazów mieści się w zakresie kompetencji przyznanej radzie miasta.

Odnosząc się do zarzutu, że zakaz spożywania alkoholu mógł zostać ustanowiony wyłącznie na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.) Sąd wskazał, że zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym, a takim jest teren siłowni, wynika z art. 14 ust. 2a tej ustawy. Przepis Regulaminu zaś stanowi wyłącznie powtórzenie tego zakazu, a nie jego wprowadzenie czy modyfikację. Jednocześnie stanowi ważną wskazówkę dla osób korzystających z siłowni co do charakteru tego miejsca, jako służącego rekreacji, przeznaczonego do wypoczynku bez spożywania alkoholu. Podobnie Sąd ocenił zakaz palenia papierosów. Wprowadzenie tej regulacji, w ocenie Sądu, ma na celu przypomnienie o zakazie wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2182, ze zm.) i jako taki nie stanowi rażącego naruszenia prawa skutkującego koniecznością wyeliminowania uchwały z porządku prawnego gminy.

Według Sądu nie stanowi również naruszenia prawa jedynie częściowe powtórzenie regulacji wynikających z Kodeksu wykroczeń dotyczącej zakazu działalności handlowej czy umieszczania reklam. Poszczególne postanowienia Regulaminu odnoszące się do wykroczeń nie stanowią ani pełnego powtórzenia normy kodeksowej, ani też jej nie zmieniają, ani nie wypaczają. Regulamin w tym zakresie realizuje funkcję przypominającą o obowiązkach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Regulamin nie powtarza treści przepisu ustawy, lecz przypomina o obowiązkach i zakazach zeń wynikających. W ocenie Sądu takie przypomnienie nie wpłynie na wykładnię przepisu ustawy w żaden sposób. Regulamin stanowi

Wojewódzki Sąd Administracyjny

jedynie przypomnienie normy sankcjonowanej. Norma sankcjonowana i sankcjonująca zawarte w Kodeksie wykroczeń nie doznają żadnego uszczerbku poprzez wprowadzenie zakwestionowanego przez Wojewodę postanowienia regulaminu. Regulamin nie wprowadza sankcji za naruszenie jego postanowień, a tym samym naruszenie przepisu Kodeksu wykroczeń.

Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, że zebranie wszystkich reguł korzystania z siłowni w jednym miejscu oraz udostępnienie Regulaminu przy obiekcie pozwoli wszystkim korzystającym na zapoznanie się ze szczegółowymi regułami korzystania z obiektu, przypominając jednocześnie o zakazach wynikających z przepisów rangi ustawowej. Przypomnienie tych zakazów jest również istotne z punktu widzenia charakteru miejsca, jakim jest siłownia i urządzenia na niej się znajdujące oraz ich budowa techniczna. Skoro palenie ognia może naruszyć strukturę urządzeń tam zlokalizowanych i jednocześnie doprowadzić do ich nieodwracalnego uszkodzenia, to powtórzenie wymienionych zakazów wydaje się dodatkowo uzasadnione celem zachowania struktury urządzeń i ich prawidłowego funkcjonowania. Poza tym korzystającymi z siłowni mogą być osoby nieznające przepisów Kodeksu wykroczeń, zatem przypomnienie o obowiązujących zakazach w Regulaminie jest konieczne.

W ocenie Sądu Regulamin nie modyfikuje także wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego zasad odpowiedzialności zarządcy obiektu za szkody, ani jej nie ogranicza. Nie stanowi podstawy do wyłączenia odpowiedzialności zarządcy obiektu, o ile spełnione zostaną warunki zaistnienia tejże odpowiedzialności. Również postanowienia dotyczące należytej pieczy nad dziećmi jedynie konkretyzują zasady bezpiecznego korzystania z obiektu i mieszczą się w delegacji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Odnosząc się do kolejnego punktu Regulaminu stanowiącego, że naruszenie Regulaminu może stanowić podstawę do egzekwowania jak za naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego, Sąd stwierdził, że nie jest to regulacja w sposób istotny naruszająca prawo, gdyż zebranie w Regulaminie zakazów wynikających z przepisów Kodeksu wykroczeń skutkowało odwołaniem się do przepisów o naruszeniu porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Jako nieistotne uchybienia Sąd ocenił zawarte w Regulaminie regulacje o charakterze nienormatywnym wskazujące na własność Miasta oraz stanowiące,

że siłownie są elementem architektury, są przeznaczone do rekreacji. Sąd wskazał, że Regulamin jako akt prawa miejscowego podlega publikacji i jeżeli dodatkowo zostanie umieszczony na stosownej tablicy przy siłowni, to zawarcie takich postanowień jedynie posłuży wykazaniu związku pomiędzy obiektem a jego właścicielem. Każda osoba czytająca Regulamin nie będzie miała wątpliwości co do adresata ewentualnych uwag i zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania obiektu. Z tymi postanowieniami Regulaminu powiązane zostają i te dotyczące określenia zarządcy siłowni, nałożenia na tego zarządcę obowiązku kontroli stanu technicznego obiektu oraz wskazaniem komu należy zgłaszać uwagi dotyczące korzystania z obiektu. Jakkolwiek postanowienia te wymykają się spod rozumienia Regulaminu korzystania z obiektu, to jednak po pierwsze – ich zamieszczenie nie stanowi rażącego naruszenia prawa, a po drugie – czyni Regulamin aktem kompletnym.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu prasowego w Rzeczpospolitej z dnia 17 sierpnia 2021r., str. A12.

Analogiczne stanowisko Sąd zajął w wyroku z 22 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 291/21, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie regulaminu korzystania z tężni solankowej.

Wyrokiem z 4 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 402/21 Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U. z 2020r. poz. 326, ze zm. – dalej zwanej ustawą o opiece).

W ocenie Sądu zawarte w uchwale regulacje dotyczące: uzależnienia wysokości dotacji od dochodu brutto na członka rodziny oraz od wniesienia przez rodzica opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w placówce, określenia terminu składania wniosku o dotację oraz wzorów wniosku o udzielenie dotacji i sprawozdania z jej wykorzystania - mieszczą się w ramach delegacji ustawowej, określonej w art. 60 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o opiece.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd zwrócił uwagę, że podjęcie uchwały na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o opiece jest fakultatywne, na co wskazuje sformułowanie zawarte w ust. 1 tego przepisu: „mogą otrzymać”. Udzielanie takiej dotacji, nie jest więc obowiązkiem, ale uprawnieniem gminy. W związku z tą fakultatywnością gmina postanawiając, że dotacje będą udzielane, nie jest ograniczona co do określenia kwoty dotacji. Przepis ten bowiem nie zawiera w tym względzie żadnych postanowień wskazując jedynie, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego.

Wnosząc *a maiori ad minus*, Sąd wskazał, że skoro w ramach przewidzianego w tym przepisie upoważnienia rada gminy może postanowić, czy w ogóle dotacji takich będzie udzielać, to tym bardziej ma uprawnienie do zróżnicowania ich wysokości, byleby tylko zróżnicowanie to opierało się na obiektywnych kryteriach.

Za dopuszczalne uznał Sąd powiązanie wysokości uiszczanej opłaty z wysokością dotacji. Jest ona wyższa w przypadku wyższej opłaty wnoszonej przez rodziców lub opiekunów, co pozwala zmniejszyć obciążenie w przypadku opłat wyjściowo wyższych, kiedy mogłyby one dla niektórych rodzin stanowić barierę w posłaniu dziecka do żłobka. Przyjęte w uchwale Rady Gminy rozwiązanie przeciwdziała powstaniu takiej bariery.

Odwołując się ponownie do wniosku *a maiori ad minus* Sąd wskazał, że skoro rada gminy może w ogóle nie podjąć uchwały w przedmiocie przyznania dotacji podmiotom prowadzącym żłobki lub kluby dziecięce, to tym bardziej zachowuje swobodę odnośnie do zasad, jakimi będzie się rządzić ich ustalanie i rozliczanie, byleby tylko respektowały one zasady konstytucyjne np. równość wobec prawa, niedyskryminacyjny charakter itd. Zdaniem Sądu ten wymóg został w odniesieniu do przedmiotowej uchwały zachowany.

Sąd nie podzielił poglądu organu nadzoru, zgodnie z którym art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nie daje podstaw do wprowadzenia regulacji dotyczącej terminu składania wniosku o dotację i określenie wzorów: wniosku o udzielenie dotacji i sprawozdania z jej wykorzystania. Wskazał, że powołany przepis upoważnia radę gminy do określenia zasad ustalania i rozliczania dotacji, a określenie terminu złożenia wniosku mieści się w pojęciu ww. zasad. W omawianym zakresie gmina nie działa bowiem z urzędu, lecz na wniosek, zatem jego złożenie warunkuje

ustalenie dotacji dla konkretnego podmiotu i jest zasadą jej ustalenia. Zawarcie w tym dokumencie określonych w nim informacji jest celowe także i z tego powodu, że służy zgromadzeniu przez jednostkę samorządu takich danych, które następnie zostaną przeniesione do umowy. Także określenie granicznego terminu złożenia wniosku z jednej strony nie stoi w sprzeczności z żadnym konkretnym przepisem prawa (co mogłoby wskazywać na istotne naruszenie prawa), z drugiej jest uzasadnione koniecznością zaplanowania przez gminę wydatków budżetowych na właściwym poziomie.

Zdaniem Sądu również ustalenie wzoru sprawozdania z wykorzystania dotacji mieści się w ustawowym pojęciu „zasad rozliczania dotacji”. Jest to pożądane nie tylko z punktu widzenia podmiotu dotującego, który w jednym dokumencie otrzymuje komplet informacji koniecznych do rozliczenia dotacji, ale jest to także celowe z punktu widzenia podmiotów dotowanych, bo ujednoczenie dokumentu sprawozdania w stosunku do wszystkich podmiotów otrzymujących dotację gwarantuje, że będą one rozliczane na tych samych zasadach.

W wyroku z 17 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/GI 244/21 Sąd zawarł następującą tezę: „Istota, wskazanej w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, opłaty za postój w strefie płatnego parkowania sprowadza się do tego, że stanowi ona swoisty ekwiwalent za możliwość postoju w tej strefie przez czas zadeklarowany przez osobę uiszczającą tę opłatę; bez konieczności uiszczenia wyższej opłaty dodatkowej, a jedynie za zapłatą niższych stawek podstawowych określonych przez Radę gminy. Skoro to osoba uiszczająca opłatę deklaruje czas parkowania, a zatem określa ramy czasowe możliwości parkowania według stawek podstawowych, to tym samym decyduje o wysokości należnej opłaty. Opłata uiszczona w wysokości, będącej prostą pochodną deklaracji osoby uiszczającej opłatę z samej zasady nie stanie się nigdy opłatą nienależną. Opłata ta „należy się” bowiem w takiej wysokości, w jakiej zadeklarowany został czas parkowania, przy uwzględnieniu stawek określonych przez Radę gminy. Zakończenie parkowania przed upływem zadeklarowanego czasu parkowania nie czyni uiszczonej opłaty za postój nienależną, gdyż pomimo wcześniejszego zakończenia parkowania w dalszym ciągu, aż do czasu upływu

zadeklarowanego czasu, parkowanie jest możliwe, bez powstania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej”.

Przedmiot zaskarżenia w sprawie stanowiła uchwała nr XXII/551/20 Rady Miasta zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze tego miasta.

Oddalając skargę Sąd nie stwierdził zasadności m.in. zarzutu odnoszącego się do § 3 ust. 3 załącznika do powyższej uchwały, stanowiącego, że kwota opłaty za niewykorzystany czas postoju nie podlega zwrotowi.

Sąd wskazał, że kwestia zwrotu opłaty za niewykorzystany czas postoju nie została uregulowana w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., dalej zwanej - u.d.p.). Mieści się jednak w pojęciu zasad uiszczania opłaty za czas postoju. Do zasad pobierania tej opłaty zaliczyć bowiem należy regułę stanowiącą, czy uiszczona opłata za parkowanie ma charakter zwrotny, w określonych według tej reguły sytuacjach, czy też ma charakter bezzwrotny. Z kolei zasady pobierania opłat mieszczą się w pojęciu sposobu ich pobierania. Skoro zatem przepisy art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p. wyposażyły radę gminy w kompetencje dotyczące określenia sposobu pobierania opłat, to w ramach tej kompetencji rada gminy może ustalić czy, a jeżeli tak, to jakich sytuacjach uiszczona opłata za niewykorzystany czas postoju podlega zwrotowi.

Sąd zgodził się ze skarżącym, że zgodnie z art. 2 § 2 o.p., jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III o.p. stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy. Jednak brak jest podstaw do tego, aby zagadnienie zwrotu opłaty za niewykorzystany czas postoju rozważać w kategoriach nadpłaty w rozumieniu art. 72 § 1 o.p.

Stawiając wskazaną na wstępie tezę Sąd zauważył również, że na gruncie art. 72 § 1 o.p. nadpłata opłaty za parkowanie mogłaby zaistnieć tylko wtedy, gdyby została ona zapłacona lub pobrana pomimo braku deklaracji postoju w strefie płatnego parkowania. Zważywszy na to, że zadeklarowanie czasu postoju następuje właśnie poprzez zapłatę opłaty w odpowiedniej kwocie, sytuacja nadpłaty na gruncie opłaty za deklarowany czas postoju nie może zaistnieć, co powoduje, że wyłączenie zwrotu opłaty za niewykorzystany czas postoju,

wynikające z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały nie prowadzi do kolizji ze wskazanym w skardze nakazem zwrotu wszelkich nienależnych opłat.

Wyrokiem z 31 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 573/21 Sąd oddalił skargę Prokuratora na uchwałę Rady Miejskiej wprowadzającą jednolitą stawkę opłat dla wszystkich przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku.

Zdaniem Prokuratora, stanowiło to naruszenie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2011 r. poz.13 – dalej zwanej u.p.t.z.).

Sąd wskazał m.in., że dyskryminacja to nierówne traktowanie, prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami. Wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo. W przedmiotowej sprawie ową cechą istotną jest wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób. Na skutek przyjęcia w zaskarżonej uchwale jednej stawki, wszystkie podmioty, które wykonują takie przewozy ponoszą opłaty za zatrzymanie według tej samej stawki, co oznacza, że nie ma ona dyskryminacyjnego charakteru.

Zdaniem Sądu z art. 16 ust. 4 u.p.t.z. nie można wprost wywieść, że chodzi o konieczność zróżnicowania stawek. Równie dobrze można przyjąć, że chodzi właśnie o stawki równe dla wszystkich przewoźników, aby uniknąć sytuacji, gdy przedsiębiorstwa przewozowe powiązane organizacyjnie czy kapitałowo z jednostką samorządu terytorialnego, funkcjonujące zwłaszcza w miastach lub aglomeracjach, co jest wiadome notoryjnie, obciążane były opłatami niższymi, niż pozostali przewoźnicy.

Powołując się na sejmowe uzasadnienie projektu u.p.t.z. (druk sejmowy nr 2916) Sąd wskazał, że „stawki opłat, o których mowa powyżej, powinny być ustalane z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad dla wszystkich operatorów i przewoźników, wykonujących publiczny transport zbiorowy na obszarze właściwości organizatora. W szczególności odnosi się to do takich kwestii, jak np.: jednakowa wysokość stawki opłat, uwzględnianie standardu poszczególnych przystanków komunikacyjnych lub dworców, uwzględnianie wielkości taboru, jakim wykonywany jest przewóz.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

W sytuacji, gdy przystanki lub dworce są własnością lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, za ich korzystanie mogą być pobierane opłaty, których stawka może być ustalona w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego, również z uwzględnieniem niedyskryminujących zasad, o których mowa powyżej."

Zdaniem Sądu z powyższego wprost wynika, że ustalenie jednakowej wysokości opłat jest dopuszczalne i jest to jeden z trzech elementów, jakie organizator transportu może wybrać jako kryterium ustalenia wysokości opłat za korzystanie z przystanków.

Sąd, odnosząc się do argumentacji Prokuratora zauważył, że stanowisko Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stanowi wykładni autentycznej ani legalnej. Nadto, postulat tego Urzędu wiąże się z pytaniem, jak takie zróżnicowanie miałyby wpłynąć na niedyskryminacyjne zasady opłat skoro opłaty za zatrzymanie byłyby zróżnicowane pomiędzy przystankami, a nie przewoźnikami. Innymi słowy za zatrzymanie na przystanku A i duży i mały przewoźnik płaciłby np. 0,05 zł, a na przystanku B także i duży i mały przewoźnik płaciłby np. 0,04 zł. Różnica byłaby zatem jedynie w kwocie wnoszonej opłaty, ale nie we wzajemnych relacjach pomiędzy przewoźnikami, co oznacza, że dla ewentualnej dyskryminacji jednych kosztem drugich nie miałyby to żadnego znaczenia.

Natomiast równa dla wszystkich opłata jest ustalona proporcjonalnie do wykorzystania przystanku w tym znaczeniu, że osiągnięte przez gminę przychody są wielokrotnością zatrzymań – w przypadku przystanku bardziej uczęszczanego jest to kwota wyższa, niż używanego rzadko. Nie ma ono zatem znaczenia dla konkurencyjności przewoźników czy ich ewentualnej dyskryminacji. Służy wprowadzeniu możliwości zróżnicowania opłat, w tym jednakowych dla wszystkich przewoźników, za zatrzymanie się na takim przystanku, którego standard jest wyższy i generuje dla gminy wyższe koszty utrzymania, niż innych, w tym np. na dworcach. Rozróżnienie pomiędzy przystankami a dworcami przewiduje zresztą sama ustawa.

Odnośnie zaś kryterium wielkości taboru Sąd zauważył, że dopiero jego zastosowanie może w praktyce narazić organizatora publicznego transportu zbiorowego na zarzut dyskryminacji wobec braku wyjaśnienia, jak należy je

Wojewódzki Sąd Administracyjny

rozumieć. Uzasadnienie do projektu uchwały nie precyzuje bowiem, co kryje się pod pojęciem wielkości taboru. Czy chodzi tu o ilość pojazdów, jakimi dysponuje przewoźnik? Czy o ilość miejsc dla pasażerów, jakie łącznie się w nich znajdują? Czy przewoźnik dysponujący 2 dużymi autobusami ma tabor większy czy mniejszy niż ten, który posiada np. 5 małych autobusów? Czy wpływ na kwotę opłaty ma wielkość taboru w ogóle (co wskazywałoby na konieczność badania pozycji przewoźników pod kątem ich potencjału ekonomicznego) czy wielkość taboru obsługującego daną gminę? (co wskazywałoby na poszukiwanie związku raczej z kosztami utrzymania przystanków i czystości na nich). Czy przy ustalaniu wielkości taboru należy uwzględnić także ten przeznaczony do przewozów towarowych, gdyż ma to przełożenie na pozycję rynkową i sytuację ekonomiczną takiego przewoźnika, czy tylko tabor pasażerski? Wówczas jednak mogłoby dojść do sytuacji, gdy niższe opłaty ponosiliby potentaci w dziedzinie przewozów, jeśli baza do transportu pasażerskiego jest niewielka i koncentrują się oni na przewozach towarowych.

Sąd zwrócił również uwagę, że zróżnicowanie stawek opłat dla przedsiębiorców winno być analizowane także w kontekście pomocy publicznej. Jednakże, ustosunkowując się do stanowiska powołanego w skardze, zgodnie z którym, w przypadku jednakowych opłat powstanie sytuacja, gdy „przewoźnik realizujący kurs autobusem o pojemności 20 miejsc (...) będzie ponosił takie same koszty jak przewoźnik posiadający tabor o pojemności 50 miejsc realizujący kurs na tej samej trasie”, Sąd podkreślił, że pojemność autobusu może mieć się nijak do dochodów osiąganych z realizacji przewozów na danej trasie. Możliwe jest przecież, że dużym autobusem pojedzie mało pasażerów a mały będzie jechać pełny, co oznacza, że mimo, że jeden z nich jest mały, to osiągnięte przez niego przychody będą wyższe. Nawet w sytuacji równego obłożenia pasażerami i równych przychodów obu hipotetycznych przewoźników ich dochód może być różny. Inny jest bowiem koszt amortyzacji i paliwa zużytego przez mały i duży autobus.

Dodatkowo Sąd zauważył, że to nie autobusy powodują zanieczyszczenie przystanków, lecz podróżujący nimi ludzie. Zdaniem Sądu trudno byłoby racjonalnie założyć, że gmina winna szczegółowo wyliczać, ilu pasażerów jeździ

autobusami którego przewoźnika, aby obciążyć go opłatą proporcjonalną do tego.

W ocenie Sądu wprowadzenie w życie rozwiązań postulowanych przez Prokuratora (bo nie przez ustawę, która mówi jedynie o niedyskryminujących zasadach) poprzez ścisłe i precyzyjne wyliczenie opłat z ich zastosowaniem i z dokładnością co do pojedynczych groszy jest praktycznie niemożliwe.

Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie o sygn. akt II SA/GI 980/21 było rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W wyroku z 18 października 2021 r. Sąd skargę oddalił stwierdziwszy, że uchwała jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa.

Sąd wskazał, że wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 - dalej zwanej: u.o.z.) elementy gminnego programu mają charakter obligatoryjny. W programie tym rada gminy winna zawrzeć postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w przywołanym powyżej przepisie zagadnień. Naruszeniem obowiązków ciążących w tym zakresie na lokalnym prawodawcy będzie zarówno sytuacja, w której w programie nie zawarto regulacji dotyczącej wszystkich elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy, jak i sytuacja, w której co prawda podjęto próbę regulacji wszystkich tych elementów, lecz regulacja ta w odniesieniu do choćby jednego z nich ma charakter ogólnikowy i sprowadza się jedynie do zdawkowych informacji o realizacji danego zadania, bez wskazania na czym realizacja ta w istocie polega.

W wyroku tym Sąd zaprezentował następującą tezę: „Rola programu, o którym mowa art. 11a ust. 1 u.o.z. nie może być sprowadzana wyłącznie do potwierdzenia, że dana gmina realizuje zadania wymienione w art. 11 ust. 2 u.o.z. Nie można w tym zakresie pomijać słownikowego znaczenia słowa „program”. Według słownika języka polskiego program to 1. plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp. 2 założenia, postulaty i cele jakiejś działalności. (Słownik Języka Polskiego, dostępny: <https://sjp.pwn.pl/>). Rolą zatem programu nie może być wyłącznie

powtórzenie zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 u.o.z. lecz wskazanie konkretnych czynności, czy przedsięwzięć służących realizacji tych zadań. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było wyłącznie zapewnienie, że ogólnie wskazane zadania, o których mowa w art. 11a ust. 2 u.o.z. będą realizowane przez gminy, to wystarczającym byłoby nałożenie na te podmioty obowiązku podejmowania działań w tym zakresie bez konieczności przyjmowania jakiegokolwiek programu”.

Sąd zauważył, że ustawodawca nie określił poziomu szczegółowości programu oraz nie wskazał, jakie konkretne czynności i przedsięwzięcia powinny być podejmowane w celu realizacji zadań określonych w art. 11a ust. 2 u.o.z. Ich sprecyzowanie należy do gmin. Gmina nie wypełnia jednak delegacji ustawowej, gdy z programu nie wynika w jaki sposób określone zadanie będzie realizowane, a taka sytuacja kwalifikowana być powinna jako istotne naruszenie prawa.

Następnie Sąd przeszedł do omówienia trzech istotnych naruszeń prawa, przejawiających się w niewypełnieniu przez lokalnego prawodawcę delegacji ustawowej, co czyniło wadliwą całą sporną uchwałę. W tych ramach Sąd wskazał m.in., że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmować ma zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów. Realizując upoważnienie ustawowe wynikające z tego przepisu lokalny prawodawca powinien nie tylko wskazać, że realizuje to zadanie, ale przede wszystkim powinien wskazać, w jaki sposób to zadanie będzie realizowane. Tymczasem w odniesieniu do usypiania ślepych miotów zakwestionowany przez organ nadzoru program nie zawiera takiego wskazania, ograniczając się w istocie wyłącznie do potwierdzenia, że zadanie to będzie realizowane. Za takie wskazanie nie sposób, zdaniem Sądu, uznać zawartego w § 14 pkt 2 odesłania do § 12 ust. 5 Programu. Sąd wskazał przede wszystkim na brak w § 12 jednostki redakcyjnej oznaczonej jako ustęp piąty. Zauważył również że nawet gdyby przyjąć, że chodzi tutaj o odesłanie do § 12 pkt 5 Programu, to także i wówczas nie będzie możliwym uzyskanie wiedzy, w jaki sposób realizowane będzie zadanie usypiania ślepych miotów. Z brzmienia postanowienia § 12 pkt 5 Programu wynika jedynie, że usypianie ślepych miotów ma odbywać się w sposób humanitarny, a takie stwierdzenie nie wnosi nic nowego w tym zakresie. Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt wynika

Wojewódzki Sąd Administracyjny

bowiem wprost z art. 5 u.o.z., przy czym ustawodawca wprost wskazał, że dotyczy to każdego zwierzęcia, a zatem także obejmuje zwierzęta będące ślepym miotem oraz każdej czynności podejmowanej w stosunku do ślepych miotów, w tym także czynności polegających na uspieniu.

Nadto, Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru dotyczące postanowień zawartych w § 20, § 21 i § 22 Programu (wymienione jednostki redakcyjne składają się na rozdział 7 opatrzony tytułem: „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”) W ocenie Sądu organ nadzoru słusznie uznał, że doszło do istotnego naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., który dotyczy obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom. Natomiast regulacja zawarta we wskazanych powyżej postanowieniach dotyczy wyłącznie zwierząt domowych i gospodarskich.

Sąd wskazał również, że z art. 11a ust. 5 u.o.z. wynika, iż program mający charakter aktu prawa miejscowego ma regulować dwie kwestie: a) powinien wskazywać (określać) wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, oraz b) powinien określać sposób wydatkowania tych środków.

W kontekście tego ostatniego wymogu Sąd zauważył, że „sposób” to „określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś”, „to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś” (Słownik Języka Polskiego, dostępny: <https://sjp.pwn.pl/>). Łącznik „oraz” wskazuje na ścisły związek obu tych kwestii. Prowadzi to do wniosku, że sposób wydatkowania środków powinien być powiązany z realizacją programu, a ściśle rzecz ujmując z realizacją poszczególnych zadań zawartych w programie. Zatem program powinien określać środki finansowe przeznaczone na konkretne zadania w nim ujęte, jako finansowe zabezpieczenie ich wykonania oraz sposób, a więc formę (metodę) ich wydatkowania. Sąd powołał się na analogiczne stanowisko przyjęte przez NSA w wyrokach z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20; z 29 lipca 2020 r. II OSK 997/20 oraz z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20.

Zdaniem Sądu skoro ustawodawca wskazał enumeratywnie te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, a

jednocześnie zawarł w art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględny wymóg określenia wysokości i sposobu wydatkowania z nim związanych środków, to wskazana kwota na opiekę winna być rozdysponowana oddzielnie na poszczególne zadania, a nie całościowo na kilka z tych zadań. W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Sąd stwierdził, że wskazanie w § 26 pkt 1 Programu ogólnej kwoty przypadającej na kilka zadań tam wymienionych nie wypełnia ustawowej delegacji do wskazania sposobów wydatkowania środków (art. 11 ust. 5 u.o.z.). Ponadto w programie brak określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Stanowi to również przejaw niewypełnienia delegacji ustawowej.

Zdanie odrębne złożył sędzia WSA Andrzej Matan. Wskazał, że nie było podstaw do uznania, iż program jest obciążony tak dalece idącymi wadami prawnymi, które można kwalifikować jako sprzeczność z prawem w stopniu istotnym. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zatem podlegać uchyleniu na podstawie art. 148 p.p.s.a.

Sędzia zgłaszający zdanie odrębne zwrócił uwagę na szczególny charakter programu podejmowanego na podstawie art. 11a ust. 2 u.o.z. Wskazał, że jest to zadanie własne, ale nie mające charakteru obligatoryjnego. Szczegółowe zadania wskazuje art. 11a ust. 2 (zadania, które obligatoryjnie muszą się znaleźć w programie), a także ust. 3 i 3a (zadania fakultatywne, które mogą znaleźć się w programie). Katalog zadań szczegółowych nie jest jednak wyczerpujący, bowiem wyliczenie zawarte w art. 11a ust. 2 poprzedzone jest zwrotem „w szczególności”, stąd w programie mogą być ujęte inne zadania, pozostające w zakresie zadania własnego z art. 11 ust. 1 u.o.z. (zadania dodatkowe).

Według sędziego Andrzeja Matana „nieobligatoryjny” charakter programu nie zwalnia gminy od jego wykonywania np. w sytuacji braku środków finansowych, ale pozwala jej na pewną elastyczność w tym zakresie.

Sędzia zgłaszający zdanie odrębne wyjaśnił, że program podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 u.o.z., został uznany za akt prawa miejscowego dopiero

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w wyniku ustaleń poczynionych przez sądy administracyjne. Wskazał, że charakterystycznym dla aktów planistycznych jest to, że w ich treści znajdujemy nie tylko normy o abstrakcyjno-generalnym charakterze. Poziom generalności i abstrakcyjności zawartych w nim norm będzie bardzo różny, poczynając od klasycznych norm generalno-abstrakcyjnych aż do norm indywidualno-konkretnych. Niektóre normy przypominają akty administracyjne generalne, a niektóre nawet akty administracyjne. Mają one w istocie rzeczy mieszaną konstrukcję, co rzutuje na ustalenia dotyczące sprzeczności z prawem.

Sędzia zwrócił uwagę, że status aktu prawa miejscowego nadano ww. programowi ze względu na powszechność jego obowiązywania. Przy czym jest to „powszechność” innego rodzaju, aniżeli w przypadku klasycznych aktów zaliczanych do tej grupy źródeł prawa. Nie są one bowiem skierowane na regulację sytuacji prawnych podmiotów pozostających w kręgu lokalnych adresatów (pozostających poza strukturą organizacyjną gminy osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych wyposażonych w podmiotowość administracyjnoprawną). Nie kształtują ich indywidualnej sytuacji administracyjnoprawnych bezpośrednio (jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), ani też pośrednio (jak np. studium zagospodarowania przestrzennego). Oddziałują jedynie na ich pozycję prawną jako członków wspólnoty samorządowej, którzy mają wobec gminy roszczenie o wykonywanie zadania publicznego. Roszczenie to nie wiąże się jednak z interesem prawnym w rozumieniu k.p.a. czy p.p.s.a., nie daje zatem legitymacji do jego dochodzenia w trybie postępowania administracyjnego (art. 28 w zw. z art. 61 k.p.a.) jak i w trybie postępowania sądowoadministracyjnego (art. 101 u.s.g.).

W oparciu o powyższe sędzia Andrzej Matan stwierdził, że normom zawartym w programie nie można przypisać charakteru norm kompetencyjnych. Wskazał, że są to normy zadaniowe, które z natury rzeczy nie mogą stanowić podstawy działań podejmowanych przez organy gminy wobec podmiotów nie podporządkowanych gminie.

Zdaniem sędziego zgłaszającego zdanie odrębne ww. program ma stanowić podstawowy instrument prawny służący, nie tyle realizacji zadania własnego gminy, ale „zaprogramowania” jego wykonania. Natomiast

ustawodawca nie określa narzędzi prawnych, przy pomocy których gmina ma zapewnić wykonywanie szczegółowych zadań zawartych w programie. Według sędziego Andrzeja Matana samodzielność samorządowej gminy, widziana w różnych aspektach (organizacyjnym, finansowym, majątkowym, prawotwórczym itd.) mieści w sobie również samodzielność w zakresie wyboru narzędzi prawnych (prawnych form działania), przy użyciu których będzie wykonywała nałożone na nią zadania publiczne.

Sędzia Andrzej Matan zaakcentował nieostry charakter pojęcia „sprzeczność z prawem” określonego w art. 91 ust. 1 u.s.g. i wskazał, że zasadnicza część zarzutów, w których Sąd, podobnie jak organ nadzoru, dopatrzył się „istotnego naruszenia prawa” i to w odniesieniu do całego aktu, dotyczyła niewystarczającego uregulowania kwestii wynikających z delegacji ustawowej, dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Zauważył, że teza, iż pewne kwestie są niewystarczająco uregulowane w programie wymagałaby wykazania konieczności ich uregulowania, co powinno wyraźnie wynikać z upoważnienia ustawowego.

W dalszej części uzasadnienia zdania odrębnego sędziego Andrzeja Matana przedstawił argumentację odnoszącą się do poszczególnych zarzutów podniesionych przez organ nadzoru.

Przedmiotem skargi w sprawie o sygn. akt I SA/GI 876/21 była uchwała Rady Miasta w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podjęta na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 - dalej zwana u.c.p.g.). Wyrokiem z 10 listopada 2021 r. Sąd oddalił skargę.

W zaskarżonej uchwale dla nieruchomości w zabudowie wielolokalowej organ wprowadził metodę określoną w art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1). Z kolei dla nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej organ wprowadził metodę określoną w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. (opłata za gospodarowanie odpadami

Wojewódzki Sąd Administracyjny

komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1).

W ocenie Sądu brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nie nasuwa wątpliwości, że z woli ustawodawcy organ - Rada Gminy, może zastosować więcej niż jedną metodę ustalenia opłat na obszarze gminy. Sąd wskazał w tym zakresie m.in. na stanowisko zawarte w wyroku NSA z 30 września 2021 r. sygn. akt III FSK 2569/21.

Tym samym, w ocenie Sądu, zarzuty skargi nakierowane na podważenie wprowadzenia zaskarżoną uchwałą dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie uznać należało za pozbawione podstaw prawnych.

Odnosząc się do dalszych zarzutów skargi Sąd wskazał, że w zaskarżonej uchwale nie ustanowiono żadnych norm zużycia wody dla mieszkańców. W § 3 uchwały zostały określone zasady ustalania ilości zużytej wody w danej nieruchomości. Podstawę prawną dla tej regulacji stanowił przepis art. 6j ust. 3e u.c.p.g. Przyjęto generalną zasadę, że ilość zużytej wody dla danej nieruchomości oblicza się biorąc pod uwagę odczyt licznika dla tej nieruchomości. Natomiast zasady rozliczenia poszczególnych lokali mieszkalnych w danej nieruchomości leżą w gestii zarządcy lub spółdzielni mieszkaniowej. Sąd wyjaśnił, że uchwała nie reguluje tej kwestii, więc nie może naruszać prawa w tym zakresie. W uchwale wskazano także wyjątki od zasady ustalania ilości wody zużytej w oparciu o odczyt licznika, a dotyczy to przypadków gdy nieruchomość nie jest opomiarowana lub budynek jest dopiero zasiedlany - więc nie ma tam wcześniejszego zużycia wody, albo gdy z budynku są wysiedlani mieszkańcy. W uchwale postanowiono, że w tych wyjątkowych sytuacjach ilość zużytej wody ustala się biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców w danym budynku oraz 3m³ zużytej wody na mieszkańca. Sąd zauważył, że regulacje te nie służą ustaleniu wysokości opłaty, ale wskazują sposób ustalenia ilości zużytej wody w takich nieruchomościach, mieszczą się zatem w upoważnieniu ustawowym dla organu stanowiącego gminy do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ilość zużytej wody na jednego mieszkańca przyjęto w oparciu o dane z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji które przedstawiło średnie zużycie wody na jednego mieszkańca.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego co do naruszenia prawa w zakresie regulacji § 4 zaskarżonej uchwały, dotyczącego zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi kompostującymi w kompostowniku przydomowym. Powołał się przy tym na przedłożoną przez organ kalkulację kosztów zawierającą szczegółowe wyliczenie obniżenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi wskutek zagospodarowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach.

Zdaniem Sądu skarżący nie wykazał również, aby zaskarżona uchwała działała wstecz, bowiem uchwalono ją 3 grudnia 2020 r. a obowiązuje od 1 stycznia 2021 r. Sam fakt przyjęcia historycznego zużycia wody, które służy do wyliczenia opłaty nie może przesądzać o działaniu prawa wstecz. Nowa metoda zastosowana została bowiem na przyszłość.

Sąd nie podzielił również zarzutu naruszenia art. 25a u.s.g. poprzez udział w głosowaniu dwojga radnych, którzy powinni byli – zdaniem skarżącego - wyłączyć się od udziału w nim. Wskazał, że aby można było mówić o naruszeniu omawianego przepisu skarżący musiałby wykazać, że regulacja zaskarżonej uchwały dotyczy osobiście radnego wraz ze wskazaniem podstawy materialnoprawnej, z której można wywieść interes prawny radnego w tym głosowaniu. Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie taka podstawa prawna nie istnieje, bowiem uchwała w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczy wszystkich mieszkańców i poprzez ustalenie określonej metody obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi radny osobiście nic nie zyskuje. Sąd zauważył, że art. 25a u.s.g. stanowi wyjątek od zasady z art. 24 ust. 1 u.s.g., w myśl którego radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany, co oznacza, że nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Zasadnie zatem, w ocenie Sądu organ stwierdził, że z założenia radny powinien aktywnie uczestniczyć w pracach rady i komisji, działać w interesie społeczności lokalnej, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej, pozostawiając na uboczu działalność publiczną swój własny interes. Niewątpliwie więc, zakaz głosowania w sprawach dotyczących jego interesu prawnego winien dotyczyć takich sytuacji, gdy radny mając na uwadze przedmiot i przede wszystkim skutki podejmowanej

Wojewódzki Sąd Administracyjny

uchwały, wobec osobistego zainteresowania, nie będzie w stanie realizować podstawowej zasady kierowania się wyłącznie dobrem wspólnoty samorządowej. Analogicznie Sąd ocenił zarzut skarżącego co do udziału w głosowaniu radnej, która jest pracownikiem spółki ze 100% udziałem Gminy. W tym jednak przypadku Sąd zwrócił uwagę, że spółka ta w ogóle nie zajmuje się opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Głównym przedmiotem działalności spółki jest prowadzenie regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i wykonuje ona dla gminy oraz gmin sąsiadujących usługę w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych.

ROZDZIAŁ 4

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Wyrokiem z 11 stycznia 2021 r. sygn. akt III SAB/GI 232/20 Sąd oddalił skargę na bezczynność Prezesa Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w przedmiocie informacji publicznej dotyczącej indywidualnych orzeczeń wydanych wobec konkretnej osoby (personalnie oznaczonej we wniosku), w sytuacji w której orzeczenia te nie zostały objęte nakazem upublicznienia.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu, że niemożliwym jest udostępnienie odpisów wyroków skazujących (w tym dyscyplinarnych) osobom trzecim, z uwagi na ochronę danych osobowych osób skazanych. Sprawa musi być rozpoznana przez właściwy, niezależny sąd i tylko sąd władny jest stwierdzić winę i wymierzyć adekwatną karę. Elementem niezbywalnej godności człowieka jest prawo nieujawniania jego skazania chyba, że możliwość podania wyroku do publicznej wiadomości jest przewidziana w ustawie i taki środek dodatkowy został orzeczony w wyroku. Wskazał przy tym na prawo do sądu, wynikające z art. 45 Konstytucji RP, podkreślając, że przysługuje ono każdemu, a więc każdej osobie fizycznej wraz z wszelkimi gwarancjami konstytucyjnymi. Nadto, odwołał się do treści art. 50 i art. 81 ust. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 1651 - dalej zwanej u.p.a.), stwierdzając, że żądanie udostępnienia wydanego w indywidualnej sprawie, wobec konkretnej osoby, orzeczenia dyscyplinarnego (nawet zanonimizowanego) nie mieści się w zakresie u.d.i.p.

Sąd wskazał, że chronione przez Konstytucję RP prawo ochrony danych osobowych w zestawieniu z ww. normami kompetencyjnymi sądów pozwala na upublicznienie wyroków (orzeczeń dyscyplinarnych) wyłącznie uprawnionym do tego sądom. Jest to bowiem forma dodatkowej sankcji dla skazanego lub ukaranego. Tym samym możliwość ubiegania się o udostępnienie takiej informacji przez osoby trzecie w trybie u.d.i.p. stanowiłaby obejście powyżej przedstawionych norm prawnych, skutkując nadużyciem trybu dostępu do informacji publicznej.

Wyrokiem z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/GI 418/21 Sąd oddalił skargę na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie odpowiedzi na pytanie: „na ilu i na jakich stanowiskach nastąpił awans zawodowy pracowników tut. Ośrodka (z podziałem na działy wg schematu organizacyjnego MOPS) w latach 2016, 2017, 2018, 2019 oraz I półroczu 2020 r. (z podziałem na poszczególne lata)”.

Na wstępie Sąd podkreślił, że ocena prawna oraz wskazania co do dalszego postępowania w tej sprawie wyrażone zostały w prawomocnym wyroku WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 701/20, w którego uzasadnieniu wskazano, że żądana informacja jako bezspornie związana ze zmianami w strukturze organizacyjnej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (w skrócie MOPS) jest informacją publiczną, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. Dotyczy bowiem zasad funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Przez wskazane zasady funkcjonowania podmiotu wykonującego zadania publiczne, a takim jest MOPS, powołany do realizacji zadań z zakresu opieki społecznej, należy rozumieć przyjęte zasady w zakresie schematu organizacyjnego istniejącego w danej jednostce, w tym istniejące stanowiska pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych z zawartą informacją co do określenia na jakich stanowiskach awanse zawodowe miały miejsce na przestrzeni lat funkcjonowania jednostki i w jakiej ilości. Jednak mając na uwadze ilość informacji, co do których wniesiono żądanie poprzez podanie ilości awansów z podziałem na poszczególne lata przy uwzględnieniu struktury organizacyjnej MOPS żądanie to Sąd ocenił w kategorii informacji przetworzonej.

Mając na względzie powyższe Sąd jako słuszne ocenił działania organu polegające na wezwaniu wnioskodawcy do wskazania szczególnie istotnego interesu publicznego w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, Sąd podkreślił, że za okoliczność szczególnie istotną dla interesu publicznego należy uznać taką, która ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji, w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej ich uprawnień i obowiązków. Ponadto badając istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego, uwzględnić należy intencje wnioskodawcy i wskazany przez niego cel oraz istotę i charakter żądanej

Wojewódzki Sąd Administracyjny

informacji (wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2010 r., II SA/Wa 927/10, LEX nr 755489). Istotne jest bowiem to, czy udostępniana określona informacja jest przetworzona, ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców oraz czy jej udostępnienie może mieć realne znaczenie dla poprawy funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na jego poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności.

Sąd zgodził się z organem, że strona skarżąca nie wykazała szczególnie istotnego interesu publicznego w pozyskaniu informacji publicznej. Za ogólnikowe Sąd ocenił wskazane przez nią okoliczności w postaci: ochrony praworządności - żądane informacje dotyczą osób zatrudnionych, wykonujących określone zadania publiczne na rzecz jednostki organizacyjnej, a ich pozyskanie ma na celu kontrolę i ochronę prawnych reguł postępowania w trakcie realizacji tychże zadań; ochrony praw pracowniczych - żądane informacje dotyczące wszystkich zapytań (w tym przedmiotowego) mają na celu kontrolę i ochronę praw pracowniczych tj. związanych ze sprawiedliwym, równym i pozbawionym dyskryminacji dostępem do uprawnień pracowniczych. Zdaniem Sądu nie wyjaśniają one, w jaki sposób udostępnienie żądanej informacji może mieć realne znaczenie dla poprawy funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na jego poprawę czy usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu, który ukazał się na stronie internetowej Prawo.pl w dniu 9 sierpnia 2021 r.

Podlegający ocenie Sądu spór w sprawie o sygn. akt III SA/GI 600/20 koncentrował się wokół tego, czy do informacji o wysokości dodatków do wynagrodzenia zastosowanie znajdzie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz czy żądane dane stanowią informacje przetworzone w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., których uzyskanie musi być uzasadnione szczególnie istotnym interesem publicznym.

Oddalając skargę na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej opartą o obie wspomniane podstawy, Sąd w wyroku z 22 czerwca

Wojewódzki Sąd Administracyjny

2021 r. zwrócił uwagę, że strona domagała się wykazu pracowników uczelni, którzy uzyskali dodatkowe wynagrodzenie oraz kryteriów, według których to wynagrodzenie było przyznane i ustalona jego wysokość. Nie ograniczyła swojego wniosku tylko do grupy wykładowców, lecz objęła nim wszystkich pracowników uczelni. Na tym tle Sąd wskazał na wyłączenia z ograniczenia w dostępie do informacji osób pełniących funkcje publiczne.

Nawiązując do orzecznictwa Sąd podał, że spośród pracowników publicznej uczelni wyższej, zadań publicznych niewątpliwie nie wykonują pracownicy niebędący wykładowcami ani pracownikami naukowymi. Jakkolwiek ich wynagrodzenia są finansowane ze środków publicznych, to jednak organ nie może udostępnić informacji o wysokości jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia imiennie wskazanego pracownika. Stwierdził jednakże za daleko idący pogląd, że to wykładowcy i pracownicy naukowcy posiadają przymiot osób wykonujących funkcje publiczne, wskazując na konieczność rozważenia, czy każdy z tego kręgu pracowników pełni zadania związane z zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem funkcji państwowych. Jeżeli bowiem uzna się wykładowcę za osobę pełniącą funkcję publiczną na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. tylko dlatego że kształci społeczeństwo, to niemożliwym okaże się wyodrębnienie tych osób, które takiej funkcji nie pełnią. Bez pracowników obsługi pracownik naukowo – dydaktyczny nie jest w stanie pełnić swojej roli. W ocenie Sądu osobą pełniącą funkcję publiczną jest taka osoba, która wykonywaniem swoich obowiązków wpływa bezpośrednio na sytuację prawną innych podmiotów lub co najmniej przygotowuje decyzje dotyczące innych podmiotów. W tym zakresie Sąd odwołał się również do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (opubl. OTK-A 2006/3/30).

Nadto wskazując na treść art. 140 ust. 5 p.s.w.n. Sąd nie zgodził się z twierdzeniem, że przepis ten nie wyłącza pozyskania danych o wynagrodzeniach pozostałych pracowników uczelni w trybie u.d.i.p. Sąd zauważył bowiem, że skoro wynagrodzenia wszystkich pracowników określanych z imienia i nazwiska uczelni wyższej byłyby jawne na gruncie u.d.i.p., to w jakim celu ustawodawca powyższą regulacją dodatkowo wzmacniałby jawność wynagrodzenia rektora, głównego księgowego i osób pełniących funkcje organów uczelni. Zdaniem Sądu przepis art. 140 ust. 5 p.s.w.n. umożliwia zatem poznanie wysokości

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wynagrodzenia każdej imiennie wskazanej osoby wymienionej w tym przepisie. Natomiast nie wyklucza to uzyskania informacji o wysokości wynagrodzeń wszystkich pracowników uczelni wyższej z tym jednak zastrzeżeniem, że wysokość wynagrodzenia winna zostać podana w odniesieniu do stanowiska, posiadanego stopnia czy tytułu naukowego, doświadczenia zawodowego. Słusznie jednakże organ odmówił wskazania wysokości wynagrodzeń imiennie wskazanych pracowników uczelni.

Sąd dodatkowo odnosił się do kwestii braku możliwości udzielenia przez organ informacji w formie żądanej przez stronę w kontekście art. 14 ust. 2 u.d.i.p. akcentując, że skarżący sformułował żądanie jednoznacznie domagając się wykazu pracowników, którzy otrzymali dodatek do wynagrodzenia. W takiej formie wniosek nie mógł zostać uwzględniony. Nie jest przy tym rolą organu zastępowanie strony w sporządzeniu wniosku, ani też jego modyfikacja tylko po to, by wniosek mógł zostać uwzględniony. To strona była gospodarzem wniosku, strona decydowała o jego treści i zakresie żądanych informacji. Czym innym jest bowiem żądanie zanonimizowanych danych o wysokości przyznanych dodatków, danych o wysokości dodatku z podziałem na poszczególne stanowiska, Wydziały, Katedry, podanie ogólnej kwoty wydanej na dodatkowe wynagrodzenia, a czym innym żądanie wykazu pracowników z podaniem wysokości dodatku i kryteriów jego przyznawania. Nie jest możliwe „modyfikowanie” wniosku strony w trybie art. 14 ust. 2 u.d.i.p. w aż tak szerokim zakresie.

Jako prawidłową Sąd uznał zatem odmowę udostępnienia wnioskowanej informacji ze względu na ochronę prywatności osób, których dotyczył wniosek. Powołanie art. 86 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) [Dz.U.UE.L.2016.119.1 - dalej jako RODO] w ocenie Sądu, również było zasadne, albowiem strona domagała się podania imion i nazwisk pracowników, którzy otrzymali dodatek uczelni. Dane osobowe, w myśl art. 4 pkt 1 RODO, oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie,

której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Powiązanie osoby o konkretnym imieniu i nazwisku z zatrudnieniem w Uniwersytecie umożliwia przecież jednoznaczną identyfikację osoby. Rację ma zatem organ, że udostępniając wymienione dane osobowe i podając dane o wynagrodzeniu przetwarza te dane w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO. Przetwarzanie zaś, którym przecież jest również udostępnienie danych musi spełniać zasady z art. 5 RODO, a jedną z nich jest zgodność przetwarzania z prawem. Przetwarzanie zaś pozostaje zgodne z prawem, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 6 ust. 1 lit. a-f RODO.

Sąd zauważył, że uzasadnienie wniosku wskazuje, iż strona jako pracownik uczelni chciała pozyskać informacje dla siebie w celu niejako porównania warunków wynagrodzenia innych osób oraz sprawdzenia informacji „o charakterze koleżeńskim”. Nie może zatem ulegać wątpliwości, że wnioskodawca w ten sposób wskazał swój subiektywny interes. Tymczasem u.d.i.p. nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie. Zgodził się, że jawność życia publicznego i transparentność wydatków publicznych są zasadami niezbędnymi w państwie prawa. Niemniej jednak wystarczającym dla zapewnienia kontroli wydatków publicznych jest uzyskanie informacji o sposobach wydatkowania pieniędzy, tj. jaka kwota do jakiego stanowiska została wypłacona i według jakich kryteriów ustalono jej wysokość. Nie jest natomiast konieczne powzięcie wiedzy o tym, który imiennie wskazany kolega, wykładowca czy pracownik uczelni otrzymał dodatek, w jakiej wysokości i według jakich kryteriów.

ROZDZIAŁ 5

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POMOCY SPOŁECZNEJ

W wyroku z 26 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1199/20 Sąd wskazał, że prawo do uzyskania świadczenia rodzinnego przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu uzależnione jest nie od wymaganej prawem adnotacji organu, lecz od posiadania przez niego uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które to może wynikać bądź z posiadanego zezwolenia na pracę lub z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Tymczasem w rozpoznanej sprawie organ I instancji odmówił skarżącej świadczenia w formie świadczenia rodzicielskiego wskazując, że skarżąca nie spełnia kryteriów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., gdyż zezwolenie na jej pobyt czasowy wydane zostało na podstawie art. 187 pkt 8 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 35, ze zm. – dalej zwanej u.o.c.) a podstawy tej nie wskazano w powyższym przepisie. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez organ odwoławczy.

Sąd uchylił decyzje organów obu instancji zwracając uwagę, że organy te ograniczyły się wyłącznie do wykładni językowej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d) u.ś.r., z której wynika, że adnotacja „dostęp do rynku pracy” na karcie pobytu jest ustawowym warunkiem uzyskania przez cudzoziemca świadczenia rodzinnego. Zgodnie bowiem z tym unormowaniem oraz art. 1 ust. 3 u.ś.r. prawo do świadczenia rodzinnego przysługuje m. in. cudzoziemcom posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne. Jednakże, zdaniem Sądu, przy wykładni powyższego przepisu nie można pomijać art. 244 ust. 1 pkt 11 u.o.c. oraz art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1409 ze zm. – dalej u.p.z.). Sąd wskazał, że pierwsza z ww. regulacji nakłada na organy obowiązek umieszczenia w karcie pobytu adnotacji „dostęp do rynku pracy” w przypadku zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi, który jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Natomiast druga regulacja określa sytuacje, w jakich cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), bądź zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (ust. 2). Z analizy powołanych przepisów wynika zatem, że skoro cudzoziemcowi przysługuje z mocy prawa uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, to adnotacja na karcie pobytu jako potwierdzająca to uprawnienie, ma charakter jedynie informacyjny. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d) u.ś.r. przyznaje podmiotowo uprawnienie do uzyskania świadczenia rodzinnego cudzoziemcowi legitymującemu się kartą pobytu, uprawnionemu do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ w karcie pobytu.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu, który ukazał się w Gazecie Prawnej z dnia 7 kwietnia 2021 r. na str. B8.

Istota sporu zaistniałego w sprawie o sygn. akt II SA/GI 91/21 sprowadzała się do wykładni przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 821 - zwanej dalej u.w.r.), przy uwzględnieniu dyrektyw wynikających z norm zawartych w k.p.a. w zakresie prawidłowego zdefiniowania pojęcia rodziny zastępczej spokrewnionej i rodziny zastępczej niespokrewnionej, użytego w art. 41 ust. 2 i 3 u.w.r.

Wyrokiem z 21 maja 2021 r. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji o przyznaniu świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, w wysokości przysługującej rodzinie zastępczej spokrewnionej.

W sprawie, na mocy orzeczenia Sądu Rejonowego w Olkuszu z 27 czerwca 2007 r., sygn. III Nsm 367/06, małoletnia została umieszczona w pieczy zastępczej sprawowanej przez skarżących. Skarżący pozostawali w związku małżeńskim, jednakże tylko skarżąca była wstępną (babcią) dziecka. Zdaniem organów nie istniały zatem podstawy do przyznania świadczenia.

Sąd wskazał, że regulacja art. 41 u.w.r. nie obejmuje sytuacji, w której tylko jedna osoba ze związku małżeńskiego jest zarazem spokrewniona z dzieckiem powierzonym w opiekę zastępczą obojgu małżonkom. W zaistniałych okolicznościach nie da się zatem z całym przekonaniem stwierdzić, że mamy do

Wojewódzki Sąd Administracyjny

czynienia z rodziną zastępczą spokrewnioną ani też z niespokrewnioną. Co więcej, nie można również zignorować faktu, że piecza powierzona została obojgu małżonkom, co z kolei prowadzi do wniosku, że fakt, iż tylko skarżąca jest spokrewniona z małoletnią nie stanowi wystarczającej podstawy do zastosowania art. 80 ust. 1 pkt 1 u.w.r., gdyż w istocie takie rozstrzygnięcie ignorowałoby treść orzeczenia sądu powszechnego względem skarżącego. Skoro bowiem fakt bycia opiekunem wiąże się z określonymi uprawnieniami przewidzianymi w ustawie, to okoliczności dotyczące statusu współmałżonka (drugiego opiekuna) nie mogą oddziaływać negatywnie na jego sytuację prawną. Wobec małżeństwa, będącego rodziną zastępczą, okoliczność istnienia stopnia pokrewieństwa pomiędzy jednym z małżonków a dzieckiem nie może stanowić przesłanki przesądzającej o statusie rodziny zastępczej w rozumieniu art. 41 u.w.r. Żaden z organów nie wskazał bowiem powodów, dla których to właśnie fakt pokrewieństwa zdecydował o przyznaniu świadczenia. Równie dobrze, wobec braku jednoznacznej regulacji, możliwe było przyznanie świadczenia w wyższej wysokości ze względu na to, że jeden z małżonków jest osobą niespokrewnioną.

W ocenie Sądu wbrew stanowisku organów obu instancji, istotne znaczenie ma fakt, że rodzinie zastępczej skarżących, dwukrotnie, w wyniku rozstrzygnięć wydanych przez dwa różne organy (Starostę Olkuskiego w 2007 r. oraz Starostę Chrzanowskiego w 2014 r.), przyznano świadczenie, o którym mowa w art. 80 u.w.r., w wyższej wysokości – przysługującej rodzinie zastępczej niespokrewnionej.

Sąd przypomniał, że od 2017 r. obowiązuje ogólna zasada k.p.a. wyrażona w art. 8 § 2. Zgodnie z jej treścią organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Przy czym pojęcie „utrwalonej praktyki” nie zostało nigdzie zdefiniowane, co wymaga każdorazowo indywidualnego podejścia do okoliczności konkretnej sprawy. Sąd wskazał na szerokie znaczenie tego terminu, zgodnie z którym przez „utrwaloną praktykę” należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych” (por. wyrok WSA w Gliwicach z 19

Wojewódzki Sąd Administracyjny

grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 609/18). Jednakże, zdaniem Sądu, specyfika poddanego kontroli Sądu postępowania administracyjnego polega na tym, że zaistniała sytuacja nie została dotychczas dostrzeżona ani w orzecznictwie ani też w doktrynie, stąd też prezentowane wyżej rozumienie „utrwalonej praktyki” nie znalazło zastosowania w tej sprawie.

Sąd zwrócił uwagę, że skarżący od 2007 r. otrzymywali świadczenie w wyższej wysokości i dwa różne organy, dwukrotnie uznały, że okoliczności sprawy uzasadniają takie rozwiązanie. Kontroli Sądu poddane zostało już trzecie postępowanie w tym przedmiocie (patrzac od strony materialnoprawnej), a zarówno stan faktyczny jak i stan prawny nie uległy zmianom. Można więc przyjąć, że na gruncie tej sprawy mamy do czynienia z utrwaloną praktyką w znaczeniu wąskim, a więc względem tego samego podmiotu, w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych, trwającą przecież 14 lat. Nadto, wobec zasygnalizowanych wątpliwości odnośnie do interpretacji obowiązujących przepisów nie można stwierdzić, że była z nimi niezgodna. Skarżący, zmieniając miejsce zamieszkania i wnosząc po raz trzeci o przyznanie świadczenia z tytułu opieki nad dzieckiem pozostającym w pieczy zastępczej, pozostawali w usprawiedliwionym oczekiwaniu, że dotychczasowa praktyka organów zostanie podtrzymana.

Jako błędne Sąd ocenił stanowisko organu odwoławczego, który skwitował zmianę dotychczasowej praktyki i pogorszenie sytuacji prawnej strony stwierdzeniem, że nie zna powodów, dla których organy wydające wcześniejsze decyzje uznały rodzinę skarżących za niespokrewnioną z dzieckiem. Wobec niejednoznaczności przepisów względem zaistniałego stanu faktycznego, takie odniesienie się do argumentów strony zawartych w odwołaniu jest dalece niewystarczające i stanowi oczywiste naruszenie przywołanej zasady ogólnej k.p.a. Gdyby bowiem organ przeprowadził jakiegokolwiek postępowanie wyjaśniające w tym zakresie i wykazał, że wcześniej wydane decyzje oparte były na błędnej wykładni przepisów, wówczas mógłby argumentować zmianę dotychczasowej praktyki wystąpieniem uzasadnionej przyczyny.

Zdaniem Sądu, zasygnalizowana wyżej niejednoznaczność regulacji art. 41 u.w.r. nie może doprowadzić do pogorszenia się sytuacji prawnej skarżących, gdyż w istocie ponosiliby oni konsekwencje niedoskonałości przepisów. Zaistniały

stan faktyczny, w obliczu obowiązujących regulacji powoduje impas, z którego można wyjść jedynie przyjmując jedno z dwóch alternatywnych rozwiązań: albo uznać, że mamy do czynienia z rodziną zastępczą spokrewnioną albo z niespokrewnioną. *Tertium non datur*, albowiem hipotetyczna konstatacja, że brak jest podstawy prawnej do przyznania jakiegokolwiek świadczenia, ze względu na nieprzystawalność stanu faktycznego do hipotezy normy, godziłaby w konstytucyjną zasadę równości, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec powyższego, organ administracji publicznej, chcąc zmienić dotychczasową praktykę musiałby wykazać, że jest ona nieprawidłowa, a interes społeczny wymaga wydania rozstrzygnięcia o odmiennej, od dotychczas wydanych, treści (art. 7 k.p.a. in fine w zw. z art. 8 § 2 k.p.a.).

Analogiczne stanowisko Sąd zajął w wyroku z 21 maja 2021 r., sygn. akt II SA/GI 92/21, zapadłym w tożsamym stanie faktycznym i prawnym.

Wyrokiem z 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 439/21 Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz decyzję Wojewody w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, w częściach zobowiązujących do zwrotu odsetek za opóźnienie.

Sąd orzekający w sprawie doszedł bowiem do przekonania, że szczególne okoliczności towarzyszące wydaniu decyzji przez organy obu instancji, uzasadniają odstąpienie od zastosowania art. 25 ust. 3 i 9 ustawy 500+ w zakresie, w jakim przewidują one naliczenie i obowiązek zapłaty ustawowych odsetek za opóźnienie w zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

Sąd podzielił twierdzenia organów, że pobierane przez skarżącą świadczenie wychowawcze w okresie od 1 lutego 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. było świadczeniem nienależnie pobranym, jako spełniające przesłanki z art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy 500+. Nie zgodził się natomiast z naliczeniem od tych świadczeń odsetek ustawowych i nałożeniem na skarżącą obowiązku ich zwrotu. Zdaniem Sądu, w świetle konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, przy uwzględnieniu treści art. 7 i art. 8 k.p.a., nie do utrzymania jest stanowisko organów dotyczące nałożenia na stronę obowiązku zwrotu odsetek od nienależnie pobranego świadczenia w

Wojewódzki Sąd Administracyjny

sytuacji, gdy okres za jaki owe odsetki mają być ustalone znacząco przekracza okres pobierania samego świadczenia, które ma być zwrócone.

Sąd zwrócił uwagę, że organ powziął informację dającą asumpt do wszczęcia postępowania administracyjnego w dniu 29 maja 2017 r. a postępowanie w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego zakończone zostało ostateczną decyzją z 7 kwietnia 2021 r. W tego rodzaju okolicznościach, niezawinionych przez stronę, w ocenie Sądu trudno uznać, aby sprawiedliwym byłoby obciążenie jej obowiązkiem zapłaty odsetek, których wysokość została wygenerowana przez przyczyny od niej niezależne.

Sąd podkreślił, że z zasady praworządności wynika nałożony na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania działania na podstawie prawa, a zatem w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, zgodnie z normami: materialną, kompetencyjną, proceduralną i określającą formę działania. Zarazem owo działanie podejmowane na podstawie prawa musi mieścić się w jego granicach, a wobec tego sam legalizm (oparcie się na konkretnej normie prawnej) nie wystarczy do wypełnienia owej konstytucyjnej powinności. Działanie w granicach prawa oznacza bowiem sferę różnorodnych czynności dotyczących zarówno prowadzenia postępowania jak i wydawania aktów je kończących, przy uwzględnieniu szeregu czynników kształtujących treść tych aktów. Owymi czynnikami są zarówno prawidłowo ustalone i przeprowadzone metody wykładni przepisów, na których opiera się organ, jak i uwzględnianie treści innych rozstrzygnięć, pozostających w obrocie prawnym, których byt ma wpływ na finalny wynik toczącego się postępowania. W Kodeksie postępowania administracyjnego owa konstytucyjna zasada została podzielona pomiędzy dwa przepisy (art. 6 – legalność) i art. 7 *ab initio* (ochrona praworządności). Zarazem, oba przywołane przepisy k.p.a. zaliczają się do zasad ogólnych, co oznacza ich szczególny status i konieczność analizy norm prawa materialnego i procesowego przez ich pryzmat.

Sąd odwołał się również do art. 71 ust. 1 Konstytucji RP nakładającej na Państwo obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawa do szczególnej pomocy ze strony

Wojewódzki Sąd Administracyjny

władz publicznych. Wskazał, że wynikają z niej dwa, ciężące na organach obowiązki: uwzględniania dobra rodziny (dobra rozumianego w sposób szeroki, zarówno pod względem ekonomicznym, prawnym, psychologicznym itd.) oraz udzielania szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

W oparciu o powyższe przepisy Sąd wywiódł istnienie pewnej niepisanej zasady działania „fair” względem stron postępowania. Można ją traktować jako swoiste uzewnętrznienie zawartej w art. 8 k.p.a. zasady zaufania obywatela do organu, sprowadzającej się do tego, że organ nie powinien wykorzystywać swojej pozycji do pogorszenia sytuacji strony, nawet wówczas, gdyby okazało się, że rezultaty takiego działania, patrząc na nie tylko od strony formalnej, są dopuszczalne.

Przenosząc owe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd stwierdził, że zastosowanie art. 25 ust. 9 ustawy 500+, a więc naliczenie odsetek od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczenia wychowawczego do dnia spłaty, stałoby w opozycji do zasady praworządności. Biorąc bowiem pod uwagę czas trwania postępowania, które ciągnęło się przez niemal cztery lata i to nie z winy strony, trudno było, w ocenie Sądu, uznać, że domaganie się odsetek w takim przypadku czyniłoby zadość wymogowi sprawiedliwości społecznej. Sąd zwrócił uwagę na dodatkowe obciążenie, którego rozmiar jest następstwem takiej, a nie innej organizacji pracy organów administracji publicznej.

Dodatkowo Sąd zauważył, że naliczenie i nałożenie na skarżącą obowiązku zapłaty odsetek od świadczeń wypłaconych w czerwcu, lipcu i sierpniu 2017 r. stanowi naruszenie art. 25 ust. 3 *in fine* ustawy 500+ w związku z art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. 2004.166.1), zwanego dalej rozporządzeniem nr 883/2004.

Sąd wskazał, że z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 924 – dalej w skrócie ustawa nowelizująca) wynika, że w sprawach o świadczenie wychowawcze za okres do 30 czerwca

Wojewódzki Sąd Administracyjny

2019 r. stosuje się przepisy ustawy 500+ w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem art. 20 ust. 3 i 4 tej ustawy, który stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej należy bowiem interpretować w ten sposób, że dotyczy on kwestii przyznawania prawa do świadczenia wychowawczego za okres do 30 czerwca 2019 r., natomiast a *contrario* nie dotyczy kwestii nienależnie pobranego świadczenia. Z kolei zgodnie z art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, w przypadku zbiegu uprawnień, świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo na podstawie przepisów ust. 1. Uprawnienia do świadczeń rodzinnych z tytułu innych kolidujących ustawodawstw są zawieszane do kwoty przewidzianej przez pierwsze ustawodawstwo i, w odpowiednim przypadku, określany jest dodatek dyferencyjny dla sumy, która przekracza tę kwotę. Powinnością organu, który powziął wiarygodną informację o mogącym występować w sprawie zbiegu uprawnień jest wobec tego zawieszenie uprawnienia.

Według Sądu organ winien zatem zawiesić (wstrzymać) wypłatę świadczeń począwszy od dnia, w którym dowiedział się o okolicznościach mogących skutkować zastosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Tym dniem był 29 maja 2017 r. tj. dzień złożenia przez skarżącą oświadczenia o podjęciu pracy przez jej męża w Norwegii. Natomiast kontynuowanie przez organ wypłaty świadczenia po tej dacie stwarzało po stronie skarżącej przekonanie, że świadczenie to nadal jej się należy i w świetle art. 8 k.p.a. trudno przypisać jej w tym zakresie jakiegokolwiek zaniedbanie.

Nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze było również przedmiotem sprawy o sygn. akt II SA/GI 621/21.

Sąd wyrokiem z 17 września 2021 r. uchylając decyzje organów obu instancji, umorzył postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych i zobowiązania skarżącego do ich zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

Jak wynikało ze stanu faktycznego skarżącemu uchylono prawo do świadczenia wychowawczego we wskazanym w zaskarżonej decyzji okresie, z

Wojewódzki Sąd Administracyjny

uwagi na treść orzeczenia sądu powszechnego wskazującego miejsce zamieszkania jego córki przy matce. W konsekwencji organ wydał następnie zaskarżoną decyzję stwierdzającą, że świadczenia pobrane na podstawie decyzji przyznającej świadczenie są świadczeniami nienależnie pobranymi i orzekł o obowiązku ich zwrotu.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem organów administracji, że celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Przysługuje ono, co do zasady, matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca. Adresat rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania świadczenia jest wskazywany w procedurze określonej w art. 13 - 20 ustawy 500+.

Jednakże zdaniem Sądu okoliczność, że wydanie zaskarżonej decyzji nastąpiło w związku z uchYLENIEM decyzji przyznającej świadczenie, nie zwalniało organu z obowiązku dokonania oceny, czy środki przyznane w ramach świadczenia wychowawczego zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, czyli zostały spożytkowane stosownie do celu wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy 500+. Zgodnie z tą regulacją celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Jeżeli pobrane świadczenia wychowawcze zostały spożytkowane na pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb córki to oznacza, iż świadczenia te nie zostały przez skarżącego nienależnie pobrane.

W ocenie Sądu trudno jest jednak nawet twierdzić, że świadczenia zostały przez skarżącego „pobrane”. Z akt administracyjnych wynikało jasno, że zobowiązany do zwrotu świadczeń nie dysponował kwotami uzyskanymi z tytułu świadczenia 500+. Były one przekazywane na subkonto będące w wyłącznej dyspozycji córki. Potwierdza to bankowe zaświadczenie o prowadzeniu rachunku „Konto 360 Junior” córki i zestawienie transakcji dokonywanych na tym koncie, z wyraźnie zaznaczonymi i opisanymi jako „500+” wpłatami dla córki.

W świetle powyższego Sąd uznał, że pomimo kierowania środków świadczenia wychowawczego do ojca, cel regulacji, określony w art. 4 ust. 1 ustawy 500+ został osiągnięty. Wypłacane środki trafiały do córki skarżącego i

należy przyjąć, że były wykorzystywane na „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”. Zdaniem Sądu nie było zatem podstaw do żądania od skarżącego zwrotu przedmiotowych środków.

Spór w sprawie o sygn. akt II SA/GI 861/21 dotyczył oceny, czy w odniesieniu do córki skarżącej spełnione zostały przesłanki, od których uzależnione jest przyznanie dodatku dyferencyjnego (w postaci świadczenia wychowawczego).

W wyroku z 27 października 2021 r. Sąd odniósł się do wykładni przepisów statuujących przesłanki przyznania dodatku dyferencyjnego wskazując, że stosownie do treści art. 68 ust 2 rozporządzenia nr 883/2004, w przypadku zbiegu uprawnień, świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo na podstawie przepisów ust. 1. Uprawnienia do świadczeń rodzinnych z tytułu innych, kolidujących ustawodawstw są zawieszane do kwoty przewidzianej przez pierwsze ustawodawstwo i, w odpowiednim przypadku, określany jest dodatek dyferencyjny dla sumy, która przekracza tę kwotę.

Sąd zawarł w wyroku następującą tezę: „W przepisie art. 68 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz.UE.L 166.1 z 30 kwietnia 2004 r.) jest mowa o kwocie „przewidzianej przez pierwsze ustawodawstwo”. O tym, jakie świadczenia należy uznać za przewidziane przez to „pierwsze” ustawodawstwo rozstrzygać należy przy uwzględnieniu okoliczności stanu faktycznego, od których zaistnienia to ustawodawstwo uzależnia przyznanie danego świadczenia. Wśród tych okoliczności uwzględnić należy również obowiązujący w danym ustawodawstwie termin na złożenie wniosku i skutki jego niedotrzymania. Tym samym, jeżeli to ustawodawstwo wyklucza przyznanie określonego świadczenia w przypadku złożenia spóźnionego wniosku, to na gruncie art. 68 ust. 2 Rozporządzenia jest to równoznaczne z tym, że po bezskutecznym upływie terminu na złożenie wniosku o

świadczenie „pierwsze” ustawodawstwo nie przewiduje już tego świadczenia”.

Natomiast w wyroku z 17 września 2021 r. sygn. akt II SA/GI 563/21 Sąd zawarł następującą tezę: „Na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych brak jest podstaw do tego, aby sytuację, w której oprócz spokrewnionego w pierwszym stopniu wnioskodawcy są jeszcze inne osoby spokrewnione w tym samym stopniu z niepełnosprawną w stopniu znacznym osobą, traktować z góry jako negatywną przesłankę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.”

Sąd wskazał, że zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 u.ś.r. wnioskujący o to świadczenie musi sprawować stałą opiekę nad osobą niepełnosprawną w takim wymiarze, że w związku z tym rezygnuje lub nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a między obiema tymi okolicznościami zachodzi bezpośredni związek przyczynowo skutkowy. W każdym przypadku rozpoznawania wniosku o świadczenie pielęgnacyjne niezbędne jest zatem przeprowadzenie w tym zakresie postępowania wyjaśniającego.

Zdaniem Sądu przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie uzależnia otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego od obowiązku sprawowania opieki nieustannie przez całą dobę. Sposób jej sprawowania jest bowiem uzależniony od rodzaju schorzeń osoby wymagającej opieki. Opieka ta powinna natomiast być sprawowana zgodnie ze wskazaniami wynikającymi z orzeczenia o niepełnosprawności i mieć charakter opieki długotrwałej lub stałej (por. wyrok NSA z 12 lutego 2020 r. sygn. akt I OSK 516/19). Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, którą Sąd w składzie orzekającym w sprawie aprobował i przyjął za własną, istotą opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., jest zapewnienie zaspokojenia normalnych, codziennych potrzeb osoby, nad którą opieka jest sprawowana, zapewnienie jej egzystencji, której bez pomocy osób trzecich nie jest w stanie sobie sama zapewnić (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 3 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 535/19). Ponadto wymóg „stałej” lub „długotrwałej” opieki nie może być rozumiany jako wykonywanie opieki nieustannie, przez 24 godziny na dobę. Opieka taka ma być „stała” w sensie trwałości, a „długotrwała” w sensie rozciągłości w czasie (por. wyrok WSA w Gdańsku

Wojewódzki Sąd Administracyjny

z 27 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 145/21; wyrok WSA w Lublinie z 16 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 728/20).

Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu odwoławczego, zgodnie z którym, w świetle zasad doświadczenia życiowego nie każda osoba legitymująca się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wymaga opieki osoby trzeciej, której sprawowanie pociąga za sobą konieczność rezygnacji z zatrudnienia. Jednak zauważył, że nie zwalnia to organu z obowiązku ustalenia okoliczności świadczących jednoznacznie o tym, że w realiach konkretnej sprawy sprawowanie opieki nie wymaga rezygnacji z zatrudnienia. W związku z tym, to obowiązkiem organów jest wykazanie, że osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne jest w stanie pogodzić sprawowanie należytej opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym osobą z zatrudnieniem lub podjęciem innej pracy zarobkowej. Oznacza to konieczność bardzo dokładnego ustalenia zakresu sprawowanej opieki, ze wskazaniem konkretnych czynności, wymiaru czasu, które one angażują, pory dnia oraz częstotliwości, z jaką są one podejmowane. Należy przy tym uwzględnić sytuację osobistą i życiową osoby ubiegającej się o świadczenie w zakresie, w jakim oddziałuje to na możliwość podjęcia zatrudnienia przy jednoczesnym sprawowaniu opieki nad osobą niepełnosprawną. W związku z tym wziąć należy pod uwagę odległość pomiędzy miejscem zamieszkania osoby niepełnosprawnej, a miejscem zamieszkania opiekuna i związane z tym możliwości komunikacyjne, jakimi dysponuje dany opiekun. W sytuacji zaś, gdy osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym opiekuje się także innymi osobami (np. innym chorym członkiem rodziny, dziećmi czy wnukami), należy również ustalić dokładny zakres tej opieki i ocenić, czy i w jakim zakresie wpływa ona na konieczność rezygnacji przez opiekuna z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Nie można bowiem od razu z góry zakładać, że równoległe sprawowanie opieki nad jeszcze inną osobą stanowi zawsze przeszkodę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Koniecznym jest bowiem jednoznaczne wykazanie, że to opieka nad jeszcze inną osobą, a nie opieka nad wskazaną we wniosku o świadczenie pielęgnacyjne niepełnosprawną w stopniu znacznym osobą stanowi faktyczny powód rezygnacji z zatrudnienia.

Nie można również z góry przyjąć, że równoległa pomoc ze strony jeszcze innych osób w sprawowaniu opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym

osobą, wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. W tym zakresie konieczne są również dokładne ustalenia dotyczące zakresu i charakteru czynności podejmowanych w ramach opieki nad niepełnosprawnym przez inne, niż wnioskodawca, osoby. Dopiero ustalenie, że zakres tych czynności jest na tyle znaczący, że powoduje to, iż po stronie ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne osoby nie zachodzi konieczność rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, może to stanowić podstawę do odmowy przyznania wnioskowanego świadczenia.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II SA/GI 880/21 Sąd dokonał kontroli odmownej decyzji w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w sprawie, w której w ocenie organu odwoławczego niespełnione zostały przesłanki z art. 17 ust. 1 u.ś.r. polegające na braku związku przyczynowego między rezygnacją przez skarżącą z zatrudnienia a koniecznością stałej i ciągłej opieki nad niepełnosprawnym mężem. Według organu odwoławczego skoro mąż strony pracuje na podstawie umowy o pracę i wykonuje swoje obowiązki samodzielnie, to trudno uznać aby strona nie podejmowała zatrudnienia w związku z koniecznością stałej i ciągłej opieki nad mężem. Skarżąca ma bowiem możliwość podjęcia zatrudnienia w czasie, w którym jej mąż przebywa w swoim zakładzie pracy.

Sąd nie podzielił ww. stanowiska organu i w wyroku z 17 listopada 2021 r. zaprezentował tezę: „Wykonywanie pracy zawodowej przez osobę posiadającą znaczny stopień niepełnosprawności, w sytuacji w której z orzeczenia o tej niepełnosprawności wynika, że może ona pracować w warunkach pracy chronionej nie stanowi przeszkody do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego o ile osoba ubiegająca się o to świadczenie spełnia ustawowe przesłanki do jego przyznania. Skoro kluczową z przesłanek do przyznania tego świadczenia jest posiadanie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, a jednocześnie dopuszczalnym jest, aby w treści takiego orzeczenia wskazać na możliwość pracy niepełnosprawnego w warunkach pracy chronionej, to brak podstaw do wywodzenia, że świadczenie takiej pracy przez niepełnosprawnego w

stopniu znacznym jest dodatkową, negatywną przesłanką wykluczającą przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego”.

Zdaniem Sądu, gdyby intencją prawodawcy było wyłączenie tej szczególnej kategorii niepełnoprawnych w stopniu znacznym osób z możliwości przyznania ich opiekunom świadczenia pielęgnacyjnego, to powinno to zostać wprost wyartykułowane.

Sąd dostrzegł również, że wykonywanie przez niepełnosprawnego pracy (w warunkach pracy chronionej) choć samo w sobie nie wyklucza świadczenia pielęgnacyjnego, to może rzutować na ocenę spełnienia innych przesłanek przyznania tego świadczenia. Według Sądu nie będzie podstaw do przyznania tego świadczenia w sytuacji, w której osoba ubiegająca się o przyznanie tego świadczenia sama rezygnuje z zatrudnienia wyłącznie po to, aby osobie niepełnosprawnej umożliwić świadczenie pracy poprzez pomoc przy wykonywaniu poszczególnych czynności stanowiących realizację obowiązków pracowniczych. W pozostałym zaś zakresie tj. poza aktywnością zawodową niepełnosprawnego nie sprawuje nad niepełnosprawnym opieki, której charakter uprawniałby ją do świadczenia pielęgnacyjnego. W takiej sytuacji świadczenie pielęgnacyjne stałoby się wyłącznie instrumentem wsparcia aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych. Nie kwestionując potrzeby takiej aktywizacji stwierdzić należy, że cel świadczenia pielęgnacyjnego jest inny.

Nadto Sąd zauważył, że skoro dopuszczalnym jest, aby niepełnosprawny w stopniu znacznym świadczył pracę w warunkach chronionych, to pomoc ze strony opiekuna w świadczeniu tej pracy nie stanowi samoistnej przeszkody do przyznania temu opiekunowi świadczenia pielęgnacyjnego. Wszak jednak tylko pod warunkiem, że opieka sprawowana nad niepełnosprawnym, w zakresie nie związanym z aktywnością zawodową tego ostatniego, posiada cechy, od których uzależnione jest przyznanie tego świadczenia. Wymaga to jednak ustalenia, czy po wyeliminowaniu tych czynności opiekuna, które mają wyłączny związek z aktywnością zawodową niepełnosprawnego tj. stanowią pomoc w wykonywaniu poszczególnych obowiązków pracowniczych niepełnosprawnego, pozostałe czynności opiekuna mogą być zakwalifikowane jako sprawowanie opieki, o której mowa w art. 17 ust 1 u.ś.r. Chodzi tutaj zarówno o czynności wykonywane przez opiekuna poza czasem aktywności zawodowej niepełnosprawnego, jak i

czynności podejmowane w czasie aktywności zawodowej niepełnosprawnego, jednak w tym drugim przypadku wyłącznie wtedy, gdy są to czynności takiego rodzaju, że i tak musiałyby być wykonywane, gdyby aktywność zawodowa niepełnosprawnego nie miała w ogóle miejsca.

Przedmiotem kontroli sądowej w sprawie o sygn. akt II SA/GI 945/21 była decyzja o odmowie przyznania skarżącej na rzecz córki świadczenia rodzicielskiego. Powodem odmowy przyznania skarżącej ww. świadczenia był z jednej strony brak pełnej zdolności do czynności prawnych z uwagi na jej wiek (art. 11 w zw. z art. 10 § 1 k.c.), z drugiej zaś strony, będący konsekwencją braku pełnej zdolności do czynności prawnych - brak władzy rodzicielskiej (art. 94 § 1 i 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy - t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 – dalej zwanej k.r.o.).

Wyrokiem z 6 października 2021 r. Sąd uwzględnił skargę wskazując, że katalog osób uprawnionych do świadczenia rodzicielskiego został wyczerpująco określony w art. 17c ust. 1 i 2 u.ś.r. i ma on charakter zamknięty. Dodatkowo odmowa uwzględnienia wniosku następuje w przypadku ustalenia, że w sprawie zachodzi jedna z przesłanek negatywnych określonych w art. 17 ust. 9 u.ś.r. Analiza akt sprawy musi prowadzić do wniosku, że skarżąca jest osobą uprawnioną do świadczenia rodzicielskiego jako wymieniona w art. 17c ust. 1 pkt 1 u.ś.r. i jednocześnie nie zachodzą przesłanki negatywne, o których mowa w art. 17c ust. 9. u.ś.r.

Sąd zauważył, że bezsporna w sprawie okoliczność małoletności skarżącej nie pozbawia jej statusu strony postępowania administracyjnego. W myśl art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zdolność prawną osoby fizycznej, a zatem zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków na gruncie prawa administracyjnego ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1 k.p.a.). Sąd wskazał, że w ustawie o świadczeniach rodzinnych brak jest szczególnych przepisów w tym zakresie, a zatem skarżąca ma zdolność prawną na gruncie tej ustawy. Nie można przy tym pominąć, że każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną (art. 8 k.c.). Z kolei

Wojewódzki Sąd Administracyjny

niepełnoletniość skarżącej skutkuje tym, że nie posiada ona pełnej zdolności do czynności prawnych (art. 11 k.c.), a w konsekwencji wniosek o przyznanie świadczenia rodzicielskiego powinien być popisany przez jej przedstawiciela ustawowego (art. 30 § 2 k.p.a.), co w rozpoznanej sprawie miało miejsce.

Zdaniem Sądu, w świetle art. 17c ust. 1 pkt 1 u.ś.r., kwestia pełnoletniości matki nie ma zatem znaczenia prawnego. We wskazanym przepisie ustawodawca stwierdził, że świadczenie przysługuje matce dziecka, nie wprowadzając żadnych rozróżnień normatywnych w kwestii wieku. Świadczenie takie przysługuje matce bez względu na to czy jest osobą pełnoletnią, czy też nie. Poza sporem w sprawie pozostaje zaś, że skarżąca jest matką dziecka.

Odnosząc się do kwestii władzy rodzicielskiej w rozumieniu przepisów k.r.o., Sąd zwrócił uwagę, że art. 17c ust. 1 pkt 1 u.ś.r. wskazując na matkę albo ojca dziecka nie wprowadza żadnego warunku co do zakresu ich władzy rodzicielskiej. Nadto, brak władzy rodzicielskiej z powodu niepełnej zdolności do czynności prawnych rodzica, nie pozbawia go prawa, ani też nie zwalnia z obowiązku sprawowania bieżącej pieczy i wychowywania dziecka, co wynika wprost z art. 96 § 2 k.r.o.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu, art. 17c ust. 1 pkt 1 u.ś.r. oraz pozostałe przepisy tej ustawy nie wyłączają prawa do świadczenia rodzicielskiego względem matki dziecka w sytuacji, gdy nie posiada ona pełnej zdolności do czynności prawnych. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez organy administracji, prowadziłoby do sytuacji, w której wnioskowanego świadczenia nie mogłaby otrzymać ani skarżąca - jako matka dziecka nie mająca pełnej zdolności do czynności prawnych, ani opiekun prawny jej dziecka - z uwagi na brzmienie art. 17c ust. 1 u.ś.r. Naruszałoby to konstytucyjną zasadę równości i stanowiłoby przejaw dyskryminacji (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a także naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Godziłoby też w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji RP) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji RP). Takie stanowisko naruszałoby również przyjętą w prawie międzynarodowym zasadę proporcjonalności, w powiązaniu z naruszeniem prawa do poszanowania życia rodzinnego oraz zakazu dyskryminacji. Ocena zgodności w tym zakresie z

Wojewódzki Sąd Administracyjny

wymogami art. 14 w związku z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) wymaga zbadania, czy zachodzi rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami oraz celem, który ma zostać zrealizowany (vide: wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt 17120/09). Dokonując tej analizy na gruncie sprawy Sąd doszedł do wniosku, że kontrolowane decyzje nie uwzględniają powyższych wymogów, bowiem prowadzą do niezrozumiałego i nieadekwatnego pokrzywdzenia rodziny w zakresie równego dostępu do świadczeń rodzinnych, ze względu na to, że osobą ubiegającą się świadczenie jest małoletnia matka dziecka.

Zdaniem Sądu pozbawienie skarżącej świadczenia rodzicielskiego w okolicznościach tej sprawy, przy jednoczesnym braku podstaw do przyznania tego świadczenia jakiegokolwiek innej osobie, narusza dodatkowo art. 3 ust. 1 i art. 27 ust. 3 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

ROZDZIAŁ 6

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PRAWA BUDOWALNEGO

W wyroku z 20 maja 2021 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1462/20 zawarta została teza: „O posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie świadczy brak wcześniejszego sprzeciwu ze strony wspólnoty mieszkaniowej wobec zamierzonych, a potem realizowanych robót stanowiących przebudowę ściany zewnętrznej budynku, wymagających uzyskania pozwolenia na budowę. W tym zakresie potrzebna jest wyraźna, a nie milcząca, czy dorozumiana, zgoda wspólnoty mieszkaniowej, wyrażona w formie uchwały, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o własności lokali w związku z art. 22 ust. 3 pkt 5 tej ustawy”.

Wyrokiem tym Sąd oddalił skargę wniesioną na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji, nakazującą skarżącą doprowadzenie budynku do stanu poprzedniego poprzez odtworzenie pierwotnej szerokości otworu drzwi balkonowych w lokalu mieszkalnym znajdującym się w budynku wielorodzinnym.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem organów, że wykonane roboty budowlane, w wyniku których poszerzono o jeden metr otwór drzwi balkonowych należało zakwalifikować jako przebudowę przegrody zewnętrznej – ściany elewacji budynku, która w świetle art. 29 ust. 2 pkt. 1aa) p.b. wymagała pozwolenia na budowę.

Sąd wskazał, że wobec braku takiego pozwolenia przedmiotowa budowa została uznana za samowolę budowlaną. Niezbędne zatem było ustalenie, czy samowola ta może być zalegalizowana.

Odpowiadając na tak postawione pytanie Sąd przyznał słuszność organom, że legalizacja zaistniałej samowoli budowlanej wymagała posiadania prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Sąd zauważył, że ściany zewnętrzne budynku stanowią bez wątpienia część wspólną nieruchomości, nie służą bowiem do wyłącznego korzystania przez właścicieli lokali. W konsekwencji każda ingerencja w elewację budynku stanowi ingerencję

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w jego konstrukcję przeznaczoną do użytku wszystkich współwłaścicieli nieruchomości wspólnej. Nie ma przy tym znaczenia, że zrealizowany otwór drzwi balkonowych służy do wyłącznego użytku skarżącej jako właściciela lokalu.

Sąd wskazał, że właściciel znajdującego się w budynku wielorodzinnym lokalu mieszkalnego, w którym ma dojść do poszerzenia otworu drzwi balkonowych (a zatem do przebudowy ściany zewnętrznej budynku), w celu wykazania, że legitymuje się prawem dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie może ograniczyć się do powołania na przysługujące mu prawo własności danego lokalu, lecz powinien posiadać zgodę pozostałych właścicieli tego budynku, przy czym w przypadku budynku, w którym funkcjonuje wspólnota mieszkaniowa zgoda taka wymaga uchwały tej wspólnoty. Wynika to z art. 22 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1910).

Zdaniem Sądu skarżąca nie wykazała, że w odniesieniu do spornej przebudowy uzyskała kiedykolwiek zgodę wspólnoty mieszkaniowej. Skarżąca nie występowała do wspólnoty o wyrażenie zgody na wykonanie tychże robót. Natomiast podjęcie uchwały w sprawie niewyrażenia zgody na poszerzenie otworu drzwi balkonowych w lokalu skarżącej już po wykonaniu przez nią przedmiotowej przebudowy, utożsamiane przez skarżącą jako brak wcześniejszego sprzeciwu ze strony wspólnoty mieszkaniowej wobec zamierzonych robót, nie świadczy o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nadto, podjęta uchwała wskazuje, że takiej zgody skarżąca od wspólnoty nie uzyska. Z tych powodów Sąd stwierdził, że nie ma podstaw do tego, aby zakładać, iż będzie możliwa legalizacja stwierdzonej przez organy samowoli budowlanej.

W wyroku z 7 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/GI 104/21 Sąd stwierdził zasadność skargi wniesionej na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego umarzającą postępowanie odwoławcze w sprawie stanu technicznego słupa napowietrznej linii energetycznej.

Zdaniem organu odwoławczego nie istnieje żaden przepis prawa, który pozwalałby na przyjęcie, że skarżący posiadają w rozumieniu art. 28 k.p.a. indywidualny interes prawny do wszczęcia i prowadzenia postępowania

Wojewódzki Sąd Administracyjny

administracyjnego, dotyczącego obiektu budowlanego, jakim jest słup energetyczny. Podmiotem legitymowanym w tym zakresie jest przedsiębiorstwo energetyczne, gdyż słup stanowi część jego przedsiębiorstwa, w rozumieniu przepisów k.c. Również tym podmiotem może być zarządca obiektu budowlanego, ale jedynie wówczas, gdy chodzi o czynności zmierzające do utrzymania obiektu budowlanego w stanie niepogorszonym, o ile szerszy zakres obowiązków nie wynika z umowy o zarządzanie nieruchomością. Tak więc stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 66 p.b. jest wyłącznie właściciel nieruchomości i jej zarządca. W konsekwencji obiekt budowlany, jakim jest słup energetyczny nie przynależy do nieruchomości stanowiącej własność skarżących, stąd na gruncie niniejszego postępowania, nie przysługuje im interes prawny a jedynie faktyczny. W konsekwencji nie posiadają statusu strony a brak interesu prawnego osoby składającej odwołanie uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy i uzasadnia zastosowanie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Tymczasem Sąd zauważył, że w postępowaniu administracyjnym interes prawny strony może być wywodzony z przepisów materialnych innej gałęzi prawa, jeżeli jednak poddaje się kognicji organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. Wskazał przy tym, że podmiot żądający wszczęcia postępowania administracyjnego, a nie cywilnego, zmierzającego faktycznie do ochrony własności jest więc zobowiązany nie tylko do ogólnikowego przywołania art. 140 k.c., jako podstawy materialnoprawnej interesu prawnego, ale również do wykazania, że taka ochrona ma mu być udzielona w postępowaniu przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (art. 1 pkt. 1 k.p.a.). Hipoteza art. 140 k.c. może być wówczas prawem materialnym, stanowiącym podstawę interesu prawnego, gdy fakt naruszenia własności i zapobieżenie jego skutkom poddaje się prawnej ocenie organu administracyjnego, a nie wyłącznie sądu powszechnego w sprawie cywilnej (np. w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę). Jeżeli przyszła i planowana budowa bądź już istniejący obiekt narusza lub może naruszyć prawo własności np. poprzez ograniczenie zabudowy lub innego zagospodarowania nieruchomości podmiotu żądającego wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego, to podmiot taki ma przymiot strony, a

Wojewódzki Sąd Administracyjny

sprawa może być przez organ wszczęta, gdyż naruszenie jego interesu prawnego może być przedmiotem postępowania administracyjnego. Właśnie dlatego, że uprawnienie właścicielskie (określone w art. 140 k.c. bądź w związku z art. 144 k.c.) jest prawnie chronione również prawem administracyjnym.

Sąd wskazując na orzecznictwo sądów administracyjnych podkreślił, że wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić na potrzeby każdej konkretnej sprawy, przy wzięciu pod uwagę także funkcji, formy, konstrukcji obiektu i innych cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu. To właśnie organ, uwzględniając funkcję, formę oraz konstrukcję obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu, wyznacza obszar oddziaływania obiektu dla potrzeb oceny interesu prawnego podmiotu uważającego się za stronę. Sąd podzielił pogląd wyrażony w wyroku NSA 15 czerwca 2016 r. sygn. akt II OSK 2759/16. Zwrócił także uwagę, że czym innym jest ustalenie interesu prawnego, a czym innym ustalenie zakresu ochrony, jaki powinien zostać udzielony podmiotowi, który twierdzi, że obiekt narusza jego prawo własności. W tym pierwszym wypadku wystarczające jest ustalenie hipotetycznego, możliwego naruszenia, w drugim zaś koniecznym jest takie rozstrzygnięcie sprawy, aby naruszenie nie miało miejsca. Wyznaczając obszar oddziaływania obiektu, należy więc brać pod uwagę nie tylko oczywiste i przyszłe naruszenie, ale również potencjalne możliwości wystąpienia takich ograniczeń - zwłaszcza wskazywanych przez podmiot domagający się udziału w sprawie. Sąd zaakcentował, że prawo własności uprawnia właściciela m.in. do niezakłóconego korzystania z przedmiotu własności.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem organu I instancji stan techniczny obiektu budowlanego wymaga jego konserwacji i faktu tego nie kwestionuje właściciel obiektu. Nadto, zgodnie z art. 3 pkt 20 p.b., przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego, na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzający związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Bezsporny jest również obowiązek właściciela obiektu budowlanego, aby utrzymywać go w stanie nie zagrażającym życiu i zdrowiu wszystkich osób, w tym również skarżących. Wykonanie jakiegokolwiek

konserwacji i prac remontowych posadowionego na działce skarżących słupa energetycznego wymaga udostępnienia tejże działki, co stanowi oddziaływanie na prawny ich interes.

Zdaniem Sądu organ odwoławczy całkowicie błędnie uznał, że skarżącym przymiot strony nie przysługuje z uwagi na brak interesu prawnego, ale także wadliwie stwierdził, że musi on wynikać z rzeczywistego, a nie również i z potencjalnego, naruszenia prawa materialnego, z którego jest wywodzony. Wpłynęło to na błędne rozstrzygnięcie i umorzenie postępowania na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu prasowego w Rzeczpospolitej z dnia 28 maja 2021r., str. A12.

Wyrokiem z 29 października 2021 r. sygn. akt II SA/GI 690/21 Sąd oddalił skargę w sprawie sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru budowy domu jednorodzinnego.

Skarżący powołał się na treść wyroku WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/GI 1144/14, mocą którego umożliwiono mu budowę obiektu gospodarczego na terenach oznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego jako rolne. Budowa tego obiektu gospodarczego związanego z prowadzeniem działalności rolniczej miała w zamyśle skarżącego stanowić element budowy zagrodowej. W konsekwencji, zdaniem skarżącego, skoro rozpoczęto budowę zagrodową, na którą składać się mają budynki niezbędne dla prowadzenia działalności rolniczej oraz budynek mieszkalny, tym samym dokonane przez niego zgłoszenie jest jedynie kontynuacją wcześniej rozpoczętej serii inwestycji.

Sąd zwrócił uwagę, że przedmiotowy wyrok zapadł w odmiennym stanie prawnym, ponieważ po jego wydaniu w Gminie przyjęto nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej zwany nowym planem). Skutkuje to tym, że postanowienia wskazanego wyroku nie są już wiążące dla organów administracji publicznej, jak również dla wypowiedającego się w sprawie o sygn. akt II SA/GI 690/21 składu orzekającego.

W oparciu o postanowienia nowego planu, Sąd wskazał, że działka, na której ma być zlokalizowana budowa domu, znajduje się na terenie oznaczonym

Wojewódzki Sąd Administracyjny

R8, tzn. na terenach rolniczych. Na tych terenach nie jest dopuszczalna budowa budynków mieszkalnych, jak również nie jest dopuszczalna budowa budowli zagrodowych. Oznacza to zatem, że skarżący na wskazanym terenie nie może dokonać w sposób skuteczny zgłoszenia budowy jednorodzinnej domu mieszkalnego wchodzącego w skład zabudowy zagrodowej.

Sąd podkreślił, że w nowym planie przewidziano dwa symbole, tj. „R” i „RM”. Symbol „R” oznacza tereny rolnicze z wyłączeniem możliwości budowy nowych budynków, z kolei „RM” oznacza tereny budownictwa zagrodowego. Zdaniem Sądu, wynika z tego, że wyodrębnienie przez organ planistyczny w sposób czytelny i jednoznaczny terenów przewidzianych dla wykorzystania rolniczego oraz terenów, na których można budować budownictwo zagrodowe. Skoro w nowym planie zostały wyodrębnione tereny budownictwa zagrodowego, to tym samym budowa tego typu obiektów możliwa jest jedynie na tych terenach.

Odwołując się do argumentacji skarżącego, że skoro otrzymał pozwolenie na budowę obiektów gospodarczych związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, to tym samym winien mieć możliwość posadowienia na tym terenie budynku mieszkalnego jednorodzinnej, Sąd wskazał, że w praktyce oznaczałoby to, iż postanowienia przepisu prawa miejscowego, a takim jest plan zagospodarowania przestrzennego, jak również realizowana przez uprawnione w gminie organy planistyczne polityka przestrzenna, przestają obowiązywać, ponieważ wystarczy wystąpić z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na budowę budynku związanego z wykonywaną działalnością rolną i już nie obowiązują żadne reguły prawne i unormowania zamieszczone w planie zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji, przy wykorzystaniu wskazanej drogi prawnej, dokonano by obejścia przepisów zamieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego. Takie działanie, w ocenie Sądu, nie jest zgodne z zasadami, którymi winno kierować się demokratyczne państwo prawne, w którym w pierwszej kolejności należy przestrzegać norm przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Sąd nie zgodził się także, że stanowiskiem, zgodnie z którym unormowanie zawarte § 2 pkt 8 nowego planu nie ma zastosowania do sytuacji skarżącego, ponieważ nie występuje on o budowę budynku wymagającego pozwolenia na budowę, lecz dokonuje zgłoszenia. Zgodnie z treścią § 2 pkt 8

Wojewódzki Sąd Administracyjny

nowego planu, gdy mowa jest o nowym budynku, to należy pod tym rozumieć budynek, którego pozwolenie na budowę może być wydane w oparciu o niniejszy plan. Zdaniem Sądu występujące w nowym planie pojęcie nowego budynku oznacza zarówno budynek stawiany na podstawie pozwolenia na budowę jak również taki, w stosunku do którego wymagane jest zgłoszenie.

ROZDZIAŁ 7

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE RUCHU DROGOWEGO

Wyrokiem z 29 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1587/20 Sąd uwzględnił skargę w sprawie cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi wydanego przez Berlin Bundeshauptstadt, w związku z orzeczonym przez Sąd Rejonowy zakazem pojazdów mechanicznych na okres 2 lat.

W ocenie Sądu przesłanką przemawiającą za uchyleniem decyzji wydanych przez organy obu instancji były braki w ustaleniach faktycznych. Sąd przywołał treść art. 182 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.) oraz art. 19 i art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. określających właściwość organów w sprawie. Następnie zauważył, że organ I instancji mógł pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu o swojej właściwości, albowiem po otrzymaniu odpisu wyroku z sądu powszechnego wraz ze wskazanym w piśmie przewodnim adresem, nic nie wskazywało na to, aby adres ów był nieprawidłowy, a strona pod nim nie mieszkała. Stan ów uległ diametralnej zmianie w kolejnym stadium postępowania, a mianowicie po wniesieniu odwołań. Użyta liczba mnoga nie jest przypadkiem, albowiem w istocie wniesione zostały dwa odwołania - wcześniejsze (z 7 października 2020 r.) wniesione osobiście przez skarżącego oraz późniejsze (z 15 października 2020 r.), sporządzone przez pełnomocnika skarżącego. Oczywistym jest przy tym, że to późniejsze nie inicjowało postępowania odwoławczego lecz stanowiło kolejne pismo w toku tego postępowania. Z nieustalonych powodów organ odwoławczy całkowicie pominął pełnomocnika strony jak również zignorował treść wniesionego przezeń pisma, koncentrując się wyłącznie na odwołaniu wniesionym osobiście przez skarżącego. Tymczasem to właśnie w tym późniejszym „odwołaniu” wskazano na okoliczności związane z faktem, iż skarżący nie zamieszkuje na terytorium RP, co z perspektywy art. 19 k.p.a. miało fundamentalne znaczenie. Okoliczność ta została zignorowana przez organ odwoławczy, który w uzasadnieniu swojej decyzji zauważył, że „dał wiarę” ustaleniom Sądu Rejonowego, wskazującego jako adres zamieszkania strony

Wojewódzki Sąd Administracyjny

nieruchomość w Rudzie Śląskiej. Abstrahując od faktu, że niczego takiego sąd powszechny nie przesądzał (ustalenia mogły być jedynie poczynione w toku postępowania sądowego i winny znaleźć odzwierciedlenie w treści orzeczenia, którego wszak organ odwoławczy w całości nie otrzymał), to treść wspomnianego „odwołania” pełnomocnika, jak również odwołania skarżącego, w którym wskazano adres zamieszkania poza granicami kraju, winny skłonić organ odwoławczy do refleksji i poczynienia ustaleń w tym zakresie. Zaniechania te, w świetle zarzutów skargi, musiały zaś doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego zarówno zaskarżonej decyzji, jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. W stanie faktycznym poddanym kontroli Sądu nie wiadomo bowiem czy strona postępowania ma miejsce zamieszkania na terytorium RP, a co za tym idzie, czy organ, któremu przekazano odpis orzeczenia sądu powszechnego do wykonania, jest w ogóle właściwy w niniejszej sprawie. Ów stan niepewności, w razie potwierdzenia informacji podanych w skardze i w piśmie pełnomocnika strony, mógłby w efekcie doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o przepis art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Wobec tego nie było możliwym pozostawienie w obrocie prawnym obu decyzji, skoro sygnalizowane wątpliwości nie zostały usunięte.

Nadto Sąd zaznaczył, że istnieje możliwość ingerencji w prawo jazdy wydane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej przez starostę w związku z sądowym zakazem prowadzenia pojazdów, co wprost wynika z treści art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (obecnie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1212 – dalej zwanej ustawą o kierujących pojazdami). Hipoteza tego przepisu obejmuje jednak tylko te sytuacje, w których posiadacz prawa jazdy zamieszkuje na terytorium RP, o czym świadczy zwrot „starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby posiadającej prawo jazdy wydane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej”. Zastosowanie tej regulacji wymaga potwierdzenia, a przynajmniej braku wątpliwości, odnośnie do miejsca zamieszkania uprawnionego, czego – zdaniem Sądu - na gruncie niniejszej sprawy stwierdzić niepodobna.

Wyrokiem z 30 września 2021 r. sygn. akt II SA/GI 425/21 Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającą ją

decyzję Starosty, kierującą skarżącego - na podstawie 99 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o kierujących pojazdami - na badania lekarskie w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Jednocześnie Sąd umorzył postępowanie administracyjne w sprawie.

Wyrok ten wydany został w następującym stanie faktycznym:

25 kwietnia 2015 r. funkcjonariusze Policji zatrzymali do kontroli pojazd, którym kierował skarżący. Podczas kontroli stwierdzono, że kierujący nie korzystał z pasów bezpieczeństwa. W trakcie wykonywania czynności patrol stwierdził, że skarżący był agresywny, arogancki, krzyczał i nie stosował się do wydawanych poleceń, a nadto oświadczył, iż leczy się psychiatrycznie i neurologicznie.

27 sierpnia 2020 r. organ I instancji otrzymał z Urzędu Miasta akta ewidencyjne skarżącego jako kierowcy, po analizie których stwierdzono pozostawiony bez rozpoznania wniosek Komendy Miejskiej Policji z 20 kwietnia 2015 r. Pismem z 2 września 2020 r. organ ten zwrócił się zatem do Komendy Miejskiej Policji z zapytaniem czy podtrzymuje wniosek o skierowanie skarżącego na badania lekarskie. W odpowiedzi wskazano, że „na dzień 30 kwietnia 2015 r. występowały przesłanki w zakresie wydania decyzji administracyjnej o skierowaniu skarżącego na badania lekarskie w trybie art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o kierujących pojazdami”.

W tak ustalonych okolicznościach sprawy organ I instancji pismem z 5 października 2020 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, a następnie wydał decyzję na podstawie 99 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o kierujących pojazdami. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Po rozpoznaniu skargi Sąd podkreślił, że aktywność organów w sprawie po przeszło pięciu latach od zdarzenia dającego ewentualną podstawę do wydania kwestionowanej obecnie decyzji jest mocna spóźniona. Zdarzenie, które opisane zostało w notatce policyjnej miało miejsce 25 kwietnia 2015 r. a do września 2020 r. wymieniona notatka nie została w sposób przewidziany prawem wykorzystana do wydania stosownej decyzji.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o kierujących pojazdami, starosta wydaje decyzję administracyjną o skierowaniu kierowcy (...)

na badanie lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu jego zdrowia. Zatem zastrzeżenia dotyczące stanu zdrowia muszą być „uzasadnione” i „poważne”. Są to pojęcia niedookreślone, niewskazujące precyzyjnie, jakie zastrzeżenia są wystarczające do skierowania kierowcy na badania lekarskie. Nie może jednak być wątpliwości, że okoliczności ustalone przez organ muszą przynajmniej z dużym prawdopodobieństwem wskazywać, że z uwagi na stan zdrowia, w stosunku do kierującego mogą występować przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdami i powinny zostać zweryfikowane podczas badania lekarskiego.

W świetle powyższego, gdy organ ma „poważne i uzasadnione” wątpliwości co do stanu zdrowia kierowcy, które mogą w dużym stopniu mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i są czynnikiem wpływającym na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego winien działać natychmiast w celu wyeliminowania niebezpieczeństwa tak dla kierowcy, jak i dla ruchu publicznego. W rozpatrywanej sprawie, nawet jeśli w wyniku przeprowadzonej kontroli drogowej, najpierw funkcjonariusze bezpośrednio kontrolujący skarżącego, potem Komendant Miejski Policji powzięli takie uzasadnione wątpliwości, to brak działania właściwego organu doprowadził do ich zdezaktualizowania. Nieporozumieniem jest zatem w takich okolicznościach potwierdzenie, po przeszło pięciu latach, aktualności spostrzeżeń dokonanych w wyniku konkretnej kontroli drogowej. To co mogło stanowić uzasadnione i poważne zastrzeżenia w dacie przeprowadzenia kontroli drogowej w dniu 25 kwietnia 2015 r., nie musi być takie po upływie ponad pięciu lat od tego zdarzenia.

Zdaniem Sądu za uzasadnione i poważne można bowiem uznać jedynie takie zastrzeżenia z których przynajmniej z dużą dozą prawdopodobieństwa wynika, że w stosunku do kierującego mogą występować przeciwwskazania zdrowotne co do możliwości dalszego jego udziału w ruchu drogowym. Jak wynika z odwołania i ze skargi skarżącego, przebywając w zakładzie karnym przeprowadził on aktualne badania lekarskie w listopadzie 2018 r. w związku z kursem operatorów wózków widłowych. Trudno w takich warunkach uznać, aby notatka z kontroli drogowej z 25 kwietnia 2015 r. oraz wnioski Komendanta Miejskiego Policji z 30 kwietnia 2015 r. mogły stanowić podstawę do wydania, po przeszło pięciu latach od jej sformułowania, kwestionowanego obecnie

skierowania na badania lekarskie i by świadczyła ona, iż obecnie są uzasadnione wątpliwości do stanu zdrowia kierowcy.

W dniu 30 września 2021 r. Sąd wydał także wyrok w sprawie o sygn. akt II SA/GI 668/21, którym uwzględnił skargę w sprawie odmowy dokonania rejestracji pojazdu zabytkowego. W sprawie tej skarżący złożył do Starosty wnioski o rejestrację motocykla, który nabył na podstawie umowy sprzedaży zawartej 8 sierpnia 2017 r. z poprzednim właścicielem pojazdu. Wraz z wnioskiem o rejestrację motocykla przedłożył: umowę sprzedaży z 8 sierpnia 2017 r., informację Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Katowicach z 3 marca 2020 r. potwierdzającą włączenie do ewidencji zabytków ruchomych województwa śląskiego karty ewidencyjnej ruchomego zabytku techniki w postaci wskazanego motocykla, oświadczenie skarżącego z 7 stycznia 2021 r. dotyczące okoliczności nabycia pojazdu oraz faktu nieposiadania dowodu rejestracyjnego pojazdu, zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu, co do zgodności z warunkami technicznymi pojazdu zabytkowego oraz protokół oceny stanu technicznego pojazdu zabytkowego z 25 marca 2020 r.

Starosta odmówił dokonania rejestracji pojazdu wskazując na brak przedstawienia dowodu własności pojazdu w rozumieniu § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2355, ze zm. – dalej zwanego rozporządzeniem w sprawie rejestracji). Organ odwoławczy utrzymał decyzję Starosty w mocy podając, że co do zasady umowa kupna-sprzedaży pojazdu stanowi wystarczający dowód jego własności, jednakże reguła ta nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Zarówno materiał dowodowy przedłożony przez skarżącego, jak i dane ewidencyjne, będące w dyspozycji organu I instancji nie pozwalają bowiem odtworzyć historii pojazdu, w szczególności jego pochodzenia, ewentualnej wcześniejszej rejestracji czy właściciela.

Uchylając wydane w sprawie decyzje organów I i II instancji Sąd wskazał na istotne znaczenie art. 72 ust. 2b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.- Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 110 - dalej zwanej p.r.d.) zgodnie z którym w przypadku pojazdu zabytkowego, zamiast dowodu rejestracyjnego,

Wojewódzki Sąd Administracyjny

dopuszcza się przedstawienie oświadczenia właściciela pojazdu, złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, że nie posiada dowodu rejestracyjnego.

Sąd zauważył, że skarżący dołączył do wniosku o rejestrację pojazdu wszystkie wymagane przez przepisy prawa dokumenty, w tym dowód własności w postaci umowy sprzedaży. Zdaniem Sądu nie było uprawnione żądanie od skarżącego, aby do wniosku o rejestrację pojazdu dołączył orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności przez zasiedzenie. Z akt sprawy nie wynika bowiem aby prawo własności skarżącego było przez kogokolwiek kwestionowane. Prawidłowość dokumentów załączonych do wniosku nie została zakwestionowana. Organy nie wykazały, aby zbywca przedmiotowego motocykla nie był jego właścicielem. Nie było również jakichkolwiek wiadomości o toczącym się postępowaniu karnym w sprawie przedmiotowego motocykla i nie pojawiła się osoba trzecia, która rościłaby sobie do niego prawo.

Skarżący złożył oświadczenie o którym mowa w art. 72 ust. 2b p.r.d. Oznacza to, że wobec niepodważenia prawdziwości tytułu własności osoby wnioskującej o rejestrację pojazdu, nie występowały okoliczności uniemożliwiające rejestrację pojazdu zabytkowego.

ROZDZIAŁ 8

ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO ORAZ PRAWA POMOCY

Postanowieniem z 18 października 2021 r. sygn. akt III SAB/GI 143/21 Sąd, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. odrzucił skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania dyplomowego przez Rektora Akademii.

Skarżący wniósł o zobowiązanie uczelni do wydania decyzji w przedmiocie wyznaczenia mu terminu ustnego egzaminu dyplomowego bez konieczności ponownego przechodzenia przez procedurę dyplomowania.

Sąd wyjaśnił, że uczelnia wyższa jest podmiotem działającym w formie zakładu administracyjnego. Ów zakład powołany jest zaś do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (studentami), jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. Z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu, staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących (ustaw i aktów normatywnych wykonawczych), jak i ze statutów oraz regulaminów zakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego, wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie.

Przywołując treść art. 75 ust. 1 i art. 107 p.s.w.n. oraz wskazując na ugruntowane stanowisko w orzecznictwie Sąd zauważył, że możliwość uregulowania organizacji i toku studiów przez organy uczelni oznacza, że

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ustawodawca nie zdecydował się poddać wszystkich decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach studentów kontroli sądów administracyjnych. Kognicji sądów administracyjnych podlegają decyzje mające podstawę prawną w ustawie. Oznacza to, że zgodnie z przepisami p.s.w.n., w drodze decyzji administracyjnej orzeka się o odmowie przyjęcia na studia (art. 72 ust. 3), stwierdzeniu nieważności dyplomu (art. 77 ust. 5), świadczeniach pomocy materialnej dla studentów (art. 86 ust. 2), skreśleniu z listy studentów (art. 108). Ustawa ta dokładnie określa inne sytuacje, w których dopuszczalne jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego tj. na rozstrzygnięcie Rektora w sprawie uchylenia aktu wydawanego przez samorząd studencki niezgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, statutu uczelni, regulaminu studiów lub regulaminu samorządu (art. 110 ust. 8); na decyzję Rady Doskonałości Naukowej w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego (art. 226 ust. 5); na prawomocne orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej (art. 318); na rozstrzygnięcie nadzorcze ministra w sprawie stwierdzenia nieważności aktu uczelni niezgodnego z prawem (art. 427 ust. 3).

W oparciu o powyższe Sąd stwierdził, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają akty zakładowe zewnętrzne, czyli rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta i są przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształceniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego. (por. postanowienie NSA z 18 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1583/12). Natomiast akty zakładowe wewnętrzne wydawane są na podstawie wewnętrznych źródeł prawa niemających charakteru powszechnie obowiązujących, w związku z czym nie mogą ostatecznie przesądzać o sytuacji prawnej użytkowników zakładu. Nie ma przy tym znaczenia, jak został nazwany dany wewnętrzny akt władz uczelni. Akty zakładowe wewnętrzne (decyzje, akty, rozstrzygnięcia) nie podlegają reżimowi k.p.a. i nie są bezpośrednio zaskarżalne do sądu administracyjnego.

Odnosząc się do rozpatrywanej sprawy Sąd wskazał, że zasady dyplomowania na studiach drugiego stopnia na kierunku pielęgniarstwo określone zostały w akcie zakładowym jakim jest Regulamin egzaminu dyplomowego kierunku pielęgniarstwo studia II stopnia, stanowiącym załącznik

do uchwały Senatu Akademii z 2018 r. Sąd przywołał treść § 10 ust. 1 tego Regulaminu, zgodnie z którym w przypadku uzyskania z egzaminu dyplomowego oceny niedostatecznej lub nieprzystąpienia do tego egzaminu w ustalonym terminie, z przyczyn nieusprawiedliwionych, Dziekan wyznacza drugi termin egzaminu jako ostateczny zgodnie z kalendarzem akademickim. Zdaniem Sądu, czynności podejmowanych przez Dziekana w zakresie wyznaczenia terminu egzaminu w przebiegu egzaminu dyplomowego nie można traktować jako wymagających formy decyzji administracyjnej, czy innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a.

Nadto, Sąd zwrócił uwagę, że w katalogu indywidualnych spraw studentów załatwianych w drodze decyzji administracyjnych i rozstrzygnięć, określonym w regulaminie studiów, stanowiącym załącznik do uchwały Senatu Akademii z 2020 r. nie uwzględniono wydania decyzji administracyjnej w trakcie procedury dyplomowania.

Postanowieniem z 23 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SPP/GI 110/21, na skutek wniosku syndyka masy upadłości Sp. z o.o. o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym zwolnienie od kosztów sądowych, referendarz odmówił przyznania tego uprawnienia.

W ocenie referendarza sytuacja finansowa wnioskodawcy nie uzasadniała zwolnienia go od kosztów sądowych. Jak zadeklarowano we wniosku, syndyk posiadał bowiem relatywnie znaczną kwotę środków pieniężnych zdeponowaną na rachunkach bankowych, ogółem 110.892,65 zł, a nadto dysponował środkami zgromadzonymi w kasie, w wysokości 7.234,96 zł. Dodatkowo saldo jego rachunku kredytowego wg stanu na 31 stycznia 2021 r. wynosiło 1.303.119,60 zł. Referendarz podkreślił przy tym, że owe środki mogą być przeznaczone na uiszczenie związanych z niniejszym postępowaniem kosztów sądowych, gdyż zgodnie art. 343 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 498, ze zm. – dalej zwanej Prawem upadłościowym) z masy upadłości zaspokajają się w pierwszej kolejności koszty postępowania, a jeżeli fundusze masy upadłości na to pozwalają - również inne zobowiązania masy upadłości, o których mowa w art. 230 ust. 2, w miarę wpływu do masy upadłości stosownych sum. Przy czym zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury,

koszty sądowe w postępowaniu przed sądami administracyjnymi należą do pierwszej kategorii należności podlegających zaspokojeniu z funduszków masy upadłości, bo mimo tego, że nie są to koszty postępowania upadłościowego, to są kosztami powstałymi wskutek czynności syndyka w myśl art. 342 ust. 1 pkt 1 Prawa upadłościowego.

Zdaniem referendarza przez ww. czynność syndyka należy rozumieć wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Koszty związane z uczestnictwem strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym są zatem kosztami, które należy zrównać z innymi wydatkami ponoszonymi przez syndyka masy upadłości na poczet prowadzonego postępowania upadłościowego.

Referendarz wskazał również, że syndyk masy upadłości spółki, dysponujący majątkiem, w tym środkami finansowymi zgromadzonymi na rachunkach bankowych, powinien w każdym czasie zabezpieczać środki nie tylko na bieżącą działalność, ale także na pokrycie kosztów ewentualnych postępowań sądowych, związanych z obowiązkami czy też roszczeniami spółki. W procedurze planowania wydatków związanych z działalnością gospodarczą podmioty prowadzące tę działalność, przewidując realizację swoich praw przed sądem, powinny uwzględniać także konieczność posiadania środków na prowadzenie procesu sądowego.

Postanowieniem z 8 czerwca 2021 r. sygn. akt II SPP/GI 95/21 referendarz sądowy odmówił wnioskodawcy przyznania prawa pomocy w zakresie całkowitym uznając, że wniosek ten nie mógł zostać uwzględniony z uwagi na brak aktualnych danych co do stanu majątkowego i dochodów matki wnioskodawcy, a to uniemożliwiło pełną ocenę sytuacji finansowej wnioskodawcy i jego możliwości płatniczych.

Referendarz zaakcentował, że choć wnioskodawca konsekwentnie deklarował w toku postępowania, iż nie prowadzi z matką wspólnego gospodarstwa domowego, to jednak oświadczenia te trudno uznać za przekonujące. Po pierwsze, są oni dla siebie osobami najbliższymi, po drugie zamieszkują razem w jednej nieruchomości. Referendarz zwrócił uwagę, że niewątpliwie rzadko zdarza się, aby osoby zamieszkujące pod jednym dachem prowadziły odrębne gospodarstwa domowe, zwłaszcza w przypadku, gdy są

Wojewódzki Sąd Administracyjny

powiązane bliskim stopniem pokrewieństwa. W takiej sytuacji, zdaniem referendarza, fakt prowadzenia odrębnych gospodarstw domowych musi być udowodniony w sposób nie budzący wątpliwości i poparty powołaniem się na konkretne okoliczności, które by to potwierdzały.

Referendarz zauważył, że wnioskodawca nie podał żadnych takich bliższych okoliczności, które świadczyłyby w sposób wiarygodny o odrębnym gospodarowaniu z matką, a zatem wywody w tym zakresie nie mogły zostać uwzględnione. W ocenie referendarza twierdzenia wnioskodawcy, że „nie zagląda matce do jej portfela” i każde z nich „płaci za siebie” nie stanowią jeszcze dostatecznego dowodu na brak wspólnego gospodarowania, zwłaszcza, że wnioskodawca nie poparł tych twierdzeń faktami mogącymi je uprawdopodobnić jak np. istnienie odrębnych dla niego i matki wejść do zamieszkiwanej nieruchomości czy odrębnych liczników poboru prądu czy wody.

Sąd postanowieniem z 12 lipca 2021 r. zmienił postanowienie referendarza, w ten sposób, że ustanowił dla skarżącego radcę prawnego.

Sąd wskazał, że w relacjonowanej sprawie skarżący był z mocy prawa zwolniony od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 1 lit. a. p.p.s.a.). Złożony przez skarżącego wniosek o przyznanie prawa pomocy należało zatem potraktować jako wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie częściowym obejmującym ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

W wyniku dokonanej analizy sytuacji finansowej, majątkowej i życiowej skarżącego, Sąd uznał, że jego sytuacja majątkowa uzasadnia przyznanie prawa pomocy. Sąd podzielił wątpliwości, co do oświadczenia skarżącego o prowadzeniu odrębnego gospodarstwa domowego z matką. Jednakże stwierdził, że nawet sumując dochody osiągnięte przez jego matkę oraz zasiłek specjalny otrzymywany przez skarżącego i przyjmując, że prowadzą wspólne gospodarstwo domowe, to sytuacja majątkowa uzasadnia przyznanie prawa pomocy. Sąd miał również na uwadze, że sprawa skarżącego była na etapie skargi kasacyjnej i w tym aspekcie zauważył, że korzystanie przez skarżącego z profesjonalnej pomocy jest konieczne, bowiem skarga kasacyjna nie może być sporządzona przez niego samodzielnie.

Postanowieniem z 16 lipca 2021 r. sygn. akt II SPP/GI 166/21 referendarz sądowy umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie z wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym pełnomocnika z urzędu w sprawie o sygn. akt II SA/GI 800/21, zainicjowanej skargą o wznowienie postępowania sądowego o sygn. akt II SA/GI 1681/19.

Jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia skarżącemu ustanowiono już pełnomocnika z urzędu w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1681/19 i przyznane w tym zakresie prawo pomocy, zdaniem referendarza, obejmuje postępowanie w sprawie II SA/GI 800/21. Swoją argumentację referendarz oparł na treści art. 244 § 2 oraz art. 39 pkt 1 p.p.s.a., przywołując także uchwałę NSA z 2 grudnia 2010 r. sygn. akt II GPS 2/10.

Postanowieniem z 10 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SPP/GI 182/21 referendarz sądowy uwzględnił wniosek skarżącego o zwolnienie od kosztów sądowych, odmówił natomiast ustanowienia radcy prawnego, uznając, że stan majątkowy wnioskodawcy nie uzasadnia uwzględnienia wniosku w tym zakresie.

Zwracając uwagę, że na etapie postępowania przed WSA udział pełnomocnika nie jest niezbędny, referendarz wskazał, że wnioskujący posiada niewątpliwe możliwości pozyskania znacznych środków, zapewniających pokrycie kosztów z tego tytułu w przyszłości, poprzez sprzedaż posiadanego udziału w nieruchomości mieszkalno-usługowej, ewentualnie poprzez uzyskanie środków finansowych w drodze jej obciążenia celem uzyskania np. pożyczki hipotecznej (choćby skarżący ma zaległości płatnicze, to jednak nie podnosił we wniosku, aby nieruchomość ta była obciążona hipoteką, czy też, aby był ograniczony w rozporządzaniu swoim udziałem w budynku). W ocenie referendarza możliwościom pozyskania znacznych środków w powyższy sposób nie przeczy przy tym fakt, że wnioskodawca jest jedynie jej współwłaścicielem. Nawet bowiem w sytuacji, gdyby pozostali współwłaściciele nie wyrażali zgody na sprzedaż lub obciążenie przedmiotowej nieruchomości, może przecież wystąpić z pozwem o zniesienie współwłasności. Według referendarza nie stanowi również przeszkody to, że nieruchomość jest wynajmowana przez dwóch

Wojewódzki Sąd Administracyjny

najemców oraz okoliczność, że wymaga ona remontu, skoro - jak skarżący sam zadeklarował - niezależnie od stanu technicznego jest warta około 400 tysięcy zł.

Postanowieniem z 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 971/20 referendarz oddalił wniosek pełnomocnika o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej uznając, że pełnomocnik ten nie udzielił skarżącemu rzeczywistej i profesjonalnej pomocy prawnej, albowiem skarga, jako spóźniona, została przez Sąd odrzucona.

Referendarz wskazał, że sąd, jako dysponent środków publicznych na wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu, odpowiada za zasadność i legalność ich wydatkowania. Oznacza to uprawnienie i obowiązek Sądu (dotyczy to również referendarza sądowego orzekającego w tej kwestii na podstawie art. 258 § 2 pkt 8 p.p.s.a.) polegający na konieczności ustalenia, czy pomoc prawna rzeczywiście została udzielona.

Tymczasem pełnomocnik skarżącego złożył skargę z uchybieniem ustawowego terminu, a wniosek o przywrócenie tego terminu został prawomocnym postanowieniem Sądu oddalony. W ocenie referendarza, mimo nakładu pracy pełnomocnika, brak było zatem możliwości przyznania mu opłaty za udział w postępowaniu sądowym w pierwszej instancji.

ROZDZIAŁ 9

POZOSTAŁE WYBRANE ZAGADNIENIA W ORZECZNICTWIE SĄDU

9.1. USTAWA O LASACH

Wyrokiem z 14 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 154/21 Sąd uwzględnił skargę wniesioną na postanowienie utrzymujące w mocy odmowę wszczęcia postępowania w sprawie zastrzeżeń lub wniosków do projektu uproszczonego planu urządzania lasu. Sąd nie podzielił stanowiska organów I i II instancji, zgodnie z którym skarżący uchybił terminowi do złożenia ww. uwag i zastrzeżeń, określonego w art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm. - dalej zwanej: u.o.l.).

W stanie faktycznym sprawy projekt ww. dokumentu został wyłożony do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie Urzędu Miejskiego tj. w terminie od 17 sierpnia 2020 r. do 15 października 2020 r. (w oparciu o art. 21 ust. 4 u.o.l.). W ocenie organów zainteresowani właściciele lasów mogli składać zastrzeżenia i wnioski do projektu planu do 15 września 2020 r. Tymczasem skarżący dokonał tej czynności 16 września 2020 r., czyli po upływie terminu.

Sąd wskazał, że sformułowanie „od daty wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzania lasu”, zawarte w art. 21 ust. 5 u.o.l., powinno być traktowane szeroko, dla prawidłowego zabezpieczenia interesów prawnych właścicieli lasów. Nawet więc ostatni dzień upływu terminu 60 dni, określonego w art. 21 ust. 4 u.o.l., oznacza „datę wyłożenia projektu” w rozumieniu art. 21 ust. 5 u.o.l., skoro projekt ten nadal jest faktycznie wyłożony do publicznego wglądu. Zwrócił także uwagę, że w zawiadomieniu o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu dostrzegano, iż dostęp do tego dokumentu, z uwagi na stan epidemii i wymogi sanitarne, może być w konkretnym terminie, dogodnym dla strony, niemożliwy. Należy zatem zabezpieczyć dla osób zainteresowanych odpowiednią ilość czasu, by mogły taki wgląd uzyskać i wnieść zastrzeżenia, bądź wnioski w sprawie planu.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu prasowego w Rzeczpospolitej z dnia 7 lipca 2021r., str. A11.

9.2. PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE

W wyroku z 6 maja 2021 r. sygn. akt III SA/GI 123/21 Sąd stwierdził prawidłowość decyzji Rektora Uniwersytetu uchylającej własną decyzję o odmowie przeniesienia studenta na piąty rok studiów i umorzeniu postępowania w sprawie.

W okolicznościach faktycznych sprawy, wobec braku wniosku skarżącego o przyjęcie go na studia w drodze przeniesienia między uczelniami, organ uznał, że przedmiotem wniosku skarżącego było przeniesienie zajęć i zaliczenie punktów ECTS z okresu studiów niestacjonarnych na obu Uniwersytetach. Według skarżącego, powyższe działania miały doprowadzić do przyjęcia go na V rok studiów stacjonarnych.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu, że przedmiotowy wniosek winien być zatem rozpatrzony we właściwym trybie określonym w art. 85 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. oraz § 19 ust. 6 pkt 2 Regulaminu Studiów, do którego nie stosuje się przepisów k.p.a. Wskazał, że art. 85 p.s.w.n. nie przewiduje wydania decyzji administracyjnej, w rozumieniu przepisów k.p.a., w przedmiocie zaliczenia punktów ECTS, a więc decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Sąd zauważył, że choć w § 19 pkt 5 Regulaminu Studiów mowa jest o decyzji Dziekana w przedmiocie przeniesienia i zaliczenia zajęć, nie jest to jednak decyzja w rozumieniu art. 104 k.p.a. kończąca postępowanie administracyjne.

Powołując się na regulację art. 105 § 1 k.p.a. wskazał również, że umorzenie postępowania ma miejsce wtedy, gdy wystąpi trwała i nieusuwalna przeszkoda w kontynuacji postępowania, a więc wówczas, gdy brak jest przedmiotu postępowania administracyjnego. Przedmiotem tym jest sprawa administracyjna, toteż postępowanie to jest bezprzedmiotowe wówczas, gdy sprawa, która miała być załatwiona decyzją administracyjną nie miała tego charakteru przed datą wszczęcia postępowania lub utraciła ten charakter w jego toku.

9.3. PRAWO WODNE

W sprawie o sygn. akt II SA/GI 279/21 Sąd rozważał jak traktować pięcioletni termin, o którym mowa w art. 234 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (obecnie: t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 624 - zwanej dalej p.w.), jeśli właściciel gruntu, na który szkodliwie oddziałują wody, dowiedział się o tym oddziaływaniu przed wejściem w życie tej ustawy, a postępowanie administracyjne w tym przedmiocie zostało wszczęte już pod jej rządami.

Skarżący w dniu 28 października 2019 r. zainicjował postępowanie w sprawie naruszenia stosunków wodnych dla wskazanych nieruchomości. Organy, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego ustaliły, że o zmianie stosunków wodnych, ze szkodą dla należących doń gruntów skarżący dowiedział się w latach 2012 – 2013. Z tego faktu wywiodły, że w momencie złożenia wniosku w 2019 r. upłynął już termin, o którym mowa w art. 234 ust. 5 p.w., co uzasadniało umorzenie postępowania administracyjnego.

Sąd uchylając wyrokiem z 8 lipca 2021 r. decyzje organów obu instancji stwierdził, że przyjęta przez organy interpretacja powołanego wyżej przepisu prawa jest sprzeczna nie tylko z art. 7 i art. 8 k.p.a. lecz przede wszystkim z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Sąd zauważył, że wśród regulacji p.w. brak jest unormowań, które dawałyby podstawę do wstecznego stosowania jej przepisów i do uznania, że stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie będą miały wpływ na ocenę biegu terminu, o którym mowa w art. 234 ust. 5 p.w. Aczkolwiek argumentacja organów oparta na *stricte* leksykalnej wykładni omawianego przepisu przeczy fundamentalnym regułom prawa, w tym jednej z najważniejszych – *lex retro non agit*. Błędem organu było bowiem oparcie się wyłącznie na tej metodzie wykładni, gdyż przyjęte przez organy obu instancji rozumienie art. 234 ust. 5 p.w. jest skrajnie niekorzystne dla skarżącego, a ponadto nie uwzględnia potrzeby ochrony praw obywatela (strony). W wyniku ograniczenia się przez organy wyłącznie do najbardziej podstawowej metody wykładni, doszło do zamknięcia stronie drogi do dochodzenia ochrony przysługującego jej prawa podmiotowego (własności nieruchomości), bez wskazania wyraźnej podstawy do takiego

zabiegu. Tymczasem, sięgnięcie do innych metod wykładni (np. celowościowej lub logicznej) pozwoliłoby stwierdzić, że samo leksykalne odczytanie wspomnianego przepisu, w tych konkretnych okolicznościach faktycznych i przy braku przepisów przejściowych, godzi bezpośrednio tak w art. 31 ust. 3 jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu, wobec braku jednoznacznej, normatywnej wskazówki, określającej moment, od którego należy liczyć bieg terminu przedawnienia roszczenia, należało przyjąć, że najwcześniej rozpoczął się on w momencie wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r. Logika, a także powołana wyżej reguła *lex retro non agit* podpowiadają bowiem, że wobec braku wyraźnej, odmiennej regulacji, niedopuszczalnym było uznanie, że fakty zaistniałe przed wejściem w życie przepisu będą mogły stanowić podstawę jego zastosowania. Co za tym idzie, złożenie wniosku w październiku 2019 r., było skuteczne i otwierało skarżącemu drogę do ubiegania się o ochronę swoich praw.

Sąd wytknął organom nie podjęcie rozważań w zakresie intertemporalności i konsekwencji płynących z braku stosownych regulacji w tym zakresie, przy założeniu a priori, że przywołany przepis p.w. swoją hipotezą obejmuje również stany faktyczne istniejące przed wejściem w życie ustawy. Zauważył, że stwierdzenie w tych okolicznościach, iż stronie nie przysługuje możliwość ubiegania się o skuteczną ochronę przed niekorzystnym oddziaływaniem z gruntów sąsiednich, w sposób rażąco narusza zasadę zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Wspomniana zasada nie rozciąga się wyłącznie na regulacje o charakterze procesowym (kodeksowe), lecz swoim zakresem oddziałuje również na prawo materialne, jakie leży u podstaw nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. Sąd podzielił pogląd, zgodnie z którym zasada ta stanowi obowiązującą normę prawną, z której wynikają konkretne, wiążące organ powinności (por. D. Dąbek: Ochrona zaufania – zasada działania i wzorzec kontroli współczesnej administracji [w:] B. Jaworska – Dębska (red.), Kledzik P. (red.) Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej, Warszawa 2020 r., 74 – 75). W ocenie Sądu jedną z tego rodzaju powinności jest poszukiwanie przez organ takich metod wykładni przepisu, które przy jego niejednoznaczności lub przy problemach z kwalifikacją stanu faktycznego dadzą rezultat pozwalający zadośćuczynić potrzebie ochrony

Wojewódzki Sąd Administracyjny

interesu strony. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że wykluczone jest w takich sytuacjach sięganie po wykładnię *contra legem*, niemniej jednak oparcie się wyłącznie na wykładni językowej i bezkrytyczna aprobatą jej negatywnego dla strony rezultatu w bezsporny sposób godzą we wspomnianą zasadę. Chronologiczne pierwszeństwo wykładni językowej, nie zwalnia bowiem nawet w przypadku oceny przez interpretującego przepisu jako jasnego, od zweryfikowania rezultatów wykładni językowej z rezultatami wykładni systemowej, logicznej, konstytucyjnej, czy funkcjonalnej. Dopiero wykorzystanie wszelkich instrumentów pozwalających odczytać treść normy w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa i jego celami, pozbawia proces wykładni cech automatyzmu i bezrefleksyjności (por. wyrok NSA z 18 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 273/21).

Wskazując na naruszenie przez organy regulacji art. 7 k.p.a. Sąd zwrócił uwagę, że obowiązek stania na straży praworządności nie ogranicza się jedynie do kwestii przestrzegania prawa (legalizmu), która jest uregulowana w art. 6 k.p.a. lecz obejmuje swoim zakresem również analizę konsekwencji działań organu, tak z perspektywy przepisów prawa procesowego, jak i materialnego, przy czym organ winien brać pod uwagę całe spektrum przepisów, z normami konstytucyjnymi włącznie. W tym aspekcie organ w żadnym stopniu nie rozważył następstw, jakie pociąga za sobą umorzenie postępowania administracyjnego, w sytuacji, w której zastosowanie art. 234 ust. 5 p.w. było wątpliwe w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym. Co więcej, obowiązek ochrony praworządności, w sytuacji braku jednoznaczności normy prawnej, wymagał również sięgnięcia do reguł wykładni wynikających z bogatego dorobku Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów, jak również doktryny. Orzeczenia Trybunału, o ile organ zapoznałby się z nimi, dałyby podstawę przynajmniej do poszukiwania alternatywnych metod wykładni i zdecydowanie bardziej pogłębionej argumentacji w uzasadnieniu wydanych decyzji.

9.4. WYDANIE ZAŚWIADCZENIA

Wyrokiem z 18 października 2021 r. sygn. akt III SA/GI 915/21 Sąd oddalił skargę na postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w

przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia z interwencji funkcjonariuszy Policji zawierającego następujące informacje: dane personalne funkcjonariuszy obsługujących zdarzenia, czy w pojeździe kontrolowanym znajdował się pasażer z uprawnieniami do kierowania pojazdem, czy kierującej pojazdem zostało wydane pokwitowanie, o którym mowa w art. 135 ust. 4 lub 5 albo w art. 135a ust. 5 lub 6 p.r.d. oraz w jaki sposób pojazd został zabezpieczony.

Skarżący swój interes prawny w uzyskaniu przedmiotowego zaświadczenia wywodził z faktu, że ma podpisaną umowę zobowiązującą go jako podwykonawcę do usuwania pojazdów z dróg miasta Gliwice. Zaświadczenie o wskazanej we wniosku treści jest niezbędne skarżącemu do ustalenia przebiegu interwencji, o których uzyskał wiedzę z artykułów dostępnych na stronach internetowych i wytoczenia powództwa przeciwko Komendzie Powiatowej Policji oraz Skarbowi Państwa o zapłatę na podstawie art. 417 k.c.

Sąd przychylił się do stanowiska wyrażonego orzecznictwie, według którego zamiar nadania biegu przed sądem powszechnym sprawie dotyczącej zaistniałego sporu, nawet w niedalekiej przyszłości, nie może stanowić o wystąpieniu interesu prawnego w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., skoro postępowanie to nie zostało jeszcze wszczęte (wyrok WSA w Gdańsku z 10 czerwca 2021 r. sygn. III SA/Gd 96/21). Po za tym, interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia nie zawsze musi być rozumiany w taki sam sposób jak interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a. (P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2021, art. 217). W konsekwencji normatywnie dopuszczona możliwość dochodzenia odszkodowania za szkody wywołane wydaniem decyzji nie jest źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, ten ma być bowiem indywidualny, konkretny i aktualny (wyrok NSA z 10 grudnia 2019 r. sygn. I OSK 1854/17).

Sąd zwrócił uwagę, że zarówno z wniosku skarżącego o wydanie zaświadczenia, jak i z treści zażalenia i skargi wynika, że poprzez uzyskanie zaświadczenia o żądanej treści skarżący dąży do uzyskania informacji, w oparciu o które rozważy podjęcie dalszych działań prawnych, w tym zainicjowanie postępowania sądowego. Tymczasem w ewentualnym postępowaniu sądowym, do którego przygotowuje się skarżący, przebieg samych interwencji, jak i

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ustalone na ich podstawie okoliczności faktyczne mogą mieć istotne znaczenie dowodowe. Dokumentacja dostarczona przez Policję, jak i ewentualne zeznania funkcjonariuszy, mogą stanowić, jak każdy dowód, przedmiot oceny sądu lub też innego uprawnionego do tego organu wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem zaświadczenie służy urzędowemu potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez organ administracji publicznej ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu, jeżeli określona osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Ponownie powołując się na treść wyroku WSA w Gdańsku z 10 czerwca 2021 r. sygn. III SA/Gd 96/21 Sąd podał, że zaświadczenie ma charakter wiążący, z definicji swej stwierdza bowiem będące jego przedmiotem dane kategorycznie. W postępowaniu cywilnym zaświadczenie posiada moc dokumentu urzędowego. Wskazując na regulację art. 244 § 1 ustawy 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz.1805, ze zm. – dalej zwanej k.p.c.) Sąd podkreślił, że gdyby organ Policji wydał zaświadczenie o żądanej treści, postępowanie dowodowe na okoliczności wynikające z przedmiotowych interwencji mogłoby doznać istotnych ograniczeń, nieuzasadnionych z punktu widzenia założeń ustalania stanu faktycznego i prawnego. Natomiast odmowa wydania zaświadczenia nie pozbawia skarżącego możliwości powołania się na okoliczności związane z przebiegiem interwencji. Skarżący, składając pozew inicjujący postępowanie sądowe może zawrzeć w nim wniosek, o którym mowa w art. 187 § 2 pkt 4 k.p.c. czyli zażądać dowodów znajdujących się w sądach, urzędach lub u osób trzecich, wraz z uprawdopodobnieniem, że strona sama nie może ich uzyskać. Wniosek ten będzie skuteczny jeżeli strona uprawdopodobni, że nie była w stanie samodzielnie ich uzyskać. Brak interesu prawnego w rozpoznawanej sprawie, wykazany za pomocą wydanych postanowień i wyroku oddalającego skargę, może być w tej mierze dla sądu powszechnego wystarczający, gdy tylko uzna przeprowadzenie tego dowodu za zasadne. Przywołany przepis z całą pewnością nie stanowi jednak samoistnego źródła interesu prawnego.

Dodatkowo Sąd wskazał, że skarżący poprzez uzyskanie zaświadczenia zmierza do ustalenia prawidłowości działań funkcjonariuszy Policji w kontekście

zastosowania art.130a ust. 1 pkt. 6 p.r.d. w trakcie interwencji. Jednakże oceny prawidłowości działania funkcjonariuszy obsługujących interwencję nie dokonuje się w formie zaświadczenia. W sprawie o wydanie zaświadczenia nie chodzi o władcze rozstrzygnięcie o prawach, czy obowiązkach stron (zwłaszcza w kwestiach spornych), ale o potwierdzenie, na skutek żądania osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia, określonych faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (np. z danych zawartych w aktach sprawy).

9.5. UMORZENIE POSTĘPOWANIA ODWOŁAWCZEGO

Wyrokiem z 20 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1259/20 Sąd oddalił skargę wniesioną na decyzję umarzającą postępowanie odwoławcze. Sąd podzielił stanowisko organu odwoławczego, zgodnie z którym sprawa odwoławcza podlegała umorzeniu ze względów na jej bezprzedmiotowość spowodowaną rozwiązaniem, w trakcie postępowania odwoławczego, Stowarzyszenia, z którego wniosku postępowanie odwoławcze zawisło.

Zdanie odrębne w tej sprawie zgłosił sędzia WSA Andrzej Matan. W jego ocenie umorzenie postępowania odwoławczego było przedwczesne, bowiem sytuacja, w której ulega rozwiązaniu organizacja społeczna działająca w postępowaniu jako uczestnik na prawach strony, inicjująca postępowanie odwoławcze, nie czyni postępowania odwoławczego bezprzedmiotowym. Co za tym idzie, zastosowanie w tym przypadku art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. i umorzenie postępowania odwoławczego z tej przyczyny nie powinno mieć miejsca.

Sędzia składający zdanie odrębne wskazał m.in., że na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego zachodzi w trzech przypadkach: 1) skutecznego cofnięcia odwołania; 2) stwierdzenia przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.; 3) jeżeli w toku postępowania na skutek zmiany przepisów określających właściwość instancyjną organ ten przestał być właściwy do rozpoznania odwołania od zaskarżonej decyzji. Jednocześnie sędzia ten stwierdził, że w

Wojewódzki Sąd Administracyjny

rozpoznawanej sprawie nie wystąpił żaden z tych przypadków. Sędzia zaakcentował przy tym, że przypadek drugi dotyczy jedynie sytuacji, w której odwołanie wnosi strona postępowania, a nie uczestnik na prawach strony. Uczestnik na prawach strony nie dysponuje przedmiotem procesu, w tym przedmiotem postępowania odwoławczego, i nawet ewentualne cofnięcie przez niego odwołania nie ma wpływu na przedmiotowość postępowania odwoławczego. Sprawa odwoławcza pozostaje dalej aktualna: jest jej przedmiot oraz są podmioty (strony) i powinna być załatwiona decyzją organu odwoławczego na zasadach określonych w art. 138 k.p.a, z wyłączeniem art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Sędzia Andrzej Matan zauważył różną pozycję w postępowaniu strony a organizacji społecznej, będącej uczestnikiem na prawach strony. Pierwsza z nich, mająca legitymację materialną, opartą o interes prawny, występuje w celu ochrony swojego interesu prawnego. Druga, dysponująca legitymacją formalną, występuje w celu ochrony interesu społecznego. Wskazał, że ochrona interesu społecznego jest powiązana z interesem prawnym, którego dochodzi strona, w ten sposób, że pozostaje aktualna jedynie wtedy, gdy interes prawny, a ściślej rzecz ujmując prawa (obowiązki) strony budujące ten interes, są przedmiotem procedowania.

Według sędziego Andrzeja Matana, jeśli nie ma w postępowaniu strony (stron) np. z powodu utraty przez nie interesu prawnego, postępowanie staje się bezprzedmiotowe nie tylko wobec dotychczasowych stron, ale także wobec organizacji społecznej działającej w postępowaniu jako jego uczestnik na prawach strony. Natomiast w sytuacji, w której organizacja społeczna, obojętnie z jakich przyczyn, przestaje być uczestnikiem na prawach strony, a tym samym już nie chroni interesu społecznego, postępowanie administracyjne nie traci swojego przedmiotu.

Ponadto, sędzia składający zdanie odrębne wskazał, że postępowanie odwoławcze ma na celu ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją organu I instancji. W wyniku wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot, w tym i organizację społeczną, która na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego uzyskała status uczestnika na prawach strony, sprawa administracyjna toczy się nadal, przy czym inne będą po części zasady

Wojewódzki Sąd Administracyjny

procedowania. Np. strona może cofnąć odwołanie na warunkach określonych w art. 137 k.p.a., co rodzi konieczność umorzenia postępowania odwoławczego w oparciu o art. 138 § 1 pkt. 3 k.p.a. Po otwarciu postępowania odwoławczego odwołanie może cofnąć organizacja społeczna czerpiąca swoją legitymację odwoławczą z faktu bycia uczestnikiem na prawach strony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, przy czym nie skutkuje to umorzeniem postępowania odwoławczego. Sprawa administracyjna na tym etapie (odwoławczym) dalej pozostaje aktualna, bowiem dalej jest jej przedmiot oraz podmiot (podmioty), a więc strony, które poszukują ochrony prawnej ze względu na swój interes prawny. „Wycofanie się” organizacji społecznej z postępowania odwoławczego oznacza tylko tyle, że nie broni ona interesu społecznego powiązanego z interesem prawnym stron postępowania.

Zdaniem sędziego Andrzeja Matana powyższe rozważania należy odnieść także do sytuacji, w których organizacja społeczna inicjująca postępowanie odwoławcze w trakcie jego trwania traci swój byt prawny (przestaje istnieć). Sprawa administracyjna, wymagająca rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, ale bez możliwości umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 138 § 1 pkt. 3 k.p.a., trwa dalej. Natomiast organ odwoławczy będzie miał możliwość umorzenia postępowania odwoławczego, ale tylko w części dotyczącej organizacji społecznej. W tej części, i tylko w tej, sprawa odwoławcza staje się bezprzedmiotowa.

DZIAŁ III DZIAŁALNOŚĆ POZAORZECZNICZA

ROZDZIAŁ 1

KONTAKTY

1.1. KONTAKTY KRAJOWE

- 1 marca 2021 r. (online)

Sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury uczestniczyła w 147. Konferencji Podatkowej „Ordynacja podatkowa” zorganizowanej przez Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych Uniwersytetu Łódzkiego.

- 8-9 czerwca 2021 r. (online)

Wiceprezes Sądu sędzia WSA dr Krzysztof Kandut, sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury oraz asesor sądowy Monika Krywow uczestniczyli w konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Finansów Publicznych i Ośrodek Studiów Fiskalnych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu nt.: „Podatki i Opłaty lokalne – przegląd orzecznictwa”.

- 20 września 2021 r. (online)

Prezes Sądu sędzia NSA Leszek Kiermaszek uczestniczył jako juror w XIII Letnich Warsztatach Doktoranckich „Skuteczność w prawie administracyjnym” zorganizowanych przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

- 5 października 2021 r. (Katowice)

Prezes Sądu sędzia NSA Leszek Kiermaszek uczestniczył w inauguracji roku akademickiego 2021/2022 Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

- 8-10 października 2021 r. (Zakopane)

Sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury uczestniczyła w IX Konferencji Naukowej Prawa Podatkowego, w której jako jeden z prelegentów wystąpił sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita wygłaszając referat nt.: „Dokumentacyjne obowiązki

Wojewódzki Sąd Administracyjny

podatkowe jako czynnik oddziałujący na treść powinności podatkowej podatnika. Kilka refleksji”.

- 11 października 2021 r. (online)

Sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury uczestniczyła w 150. Konferencji Podatkowej „Podatek od nieruchomości – bieżące problemy i wyzwania (z perspektywy podatników i samorządów)” organizowanej przez Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych Uniwersytetu Łódzkiego.

- 8 listopada 2021 r. (online)

Wiceprezes Sądu sędzia WSA dr Krzysztof Kandut, sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury oraz asesor Katarzyna Stuła-Marcela uczestniczyli w 151. Konferencji Podatkowej zorganizowanej przez Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych Uniwersytetu Łódzkiego nt.: „VAT z perspektywy unijnej i krajowej”.

- 15 listopada 2021 r. (online)

Sędziowie WSA w Gliwicach dr Adam Gołuch, dr Anna Rotter, dr hab. Dorota Fleszer oraz asesory sądowi dr Aneta Majowska, Piotr Pyszny i Tomasz Dziuk uczestniczyli w zorganizowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie szkoleniu na pt.: „Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego”.

- 1 grudnia 2021 r. (online)

Sędzia WSA dr Paweł Kornacki i asesor sądowy Katarzyna Stuła-Marcela uczestniczyli w I Wrocławskim Forum Podatkowym zorganizowanym przez WSA we Wrocławiu oraz Katedrę Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

- 10 grudnia 2021 r. (Warszawa)

Sędzia WSA Rafał Wolnik uczestniczył w zorganizowanej przez Katedrę Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego i Warszawską Izbę Adwokacką konferencji pt.: „Orzecznictwo ETPCz a kształtowanie standardu prawa do rzetelnego procesu – 30 lat polskiego członkostwa w Radzie Europy”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

- 13 grudnia 2021 r. (online)

Sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury i asesor sądowy Monika Krywow uczestniczyły w 152. Konferencji Podatkowej „Polski Ład – zmiany w ustawach podatkowych”, zorganizowanej przez Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych Uniwersytetu Łódzkiego.

2.2. KONTAKTY Z ZAGRANICĄ

- 28-29 września 2021 r. (online)

Sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury oraz asesor sądowy Monika Krywow uczestniczyły w międzynarodowej konferencji naukowej „Harmonizacja podatku VAT w Unii Europejskiej – teraźniejszość i przyszłość”, zorganizowanej przez Zakład Prawa Finansowego i Podatkowego oraz Centrum Badań nad VAT-em Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie we współpracy z Mazowieckim Oddziałem Krajowej Izby Doradców Podatkowych.

- 29 października 2021 r. (Bochum)

Sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita, na zaproszenie prof. Romana Seera z Uniwersytetu Ruhry, uczestniczył w jubileuszowej konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pięćdziesięciolecia istnienia Katedry Prawa Podatkowego, której tematem było uproszczenie prawa podatkowego.

- 21-23 listopada 2021 r. (Luksemburg)

Sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita uczestniczył w Forum dla sędziów sądów pierwszej instancji i sądów apelacyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, zorganizowanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

ROZDZIAŁ 2

SZKOLENIA, NARADY REFERENDARZY, ASYSTENTÓW I PRACOWNIKÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2021 r.

- W dniach 15-18 lutego 2021 r. starszy sekretarz sądowy Joanna Drożdżał uczestniczyła w kursie kancelaryjno-archiwalnym I stopnia dla archiwistów zakładowych, zorganizowanym w formie online przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.
- W dniach 26-27 kwietnia 2021 r. Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik uczestniczył w szkoleniu nt. „Zamówienia publiczne w branży IT po wejściu w życie nowej ustawy Pzp z uwzględnieniem rekomendacji UZP”, zorganizowanym w formie online przez ApexNet Sp. z o.o. Sp. K. w Warszawie.
- W dniu 30 kwietnia 2021 r. Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik oraz główny specjalista Piotr Niesobski uczestniczyli w szkoleniu pt.: „Microsoft Security, Compliance and Identity Fundamentals”, zorganizowanym w formie online przez Microsoft Sp. z o.o.
- W dniu 18 maja 2021 r. starszy sekretarz sądowy Joanna Drożdżał uczestniczyła w szkoleniu dotyczącym Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych i obowiązków pracodawców w 2021 r. online zorganizowanym przez firmę Wiedza i Praktyka Sp. z o.o. w Warszawie.
- W dniu 28 maja 2021 r. odbyło się w formie online szkolenie z obsługi Systemu Informacji Prawnej Legalis, w którym uczestniczyło czterech pracowników oraz dwóch sędziów tutejszego Sądu.
- W dniu 22 czerwca 2021 r. Ośrodek Szkoleniowy Cursor w Lublinie zorganizował szkolenie nt.: „Platforma ePUAP jako narzędzie komunikacji”, w którym online uczestniczyły Zastępca Kierownika sekretariatu Katarzyna Narodowska oraz specjalista Magdalena Dąbek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

- W dniu 24 czerwca 2021 r. Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra uczestniczyła w webinarium nt.: „Digitalizacja procesów HR jako fundament skutecznej obsługi spraw pracowniczych”, zorganizowanym online przez Akademię Wiedza i Praktyka w Warszawie.
- W dniach 26 i 30 sierpnia 2021 r. oraz 9 i 10 listopada 2021 r. czternastu asystentów sędziego uczestniczyło online w szkoleniu z zakresu sądowej komunikacji elektronicznej oraz aspektów technicznych obsługi korespondencji technicznej zorganizowanym przez Regionalny Ośrodek Szkoleniowy Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim.
- W dniach 2-3 września 2021 r. starszy asystent Marek Strzała uczestniczył w szkoleniu organizowanym w ramach projektu LIFE „Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody”, zorganizowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Zakopanem.
- W dniu 17 września 2021 r. starszy sekretarz sądowy Joanna Drożdżał uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Profesjonalna obsługa sekretariatu”, zorganizowanym online przez Ośrodek Wspierania Administracji Lokalnej OWAL w Dobrzyniewie Dużym.
- W dniu 15 września 2021 r. Kierownik Wydziału Informacji Sądowej Urszula Smykała uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Nowa dokumentacja kas zapomogowo-pożyczkowych – odpowiedzialność, tworzenie, wdrożenie, audyt i modyfikacje”, zorganizowanym online przez Presscom Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- W dniu 24 września 2021 r. Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Prawo pracy dla zarządzających pracownikami - warsztaty”, zorganizowanym online przez Ośrodek Szkoleń i Informacji EFFECT w Gliwicach.
- W dniach 15 września 2021 r. oraz 5 i 9 listopada 2021 r. firma Agileo.IT Sp. z o.o. w Gliwicach przeprowadziła szkolenia pracowników WSA w

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Gliwicach z zakresu ochrony danych osobowych, które odbyło się w siedzibie tego Sądu.

- W dniach 21 i 22 października 2021 r. pracownicy WSA w Gliwicach uczestniczyli w szkoleniu zorganizowanym w siedzibie Sądu przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Poznaniu w przedmiocie „Cyberbezpieczeństwo w administracji publicznej – aspekty prawne, organizacyjne i techniczne”.
- W dniach 21-22 października 2021 r. Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra oraz specjalista Małgorzata Orman uczestniczyły w szkoleniu nt.: „Profesjonalne zarządzanie sekretariatem prezydialnym w Sądzie Administracyjnym”, zorganizowanym przez Regionalny Ośrodek Szkoleniowy Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim.
- W dniu 26 października 2021 r. NSA zorganizował warsztaty pt. „Analiza sprawozdań finansowych”, w których online uczestniczyli starsi referendarze Piotr Łukasik oraz Andrzej Majzner.
- W dniu 27 października 2021 r. specjalista Małgorzata Filarska uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Najczęściej popełniane błędy z zakresu prawa pracy – wnioski organów kontroli”, zorganizowanym w formie online przez Presscom Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- W dniu 5 listopada 2021 r. starszy specjalista Renata Konieczny uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Nieprawidłowości w ewidencji księgowej w jednostkach sektora finansów publicznych – wnioski organów kontroli”, zorganizowanym online przez Presscom Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- W dniach 16, 18 i 23 listopada 2021 r. sześciu pracowników Sądu uczestniczyło w szkoleniu z zakresu „MS Excel – poziom podstawowy do zaawansowany”, zorganizowanym przez Szkołę Komputerową Impuls Sp. z o.o. w Gliwicach.
- W dniu 18 listopada 2021 r. Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra uczestniczyła w szkoleniu nt.:

Wojewódzki Sąd Administracyjny

„Dyrektywa o ochronie sygnalistów – nowe wyzwania i rewolucyjne obowiązki dla pracodawców, działów personalnych i Compliance w 2021 r. w świetle projektu Ustawy o Ochronie Osób Zgłaszających Naruszenia Prawa” zorganizowanym w formie online przez Ośrodek Szkoleń i Informacji EFFECT w Gliwicach.

- W dniu 19 listopada 2021 r. starzy sekretarz sądowy Joanna Drożdżał uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w 2021 r. – kontrowersje interpretacyjne wyjaśnia sędzia sądu pracy”, zorganizowanym online przez Ośrodek Szkoleń i Informacji EFFECT w Gliwicach.
- W dniach 30 listopada – 2 grudnia 2021 r. oraz 3 grudnia i 9 - 10 grudnia 2021 r. Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik, główny specjalista Piotr Niesobski, starszy specjalista Dariusz Brzeźniak i specjalista Marcin Świącicki uczestniczyli w szkoleniu nt.: „AZ-140 Configuring and Operating Microsoft Azure Virtual Desktop” zorganizowanym przez Vi-Consulting w Wołominie.
- W dniu 1 grudnia 2021 r. specjalista Małgorzata Orman uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Telefoniczna obsługa klientów w urzędzie – trudne sytuacje, radzenie sobie ze stresem i agresją, asertywność”, zorganizowanym online przez Presscom Sp. z o.o. we Wrocławiu.
- W dniach 2 i 3 grudnia 2021 r. specjalista Magdalena Dąbek uczestniczyła w konferencji „Upowszechnianie elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej” dedykowanej administratorom EZD PUW, której tematem było utrzymanie i rozwój systemu EZD. Konferencja w formie online została zorganizowana przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową Państwowego Instytutu Badawczego Oddział w Białymstoku oraz Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku.
- W dniach 13-14 grudnia 2021 r. specjalista Beata Mahlhofer i starszy specjalista Dariusz Brzeźniak uczestniczyli online w konferencji dedykowanej osobom merytorycznym systemu EZD PUW nt.:

Wojewódzki Sąd Administracyjny

„Upowszechnianie elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej – EZD PUW”.

- W dniu 13 grudnia 2021 r. specjalista Małgorzata Filarska uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Prawo pracy i czas pracy w pierwszej połowie 2022 r.”, zorganizowanym w formie online przez Edutag w Tychach.
- W dniu 17 grudnia 2021 r. starszy sekretarz sądowy Joanna Drożdżał uczestniczyła w szkoleniu nt.: „Archiwizacja dokumentacji i funkcjonowanie archiwum zakładowego”, zorganizowanym online przez Ośrodek Wspierania Administracji Lokalnej OWAL S.C. w Dobrzyniewie Dużym.

ROZDZIAŁ 3

ZAJĘCIA DYDAKTYCZNE PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW W SZKOŁACH WYŻSZYCH

W 2021 roku następujący sędziowie i asesor, orzekający w WSA w Gliwicach, prowadzili zajęcia dydaktyczne w szkołach wyższych:

- dr hab. Grzegorz Dobrowolski (Uniwersytet Śląski);
- dr Krzysztof Kandut (Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu);
- prof. dr hab. Adam Nita (Uniwersytet Jagielloński);
- dr hab. Stanisław Nitecki (Uniwersytet Opolski);
- dr hab. Artur Żurawik (Uniwersytet Jagielloński);
- prof. dr hab. Andrzej Matan (Uniwersytet Śląski),
- dr Adam Gołuch (Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach),
- dr hab. Dorota Fleszer (Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu),
- Piotr Pyszny (Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu).

ROZDZIAŁ 4

ORZEKANIE W NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM

W 2021 r. sędziowie NSA oraz sędziowie WSA orzekający w WSA w Gliwicach 57 razy orzekali w NSA:

- sędzia Piotr Broda - 27 razy,
- sędzia Leszek Kiermaszek - 16 razy,
- sędzia Adam Nita – 12 razy,
- sędzia Rafał Wolnik - 2 razy.

ROZDZIAŁ 5

ZAJĘCIA DLA APLIKANTÓW RADCOWSKICH I ADWOKACKICH

- sędzia WSA Małgorzata Herman prowadziła w II półroczu 2021 r. zajęcia dydaktyczne w ramach szkolenia aplikantów adwokackich w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Bielsku-Białej, w wymiarze 14 godzin.
- sędzia WSA Bożena Suleja-Klimczyk prowadziła zajęcia z zakresu p.p.s.a. w trybie online, z aplikantami adwokackimi w Okręgowej Radzie Adwokackiej – Delegatura w Częstochowie i aplikantami radcowskimi w Okręgowej Izbie Radców Prawnych – Delegatura w Częstochowie, w wymiarze 40 godzin.

ROZDZIAŁ 6

POWOŁANI PRZEZ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI SĘDZIOWIE NSA I WSA W GLIWICACH DO PRZEPROWADZENIA EGZAMINU ADWOKACKIEGO I RADCOWSKIEGO

- W Komisjach egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego uczestniczyli sędziowie WSA Małgorzata Herman i dr hab. Artur Żurawik.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

- W Komisjach egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego uczestniczyli sędziowie WSA dr Krzysztof Kandut i Małgorzata Jużków.

ROZDZIAŁ 7

PYTANIA PRAWNE DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

WSA w Gliwicach w 2021 r. nie kierował pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego ani do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ 8

ZDANIA ODRĘBNE

W 2021 roku zostały zgłoszone zdania odrębne od następujących wyroków WSA w Gliwicach:

- wyrok z 13 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1095/20 w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – sędzia WSA Andrzej Matan (uzasadnienie wyroku nie zostało sporządzone, gdyż żadna ze stron w ustawowym terminie nie wystąpiła z wnioskiem o pisemne uzasadnienie orzeczenia),
- wyrok z 20 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1259/20 w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko – sędzia WSA Andrzej Matan (omówienie tego wyroku oraz zdania odrębnego zawarte zostało w niniejszym opracowaniu),
- wyrok z 8 września 2021 r. sygn. akt I SA/GI 71/21 w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 r. – sędzia WSA Adam Nita

Wojewódzki Sąd Administracyjny

(omówienie tego wyroku oraz zdania odrębnego zawarte zostało w niniejszym opracowaniu),

- wyrok z 18 października 2021 r. sygn. akt II SA/GI 980/21 w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Katowice – sędzia WSA Andrzej Matan (omówienie tego wyroku oraz zdania odrębnego zawarte zostało w niniejszym opracowaniu).

ROZDZIAŁ 9

SYGNALIZACJE

W 2021 roku nie zostało zgłoszone żadne postanowienie sygnalizacyjne Sądu.

ROZDZIAŁ 10

DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRASOWEGO

Działalność Rzecznika Prasowego koncentrowała się na kontaktach z dziennikarzami telewizyjnymi, radiowymi i prasowymi, których przedmiotem były zagadnienia wynikające z bieżąco rozstrzyganych spraw interesujących ze względu na wagę dla lokalnej społeczności. Rzecznik Prasowy udzielił informacji w sprawach o sygnaturach akt:

1. II SA/GI 995/20 - w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. III SA/GI 402/21 - w przedmiocie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce;
3. I SA/GI 876/21 – w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

ROZDZIAŁ 11

PRZYJĘCIA INTERESANTÓW PRZEZ PREZESA SĄDU

W 2021 r. Prezes Sądu czterokrotnie przyjął interesantów. Wizyty te dotyczyły spraw:

- 15 czerwca 2021 r. – sygn. akt II SA/GI 167/20, II SA/GI 1207/20 i II SA/GI 251/21;
- 26 sierpnia 2021 r. – sygn. akt II SA/GI 263-266/21, II SA/GI 286/21, II SAB/GI 17/21, II SA/GI 369-372/21 i II SA/GI 1004-1006/21;
- 5 października 2021 r. – sygn. akt III SA/GI 876/21;
- 19 października 2021 r. – sygn. akt I SA/GI 1161/21.

Ponadto, w dniu 13 grudnia 2021 r. Prezes Sądu przeprowadził rozmowę telefoniczną z Posłem na Sejm RP, dotyczącą sprawy o sygn. III SA/GI 876/21.