

# **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach**



**Informacja o działalności  
w roku 2019**

# Wojewódzki Sąd Administracyjny

## **SPIS TREŚCI**

|  |     |
|--|-----|
| W P R O W A D Z E N I E .....  | 3   |
| DZIAŁ I RUCH KADROWY I RUCH SPRAW.....   | 4   |
| DZIAŁ II DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA.....  | 11  |
| ROZDZIAŁ 1 .....   | 11  |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH.....                                  | 11  |
| 1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI .....  | 11  |
| 1.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH.....                                       | 19  |
| 1.3. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH .....                                    | 26  |
| 1.4. PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG .....  | 31  |
| 1.5. PODATEK AKCYZOWY .....  | 50  |
| 1.6. POSTĘPOWANIE PODATKOWE .....  | 54  |
| ROZDZIAŁ 2 .....   | 69  |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ ADMINISTRACJI<br>PUBLICZNEJ..... | 69  |
| 2.1. Z ZAKRESU KULTURY .....   | 69  |
| 2.2. Z ZAKRESU EDUKACJI.....   | 70  |
| 2.3. Z ZAKRESU WYGAŚNIĘCIA MANDATU RADNEGO .....                                   | 78  |
| 2.4. Z ZAKRESU PRAWA O RUCHU DROGOWYM.....   | 81  |
| 2.5. Z ZAKRESU GMINNYCH ORAZ METROPOLITALNYCH REGULARNYCH<br>PRZEWOZÓW OSÓB .....  | 84  |
| 2.6. Z ZAKRESU WYNAGRODZENIA PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO.....                         | 89  |
| 2.7. Z ZAKRESU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI.....                            | 90  |
| ROZDZIAŁ 3 .....   | 93  |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PRAWA BUDOWLANEGO.....                                       | 93  |
| ROZDZIAŁ 4 .....   | 97  |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POMOCY SPOŁECZNEJ .....                                      | 97  |
| ROZDZIAŁ 5 .....   | 104 |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE RUCHU NA DROGACH .....                                       | 104 |
| ROZDZIAŁ 6 .....   | 110 |
| ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO .....                   | 110 |
| ROZDZIAŁ 7 .....   | 119 |
| POZOSTAŁE WYBRANE ZAGADNIENIA W ORZECZNICTWIE SĄDU.....                            | 119 |
| WYKAZ SKRÓTÓW .....  | 132 |
| DZIAŁ III DZIAŁALNOŚĆ POZAORZECZNICZA.....   | 133 |

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

|   |     |
|---|-----|
| ROZDZIAŁ 1 .....  | 133 |
| PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW WYKŁADY, SZKOLENIA, ZAJĘCIA, WYGŁOSZONE REFERATY I INNE .....  | 133 |
| ROZDZIAŁ 2 .....  | 133 |
| KONTAKTY .....  | 133 |
| 2.1. KONTAKTY KRAJOWE .....   | 133 |
| 2.2. KONTAKTY Z ZAGRANICĄ .....   | 138 |
| ROZDZIAŁ 3 .....  | 138 |
| SZKOLENIA, NARADY REFERENDARZY, ASYSTENTÓW I PRACOWNIKÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2019 r. ....   | 138 |
| ROZDZIAŁ 4 .....  | 145 |
| ZAJĘCIA DYDAKTYCZNE PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW W SZKOŁACH WYŻSZYCH .....  | 145 |
| ROZDZIAŁ 5 .....  | 146 |
| ORZEKANIE W NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM .....   | 146 |
| ROZDZIAŁ 6 .....  | 146 |
| ZAJĘCIA DLA APLIKANTÓW RADCOWSKICH I ADWOKACKICH .....  | 146 |
| ROZDZIAŁ 7 .....  | 147 |
| POWOŁANI PRZEZ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI SĘDZIOWIE NSA I WSA W GLIWICACH DO PRZEPROWADZENIA EGZAMINU ADWOKACKIEGO I RADCOWSKIEGO ..... | 147 |
| ROZDZIAŁ 8 .....  | 148 |
| PYTANIA PRAWNE DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ .....                                       | 148 |
| ROZDZIAŁ 9 .....  | 148 |
| ZDANIA ODRĘBNE .....  | 148 |
| ROZDZIAŁ 10 .....   | 149 |
| SYGNALIZACJE .....  | 149 |
| ROZDZIAŁ 11 .....   | 149 |
| DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRASOWEGO .....   | 149 |
| ROZDZIAŁ 12 .....   | 150 |
| PRZYJĘCIA INTERESANTÓW PRZEZ PREZESA SĄDU .....   | 150 |
| ROZDZIAŁ 13 .....   | 151 |
| NARADY SĘDZIÓW .....  | 151 |

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

Za nami piętnaście lat istnienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W 2019 r. nastąpiły istotne zmiany w jego strukturze organizacyjnej. Od dnia 1 maja 2019 r. Sąd działa w strukturze trzech wydziałów orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej. Kolejna zmiana w funkcjonowaniu Sądu miała miejsce 30 dni później, poprzez informatyzację jego działalności.

Na przestrzeni tego roku obsada sędziowska zmniejszyła się o dwie osoby. Przywrócona została natomiast instytucja asesora. Stanowisko to objęły trzy osoby. Z kolei liczba pozostałych pracowników wzrosła, zatrudniono jednego dodatkowego urzędnika.

W 2019 r. zmniejszeniu uległa ilość skarg wniesionych do Sądu. W ramach wpływu odnotowano 5.523 sprawy, przy czym w liczbie tej uwzględnione zostały 623 sprawy, które ponownie wpisano do repertoriów w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Sądu (dalej zwane jako przekazane według nowej właściwości wydziałów). Zatem rzeczywisty wpływ spraw do Sądu wyniósł 4.900. Wobec tego, w ubiegłym roku do Sądu wpłynęło o 422 skargi mniej niż w 2018 r., co oznacza spadek o 8,61 %.

W porównaniu z 2018 r. zmniejszeniu uległa również ilość załatwień i wyniosła 5.651 spraw, przy czym w tej liczbie uwzględniono 623 sprawy stanowiące ilość spraw przekazanych według nowej właściwości wydziałów. Zatem rzeczywista ilość załatwień wyniosła 5.028.

Wpływ spraw został w całości opanowany, przez to zmniejszyła się o 128 ilość spraw oczekujących na rozpoznanie i wyniosła 1.739 spraw. Wskaźnik sprawności postępowania na koniec 2019 r. wyniósł 3,69.

W niniejszym opracowaniu, obok podstawowych danych liczbowych związanych z działalnością Sądu, dokonano omówienia wybranych orzeczeń, w tym występujących w nich zagadnień prawnych. Przedmiotem opracowania uczyniono orzeczenia zarówno te, 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 2019 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach orzekało 37 sędziów (NSA i WSA), a na dzień 31 grudnia 2019 r. - 35 sędziów i 3 asesorów.

Lista sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekających w WSA w Gliwicach w 2019 r.:

- Anna Apollo
- Bonifacy Bronkowski
- Eugeniusz Christ
- Łucja Franciczek
- Tadeusz Michalik – stan spoczynku z dniem 5 kwietnia 2019 r., zmarł w dniu 17 sierpnia 2019 r.
- Szczepan Prax – stan spoczynku z dniem 1 października 2019 r.
- Krzysztof Wujek

Lista sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

- Barbara Brandys-Kmiecik
- Piotr Broda
- dr Agata Ćwik-Bury
- dr hab. Grzegorz Dobrowolski
- Wojciech Gapiński
- Magdalena Jankiewicz
- Małgorzata Jużków
- Edyta Kędzierska
- dr Paweł Kornacki
- Beata Kalaga-Gajewska

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- dr Krzysztof Kandut
- Dorota Kozłowska
- Małgorzata Herman
- Elżbieta Kaznowska
- dr Beata Kozicka
- Teresa Kurcysz–Furmanik
- prof. dr hab. Andrzej Matan
- Beata Machcińska
- prof. dr hab. Adam Nita
- dr hab. Stanisław Nitecki
- Barbara Orzepowska-Kyć
- Bożena Pindel
- Marzanna Sałuda
- Renata Siudyka
- Bożena Suleja-Klimczyk
- Anna Tyszkiewicz-Ziętek
- Małgorzata Walentek
- Iwona Wiesner
- Rafał Wolnik
- dr hab. Artur Żurawik

Lista asesorów sądowych, to:

- Katarzyna Stuła-Marcela – objęła stanowisko asesora od dnia 1 marca 2019 r.
- Monika Krywow – objęła stanowisko asesora od dnia 17 czerwca 2019 r.
- Tomasz Dziuk – objął stanowisko asesora od dnia 14 czerwca 2019 r.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Na dzień 1 stycznia 2019 r. w Sądzie zatrudnionych było łącznie 140 pracowników, w tym - oprócz sędziów i asesorów - 6 referendarzy, 64 urzędników sądowych, 22 asystentów sędziego i 10 innych pracowników. Na dzień 31 grudnia 2019 r. w Sądzie łącznie pracowały 142 osoby. Na przestrzeni całego roku liczba osób zatrudnionych w Sądzie zwiększyła się zatem o 2 osoby.

Działalność ubiegłoroczną tutejszy Sąd rozpoczął z liczbą 1.867 spraw oczekujących na załatwienie, obejmującą 1.788 spraw zarejestrowanych w repertorium SA, 71 w repertorium SAB (łącznie w obu kategoriach: 1.859 spraw) i 8 spraw z repertorium SO. Na koniec 2019 r. ilość spraw pozostałych do załatwienia uległa zmniejszeniu o 128 spraw i wyniosła 1.739 spraw, w tym 1.631 spraw z repertorium SA, 105 spraw z repertorium SAB oraz 3 sprawy z repertorium SO.

W ciągu 2019 r. wpłynęły 5.523 skargi we wszystkich kategoriach (w 2018 r. zarejestrowano 5.322 skarg), przy czym w liczbie tej uwzględnione zostały 623 skargi przekazane według nowej właściwości wydziałów. Wobec tego wpływ w 2019 r. był mniejszy niż w 2018 r. o 422 skargi. Na globalny wpływ składały się: 4.950 spraw (w tym 563 przekazanych według nowej właściwości wydziałów) zapisanych w repertorium SA (w poprzednim roku 4.893), 542 sprawy (w tym 58 przekazane według nowej właściwości wydziałów) w repertorium SAB (w poprzednim roku 354) i 31 spraw (w tym 2 przekazane według nowej właściwości wydziałów) z repertorium SO (w ubiegłym roku 75). Zakończono natomiast 5.651 spraw (w tym 5.107 z repertorium SA, 508 z repertorium SAB i 36 z repertorium SO), przy czym w liczbie tej uwzględnione zostały 623 sprawy przekazane według nowej właściwości wydziałów. Odejmując zatem sprawy przekazane według nowej właściwości wydziałów, w 2019 r. zakończono mniej spraw niż w 2018 r. (w poprzednim roku łącznie 5.494, w tym w poszczególnych repertoriach odpowiednio 4.975, 436 i 83). Średni miesięczny wpływ wynosił łącznie 460,3 sprawy (poprzednio 443,5), natomiast załatwiono średnio 471 (poprzednio 458) spraw miesięcznie. Największy wpływ odnotowano w Wydziale II, najmniej skarg wpłynęło do Wydziału IV. Należy mieć jednakże na względzie fakt, że Wydział IV

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

funkcjonował zaledwie 4 miesiące 2019 r. W ramach funkcjonujących od dnia 1 maja 2019 r. trzech wydziałów orzeczniczych, najmniejszy wpływ skarg odnotowano natomiast w Wydziale III. W tym też wydziale został opanowany wpływ spraw oraz osiągnięto najmniejszą zaległość. Obliczenia te obejmują załatwienia końcowe na rozprawach, których wyznaczono 472 (w roku 2018 – 501), czyli średniomiesięcznie 39 i na posiedzeniach niejawnych, których wyznaczono 1.841 (w roku 2018 - 1.721), w tym 350 wyznaczonych przez referendarzy (poprzednio 379), czyli średniomiesięcznie 153. Nie uwzględniają natomiast orzekania na posiedzeniach niejawnych w kwestiach wpadkowych, podczas których wydano 1.641 orzeczeń niekończących postępowania (w 2018 r. 1.696), nadto 4.996 o stwierdzeniu prawomocności orzeczeń (w poprzednim roku 5.373). Referendarze wydali 1.072 postanowień i 236 zarządzeń (poprzednio odpowiednio 1.245 i 188).

Średniostatystycznie na jednego sędziego (bez uwzględnienia zmniejszonego obciążenia sędziów funkcyjnych oraz sędziów orzekających wyłącznie w NSA, przyjmując realną obsadę na poziomie 34 sędziów) przypadało zatem 13,5 nowych spraw miesięcznie (poprzednio 12), zaś średnia ilość załatwień na osobę miesięcznie wynosiła 13,6 spraw (poprzednio 12,4). Wskaźnik sprawności postępowania wynosił dla wszystkich spraw w Sądzie w omawianym okresie 3,69 (poprzednio 4,08).

W 2019 r. wpłynęło 1.259 skarg kasacyjnych (1.405 w poprzednim roku) i 479 zażaleń (461 w poprzednim roku). Przy czym, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał 1.390 skarg kasacyjnych, a więc mniej niż w roku poprzednim (1.530), natomiast zażaleń 336 (w roku 2018 - 287). W odniesieniu do orzeczeń kończących postępowanie stabilność orzecznictwa ukształtowała się na poziomie 76,8 % (spośród rozpoznanych spraw uchylono 322 orzeczeń), a więc jest niższa w stosunku do 2018 r. (84,4 %). Należy jednak dodać, że w 58 sprawach uchylono orzeczenia tut. Sądu w sprawach jednorodnych, dotyczących opłat adiacenckich. Natomiast w zakresie postanowień objętych zażaleniami wyniosła 85,7 % (spośród rozpoznanych zażaleń uwzględniono 48) stabilność jest wyższa niż w 2018 r. (81,9 %).

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sędziowie sporządzili 4.058 uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie (w roku ubiegłym 4.016), a łącznie wszystkich (kończących i niekończących postępowanie) 5.699 (poprzednio 5.712). Zatem średniomiesięcznie (bez korekt obciążenia) odpowiednio 338 (średniomiesięcznie 9 każdy z sędziów) i 475 (12,8 średnio każdy z sędziów).

W postępowaniu uproszczonym w skali Sądu załatwiono 867 spraw (wydano 840 wyroków i 27 postanowień).

W 2019 r. do Sądu wpłynęło 6 skarg 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). Ich liczba odpowiadała liczbie skarg wniesionych w 2018 r. W żadnej ze skarg Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził przewlekłości postępowania (skargi zostały odrzucone lub oddalone).

Struktura wpływu spraw w repertorium SA w 2019 r. przedstawiała się następująco:

- Na akty i czynności centralnych organów administracji rządowej i innych organów naczelnych wpłynęły 553 skargi (10,01 % całego wpływu do Sądu), a więc więcej niż w roku poprzednim (451). Z tej kategorii spraw zakończono wyrokiem 457 spraw (8,09 % ogółu załatwień), uwzględniając 177 skarg (38,7 % załatwień w tych sprawach);
- Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 1.785 skarg, więcej o 146 skarg niż w roku 2018 (32,3 % globalnego wpływu), przy czym wyrokiem załatwiono 1.357 spraw (24 % ogółu załatwień), uwzględniając 394 skargi (29 %). Z tej liczby, 330 skarg dotyczyło rozstrzygnięć SKO w Bielsku-Białej (18,5 % wszystkich skarg w tej kategorii), 294 skargi dotyczyły SKO w Częstochowie (16,5 %) i 1.161 skarg dotyczyło SKO w Katowicach (65 %). Spośród wskazanej wyżej ilości załatwionych spraw, 224 dotyczyły SKO w Bielsku-Białej (uwzględniono 44 skargi, co stanowi 19,6 % wszystkich rozpoznanych spraw tego Kolegium), 237 skarg dotyczyło SKO w Częstochowie

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

(uwzględniono 76 skargi, czyli 32 %), zakończono 896 spraw ze skarg na rozstrzygnięcia SKO w Katowicach, uwzględniając 274 skarg, co stanowi 30,6 %;

- Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wniesiono 710 skarg, o 62 mniej niż w roku poprzednim (12,9 % globalnego wpływu), a załatwionych wyrokiem zostało 607 spraw (10,7 % globalnych załatwień), z czego uwzględniono 157 skarg (25,9 %);
- Na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej wpłynęło 1.422 skarg, mniej o 86 skarg niż w roku 2018 (25,7 % całego wpływu do Sądu), z czego zakończono wyrokiem 922 sprawy (16,3 % załatwień w skali Sądu), uwzględniając 215 skarg (23,3 %);
- Na akty i czynności innych organów w roku 2019 wpłynęło 280 skarg, mniej o 30 skarg niż w roku 2018 (5 % wpływu), spośród których załatwiono wyrokiem 160 spraw (2,8 % ogólnej liczby załatwień), z czego uwzględniono 65 skarg (40,6 %).

Wojewódzki Sąd Administracyjny

**RUCH SPRAW W 2019 r.**

**I WPŁYW**

|       | <b>OGÓŁEM</b> | <b>WYDZ. I</b> | <b>WYDZ. II</b> | <b>WYDZ. III</b> | <b>WYDZ. IV</b> |
|-------|---------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| SA    | 4.950         | 1.759          | 1.715           | 1.182            | 294             |
| SAB   | 542           | 33             | 133             | 325              | 51              |
| SO    | 31            | -              | 10              | 13               | 8               |
| RAZEM | 5.523         | 1.792          | 1.858           | 1.520            | 353             |

**II ZAŁATWIENIA**

|        | <b>OGÓŁEM</b> | <b>WYDZ. I</b> | <b>WYDZ. II</b> | <b>WYDZ. III</b> | <b>WYDZ. IV</b> |
|--------|---------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| SA     | 5.107         | 1.513          | 1.557           | 1.312            | 725             |
| SAB    | 508           | 19             | 113             | 275              | 101             |
| SO     | 36            | 2              | 10              | 11               | 13              |
| RAZEM  | 5.651         | 1.534          | 1.680           | 1.598            | 839             |
| w tym* | 2.014         | 700            | 584             | 612              | 118             |

\* załatwienia na posiedzeniu niejawnym

**III ZALEGŁOŚCI**

1. Na dzień 1.01.2019 r.

|       | <b>OGÓŁEM</b> | <b>WYDZ. I</b> | <b>WYDZ. II</b> | <b>WYDZ. III</b> | <b>WYDZ. IV</b> |
|-------|---------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| SA    | 1.788         | 495            | 359             | 503              | 431             |
| SAB   | 71            | 3              | 16              | 2                | 50              |
| SO    | 8             | 2              | 1               | -                | 5               |
| RAZEM | 1.867         | 500            | 376             | 505              | 486             |

2. Na dzień 31.12.2019 r.

|       | <b>OGÓŁEM</b> | <b>WYDZ. I</b> | <b>WYDZ. II</b> | <b>WYDZ. III</b> | <b>WYDZ. IV</b> |
|-------|---------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| SA    | 1.631         | 741            | 517             | 373              | 0               |
| SAB   | 105           | 17             | 36              | 52               | 0               |
| SO    | 3             | -              | 1               | 2                | 0               |
| RAZEM | 1.739         | 758            | 554             | 427              | 0               |

## **DZIAŁ II DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA**

### **ROZDZIAŁ 1**

#### **ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH**

##### **1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI**

**Wyrokiem z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt I SA/GI 843/18 Sąd objął kontrolą decyzję określającą zobowiązanie w podatku od nieruchomości co do hali namiotowej magazynowej, którą strona skarżąca wykorzystywała do prowadzenia działalności gospodarczej. Sąd stwierdził, że organy trafnie zakwalifikowały przedmiotową halę jako budynek podlegający opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (obecnie t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm. – dalej: u.p.o.l.).**

Istotą sporu w tej sprawie była kwestia zakwalifikowania przez organy obiektu jako budynku. Tymczasem, zdaniem strony skarżącej, nie jest to ani budynek ani budowla i obiekt ten winien zostać zakwalifikowany jako tymczasowy obiekt budowlany. Strony zaprezentowały odmienne stanowiska co do tego, czy obiekt ten posiada fundamenty, dach i czy jest trwale związany z gruntem.

Przystępując do rozstrzygnięcia sporu Sąd, przywołując treść art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 u.p.o.l. wskazał, że regulacje te odsyłają do przepisów Prawa budowlanego. W art. 3 pkt 1 p.b. zdefiniowano pojęcie obiektu budowlanego, stanowiąc, że jest to budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (w brzmieniu od 28 czerwca 2015 r.). Stosownie do treści art. 3 pkt 2 p.b. za budynek uznaje się obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd podkreślił, że wymienione w cytowanym przepisie cechy muszą zostać spełnione łącznie, brak choćby jednej z nich powoduje, że niemożliwe jest zakwalifikowanie danego obiektu jako budynku. Nie ma przy tym znaczenia jego stan techniczny i rodzaj materiału, z którego jest wykonany (konstrukcja drewniana, betonowa, stalowa czy inna) oraz czym jest pokryty (dachówka, blachodachówka, blacha trapezowa, eternit, powłoka pneumatyczna, itp.). Budynek musi być także wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych. Nie muszą to być jednak ściany w tradycyjnym rozumieniu. Przegrodą budowlaną mogą być filary, słupy i kolumny, które w sensie konstrukcyjnym mogą pełnić tę samą funkcję co ściana i które strukturalnie wydzielają budynek lub jego część z przestrzeni. Uznaniu hali magazynowej za budynek nie stoi na przeszkodzie to, że powłoka ścian jest wykonana np. z blachy, drewna, plandeki czy też innych materiałów o podobnym charakterze. Najważniejsze jest to, aby obiekt spełniał kryteria określone w art. 2 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.

W ocenie Sądu, w rozpoznawanej sprawie organy w sposób prawidłowy zakwalifikowały przedmiotową halę namiotową jako budynek, bowiem posiada ona wszystkie cechy, o których mowa w art. 3 pkt 2 p.b.

Sąd nie zgodził się z twierdzeniem, że dla przypisania podłożu cech fundamentu konieczne jest zagłębienie (wkopanie) go w gruncie. Zauważył bowiem, że fundamenty mogą być wykonywane z bardzo różnych materiałów, takich jak: drewno, beton, kamień, itd. Mogą też być w różny sposób wykonane, np. murowane lub układane z elementów prefabrykowanych, monolityczne, płytowe (wylewka betonowa), mogą być również posadowione na różnych poziomach lub mogą być np. typu głębokiego (pale). Sąd, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2017 r. sygn. akt I SA/GI 896/17 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2018 r. sygn. akt I SA/Op 276/18), podkreślił, że o tym czy dany obiekt posiada fundament nie decyduje ani technika jego wykonania ani sposób zagłębienia go w gruncie, ani nawet (przy obecnym stanie techniki) możliwość przeniesienia obiektu w inne miejsce. Fundamentem (niezdefiniowanym przez ustawodawcę) jest element konstrukcji budowlanej, w jej najniższej części, mający za zadanie przeniesienie ciężaru budowli na grunt. Ma on zapewnić

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

trwałość i stabilność konstrukcji, jej odporność na działanie czynników atmosferycznych.

Sąd wskazał, że w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie ma definicji pojęcia „trwale związany z gruntem”. Wobec tego Sąd odwołał się w tym zakresie do orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. wyroków NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1233/09 oraz z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1958/08, a także wyroków WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2013 r. sygn. akt I SA/Po 650/13 i WSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 205/13. Zwrócił przy tym uwagę, że akcentowana przez stronę skarżącą kwestia technicznej możliwości przeniesienia obiektu na inne miejsce, nie wyklucza uznania go za trwale związany z gruntem. Nawet zdatność obiektu do użytkowania przez okres kilku - kilkunastu lat nie pozwala uznać go za obiekt „tymczasowy” i nie wpływa na trwałość związania z gruntem. Sąd podkreślił, że art. 47 w zw. z art. 48 k.c. (na które powoływał się pełnomocnik w skardze) odwołują się do cywilistycznego rozumienia pojęcia trwałości związania budynku z gruntem, a przy obecnym poziomie technicznego zaawansowania technik budowlanych trudno wywodzić, że w sytuacji istnienia realnej możliwości przeniesienia danego obiektu w inne miejsce (nawet w całości), nie będzie spełniony warunek jego trwałego związania z gruntem.

Zdaniem Sądu, cechy takie jak masa całkowita spornej hali namiotowej, jej rozmiar, konstrukcja, posadowienie na fundamencie świadczą o tym, że hala jest obiektem połączonym trwale z gruntem, w sposób zapewniający bezpieczeństwo konstrukcyjne i użytkowe.

Następnie, Sąd odniósł się do kwestii posiadania przez sporną halę dachu, wskazując nie ma znaczenia rodzaj materiału, z którego budynek został wykonany, ani też, czym został pokryty. Istotne jest bowiem aby pokrycie obiektu było stabilne, zabezpieczało wnętrze przed oddziaływaniem środowiska zewnętrznego, zanieczyszczeniami (tak. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt I SA/Rz 737/18). W ocenie Sądu, uznać należało zatem pokrycie z tkaniny poliestrowej za dach w rozumieniu art. 3 pkt 2 p.b.

Końcowo Sąd ustosunkował się do twierdzeń strony skarżącej, że przedmiotowa hala jest tymczasowym obiektem budowlanym, przywołując treść art. 3 pkt 5 p.b. oraz stanowisko zawarte w uchwale Naczelnego Sądu

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Administracyjnego z dnia 3 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 11/13. Sąd zauważył, że w definicji tymczasowego obiektu budowlanego prawodawca wymienia przykrycia namiotowe (nie definiując tego pojęcia) niemniej jednak, w ocenie Sądu, nie można ich utożsamiać z halami magazynowymi namiotowymi posadowionymi na fundamentach.

Według Sądu, wskazane przykrycia namiotowe to obiekty, które rozstawia się na straganach, odpustach, podczas imprez okolicznościowych, na krótki okres. Sąd wskazał również, że takie obiekty wznoszone są maksymalnie na okres 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu i nie wymagają pozwolenia na budowę.

Zdaniem Sądu hala namiotowa nie jest tymczasowym obiektem budowlanym w rozumieniu p.b., gdyż jest ona połączona trwale z gruntem, jest wydzielona z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiada fundamenty i dach. Z tych też powodów hala magazynowa powinna być traktowana jako budynek.

Nadto, Sąd zwrócił uwagę, że przedmiotowa hala została ujawniona w ewidencji gruntów i budynków, w kategorii „budynki inne niemieszkalne”, a przy prawnopodatkowej klasyfikacji obiektu budowlanego należy mieć również na uwadze brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 725, ze zm.) Sąd wskazał również, że wymóg trwałego związania z gruntem warunkuje wprowadzenie hali o konstrukcji namiotowej do ewidencji gruntów i budynków (§ 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków - t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1034, zgodnie z odesłaniem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych [PKOB] - Dz.U. poz. 1316 oraz z 2002 r. poz. 170).

W ocenie Sądu, także dokumenty zgromadzone na potrzeby procesu budowlanego, w tym szczególności pozwolenie na budowę, mogą prowadzić do uznania hali magazynowej za budynek.

Orzeczenie to zostało przywołane w artykule zawartym w Rzeczpospolitej z dnia 24 czerwca 2019 r. str. D5.

W dniu 27 lutego 2019 r. Sąd wydał wyrok w sprawie o sygn. akt I SA/GI 898/18, w którym odniósł się do zaistniałego między stronami sporu dotyczącego:

1) prawa do zastosowania przez skarżącą zwolnienia z podatku od nieruchomości odnośnie do budynku hali magazynowej oraz budowli parkingu zewnętrznego, przy czym obie strony są zgodne, że ewentualne zwolnienie stanowiłoby dla skarżącej pomoc *de minimis*. Przy czym w tych ramach, spór sprowadzał się do ustalenia:

a) czy spółkę w 2016 r. obowiązywał limit pomocy publicznej w wysokości 40% kosztów kwalifikowanych inwestycji, wynikający z tzw. mapy pomocy regionalnej, a jeśli tak, to

b) czy w razie przekroczenia limitu pomocy *de minimis* w trakcie 2016 r. spółka mogła skorzystać ze zwolnienia do upływu ostatniego dnia miesiąca 2016 r. poprzedzającego miesiąc, w którym nastąpi przekroczenie limitu 200.000 euro;

2) prawa do zastosowania obniżonej stawki podatku od nieruchomości w wysokości 0,1% (zamiast podstawowej stawki 2%) dla budowli będącej siecią kanalizacji sanitarnej oraz charakteru wskazanego zwolnienia, tj. czy stanowi ono pomoc *de minimis*, czy też obniżenie stawki nie powinno zostać uznane za taką pomoc.

Uwzględniając skargę Sąd podzielił stanowisko skarżącej, że organ dopuścił się błędnej wykładni przepisów dotyczących możliwości łączenia dwóch rodzajów pomocy publicznej wobec tych samych obiektów:

1) pomocy regionalnej (otrzymanej przez spółkę w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013) oraz

2) pomocy *de minimis* (udzielanej w ramach zwolnienia od podatku od nieruchomości).

Zdaniem Sądu, maksymalny poziom intensywności pomocy, którego nie można przekroczyć przy otrzymaniu pomocy regionalnej oraz pomocy *de minimis* wobec tych samych obiektów, wyznacza poziom określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. poz. 1402, ze zm. – dalej zwanego rozporządzeniem w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej) nie zaś poziom intensywności

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

wsparcia w ramach danego, konkretnego regionalnego programu operacyjnego (Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013), na którym oparł się organ odwoławczy.

Sąd zauważył, że w rozporządzeniu w sprawie mapy pomocy regionalnej, obowiązującym w dniu udzielenia spornej pomocy publicznej w zakresie budynku hali magazynowej i budowli parkingu, to jest zwolnienia tych obiektów z opodatkowania podatkiem od nieruchomości wskazano, że maksymalny poziom intensywności pomocy dla podmiotów z województwa śląskiego wynosi 40%. W związku z powyższym, limit kumulacji pomocy regionalnej oraz pomocy *de minimis* wynosi w tym zakresie 40%, a nie 30%, jak stwierdził organ. Skarżąca otrzymała pomoc regionalną w ramach konkretnego projektu w wysokości 30%, którą to pomoc można łączyć z inną pomocą (np. pomocą *de minimis*) do wskazanego powyżej limitu.

Przywołując także regulacje art. 107 ust. 1 i ust. 3 lit. a) oraz art. 109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. poz. 864/2, ze zm. – dalej zwanego Traktatem), a także art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U. UE L z 2013 poz. 352.1 – dalej zwanego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r.) ustalającego zasady dopuszczalności pomocy *de minimis*, nadto, art. 7 pkt 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. (Dz.U. UE L z 2008 poz. 214.3 – dalej zwanego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.) dotyczącego pomocy regionalnej, a mającego zastosowanie w odniesieniu do pomocy, którą otrzymała skarżąca w odniesieniu do objętych sporem budynku hali magazynowej oraz budowli parkingu, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 - Sąd stwierdził, że wynika z nich możliwość łączenia pomocy *de minimis* z innymi rodzajami pomocy państwa, w tym pomocą regionalną, w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, pod warunkiem, że łączna suma pomocy *de minimis* i innej pomocy państwa nie przekroczy maksymalnego poziomu intensywności pomocy. Przepisami na podstawie których należy ustalać maksymalny poziom intensywności pomocy publicznej, są zaś regulacje zawarte w tzw. mapie pomocy regionalnej dla

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

poszczególnych obszarów Polski. W tym zakresie Sąd powołał się m.in. na art. 13 pkt 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. oraz przyjęte przez Komisję dnia 4 marca 2006 r. wytyczne w Sprawie Krajowej Pomocy Regionalnej na lata 2007-2013 (Dz.U. UE. C 2006.54.13).

W dalszej kolejności Sąd wyjaśnił zastosowanie w odniesieniu do budynku hali magazynowej i budowli parkingu limitu pomocy publicznej 40%, przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. Podając, że decydujące znaczenie ma data przyznania (udzielenia) tej pomocy. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu – intensywność pomocy wyrażona w postaci ekwiwalentu dotacji brutto nie może przekroczyć progu pomocy regionalnej obowiązującego w dniu przyznania pomocy w danym regionie objętym pomocą. Sąd wskazał również na art. 3 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. oraz art. 2 pkt 11 lit. a) ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. 2016 r. poz. 1808 r., ze zm.).

Sąd uznał za nietrafny argument pełnomocnika organu, że skoro w tej sprawie obowiązek podatkowy powstał w 2016 r. to spółka w tym roku, nie mogła skorzystać ze zwolnienia podatkowego, które stanowi pomoc *de minimis* w roku 2014 i w konsekwencji ma zastosowanie limit pomocy regionalnej obowiązujący w roku 2016. W tej mierze zauważył, że sporna pomoc *de minimis* dotycząca zwolnienia z opodatkowania hali i parkingu znajduje swoje źródło w uchwale Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2014 r. W § 1 ust. 2 pkt 3 tej uchwały wskazano, że sporne zwolnienie z podatku od nieruchomości przysługuje na okres 3 lat, w § 8, że prawa nabyte w okresie obowiązywania uchwały pozostają w mocy przez okres obowiązywania zwolnienia, zaś w § 9, że uchwała obowiązuje do 31 grudnia 2017 r. W § 2 ust. 3 Rada Miejska stwierdziła, że „Każdorazowo w całym okresie zwolnienia, podatnik na początku kolejnego roku podatkowego w terminie do 31 stycznia przedkłada dokumenty (...), w celu sprawdzenia możliwości kontynuowania zwolnienia podatkowego”. Wobec tego, Sąd stwierdził, że skoro

spółka nabyła prawo do spornego zwolnienia w kwietniu 2014 r., a więc w tym czasie udzielono jej pomocy publicznej, to mogła je realizować przez trzy lata, a więc do roku 2016 włącznie, lecz obowiązywał ją, wskazany przez Sąd, limit.

W końcowych częściach uzasadniania wyroku Sąd wskazał na pojęcie „sprawowania kontroli” przez sąd administracyjny, której istotą nie jest załatwianie spraw za organ administracyjny. W tym kontekście Sąd wytknął organowi braki w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, polegające na bezpodstawnym zaniechaniu dokonania rozważań merytorycznych odnośnie do określonych zarzutów odwołania.

**W wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r. sygn. akt I SA/GI 869/18, Sąd ocenił prawidłowość kwalifikacji przez organy podatkowe, stanowiących własność skarżącego, garażu oraz znajdującego się pod nim gruntu - do budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.**

Przytaczając przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku rolnym wskazał, że sporny garaż został posadowiony na działce będącej, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, terenem mieszkaniowym. Dla opodatkowania danego budynku lub gruntu najwyższą stawką podatku wystarczające jest jednak wykazanie ich związania z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przy czym, pojęcie to jest szersze od pojęcia „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej” i obejmuje także pośrednie związanie budynku (gruntu) lub jego części z działalnością gospodarczą. Sąd zwrócił również uwagę, że o tym, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą w danym zakresie decyduje faktyczna aktywność w tym względzie, a nie sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej, mający charakter deklaratoryjny. Nadto, za działalność gospodarczą nie uważa się działalności rolniczej, a więc grunty, budynki i budowle związane z działalnością rolniczą nie mogą być jednocześnie uznane za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Sąd wskazał, że koniecznym jest ustalenie, na czym polegała działalność gospodarcza prowadzona przez skarżącego, a następnie, czy sporny budynek pozostawał z nią w związku. Sąd zauważył również, że osoba fizyczna, będąca przedsiębiorcą, występuje w obrocie prawnym także jako

podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej. Wobec tego opodatkowanie nieruchomości stawką jak dla związanych z działalnością gospodarczą jest możliwe jedynie w przypadku ustalenia w toku postępowania podatkowego, że mogłoby one choć pośrednio służyć w prowadzonej przez skarżącego działalności gospodarczej.

Sąd uchylił zaskarżoną decyzję dostrzegając naruszenie przez organ przepisów prawa procesowego, tj. art. 122 i art. 191 oraz art. 210 § 4 o.p., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zdaniem Sądu nie można bowiem wykluczyć, że należyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego doprowadziłoby organ do innych wniosków w zakresie kwalifikacji spornego obiektu, co przekłada się na przyjęcie odpowiedniej podstawy opodatkowania, a w dalszej kolejności na wysokość ewentualnego łącznego zobowiązania pieniężnego. Finalnie Sąd stwierdził, że postępowanie dowodowe wymaga uzupełnienia, a organ powinien dokonać ponownej, rzetelnej oceny, czy sporny garaż i grunt pod nim, są związane z prowadzoną przez skarżącego działalnością gospodarczą, czy też wykorzystywane - jak deklaruje podatnik – do działalności rolniczej oraz innych celów osobistych.

## 1.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH

**W wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie oznaczonej sygn. akt I SA/GI 1004/18, Sąd podzielił wyrażony w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym inwestor może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatek poniesiony na zapłatę określonych kwot na rzecz podwykonawców w ramach solidarnej odpowiedzialności z generalnym wykonawcą, w części, w jakiej nie zostały one zwrócone w jakikolwiek sposób przez generalnego wykonawcę, nawet wtedy gdy już zapłacił wynagrodzenie wykonawcy.**

Jednocześnie Sąd dostrzegł, że orzecznictwo w tej materii nie jest jednolite. Odmienny pogląd zaprezentowany został np. w wyroku NSA z dnia 3 lutego 2017 r. o sygn. akt II FSK 4113/14, w którym stwierdzono, że zapłacone przez inwestora (w związku z jego solidarną odpowiedzialnością za wynagrodzenie należne podwykonawcy) kwoty, wynikające z faktur wystawionych

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

przez podwykonawcę na rzecz wykonawcy, nie stanowią po stronie inwestora kosztu uzyskania przychodów.

Wskazując na regulację art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u.p.d.o.pr. oraz odwołując się do orzecznictwa i literatury przedmiotu, Sąd wskazał, że uznanie wydatku za koszt uzyskania przychodu może nastąpić przy spełnieniu określonych warunków. Otóż wydatek musi: a) zostać poniesiony przez podatnika, b) być definitywny (rzeczywisty), c) pozostawać w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, d) być poniesiony w celu uzyskania przychodów, zachowania lub zabezpieczenia ich źródła lub mieć inny wpływ na wielkość osiągniętych przychodów, e) zostać właściwie udokumentowany. Zasadność poniesienia wydatku należy ocenić na podstawie jego związku z uzyskanym przychodem, mając na uwadze racjonalność określonego działania dla osiągnięcia przychodu. Poniesienie wydatku musi zatem być powiązane z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą, ukierunkowaną na uzyskanie przychodów - wydatek powinien przynajmniej potencjalnie wpływać na wielkość uzyskiwanych lub spodziewanych przychodów z tej działalności. Kosztowa kwalifikacja konkretnego wydatku u danego podatnika musi więc uwzględniać charakter i profil prowadzonej działalności oraz ekonomiczną racjonalność poniesionego wydatku. Decydującym kryterium przy kwalifikacji prawnej danego wydatku, jako kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.pr. pozostaje kryterium celu poniesienia kosztu, poza tym niezbędne jest istnienie bezpośredniego lub pośredniego tylko związku pomiędzy kosztem a realizacją wymienionych w tym przepisie celów.

Następnie, Sąd podał, że art. 647<sup>1</sup> § 5 k.c. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2017 r.) nakłada na inwestora solidarną odpowiedzialność z generalnym wykonawcą, względnie wykonawcą, za umowy z podwykonawcami. Z solidarnego charakteru zobowiązania inwestora wynika, że podwykonawca (wierzyciel) może żądać zapłaty całości albo części należności od wszystkich zobowiązanych solidarnie łącznie, od niektórych z nich lub od każdego z osobna. Oznacza to możliwość skierowania przez podwykonawcę w całości żądania zapłaty należnego wynagrodzenia bezpośrednio do inwestora. Odpowiedzialność inwestora wobec podwykonawców wynika z ustawy, ma charakter gwarancyjny, a jej ramy określa umowa wykonawcy z podwykonawcą. Inwestor nie może zatem

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

zwołać się od przewidzianej w art. 647<sup>1</sup> § 5 k.c. odpowiedzialności wobec podwykonawcy. Inwestor zobowiązany jest zapłacić podwykonawcom należne wynagrodzenie także wtedy, gdy zapłacił już całe wynagrodzenie wykonawcy.

Sąd zauważył, że ponoszenie tej odpowiedzialności w odniesieniu do prowadzonej przez stronę działalności gospodarczej jest w sposób konieczny i nieuchronny związane z wykonywaniem tej działalności - jest jednym z prawnych warunków jej wykonywania, a nadto jest jednym z elementów prawnej organizacji źródła dochodu. Jeżeli zatem, przy prowadzeniu działalności gospodarczej przez stronę, zaistnieją warunki solidarnej odpowiedzialności, wynikającej z art. 647<sup>1</sup> § 5 k.c., wydatek powstały z tej odpowiedzialności jest kosztem uzyskania przychodu, jako spełniający podane wyżej warunki. Pod względem prawnym wydatek ten nie różni się bowiem niczym od innych kosztów, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i na równi z innymi wydatkami zawarty jest w pojęciu kosztów uzyskania, zachowania i zabezpieczenia przychodów z tej działalności oraz nie może być traktowany jako oddzielne zdarzenie, odrębne od całokształtu prowadzonej przez stronę działalności, a nawet jakoby w ogóle z nią nie związane, gdyż składa się na ostateczny finansowo-ekonomiczny wynik podatnika.

Sąd wskazał również na konieczność uwzględnienia przy dokonywaniu wykładni art. 15 ust. 1 u.p.d.o.pr. postulowanego w piśmiennictwie podatkowym sposobu interpretowania prawa podatkowego, opartego na tzw. wykładni gospodarczej.

Sąd przedstawił rozważania wykazujące, że potencjalne odzyskanie kwot wypłaconych podwykonawcom z tytułu odpowiedzialności solidarnej nie będzie zwrotem poniesionych kosztów. Spółka uzyska bowiem przysporzenie, którego podstawą będzie wierzytelność względem generalnego wykonawcy, wynikająca z faktu wstąpienia w prawa jego poprzednich wierzycieli, tj. podwykonawców.

W stanie faktycznym sprawy Sąd nie dopatrzył się także, aby dochodziło do dwukrotnego zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów tych samych wydatków. Wskazał, że skoro wydatki ponoszone są w oparciu o różne zobowiązania, to nie można mówić o podwójnym zaliczeniu tych samych wydatków do kosztów uzyskania przychodów. Do tego typu sytuacji

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

dochodziłoby, gdyby Spółka płatności dokonywane, np. na rzecz podwykonawców dwukrotnie zakwalifikowała do kosztów uzyskania przychodów.

Końcowo Sąd odniósł się do kwestii kwalifikacji płatności Spółki do wydatków z art. 16 ust. 1 pkt 10 lit. b) u.p.d.o.pr. podając przede wszystkim, że art. 16 u.p.d.o.pr. zawiera rozwiązania o charakterze wyjątkowym i nie można ich interpretować w sposób rozszerzający.

Orzeczenie to zostało przywołane w Monitorze Podatkowym nr 6/2019, str. 4-5.

**W dniu 25 kwietnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 157/19 Sąd rozstrzygnął spór dotyczący tego, czy w sytuacji połączenia spółek, które nabywały środki trwale z funduszków pochodzących z udzielanych sobie wzajemnie pożyczek (kredytów), gdzie wartość początkowa nabytych (wytworzonych) środków trwałych obejmuje również naliczone, a niezapłacone odsetki, w przypadku zaistnienia konfuzji (wygaśnięcia zobowiązań), powstaje konieczność dokonania korekty odpisów amortyzacyjnych czynionych od wskazanych wcześniej środków trwałych.**

Sąd posłużył się argumentacją zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2017 r. o sygn. akt II FSK 1558/15, którą w pełni akceptował i podzielił. W orzeczeniu tym stwierdzono, iż: „(...) należy zwrócić uwagę, że za wartość początkową nabywanych środków trwałych, od której dokonuje się zaliczanych do kosztów odpisów amortyzacyjnych uważa się cenę ich nabycia powiększoną o koszty związane z zakupem, naliczone do dnia przekazania tych środków trwałych do używania, a w szczególności m.in. koszty naliczonych odsetek (art. 16g ust. 3 u.p.d.o.pr.). Wartości początkowej nie zwiększają natomiast odsetki, nawet naliczone, które są należne za okres po jego przyjęciu do używania. Te ostatnie są zaliczane bezpośrednio do kosztów uzyskania przychodów w dacie ich poniesienia. A więc przy ustaleniu podstawy amortyzacji uwzględnia się naliczone odsetki, które choć nie zostały zapłacone, zwiększają wartość początkową składników podlegających amortyzacji. Tym samym nie mógł okazać się skuteczny zarzut organu, że odsetki zaliczone do wartości początkowej, ponieważ nie zostały poniesione przez spółkę, nie mogły stanowić kosztu uzyskania przychodu. Warunkiem uwzględnienia w wartości

początkowej środka trwałego odsetek nie jest bowiem konieczność ich zapłaty, a naliczenia. Regulacje odnoszące się do kosztów uzyskania przychodów z tytułu amortyzacji nie odwołują się do poniesienia kosztów. Określają zasady ustalenia wartości początkowej środka trwałego, która to wartość stanowi podstawę do obliczenia odpisów amortyzacyjnych (a więc obciążania kosztów uzyskania przychodów w czasie). Jak przyznał organ, fakt wygaśnięcia zobowiązania z tytułu udzielonego spółce finansowania zewnętrznego (z uwagi na konfuzję praw) nie ma wpływu na korektę wartości początkowej środka trwałego (nie powoduje korekty kosztu wytworzenia tego środka trwałego). W sprawie nie było więc konieczności dokonania korekty wartości początkowej środka trwałego, co zresztą organ sam przyznał w zaskarżonej interpretacji. Skoro nie było podstawy do zmniejszenia wartości początkowej środka trwałego to również nie było podstawy do korekty odpisów amortyzacyjnych od przedmiotowego środka trwałego (gdyż dokonuje się ich od wartości początkowej).”

Sąd wywiódł z powyższego, że odpisy amortyzacyjne są szczególnym rodzajem kosztów uzyskania przychodu, a zatem, co do zasady, nie znajduje do nich zastosowania art. 15 ust. 1 u.p.d.o.pr. Konsekwencją tego jest to, że podmiot pomniejszając uzyskany przychód o odpisy amortyzacyjne nie jest zobligowany do wykazania poniesienia wydatku na zakup (wytworzenie) środka trwałego, gdyż podstawą odpisów amortyzacyjnych jest wyłącznie ustalona wartość początkowa środka trwałego. Zdaniem Sądu, nie można więc było zgodzić się z poglądem organu interpretacyjnego, że zaszła potrzeba skorygowania odpisów amortyzacyjnych z tego tylko względu, że konfuzja prowadzi do wygaśnięcia stosunku zobowiązaniowego (zniesienia prawa w związku z połączeniem wierzyciela i zobowiązanego w jednej osobie). W tego typu przypadku nie dochodzi bowiem do uszczuplenia majątku podmiotu dokonującego odpisów, związanego z zakupem lub wytworzeniem środka trwałego.

Ponadto Sąd pokreślił, że opis zdarzenia stanu faktycznego w sprawie nie wypełnił dyspozycji art. 15b ust. 1 i 2 w związku z ust. 6 u.p.d.o.pr. (art. 15b u.p.d.o.pr. został uchylony z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy art. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. poz. 1197). Sąd wskazał, że wymienione przepisy traktują o nieuregulowanych należnościach za nabyty lub wytworzony środek trwały.

Oznacza to, że wyłączają one prawo pomniejszenia kosztów uzyskania przychodów o odpisy amortyzacyjne czynione od środków trwałych, których np. cena zakupu nie została pokryta przez nabywcę. Natomiast w sprawie nie wskazano, aby spółki przejmowane zalegały z płatnościami należności za zakupione (wytworzone) środki trwałe. Sąd podał, że źródło pokrycia wydatków na zakup, czy wytworzenie środka trwałego pozostaje bez znaczenia dla uregulowania art. 15b u.p.d.o.pr. Tym samym wystąpienie konfuzji zobowiązania (pożyczki, kredytu), z którego finansowany był zakup (wytworzenie) środka trwałego nie może być traktowane jako okoliczność wiązana z tym, że spółki przejmowane nie pokryły wydatków na zakup, czy wytworzenie środków trwałych.

Orzeczenie to zostało opublikowane w Monitorze Podatkowym nr 11/2019, str. 3-4.

**W wyroku z dnia 6 czerwca 2019 r., w sprawie I SA/GI 1309/18 Sąd zajął się zagadnieniem: czy spółka ma prawo uznać ponoszone przez siebie koszty przelotów członków rady nadzorczej na spotkania organu nadzoru oraz koszty zakwaterowania w ich trakcie, jako koszty uzyskania przychodów?**

Sąd uznał, że wbrew twierdzeniom skargi, choć uzasadnienie zaskarżonej interpretacji w części merytorycznej nie jest obszerne, to jednak zawiera wszystkie niezbędne elementy, w tym wyraża jednoznaczny pogląd prawny organu w zakresie relewantnego w sprawie zagadnienia prawnego. Zdaniem Sądu organ interpretacyjny nie naruszył prawa materialnego w postaci art. 16 ust. 1 pkt 38a u.p.d.o.pr.

Sąd wskazał, że katalog wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów, pomimo ich związku z przychodami i prowadzoną działalnością gospodarczą, zawarty został w art. 16 ust. 1 u.p.d.o.pr. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 pkt 38a u.p.d.o.pr., podatnicy nie mają prawa uznać za stanowiące koszt uzyskania przychodu wartości wydatków na rzecz osób wchodzących w skład rad nadzorczych, komisji rewizyjnych lub organów stanowiących osób prawnych, z wyjątkiem wynagrodzeń wypłacanych z tytułu pełnionych funkcji.

Zacytowany przepis przewiduje zatem zakaz zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wszelkich wydatków na rzecz osób wchodzących w skład

rad nadzorczych, z jednym tylko wyjątkiem, tj. wynagrodzeń wypłacanych z tytułu pełnionych funkcji. Kosztami uzyskania przychodu mogą zatem być wyłącznie wypłacone członkom rady nadzorczej wynagrodzenia. Natomiast wszelkie inne dodatkowe świadczenia na ich rzecz (zgodnie z definicją słownikową PWN „na rzecz” tj. kogoś, czegoś; fraza przyimkowa używana w konstrukcjach, w których wyrażenie po przyimku określa cel, przeznaczenie, kierunek przekazania czegoś przez wykonawcę czynności), takie jak np. zwroty kosztów dojazdów na posiedzenia rady nadzorczej (w tym bilety lotnicze) czy koszty zakwaterowania - kosztów uzyskania przychodu stanowić nie mogą.

Sąd zaznaczył, że kosztami uzyskania przychodu będą tylko wypłacone wynagrodzenia, a wszelkie inne świadczenia, czyli wydatki z majątku spółki na rzecz członków rady nadzorczej, nie mogą być kosztami potrącalnymi. Chodzi tutaj o wynagrodzenia, których wypłacanie przewidują przepisy prawa. Wyraźnie przepisy prawa pracy rozróżniają wynagrodzenie i inne świadczenia związane z pracą. Do tych ostatnich należy zwrot kosztów podróży służbowych, który z tego tytułu nie może być składnikiem wynagrodzenia za pracę (vide: wyrok NSA z 17 listopada 2005 r., FSK 2503/04).

Sąd orzekający dostrzegł, że w innym wyroku z dnia 4 marca 2009 r. sygn. akt VIII SA/Wa 439/08 uznano, iż zasadnie organy odmówiły Spółce prawa do zaliczenia w ciężar kosztów podatkowych wydatków dotyczących zakupu biletów lotniczych dla członków jej rady nadzorczej. Skoro wydatki te nie wchodziły w skład wynagrodzenia osób zasiadających w radzie nadzorczej, to mając na względzie art. 16 ust. 1 pkt 38a u.p.d.o.pr., nie mogą być one zaliczone do kosztów uzyskania przychodu (por. wyrok NSA z 17 listopada 2005 r., FSK 2503/04). Sąd wywiódł, że drugorzędne znaczenie w tej sytuacji należy przypisać temu, czy miały one związek z przychodami skarżącej. Z kolei NSA oddalając skargę kasacyjną wniesioną od wskazanego wyżej wyroku (sygn. akt II FSK 1319/09) - odpowiadając na argument strony skarżącej, właściwie tożsamy z tym użytym w niniejszej sprawie, a mianowicie, że skoro wydatek nie stanowił przysporzenia dla członka rady, a ze zgromadzonego materiału dowodowego wynikało, że podróż wiązała się z działalnością spółki, to wydatek taki nie podlegał wyłączeniu i powinien zostać uwzględniony w kosztach uzyskania przychodów na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.pr. - wywiódł, że takiej

argumentacji nie sposób podzielić. Mając bowiem na uwadze art. 16 ust. 1 pkt 38a u.p.d.o.pr., celem wyjaśnienia treści tego przepisu i zawartej tam definicji pojęcia wynagrodzenia, niezbędne jest sięgnięcie do treści art. 2 Kodeksu pracy. Zgodnie z jego treścią pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru lub spółdzielczej umowy o pracę. W orzecznictwie na tle interpretacji omawianego art. 16 ust. 1 pkt 38a ugruntowane jest stanowisko, że skoro osoby pełniące funkcje w spółce były jednocześnie jej udziałowcami, zaś wypłacone wynagrodzenie nie miało związku ze stosunkiem pracy, to wszelkie wypłaty na rzecz tych osób nie mogły być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 681/96; wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., sygn. akt III SA 5181/97). Jednocześnie Sąd wskazał, że mając na uwadze zaprezentowaną w skardze argumentację, należy dodać, że nie ma znaczenia przy ocenie poczynionych wydatków na rzecz takich osób, czy wydatek miał lub mógł mieć wpływ na osiągnięcie przychodów. Wymóg taki nie dotyczy bowiem wydatków, które z mocy ustawy podlegają wyłączeniu.

Z tych powodów, Sąd skonstatował, że trafnie organ uznał, iż z art. 16 ust. 1 pkt 38a u.p.d.o.pr. wynika bezwzględny nakaz wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów, kosztów innych niż wynagrodzenia członków rady nadzorczej.

### 1.3. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH

**W wyroku z dnia 1 października 2019 r., w sprawie I SA/GI 795/19 Sąd rozstrzygnął spór dotyczący dziedziczenia kosztów uzyskania przychodu, a sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie: czy w sytuacji, gdy wnioskodawca dokona w przyszłości sprzedaży całości lub części inwestycji zrealizowanej na nieruchomości (np. domku jednorodzinnej posesji na działce wydzielonej z nieruchomości wraz z tą działką), będzie miał prawo do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów historycznej ceny zakupu nieruchomości, poniesionej przez spadkodawcę oraz matkę wnioskodawcy, niezaliczonych przez nich wcześniej w jakiegokolwiek formie do kosztów uzyskania przychodów?**

W ocenie skarżącego będzie mu takie prawo przysługiwało, z kolei w ocenie organu, spadkobiercy nie mają prawa do ulg i zwolnień wynikających z

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

przepisów u.p.d.o.f., które teoretycznie przysługiwałyby spadkodawcy i z których na skutek śmierci spadkodawca nie mógł skorzystać.

Z takim stanowiskiem organu Sąd się nie zgodził, gdyż uznał, że skarżący wstąpił w prawa i obowiązki spadkodawcy na podstawie art. 97 § 1 o.p.

W myśl art. 97 § 1 o.p., spadkobiercy podatnika, z zastrzeżeniem § 2, przejmują przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy. Przepis art. 97 § 1 o.p. obejmuje swym zakresem prawa majątkowe, jakie są przewidziane w przepisach prawa podatkowego. Chodzi więc o takie prawa, wynikające z regulacji podatkowych, które za życia - zmarłego następnie - podatnika kształtowały jego sytuację z punktu widzenia ekonomicznego, a więc przede wszystkim prowadziły do zmniejszenia czy wręcz wyeliminowania obciążenia spadkodawcy podatkiem. Skoro więc spadkodawcy przysługiwałoby prawo do rozpoznania kosztów podatkowych z tytułu nabycia nieruchomości, to przysługuje ono również jego spadkobiercy czyli skarżącemu, który wstąpił w ogół praw i obowiązków po zmarłym ojcu. Z art. 97 § 1 o.p. wynika bowiem, że jeśli dane prawo istnieje za życia spadkodawcy, jest to prawo majątkowe podlegające sukcesji. Oznacza to, że spadkobiercę należy traktować jak podatnika.

Sąd zauważył, że art. 97 o.p. wprowadza do prawa podatkowego ogólną i samodzielną zasadę sukcesji generalnej majątkowych praw i obowiązków spadkobierców podatnika. Co prawda prawo podatkowe nie definiuje zakresu pojęć „majątkowych” i „niemajątkowych” na potrzeby wyznaczenia zakresu następstwa prawnego po zmarłym podatniku przez jego spadkobierców, to jednak zgodnie przyjmuje się, że podstawą dokonania podziału na prawa „majątkowe” i „niemajątkowe” jest realizowany przez te prawa, interes. Najogólniej rzecz ujmując, prawa majątkowe związane są z interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego i z jego majątkiem. Prawa te charakteryzują się zbywalnością i posiadaniem określonej wartości majątkowej. Zakresem sukcesji „praw majątkowych”, w rozumieniu art. 97 § 1 o.p. objęte będą zatem prawa istniejące przed śmiercią spadkodawcy, mające swój ekonomiczny i wymierny co do ich wartości kształt.

Sąd wskazał, że do praw majątkowych zalicza się prawo do nadpłaty, do zwrotu podatku lub różnicy podatku naliczonego, prawo do rozliczenia straty w

następnych okresach rozliczeniowych, prawo do ulg i premii inwestycyjnych, niewykorzystane prawa do rozłożenia zapłaty podatku na raty, odroczenia zapłaty podatku. Odwołując się do glosy do wyroku NSA z dnia 24 października 2007 r. autorstwa Stefana Babiara (Jurysdykcja Podatkowa 2008/4/77-84) Sąd uznał, że art. 97 § 1 o.p. pozwala na wyprowadzenie wniosku, iż prawo majątkowe ma wynikać z przepisów prawa podatkowego, a nie to, że przepisy tego prawa mają mu ten majątkowy (niemajątkowy) charakter nadawać. Taki charakter mają więc niewątpliwie: prawo do nadpłaty, do zwrotu podatku, prawo do korekty deklaracji podatkowej, prawo do ulgi inwestycyjnej, prawo do zwolnienia podatkowego, czy też inne prawa do obniżenia podstawy opodatkowania, wysokości podatku, stawki podatkowej.

W tej sytuacji zdaniem Sądu, nie było prawidłowe stanowisko organu w zakresie uznania, że prawo do ulgi ma charakter osobisty i nie podlega sukcesji. Skoro prawo do zwolnienia podatkowego ma charakter prawa majątkowego, to nie ma żadnych podstaw prawnych by twierdzić, że sukcesja w zakresie zwolnień nie przysługuje (wyrok WSA w Łodzi z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt. I SA/Łd 1427/11).

W konsekwencji powyższego, za prawo majątkowe Sąd uznał również prawo do pomniejszenia przychodu o koszty poniesione przez spadkodawcę na nabycie nieruchomości, która w dalszej kolejności w drodze dziedziczenia przeszła na spadkobiercę.

Sąd skonstatował, że niezasadne było twierdzenie organu, iż w sytuacji opisanej we wniosku, z uwagi na to, że nabycie nieruchomości w drodze spadku nie miało charakteru odpłatnego, nie można mówić o „poniesieniu kosztu”. Sąd podkreślił, że ograniczenie się do czysto językowej analizy zwrotu „poniesione koszty”, z pominięciem dyrektyw wykładni funkcjonalnej i systemowej nie było właściwe. Dopiero odwołanie się do tych dwóch ostatnich, ukazuje sens i logikę konstrukcji prawa podatkowego. Dla bytu prawa majątkowego nie jest konieczna jego konkretyzacja, pojmowana jako zaistnienie jeszcze za życia spadkodawcy zdarzenia skutkującego możliwością skorzystania z owego prawa.

**W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 27 lutego 2019 r. o sygn. akt I SA/GI 732/18 kwestią sporną między stronami była odpowiedź na pytanie,**

**czy skarżąca (pielęgniarka) uzyskując częściową refundację kosztów udziału w szkoleniu zawodowym, zgodnym z profilem odbywanej przez nią specjalizacji, otrzymała ze strony organu samorządu zawodowego nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. stanowiące dla niej przychód z innych źródeł, o którym mowa w art. 20 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 9 tej ustawy.**

Uwzględniając skargę, Sąd stwierdził, że ta refundacja kosztów szkolenia zawodowego nie stanowiła dla skarżącej podlegającego opodatkowaniu przychodu z nieodpłatnego świadczenia, o którym mowa w powyższej regulacji.

W motywach tego rozstrzygnięcia Sąd podzielił poglądy zawarte w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nadto, wyjaśniając pojęcie „nieodpłatnego świadczenia”, Sąd odwołał się do treści uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 16 października 2006 r., sygn. II FPS 1/06, podtrzymującej stanowisko prawne wyrażone w uchwale z dnia 18 listopada 2002 r., sygn. FPS 9/02, stwierdzając, że z tym świadczeniem będziemy mieli do czynienia w przypadkach, w których otrzymujący odnosi określoną korzyść pod tytułem darmym. Oznacza to, że nie świadczy nic w zamian ani obecnie, ani też w przyszłości. Nawiązał także do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. II FSK 1741/11 wskazującego, że ustawowe pojęcie nieodpłatnych świadczeń musi być zawsze interpretowane w konkretnym kontekście, a nie w oderwaniu od niego, z pominięciem okoliczności realizacji pewnych uprawnień, zjawisk gospodarczych i zdarzeń prawnych.

Sąd wyjaśnił, że Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych (dalej: OIPIP), jako osoba prawna jest odrębnym podmiotem w stosunku do osób fizycznych - członków samorządu zawodowego. W momencie opłacenia składki członkowskiej następuje jej przewłaszczenie na rzecz samorządu zawodowego i staje się ona elementem jego majątku, którym właściwy organ samorządu zawodowego może dysponować.

Zdaniem Sądu, nie można jednak tracić z pola widzenia postrzegania samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych jako pewnego rodzaju zbiorowości (korporacji), której najistotniejszym substratem są członkowie tego samorządu. Nie organy (władze) samorządu i nie jego majątek, lecz właśnie

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

członkowie OIPIP stanowią o sensie i istocie funkcjonowania i istnienia samorządu zawodowego.

Powołując się na regulację art. 2 ust. 1 i 3, art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. poz. 1038, ze zm.), Sąd wskazał, że pomiędzy członkiem samorządu zawodowego a tym samorządem istnieje szczególnego rodzaju więź prawna i szczególnego rodzaju relacja, zupełnie odmienna od relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikami, czy też relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi osobami. Tę okoliczność, stanowiącą o specyfice tej sprawy, należy również wziąć pod uwagę dokonując oceny charakteru świadczeń, jakie mogą występować w relacjach finansowych (materialnych) zachodzących pomiędzy samorządem zawodowym pielęgniarek i położnych a jego członkami - także w kontekście ich możliwego opodatkowania - a więc fiskalnej ingerencji Państwa w stosunkach, jakie zachodzą pomiędzy samorządem zawodowym a osobami, które go tworzą.

Sąd zauważył, że wzajemność świadczeń, której wystąpienie eliminuje dane świadczenie ze zbioru świadczeń nieodpłatnych, nie ogranicza się tylko do ekwiwalentności w cywilistycznym, obligacyjnym rozumieniu, a ocena, czy świadczenia mają charakter wzajemny, powinna zostać dokonana w konkretnym kontekście, z uwzględnieniem okoliczności, w których dochodzi do udzielenia świadczenia.

Według Sądu, udzielenie przez samorząd zawodowy świadczenia w postaci refundacji udziału w szkoleniu, stanowi wypełnienie ustawowego obowiązku samorządu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu pielęgniarki i położnej. Pomiedzy tym obowiązkiem samorządu a obowiązkiem uiszczenia składki przez osoby wchodzące w jego skład zachodzi korelacja. Innymi słowy składki, które pielęgniarki i położne opłacają, powinny być chociaż w części spożytkowane na ich doskonalenie zawodowe w celu ułatwienia wypełnienia powinności należytego wykonywania zawodu, w tym przypadku, poprzez organizację różnego rodzaju szkoleń. Członkowie samorządu opłacając obowiązkową składkę ponoszą ciężar finansowy, aby umożliwić samorządowi wypełnianie jego ustawowych zadań, m.in. szkolenia jego członków. Przyjęcie korporacyjnych zasad udzielania świadczeń w postaci umożliwienia udziału w

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

bezpłatnych szkoleniach, pod warunkiem regularnego opłacania składki członkowskiej, przeznaczenie środków pochodzących ze składek na finansowanie tych szkoleń i udzielanie w ten sposób świadczeń członkom samorządu stanowi o uwarunkowaniu udzielenia świadczenia, spełnieniem przez członka korporacji innego świadczenia w postaci składki, ze skutkiem dla majątku samorządu.

W ocenie Sądu, OIPiP organizując określone bezpłatne szkolenia, czy też refundując szkolenia zawodowe organizowane przez inne podmioty, z jednej strony spełnia na ich rzecz i w ich interesie określone świadczenie, jednocześnie jednak tym samym wypełnia swój własny ustawowy obowiązek. Sąd zwrócił uwagę, że twierdzenie, zgodnie z którym na podstawie uiszczonej na rzecz samorządu składki członek OIPiP nie ma uprawnienia do żądania realizacji jakiegokolwiek świadczenia, które byłoby ekwiwalentem dokonanej z tego tytułu wpłaty, zaś o ekwiwalentności można byłoby mówić wówczas, gdyby opłacona składka miała zindywidualizowane przeznaczenie i pozostawała do dyspozycji członka, a nadto gdyby majątek OIPiP stanowiły wyłącznie składki nie uzasadnia dostatecznie stanowiska, że skarżąca otrzymała podlegające opodatkowaniu nieodpłatne świadczenie.

Sąd podał, że obowiązek dostarczenia określonego świadczenia na rzecz członków samorządu (poprzez zorganizowanie szkolenia i umożliwienia udziału w nim członkom OIPiP, względnie dofinansowanie szkolenia organizowanego przez inny podmiot) wynika wprost ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, zaś prawidłowe zarządzanie majątkiem OIPiP wyznacza granice, w jakich w kontekście innych obowiązków samorządu zawodowego, a także potrzeb szkoleniowych członków OIPiP, szkolenia mają charakter bezpłatny, a w jakich odpłatny lub częściowo odpłatny.

### 1.4. PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG

**W sprawie o sygn. akt I SA/GI 448/19 Sąd wyrokiem z dnia 18 lipca 2019 r. uchylił decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej stwierdziwszy, że nie mają oparcia ani w przepisach ogólnego prawa podatkowego, ani w unormowaniach z zakresu podatku od towarów i usług**

**tezy, iż na stronie postępowania podatkowego ciąży obowiązek posiadania materialnych dowodów potwierdzających wykonanie poszczególnych usług niematerialnych.**

Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że został on wydany w następującym stanie sprawy.

Organ I instancji przeprowadził u podatniczki kontrolę podatkową, której rezultaty pozwoliły mu na ocenę, że strona niezasadnie odliczyła podatek naliczony z faktur, wystawionych przez jej partnera handlowego. W ocenie organu te, szczególnego rodzaju rachunki, dokumentowały usługi, których wykonanie nie zostało należycie udokumentowane. W związku z tym, po wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania podatkowego organ I instancji wydał decyzje podatkowe, w których określił kwoty nadwyżki podatku od towarów i usług w innych (niższych) wysokościach niż zawarte w deklaracjach podatkowych oraz w ich korektach. Taka, a nie inna treść decyzji była konsekwencją zakwestionowania przez organ I instancji czterech faktur wystawionych podatniczce przez jej partnera handlowego. Były to: 1) faktura wystawiona tytułem prezentacji modeli telewizorów, czynności logistycznych związanych ze skompletowaniem sprzętu przed i po prezentacji; 2) faktura wystawiona tytułem opracowania materiałów informacyjnych o produktach do celów reklamy: monitorów, playera, TV INFO; 3) faktura wystawiona tytułem wydruków materiałów informacyjnych; 4) faktura z 31 stycznia 2013 r., nr 11/01/2013 - wystawiona tytułem dystrybucji materiałów informacyjnych w sieci sprzedaży i w placówkach usługowych.

Do faktur dołączono dowody KP, potwierdzające uregulowanie płatności z nich wynikających, a także załączono inne dokumenty związane z wykonaniem usług. Były nimi: wydruki materiałów informacyjnych dotyczących ekranu informacyjnego 42-calowego, wydruki przykładowych szablonów dla różnych branż, pisma potwierdzające przeprowadzenie prezentacji produktów LG we wskazanych miejscach, wydruki informacji dotyczące parametrów technicznych i dodatkowych funkcji telewizorów LED 22LT360C oraz 32LS41C, instrukcje obsługi menu telewizora LG z funkcjami hotelowymi, wydruk informacji dotyczący korzystania z edytora LG, wzór ankiety.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Opierając się na tym materiale dowodowym organy stwierdziły, że współpraca pomiędzy podatniczką a jej partnerem handlowym nie została wystarczająco udokumentowana, przez co faktury wystawione przez skarżącą są nierzetelne. Jednocześnie uznały, że wydatki udokumentowane zakwestionowanymi fakturami są niewspółmierne do nakładu pracy partnera handlowego, tym bardziej, że część prezentacji prowadził on wspólnie ze stroną, która posiadała wiadomości w zakresie specyfikacji sprzętu, znajomość rynku czy sposobu prezentowania.

Sąd stwierdził, że podstawową kwestią, od której należy rozpocząć dalszą część wyводу jest problem prawidłowości dokumentowania przez skarżącą czynności podejmowanych w sferze podatku od towarów i usług. Odnosząc się do tego zagadnienia, zauważył, że nie mają oparcia ani w przepisach ogólnego prawa podatkowego, ani w unormowaniach z zakresu podatku od towarów i usług tezy, że na stronie postępowania podatkowego ciąży obowiązek posiadania materialnych dowodów potwierdzających wykonanie poszczególnych usług niematerialnych, a w sytuacji, gdy takich dowodów nie przedstawi, organ podatkowy jest uprawniony do wyciągnięcia z tego skutków podatkowych niekorzystnych dla podatnika. Nie zgodził się też z innym twierdzeniem organu odwoławczego - że dla zabezpieczenia własnych interesów, przedsiębiorca powinien zgromadzić inne niż faktury, dowody wykonania usług niematerialnych, np. zdjęcia, wizualizacje, opracowania planów marketingowych i inne szczegółowe dowody realizacji zlecenia odpowiadające szczegółowym postanowieniom umów. Te dodatkowe dowody, w tym także protokoły odbioru usług, korespondencja w czasie ich realizacji (wzajemne porozumienia, ustalenia), a także materialne dowody ich wykonania, w przekonaniu organu pozwolą zaś udokumentować faktyczne wykonanie usług marketingowych.

Sąd podkreślił, że nie są znane przepisy prawa podatkowego stanowiące potwierdzenie prawdziwości twierdzeń organu. Zaznaczył, że w polskim systemie prawa podatkowego niewątpliwie istnieją regulacje prawne, z których wynika wniosek przeciwny w stosunku do tego, który w przedmiotowej sprawie stał się udziałem organu odwoławczego. Należą do nich unormowania zawarte w art. 122 oraz w art. 187 § 1 o.p. Sprzeciw Sądu wzbudziło wreszcie utożsamianie przez organ odwoławczy materialnoprawnej powinności dokumentowania, która leży w

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

sferze instrumentalnych obowiązków podatkowych, ciążących na podmiocie obowiązującym z tytułu podatku (o ile zostały one w tej treści sformułowane czy to w przepisach ogólnego prawa podatkowego, czy to w prawie szczególnym) z procesową powinnością dowodzenia, która co do zasady (wyjątki mogą wynikać z przepisów szczególnych, np. z art. 116 o.p.) spoczywa na organie podatkowym.

Sąd zauważył, że w przepisach polskiego prawa podatkowego sformułowano domniemanie prawdziwości deklaracji podatkowej. Wynikają one z art. 21 § 1 pkt 2 i 5 o.p. Ich swoistym refleksem dla celów wymiaru podatku od towarów i usług jest zaś dyspozycja art. 99 ust. 12 u.p.t.u.

W ocenie Sądu, już z tego powodu nie znajduje potwierdzenia teza organu odwoławczego, głoszącego przekonanie o konieczności przedstawiania przez podatnika materialnych dowodów potwierdzających wykonanie poszczególnych usług niematerialnych, pod rygorem zaistnienia skutków podatkowych niekorzystnych dla podmiotu obowiązującego z tytułu podatku. Zaprezentowane twierdzenie nie znajduje również swojego potwierdzenia w przepisach kształtujących instrumentalne obowiązki podatkowe.

Zdaniem Sądu, wszystko to sprawiło, że organy podatkowe dążące do obalenia domniemania prawnego prawdziwości deklaracji podatkowej, na których ciąży powinność ustalenia prawdy obiektywnej, czyniąc to są władne odwoływać się do wszelkich legalnych dowodów, w tym do dokumentacji posiadanej przez podatnika. Jej brak, sam w sobie nie oznacza jednak niekorzystnych następstw dowodowych dla strony postępowania podatkowego. Implikuje on natomiast konieczność poszukiwania przez administrację podatkową innych dowodów, obiektywnie dostępnych w danych okolicznościach, tak aby ustalić prawdę materialną.

Wyrok ten przywołano w Monitorze Podatkowym nr 10/2019, str. 48-52.

**W wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt I SA/GI 439/19 Sąd skonstruował tezę, że: „Racją dla uznania określonego zachowania za usługę kompleksową (złożoną) jest to, w jaki sposób wspomnianą aktywność odbiera klient (odbiorca usługi), a nie podmiot, czy podmioty realizujące określone zachowanie”.**

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Z jego uzasadnienia wynika, że problemem interpretacyjnym było ustalenie, czy opisana we wniosku o wydanie interpretacji usługa stanowiła usługę złożoną.

Sąd uznał, że elementem istotnym w sprawie było to, że usługa złożona (a za taką swoje zachowanie uznawał wnioskodawca) nie jest zdefiniowana ani w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług, ani w regulacji prawnej zawartej w dyrektywie 112. Istnienie tej kategorii pojęciowej jest natomiast efektem orzecznictwa TSUE. Jej istotą jest to, że czynności podejmowane przez podatnika nie mają jednorodnego charakteru, stanowią one natomiast swoisty zestaw usług lub towarów, przy czym jedna z aktywności składających się na to zachowanie ma charakter główny (jest usługą lub dostawą główną), a co najmniej jeden z przejawów działania podatnika stanowi jej uzupełnienie (jest świadczeniem dodatkowym). Istotą tego dodatkowego świadczenia jest to, że dla nabywcy towaru lub usługi nie jest ono celem – to nie z uwagi na tę aktywność dostawcy lub usługodawcy decyduje się on na nabycie określonego towaru lub usługi. Świadczenie dodatkowe jest natomiast dla usługobiorcy lub nabywcy swoistym dopełnieniem do usługi (dostawy) głównej, umożliwiającym lepsze jej wykorzystanie. Efektem istnienia tego szczególnego związku pomiędzy świadczeniem głównym, a świadczeniem uzupełniającym jest zaś to, że pomocnicza aktywność podatnika dzieli podatkowoprawne losy podstawowego (głównego) działania tego podmiotu.

W konsekwencji, dla celów wymiaru podatku od towarów i usług stapia się ona w jedną całość ze świadczeniem głównym, stając się jego elementem przedmiotu opodatkowania, a zatem do podstawy opodatkowania, będącej kwantyfikacją w ten sposób ukształtowanego przedmiotu opodatkowania odnosi się stawkę podatkową właściwą dla świadczenia głównego lub – jeżeli zasadnicza aktywność podatnika korzysta ze zwolnienia podatkowego – całe świadczenie kompleksowe jest wolne od opodatkowania.

Sąd zauważył, że jak wynika z opisu przyszłego stanu faktycznego zawartego we wniosku o interpretację, to spółka – córka miała świadczyć na rzecz swoich klientów usługi finansowe, natomiast działania wnioskodawcy w obszarze ryzyka kredytowego, ryzyka rynkowego i płynności, ryzyka operacyjnego i ryzyka informacji (technologicznego), w obszarze biznes i

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

operacje, z obszaru skarbu i w obszarze IT, w jego ocenie, mają być elementem usługi finansowej, wykonywanej przez spółkę – córkę.

Sąd nie podzielił zapatrywania wnioskodawcy, że mamy do czynienia z jedną usługą złożoną. Stwierdził, że kierując się tezami formułowanymi w orzecznictwie TSUE należy zauważyć, że racją dla uznania określonego zachowania za usługę kompleksową (złożoną) jest to, w jaki sposób wspomnianą aktywność odbiera klient (odbiorca usługi), a nie podmiot, czy podmioty realizujące określone zachowanie. Jak stwierdził TSUE w wyroku z 27 października 2005 r., sygn. akt C-41/04, art. 2 ust. 1 szóstej dyrektywy (poprzedniczka dyrektywy 112) należy interpretować w ten sposób, że jeżeli dwa lub więcej niż dwa świadczenia (lub czynności) dokonane przez podatnika na rzecz konsumenta, rozumianego jako przeciętny konsument, są tak ściśle związane, że obiektywnie tworzą one w aspekcie gospodarczym jedną całość, której rozdzielenie miałoby sztuczny charakter, to wszystkie te świadczenia lub czynności stanowią jedno świadczenie do celów stosowania podatku od wartości dodanej.

W ocenie Sądu, z tego punktu widzenia, nie sposób aktywności wnioskodawcy w sferze spornej w sprawie, tj. w sferze ryzyka kredytowego, ryzyka rynkowego i płynności, ryzyka operacyjnego i ryzyka informacji (technologicznego), w obszarze biznes i operacje, z obszaru skarbu i w obszarze IT - klasyfikować jako elementu usługi finansowej, realizowanej przez Bank Hipoteczny.

Sąd wskazał, że wynika to z tego, iż w realiach przyszłego stanu faktycznego, opisanego we wniosku o interpretację, konsument nie odbiera aktywności strony jako elementu usługi finansowej, świadczonej na jego rzecz przez spółkę – córkę, a już na pewno nie traktuje tego działania jako czynnika przesądzającego o jego korzystaniu z usługi bankowej lub o tym, że to świadczenie Banku Hipotecznego na jego rzecz jest realizowane na lepszym poziomie (w szczególności, na pewno nie jest tak że jeżeli w sprawie danej osoby, ryzyka kredytowego nie zbada wnioskodawca, korzystanie z usługi Banku Hipotecznego straci dla niej na znaczeniu). Co więcej, klient spółki – córki nawet nie będzie miał świadomości tego, że jakiegokolwiek działania jego dotyczące będą podejmowane przez wnioskodawcę. Aktywność ta będzie bowiem efektem

porozumienia zawartego pomiędzy Bankiem Hipotecznym, a wspierającym go Skarżącym. Przekonanie strony o podstawowym znaczeniu jej działań dla wykonywania usług finansowych przez Bank Hipoteczny (bo świadczenie usług finansowych przez spółkę - córkę nie będzie możliwe bez wykonywania usług na jej rzecz przez skarżącego) nie jest zaś wyróżnikiem świadczenia złożonego.

Sąd zatem skonstatował, że z perspektywy budowy podatkowego stanu faktycznego, ukształtowanego w ustawie o podatku od towarów i usług, działania planowane przez wnioskodawcę nie mogą być klasyfikowane jako element przedmiotu opodatkowania, urzeczywistnianego przez Bank Hipoteczny. Tym samym, nie dzielą one podatkowopravných losów świadczenia realizowanego na rzecz klienta banku przez Bank Hipoteczny, a zatem, nie są objęte przedmiotowymi zwolnieniami podatkowymi w podatku od towarów i usług, właściwymi dla świadczenia usług finansowych. Sąd wskazał, że dokonując podatkowopravnęj klasyfikacji usług wykonywanych przez wnioskodawcę, ich odbiorcą jest spółka - córka i to na jej rzecz są one świadczone. Dlatego, nie sposób postawić tezy, że usługi skarżącego są fizycznie i ekonomicznie nierozdzielne od zasadniczego świadczenia, realizowanego przez Bank Hipoteczny.

Zespół Sędziów powołany do opiniowania wniosków rekomendował skierowanie tego wyroku do publikacji w zbiorze urzędowym.

**Wyrokiem z 18 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 542/19 Sąd stwierdził bezskuteczność czynności organu podatkowego, polegającej na wykreśleniu podatnika z rejestru podatników podatku od towarów i usług, wskazując, że w świetle art. 96 ust. 9e u.p.t.u. konieczne jest umożliwienie podmiotowi obowiązanemu z tytułu podatku złożenia wyjaśnień.**

Jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia organ podatkowy pismem z dnia 13 marca 2019 r. zawiadomił skarżącą Spółkę o jej wykreśleniu z rejestru podatników podatku od towarów i usług z dniem 12 marca 2019 r. Czynność ta została przez podatnika zaskarżona do Sądu, który stwierdził, że swoistym zabezpieczeniem interesów podatnika jest to, że w myśl art. 96 ust. 9e u.p.t.u. definitywne wykreślenie z rejestru przewidziane w art. 96 ust. 9a pkt 3 u.p.t.u. nie ma zastosowania w przypadku, gdy niewykazanie sprzedaży lub nabycia

towarów lub usług z kwotami podatku do odliczenia wynikało, zgodnie z wyjaśnieniami podatnika, ze specyfiki prowadzonej działalności gospodarczej. W konsekwencji, w świetle art. 96 ust. 9e u.p.t.u. konieczne jest umożliwienie podmiotowi obowiązanyemu z tytułu podatku złożenia wyjaśnień. Dopiero dokonanie tej czynności i ustalenie w oparciu o nią, że „puste”, czy „zerowe” deklaracje podatkowe składane przez sześć kolejnych miesięcy lub za dwa kolejne kwartały były efektem jakiejś szczególnej cechy, czy osobliwości działalności gospodarczej realizowanej przez podatnika uniemożliwia wykreślenie tego podmiotu z rejestru. Natomiast niezłożenie wyjaśnień lub niewyjawienie w nich specyfiki działalności gospodarczej podatnika, która w ocenie organu podatkowego uzasadnia składanie „pustych” deklaracji podatkowych we wskazanej wcześniej przestrzeni czasu otwiera drogę do usunięcia danej osoby z ewidencji podatników podatku od towarów i usług.

Natomiast na gruncie tej sprawy Sąd wskazał, że organ podatkowy nie umożliwił podatnikowi złożenia wyjaśnień, co mogłoby go uchronić przed wykreśleniem z rejestru podatników podatku od towarów i usług. Stało się tak pomimo, że adres pocztowy podatnika był znany, czego najlepszym dowodem jest to, że w to właśnie miejsce skierowano zawiadomienie o wykreśleniu Spółki z rejestru podatników podatku od towarów i usług. Sąd stwierdził zatem, że skoro drogą pocztową można było się skontaktować z podatnikiem, informując go o usunięciu z ewidencji podatników, nie było przeszkód w tym, aby w ten sam sposób wezwać go do złożenia wyjaśnień w trybie art. 96 ust. 9e u.p.t.u. Organ nie uczynił jednak tego, koncentrując się na bezowocnym (jak się okazało) poszukiwaniu kontaktu telefonicznego lub mailowego ze spółką. W konsekwencji, w przekonaniu Sądu doszło do naruszenia praw podatnika, będących skutkiem uprzedniego zarejestrowania go jako podatnika podatku od towarów i usług. Bezskuteczność poszukiwania kontaktu mailowego lub telefonicznego z podatnikiem, wobec efektywności skomunikowania się z nim za pomocą poczty świadczy bowiem o uniemożliwieniu złożenia wspomnianej osobie wyjaśnień i – co za tym idzie – o przedwczesnym usunięciu jej z rejestru podatników podatku od towarów i usług.

Wyrok ten znajduje się w Monitorze Podatkowym nr 9/2019, str. 45-47.

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 912/18 przedmiotem sporu pomiędzy niemiecką spółką, a organem była kwestia uznania czy posiada ona na terytorium Polski stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 28b ust. 2 u.p.t.u. oraz art. 11 rozporządzenia wykonawczego Rady UE nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. i art. 44 dyrektywy Rady UE nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE.L. z 2006 r., 347.str. 1, ze zm. – dalej zwanej Dyrektywą 112), a tym samym czy nabywane usługi od partnera (konfekcjonowania, magazynowania i pakowania towaru) podlegają opodatkowaniu w Polsce.**

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 stycznia 2019 r. Sąd kierując się wskazówkami zawartymi w wyrokach TSUE dotyczących ustalenia miejsca stałego prowadzenia działalności, podał, że konieczna jest pewna określona minimalna skala aktywności, która stanowi zewnętrzne znamię, iż działalność w tym miejscu prowadzona jest stale (orzeczenie C-231/94), tj. w sposób stały, powtarzalny i nieprzemijający (orzeczenie 168/84), wymaga minimalnej trwałości, poprzez zgromadzenie stałych zasobów ludzkich i technicznych koniecznych dla świadczenia określonych usług w sposób niezależny (C-73/06 czy C-260/95).

Sąd zwrócił uwagę, że w przedstawionym przez Spółkę stanie faktycznym sprawy nie jest sporne, że jej siedzibą są Niemcy i jest to podstawowe miejsce działalności i płacenia podatku VAT-UE. Nie jest też sporne, że Spółka zajmuje się produkcją obuwia poza Polską i dystrybucją obuwia wyprodukowanego poza Polską, zarówno w krajach UE, jak i spoza UE. Towar sprzedawany jest w wyspecjalizowanych sklepach. W Polsce towary zakupione lub wyprodukowane przez Spółkę są magazynowane, pakowane i konfekcjonowane do sprzedaży w ramach nabywanych usług od spółki polskiej – partnera, która posiada stosowne magazyny i personel do ich wykonania. Działalność partnera na rzecz skarżącej jest tylko częścią jej działalności bez możliwości nadzoru skarżącej nad wykonywaniem zakupionych usług. Negocjacje handlowe, podpisywanie umów, zlecenia do realizacji, kontakty z kontrahentami prowadzone są wyłącznie z Niemiec lub w Niemczech. Sama Spółka w Polsce nie posiada personelu ani jakiegokolwiek zaplecza technicznego dla prowadzonej działalności produkcyjnej i dystrybucyjnej.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

W oparciu o powyższe, Sąd stwierdził, że nabywane przez Spółkę usługi od partnera będą opodatkowane w Niemczech, bowiem nie ma przesłanek uzasadniających odstępnie od ogólnej zasady opodatkowania według siedziby działalności nabywcy usługi. Spółka nie produkuje w Polsce obuwia a jedynie sprowadza wyroby gotowe do dalszej odsprzedaży bezpośrednio konsumentom lub dystrybutorom. Kupuje usługi pomocnicze dla głównej działalności prowadzonej poza Polską. Nie jest to zatem działalność samodzielna i niezależna. Bez obuwia wyprodukowanego lub zakupionego w innym kraju niż Polska nie będzie potrzeby zakupu usług od partnera – spółki polskiej.

Sąd nie podzielił stanowiska organu wyrażonego w zaskarżonej interpretacji, gdyż - w jego ocenie - organ niezasadnie przyjął, że Spółka posiadała wystarczające zaplecze o charakterze technicznym i personalnym w kraju aby uznać, że posiada stałe miejsce prowadzenia działalności. Zdaniem Sądu, nabywając wskazane usługi magazynowania, pakowania i konfekcjonowania towaru – nie stworzyła w Polsce miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Pracownicy są zatrudnieni przez usługodawcę, nie działają w imieniu Spółki ani na jej rzecz, nie mieli jakiegokolwiek swobody działania ani prawa decyzji i wyłącznie wykonywali czynności (techniczne) zlecone przez Spółkę. W magazynie Spółka nie posiada wyznaczonego, wyodrębnionego obszaru tylko do własnej dyspozycji i składowania wyłącznie swoich towarów. Nie mogła wpływać na miejsce i warunki składowania. Nie miała jakiegokolwiek władztwa nad sposobem wykonywania usług magazynowania ani wyłączności. Nie była jedynym kontrahentem usługodawcy. Również fakt ustanowienia przedstawiciela podatkowego w danym państwie czy też zarejestrowanie jako podatnik VAT-UE nie skutkuje automatycznym uznaniem, że będzie dany podmiot miał w tym państwie siedzibę lub miejsce stałej działalności gospodarczej.

Podobny pogląd Sąd wyraził w wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt III SA/GI 909/18, w zbliżonym stanie faktycznym wniosku o interpretację podatkową spornego zagadnienia.

Nadmienić należy, że wyrok z dnia 7 stycznia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 912/18 znajduje się w Monitorze Podatkowym nr 5/2019, str. 4-5.

**W wyroku z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt I SA/GI 623/19 Sąd zajął się problemem terminu dostawy przy użytkowaniu wieczystym gruntu oraz zastosowaniem zasady proporcjonalności.**

Sąd podał, że w myśl art. 7 ust. 1 u.p.t.u. przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również m.in. zbycie prawa użytkowania wieczystego gruntu (pkt 7 w związku z pkt 6). Tak samo to pojęcie definiuje art. 14 ust. 1 Dyrektywy 112, zgodnie z którym dostawa towarów oznacza przeniesienie prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel. Przy czym, Sąd akcentował, że wskazane pojęcie dostawy towaru („... przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”), nie jest tożsame z przeniesieniem prawa własności, czy prawa użytkowania wieczystego. Art. 7 ust. 1 u.p.t.u. stanowi implementację przepisów prawa unijnego (art. 14 ust. 1 Dyrektywy 112), a prawodawca unijny, używając pojęć z zakresu prawa cywilnego dotyczących rzeczy i własności, które posiadają różne znaczenie na gruncie prawa cywilnego obowiązującego w poszczególnych państwach członkowskich, nie odnosi ich do definicji obowiązujących na gruncie prawa krajowego. Tym samym, zdaniem Sądu, pojęcie „przeniesienia prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel” powinno obejmować również przypadki, gdy doszło do przekazania szeroko pojętej kontroli ekonomicznej nad rzeczą - skutkiem czego kupujący może nią dysponować jak właściciel - mimo, że nie miało miejsca prawne przejście własności na nabywcę. Sąd wskazał, że zwrotu „prawo do rozporządzania jak właściciel” nie można interpretować jako „prawa własności”.

Sąd powołał się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lutego 1990 r., w sprawie Shipping and Forwarding Enterprise Safe (C-320/88, EU:C:1990:61, pkt 9). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że „dostawa towarów” nie ogranicza się wyłącznie do zbycia prawa własności rzeczy. Własność ekonomiczna to sytuacja, w której z punktu widzenia aspektów ekonomicznych oraz w rozumieniu potocznym należałoby uznać kogoś za właściciela rzeczy. Czynności przejścia własności ekonomicznej nie musi towarzyszyć przejście własności w sensie prawnym.

Sąd zauważył, że w orzecznictwie krajowym przyjmuje się, iż dla zakwalifikowania transakcji jako dostawy towaru znaczenie ma przede wszystkim

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

ekonomiczna strona transakcji, a więc przeniesienie, lub jego brak, ekonomicznego władztwa nad rzeczą (wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt I FSK 79/17).

Sąd wywiódł, że z punktu widzenia definicji z art. 7 ust. 1 u.p.t.u. przeniesienie prawa własności ani prawa użytkowania wieczystego nie jest konieczne dla zaistnienia dostawy. Istotne jest, aby nastąpiło przeniesienie prawa do dysponowania towarem jak właściciel, względnie jak użytkownik wieczysty - czyli, aby nabywca zyskał uprawnienia takie, jakimi dysponuje właściciel albo wieczysty użytkownik, choć nie musi się nim stać.

Sąd zwrócił uwagę na regułę wyrażoną w art. 29a ust. 8 u.p.t.u., zgodnie z którą grunt będący przedmiotem sprzedaży (w tym zbycie użytkowania wieczystego), podlega opodatkowaniu według takiej stawki podatku od towarów i usług, jaką opodatkowane są budynki lub budowle na nim posadowione. Oznacza to, że w sytuacji, gdy budynki, budowle lub ich części korzystają ze zwolnienia od podatku, również sprzedaż gruntu lub zbycie prawa użytkowania wieczystego gruntu będą korzystały ze zwolnienia od podatku. Dlatego, zdaniem Sądu, na gruncie podatku od towarów i usług zasadniczą rolę pełni kwestia dostawy (sprzedaży) prawa własności budynków, jako determinująca zwolnienie od podatku dostawy (sprzedaży) prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Sąd podał również, że co prawda zgodnie z art. 27 zdanie drugie u.g.n., oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa wymaga wpisu do księgi wieczystej, a co za tym idzie, również przeniesienie związanego z nim prawa własności budynków - jednak konstytucyjny charakter wpisu powoduje, że przed jego dokonaniem osobie, na której rzecz wpis ma nastąpić, przysługują wszystkie uprawnienia wynikające z umowy o ustanowieniu albo przeniesieniu prawa, z wyjątkiem samego prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV CK 272/03, Lex nr 176082; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CSK 319/13, Lex nr 1489252). Zbycie użytkowania wieczystego gruntu i związanego z nim prawa własności budynków, prowadzi zatem do powstania po stronie nabywcy szczególnej sytuacji, którą judykatura określa jako ekspektatywę (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2001 r., sygn. akt I CA 1/01,

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

OSNC 2002, Nr 2, poz. 26; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2007 r., III CZP 28/07, OSNC - ZD 2008, Nr 1, poz. 27).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznanej sprawy Sąd stwierdził, że sama sprzedaż towaru spełniła warunki dostawy, gdyż jego nabywca nabył prawo dysponowania towarem jak właściciel oraz jak użytkownik wieczysty, już z dniem złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Stało się tak, ponieważ z tą chwilą uczestnik uzyskał wszystkie uprawnienia wynikające z umowy o przeniesienie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz prawa własności posadowionych na nim budynków - z wyjątkiem samych praw.

W dalszej kolejności Sąd przedstawił argumentację, zgodnie z którą uznał za błędne stanowisko organu o złożeniu przez skarżącą po terminie oświadczenia o wyborze opodatkowania. Mając na względzie zasadę proporcjonalności zawartą w przepisach Dyrektywy 112 i wyrażaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Powołując się na literaturę przedmiotu Sąd wskazał, jaka jest idea zasady proporcjonalności, czym skutkuje jej oddziaływanie i gdzie znajduje ona zastosowanie. Nadto, wyjaśnił, że może być wywodzona zarówno z art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak i z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Skoro bowiem Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to ze wszech miar uzasadnione jest przetransformowanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności także w odniesieniu do praw i wolności niższych rangą prawną. Oznacza to, że wynikające z przepisów prawa podatkowego obowiązki, w tym także o charakterze sankcyjnym, są dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim służyć będą do osiągnięcia wynikającego z ustawy celu prowadzonych działań, gdy będą do tego niezbędne, i gdy będą stanowiły dla ich adresata uciążliwość proporcjonalną względem doniosłości społecznej tego celu.

Przechodząc na grunt regulacji w zakresie podatku od towarów i usług, Sąd, przywołując treść art. 135 ust. 1 lit. j), art. 137 ust. 1 lit. b) oraz art. 137 ust. 2 Dyrektywy 112, wskazał, że państwo członkowskie może przyznać podatnikom

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

prawo wyboru opodatkowania zwolnionych z podatku transakcji dotyczących nieruchomości (budynków lub ich części), określając szczegółowe zasady wyboru prawa opodatkowania, jak również mając możliwości ograniczenia tego prawa, co oznacza, że to państwom członkowskim pozostawiono tzw. margines implementacyjny w zakresie uregulowania opodatkowania dostaw budynków i lokali. Nadto, zakres warunków nakładanych przez państwa członkowskie został powiązany także z brzmieniem art. 273 Dyrektywy 112.

Sąd zwrócił uwagę także na orzecznictwo ETS zapadłe na gruncie zasady proporcjonalności (m.in. wyrok z dnia 19 września 2000 r., C-177/99, Ampafrance SA v. Directeur des Services Fiscaux de Maine-et-Loire i Sanofi Synthelab, dawniej Sanofi Winthrop SA v. Directeur des Services Fiscaux du Val-de-Marne, Lex nr 82974), jak również NSA (wyroki: z dnia 10 sierpnia 2018 r., sygn. akt I FSK 1208/15 oraz z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt I FSK 854/16).

Konfrontując wskazane powyższej normy i zasady prawa unijnego z przepisem krajowym oraz mając na uwadze naszkicowane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd dostrzegł, że nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności, wymóg złożenia - przewidzianego w art. 43 ust. 10 pkt 2 u.t.p.u. - oświadczenia naczelnikowi urzędu skarbowego o wyborze opodatkowania przed dniem dokonania dostawy, w przypadku, gdy:

a) do dostawy dochodzi w wyniku zawarcia umowy sprzedaży na skutek złożenia jednostronnego oświadczenia nabywcy (uprawnionego do pierwokupu) o skorzystaniu z prawa pierwokupu;

b) w umowie warunkowej zbywca oraz warunkowy (niedoszły) nabywca złożyli zgodne oświadczenia o rezygnacji ze zwolnienia i wyborze opodatkowania transakcji;

c) zbywca oraz finalny nabywca (uprawniony do pierwokupu) złożyli zgodne oświadczenie, że wybierają opodatkowanie dostawy budynku, następnego dnia po złożeniu przez nabywcę oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

W kontekście powyższego Sąd stwierdził, że w okolicznościach rozpoznanej sprawy, naruszałoby zasadę proporcjonalności przyjęcie innej wykładni, a to takiej, iż dla uznania skuteczności rezygnacji ze zwolnienia koniecznym jest złożenie do organu podatkowego zgodnego oświadczenia

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

zbywcy i uprawnionego do pierwokupu o rezygnacji ze zwolnienia podatkowego, przed złożeniem jednostronnego oświadczenia przez uczestnika o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

Sąd przyznał rację skarżącej, iż sytuacja, w której dochodzi do zawarcia umowy sprzedaży na skutek złożenia przez kupującego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu jest zgoła odmienna od tej, w której dochodzi do sprzedaży bez realizacji prawa pierwokupu, przez podmiot trzeci z perspektywy stron umowy warunkowej. W pierwszym przypadku do ostatniego dnia wyznaczonego na złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu istnieje stan niepewności co do skorzystania z tego prawa przez uprawnionego. Prawo pierwokupu jest bowiem prawem kształtującym, realizowanym poprzez jednostronne oświadczenie woli uprawnionego, bez jakiegokolwiek aktywności, a nawet (na tym etapie) świadomości zbywcy. W drugim zaś, transakcja jest wspólnie przez strony umowy warunkowej zaplanowana, strony mają czas na poczynienie uzgodnień, w tym w zakresie wyboru opodatkowania transakcji albo skorzystania ze zwolnienia podatkowego.

Sąd zauważył, że organ pominął te okoliczności, stwierdzając, iż skarżąca posiadała wiedzę, kiedy miała miejsce dostawa towarów. Tym samym organ jednolicie potraktował warunkową sprzedaż prawa, dokonywaną w formie aktu notarialnego zawierającego łącznie oświadczenia woli zbywcy i warunkowego (niedoszłego) nabywcy, ze sprzedażą, która doszła do skutku w wyniku złożenia jednostronnego oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

Z tych powodów, w ocenie Sądu, nie można przyjąć, że cel wynikający z art. 43 ust. 10 pkt 2 u.p.t.u. nie został zrealizowany. Przyjęcie wykładni odmiennej sprawiałoby, że wskazana regulacja wprowadzałaby obowiązek wykraczający poza to, co jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru podatku i zapobieżenia oszustwom podatkowym. W sytuacji, w której w umowie warunkowej zbywca oraz warunkowy (niedoszły) nabywca złożyli zgodne oświadczenia o rezygnacji ze zwolnienia i wyborze opodatkowania transakcji, jak również zbywca oraz finalny nabywca (uprawniony do pierwokupu) złożyli zgodne oświadczenie, że wybierają opodatkowanie dostawy budynku, już następnego dnia po złożeniu przez nabywcę oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu – przyjęcie, że strony transakcji nie mogą zrezygnować ze zwolnienia

podatkowego, byłoby nadmierną ingerencją w stosunku do zamierzonych przez ustawodawcę celów.

Dodatkowo Sąd zaakcentował, że obowiązek złożenia stosownego oświadczenia przed organem podatkowym wiąże się z koniecznością poinformowania organu o rezygnacji ze zwolnienia podatkowego (obowiązującego w tym przypadku jako zasada) i wyboru opodatkowania (traktowanego jako wyjątek), co daje organowi możliwość podjęcia ewentualnych czynności sprawdzających.

**Przedmiotem rozważań Sądu w wyroku wydanym w dniu 1 kwietnia 2019 r. w sprawie o syn akt III SA/GI 1219/18 był termin odliczenia odwróconego podatku od towarów i usług.**

Sąd poszukiwał odpowiedzi na pytanie, czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. wnioskodawca będzie uprawniony do odliczenia podatku naliczonego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz transakcji objętych mechanizmem odwrotnego obciążenia w sytuacji, gdy z przyczyn od siebie niezależnych nie uwzględnił kwoty podatku należnego z tytułu takich transakcji w deklaracji (korekcie) złożonej w okresie 3 miesięcy od upływu miesiąca, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Sąd stanął na stanowisku, zgodnie z którym przepisy u.p.t.u. wprowadzone od 1 stycznia 2017 r. są zgodne z prawem Unii Europejskiej i w żaden sposób nie naruszają zasady neutralności podatku od towarów i usług ani jej bezpodstawnie nie ograniczają. Wprowadzanie określonych tam wymogów nie skutkuje pozbawieniem podatnika prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego i nie narusza tym samym zasady neutralności podatku VAT, ponieważ na podstawie art. 86 ust. 10 u.p.t.u. podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego, o ile podatek należny zostanie rozliczony w terminie 3 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego, który to termin należy ocenić jako wystarczający do zgromadzenia formalnie poprawnych faktur umożliwiających dokonanie odliczenia nawet w obrocie wewnątrzwspólnotowym. Sytuacje, gdy podatnik nie zdoła ich zgromadzić przed upływem tego terminu – jak podatnik sam wskazał w opisie stanu faktycznego – mogą się zdarzyć wyjątkowo. Nawet

jednak w takiej sytuacji, podatnik nie traci prawa do odliczenia, a jedynie następuje to w innym (późniejszym) okresie rozliczeniowym.

Sąd za chybione uznał również zarzuty odnoszące się do naruszenia zasady proporcjonalności, wskazując m.in., że celem zmiany ustawy była eliminacja nieprawidłowości w deklarowaniu transakcji, w których podatek należny równy jest naliczonemu. Sąd zauważył, że zwalczanie nadużyć i oszustw w zakresie podatku od towarów i usług jest celem uznanym i wspieranym przez TSUE.

**Przedmiotem sprawy o sygn. akt III SA/GI 991/18 było opodatkowanie podatkiem od towarów i usług fundacji charytatywnej nabywającej towary i usługi, oferującej towary osobom, które zadeklarowały wsparcie dla tego podmiotu oraz ich przesyłanie w zamian za uzyskiwane kwoty.**

Jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 25 lutego 2019 r. organy podatkowe obydwu instancji uznały opisaną aktywność za darowiznę towaru, nieskutkującą odliczeniem naliczonego podatku od towarów i usług, zawartego w cenie nabywanych towarów i usług, służących wskazanej czynności. W konsekwencji, faktury wystawione przez podatnika potraktowały one jako spełniające kryteria z art. 108 ust. 1 u.p.t.u.

Z kolei, skarżący podkreślał ekwiwalentność dokonywanych przez siebie czynności cywilnoprawnych. Świadczenia pieniężne były bowiem przez niego uzyskiwane w zamian za towary dostarczane nabywcom za pomocą firmy kurierskiej. Tym samym, w jego przekonaniu miały miejsce odpłatne dostawy towaru, objęte zakresem przedmiotowym podatku od towarów i usług. W konsekwencji, brak było podstaw do negowania odliczenia kwot naliczonego podatku od towarów i usług oraz do określania mu podatku na podstawie art. 108 ust. 1 u.p.t.u.

W przekonaniu Sądu brak było podstaw ku temu, aby zanegować odliczenie przez podatnika naliczonego podatku od towarów i usług, zawartego w cenie nabywanych rzeczy oraz usług telemarketingowych i kurierskich. Tym samym, nie było powodu do tego, aby w związku z dokonanymi transakcjami (wystawionymi fakturami) określić podatek na podstawie art. 108 ust. 1 u.p.t.u.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd wskazał, że nie sposób ustalić, na jakiej podstawie w zaskarżonej decyzji przyjęto, że podatnik, dostarczając nabywcom książki, kalendarze, apteczki, czy gaśnice, nie dokonywał ich odpłatnej dostawy. Zauważył, że towary te były wysyłane do poszczególnych osób, które odbierały je od kuriera wraz z przesyłaną równocześnie fakturą i do rąk tego podmiotu uiszczają należną kwotę. Zdaniem Sądu, analizując ceny oraz odnosząc je do rzeczywistej, rynkowej wartości dostarczanych wyrobów nietrudno zauważyć, że były one zawyżone. Jednak w ustawie o podatku od towarów i usług brak jest regulacji, z której wynikałoby, że cena rzeczy będącej przedmiotem dostawy ma odpowiadać jej wartości rynkowej. Co więcej, takie zawyżenie ceny było korzystne dla finansów publicznych. Podatek od towarów i usług zawarty w zawyżonej cenie był bowiem odprowadzany na rzecz państwa (skoro zaś cena była „nienaturalnie” wysoka, to przekładało się to na proporcjonalnie wysoki podatek od towarów i usług). Co więcej, jak wynika z dokumentacji postępowania podatkowego, część z kontrahentów Fundacji nie odliczyła nawet naliczonego podatku od towarów i usług (wykazanego w fakturach wystawionych przez Skarżącego) od swojego podatku należnego uznając, że nie ma on związku z ich działalnością opodatkowaną wspomnianą daniną publiczną. W dodatku, nabyty towar (książki, gaśnice, kalendarze czy apteczki) nie był następnie eksportowany, ani nie stawał się przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy towaru (a w każdym razie, z dokumentacji postępowania podatkowego to nie wynikało), więc państwo nie było narażone na zwrot kwot podatku, zawartych w zawyżonej cenie dostarczanych rzeczy. Ryzyko takie istniałoby, gdyby dostawa towaru za granicę nie miała rzeczywistego charakteru i służyła jedynie uzyskaniu zwrotu podatku. Tymczasem w zaistniałym stanie faktycznym sytuacja taka nie miała miejsca, bo nie było wywozu rzeczy do innych krajów.

Odnosząc się do kwestii pozorności opisanych transakcji, Sąd podał, że kontrahenci Fundacji, w odpowiedzi na prośbę tego podmiotu nabywali od niego określone rzeczy, płacąc za to określoną cenę. Dochodziło więc do wydania rzeczy nabywcy (w imieniu podatnika dokonywał tego kurier, równocześnie przekazujący fakturę) oraz do zapłaty należności za towar (dokonywanej do rąk kuriera). Zdaniem Sądu, z faktu, że cena przewyższała wartość rynkową oferowanych wyrobów nie sposób natomiast wyprowadzić tezy, że transakcje nie

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

były odpłatną dostawą, ale w istocie darowizną (formą udzielenia wsparcia finansowego dla jego adresata), wykluczającą odliczenie naliczonego, związanego z nią, podatku od towarów i usług. Na takiej zasadzie każdy przypadek „przeplacenia” przy nabyciu towaru lub usługi należałoby bowiem klasyfikować jako darowiznę dla sprzedawcy (niejako przy okazji negocjując u tego podmiotu redukcję należnego podatku od towarów i usług o podatek naliczony). Jeżeli więc ktoś, kierując się chociażby sentymentem do miejsca, w którym robi zakupy od lat, świadomie w określonym sklepie kupuje określony towar kilka razy drożej niż mógłby to zrobić u konkurencji (bo lubi właściciela sklepu i stać go na to, aby czyniąc zakupy wesprzeć tę osobę), konsekwentnie należałoby przyjąć, że ma miejsce darowizna środków finansowych na rzecz właściciela sklepu, zanegować jego odliczenie naliczonego podatku od towarów i usług oraz określić dostawcy towarów (w gruncie rzeczy – obdarowanemu) podatek na podstawie art. 108 ust. 1 u.p.t.u. W przekonaniu Sądu, treść u.p.t.u. nie daje podstaw do sformułowania takich wniosków.

Jednocześnie Sąd zauważył, że w przepisach u.p.t.u. ustawodawca nie łączy opodatkowania z przekonaniem podatnika, czy jego kontrahenta co do tego, jakie czynności wykonuje i jakie są podatkowe skutki tych działań. Ponadto, w konstrukcji u.p.t.u. (inaczej niż np. w treści ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych) daje się zaobserwować silną alienację od kategorii pojęciowych właściwych prawu cywilnemu (w szczególności podatkowoprawna dostawa w rozumieniu u.p.t.u. nie ma nic wspólnego z cywilnoprawną umową dostawy). Z tych względów, oceniając skutki dostarczania towarów przez skarżącego i uzyskiwania świadczeń pieniężnych od osób, którym te wyroby przekazywano nie można się opierać na ich subiektywnym odczuciu co do tego, jakiej transakcji dokonywali - czy była to odpłatna dostawa towaru, czy może jednak darowizna, a raczej dwie darowizny: Fundacji dla kontrahenta (darowizna rzeczowa) i kontrahenta dla Fundacji (darowizna pieniężna). Podatkowoprawne znaczenie mają natomiast zewnętrzne, obiektywne wyróżniki aktywności Podatnika. Te świadczą zaś o tym, że wspomniany podmiot dokonywał odpłatnej dostawy towarów.

1.5. PODATEK AKCYZOWY

**W wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 457/18 Sąd rozważał zasadność wniosku Spółki o stwierdzenie nadpłaty w podatku akcyzowym w związku z opodatkowaniem akcyzą energii elektrycznej zużytej w procesach metalurgicznych produkcji żelazostopów, złożonym w trybie art. 72 § 1 pkt 1 o.p.**

Strona skarżąca kwestionowała krajowe rozwiązanie prawne, jako sprzeczne z prawem wspólnotowym, natomiast organy podatkowe zaprezentowały odmienne stanowisko.

Na wstępie Sąd podał, że sporne zagadnienie było już analizowane przez sądy administracyjne, wskazując na wyroki WSA w Gliwicach: sygn. akt III SA/GI 1987/10 i sygn. akt III SA/GI 2216/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt I FSK 591/15.

Przywołując argumentację wyrażoną w powyższym wyroku NSA, Sąd podzielił zaprezentowane w nim rozumowanie, formułując dodatkowy argument oparty na ewolucji regulacji prawnej zawartej w u.p.a.

Zdaniem Sądu, ustawodawca nadając taką, a nie inną treść art. 9 ust. 1 pkt 3 u.p.a., przesądził o opodatkowaniu zużycia energii elektrycznej w procesach metalurgicznych. Korzystając ze swojego uprawnienia do kształtowania konstrukcji tej daniny publicznej (gwarantowanego mu w art. 217 Konstytucji), dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1479) wprowadził on zwolnienie od akcyzy, uregulowane w art. 30 ust. 7 a-c u.p.a. Tym samym, potwierdzenie zyskała teza, że przed tą datą wykorzystywanie energii elektrycznej w procesach metalurgicznych nie było usytuowane poza zakresem podmiotowo – przedmiotowym podatku akcyzowego i nie było od niego zwolnione. Nie można bowiem zwolnić od opodatkowania zachowania podatnika, które nie jest przedmiotem opodatkowania.

Sąd podkreślił, że przedstawiona modyfikacja u.p.a. obejmuje wyłącznie stany faktyczne zrealizowane od daty wejścia w życie znowelizowanych przepisów. Jest tak, ponieważ dla sformułowania odmiennego wniosku brak jest uzasadnienia w przepisach wprowadzających tę nowelizację. Tym samym,

potwierdzenie znajduje elementarna prawda prawa podatkowego, że w razie modyfikacji regulacji prawnej, jeśli nic innego nie zostało wskazane w ustawie, stosuje się regulację normatywną obowiązującą w momencie realizacji podatkowego stanu faktycznego (swoistego „skonsumowania” stanu faktycznego przez podatnika). Dlatego właśnie, ta nowa regulacja prawna nie może znaleźć zastosowania do zdarzeń wcześniejszych, które miały miejsce przed 1 stycznia 2016 r.

Nadto, Sąd podał, że sposób opodatkowania oraz stawka akcyzy jest taka sama na energię elektryczną niezależnie od źródeł jej pochodzenia, w tym zakresie nie został naruszony art. 90 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 110 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Opodatkowanie energii elektrycznej następuje dopiero na terytorium kraju na etapie zużycia tej energii.

**W wyroku z dnia 26 marca 2019 r. sygn. akt III SA/GI 1298/18 Sąd zajął się kwestią powrotnego wywozu do Unii Europejskiej towarów akcyzowych będących zaopatrzeniem statków powietrznych.**

Przedmiot sporu w tej sprawie koncentrował się wokół odpowiedzi na pytanie, czy prawidłowe było dokonanie przez spółkę zgłoszenia do powrotnego wywozu towarów (wyrobów alkoholowych i tytoniowych), objętych poprzednio procedurą składowania celnego, stanowiących zaopatrzenie statków powietrznych, których miejscem przeznaczenia były porty lotnicze leżące na obszarze celnym Unii Europejskiej.

Zdaniem skarżącej działanie to było prawidłowe, co wynika z § 22 ust. 1 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1498 – dalej zwane rozporządzeniem w sprawie zgłoszeń celnych), w którym prawodawca, użył sformułowania, że zgłoszenia takie mogą być dokonywane „niezależnie od miejsca przeznaczenia statku”.

Według organu, zgłoszenia celne do powrotnego wywozu towarów nieunijnych stanowiących zaopatrzenie statków powietrznych, objętych uprzednio procedurą składowania celnego, mogą być dokonywane wyłącznie w przypadkach, gdy miejscem przeznaczenia są porty lotnicze poza obszarem celnym Unii Europejskiej, jak również w przypadkach, gdy loty odbywają się do

portów lotniczych znajdujących się wprawdzie na obszarze celnym Unii Europejskiej, ale posiadających szczególny status podatkowy (np. Wyspy Kanaryjskie), co wynika z treści art. 1 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. U. UE L. z 2013 r., 269 s. 1, ze zm. – dalej zwanego unijnym kodeksem celnym). W opinii organu, dokonywanie zgłoszeń celnych do powrotnego wywozu w przypadkach, gdy miejscem przeznaczenia są porty lotnicze w Unii Europejskiej stoi w sprzeczności z art. 270 i art. 274 unijnego kodeksu celnego.

Sąd podzielił powyższe stanowisko organu, wskazując, że obowiązujący system prawa polskiego składa się z trzech elementów, tj. prawa krajowego, prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego publicznego.

Sąd przypomniał, że rozporządzenie w sprawie zgłoszeń celnych wydane zostało na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1169 – dalej zwane Prawem celnym). Zgodnie z art. 1 Prawa celnego, ustawa reguluje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa unijnego: 1) zasady przywozu towarów na obszar celny Unii Europejskiej (...) i wywozu towarów z tego obszaru; 2) zasady postępowania z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną; 3) sposób przekazywania informacji do celów ewidencji i statystyki dotyczącej obrotu towarowego z państwami członkowskimi Unii - oraz związane z tym prawa i obowiązki osób, a także uprawnienia i obowiązki organów celnych.

Zdaniem Sądu, z powyższego wynika, że przepisy prawa krajowego tj. Prawa celnego, a zatem tym bardziej rozporządzenie wydane na podstawie tej ustawy i w celu jej wykonania – regulują zasady obrotu towarowego między Unią, a terytoriami poza nią (a nie wewnątrz niej). Nadto art. 1 Prawa celnego wprost wskazuje, że przepisy te jedynie uzupełniają przepisy prawa unijnego. Jest to oczywistą konsekwencją faktu, że skutkiem integracji europejskiej jest powstanie jednolitego obszaru celnego na terenie całej Unii. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 umowy międzynarodowej z dnia 25 marca 1957 r. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2) Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku

równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

Sąd wskazał, że sferę wymiany towarowej między Unią a obszarami poza jej granicami regulują przede wszystkim przepisy unijne, w szczególności unijny kodeks celny oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. U. UE. L. z 2015, 343, str. 1), natomiast przepisy krajowe mogą mieć jedynie charakter uzupełniający i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności, co jest konieczne, aby na terenie całej Unii, jako jednolitego obszaru celnego - obowiązywały identyczne regulacje w zakresie polityki celnej.

W ocenie Sądu, organy zasadnie uwzględniły prawo wspólnotowe. Sąd podkreślił, że nie można zgodzić się na selektywne stosowanie elementów systemu prawa i skupianie się jedynie na § 22 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych, z pominięciem przy dokonywaniu jego wykładni całego systemu przepisów prawa, którego jest częścią.

Dokonując wykładni systemowej sformułowania „niezależnie od miejsca przeznaczenia” Sąd stwierdził, że jest to jakiegokolwiek miejsce poza terenem Unii Europejskiej, albowiem unijne przepisy celne nie wiążą konsekwencji prawnych z przemieszczaniem towarów po terenie Unii, lecz z ich wprowadzeniem lub wyprowadzeniem z tego obszaru (z zastrzeżeniem obrotu towarowego z terytoriami specjalnymi).

Zdaniem Sądu, prawidłowość tego wniosku potwierdza nadto wykładnia językowa oraz celowościowa § 22 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych.

Wnioskując *a contrario* z regulacji art. 270 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, Sąd wskazał, że nie podlegają zgłoszeniu do powrotnego wywozu towary, które nie mają być wywiezione poza obszar Unii, a tak było w przedmiotowej sprawie. Przy czym Sąd wyjaśnił, że nie dotyczy to towarów wywożonych na terytoria posiadające szczególny status podatkowy. Tym niemniej zgłoszenie do powrotnego wywozu obejmowało zarówno towary wywożone na terytoria specjalne, jak i do miejsc przeznaczenia na terenie Unii, które nie posiadają takiego statusu. W tej sytuacji organy zasadnie wydały

decyzję unieważniającą decyzję o przyjęciu zgłoszenia celnego w pełnym zakresie.

Tożsame stanowisko jak w powyższym orzeczeniu Sąd zajął w wyroku wydanym w dniu 18 kwietnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt III SA/GI 31/19.

#### 1.6. POSTĘPOWANIE PODATKOWE

**W sprawie o sygn. akt I SA/GI 1162/18 Sąd wydając wyrok z dnia 12 lutego 2019 r. odniósł się do zagadnienia zwrotu opłaty pobranej od wniosku o interpretację indywidualną, w sytuacji, w której we wniosku opisano dwa stany faktyczne i na tym tle sformułowano pytania dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych** (powstania przychodu z handlu kryptowalutami, ustalenia daty jego powstania, wysokości przychodu oraz sposobu jego dokumentowania). Podobne pytania skarżący sformułował odnośnie do kosztów uzyskania przychodu. Natomiast trzy pytania odnosiły się do problematyki z zakresu ustawy o podatku od towarów i usług. Organ wydał trzy interpretacje indywidualne, w tym jedną odnośnie do podatku VAT, w których zawarł ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z obszernym uzasadnieniem prawnym tej oceny w zakresie licznych pytań (łącznie 24) sformułowanych w treści wniosku. Sąd uznał za zasadne wyodrębnienie trzech stanów faktycznych, wydanie trzech indywidualnych interpretacji podatkowych i pobranie opłaty w kwocie 40 zł od każdego z tych stanów faktycznych (łącznie 120 zł). Sąd podzielił pogląd, zgodnie z którym o odrębnym stanie faktycznym (zdarzeniu przyszłym) decyduje rzeczywista treść takiego stanu a nie wola wnioskodawcy czy organu, a zawarcie w jednym wniosku dających się wyodrębnić elementów kilku stanów faktycznych pomimo ich łącznego przedstawienia nie oznacza, że wniosek ten dotyczy jednego stanu faktycznego. Jednakże zwrócił uwagę na niemożność stosowania rutynowych (automatycznych) rozwiązań i wskazał, iż z akt rozpatrywanej sprawy nie da się wywieść, na jakiej podstawie i z jakich przyczyn organ uznał, że wniosek skarżącego obejmuje 24 stany faktyczne - co w istocie oznacza, że każde sformułowane przez niego pytanie stanowi odrębny stan faktyczny i pobranie opłaty w wysokości 960 zł. Tym samym, Sąd nie podzielił argumentacji skargi, co do konieczności zwrotu całej żądanej kwoty 880 zł.

Powyższy wyrok przywołany został w Gazecie Prawnej z 25 marca 2019 r.

**W wyroku z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt I SA/GI 1094/19 Sąd zajął się kwestią odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych w kontekście terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółdzielni.**

Sąd, po dokonaniu oceny, że materiał dowodowy zgromadzony w wyniku przeprowadzonego przez organy postępowania dał podstawy do przyjęcia, iż w sprawie wystąpiły wszystkie przesłanki pozytywne do orzeczenia odpowiedzialności skarżącego, zbadał, czy wystąpiła prawnie określona przesłanka negatywna, uwalniająca skarżącego od tej odpowiedzialności. W tym zakresie Sąd uznał za nieprawidłowe stanowisko organu w kwestii niez zaistnienia przesłanki uwalniającej skarżącego od odpowiedzialności za zaległości podatkowe Spółdzielni w postaci wykazania przez członka zarządu, że we właściwym czasie zgłosił wniosek o ogłoszenie upadłości (art. 116 § 1 pkt 1 lit.a w zw. z art. 116a § 1 o.p.).

Sąd wskazał, że ta przesłanka dotyczy sytuacji finansowej spółki, która powinna podlegać ocenie przez pryzmat przepisów art. 10, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (w roku 2015: t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm. – dalej zwanej Prawem upadłościowym). Uwolnienie się członka zarządu spółki od odpowiedzialności za zaległości spółki może nastąpić, gdy wykaże on należyłą staranność w działaniach zmierzających do wystąpienia o wszczęcie postępowania upadłościowego (układowego). Nie spełnia tego wymagania nawet podjęcie stosownych czynności w tym kierunku, jednak niepozwalających na osiągnięcie celu postępowania upadłościowego, np. zgłoszenie wniosku, ale nie we właściwym czasie. Zaznaczył, że prawidłowa wykładnia przesłanek egzoneracyjnych ustanowionych w art. 116 § 1 o.p. wskazuje, że w przypadku orzekania o odpowiedzialności członka zarządu, organ podatkowy jest zobowiązany zbadać, czy wystąpiły przesłanki do ogłoszenia upadłości, a jeżeli tak, to kiedy.

Sąd przywołał regulację art. 10, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 Prawa upadłościowego, wskazując, że regulacje te należy zaliczyć do rozwiązań

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

ogólnych, mających zastosowanie do podmiotów, w przypadku których inne ustawy nie zawierają odmiennych wymogów. Sąd zauważył, że od wyrażonych w powyższych regulacjach zasad przewidziano wyjątek m.in. w ustawie z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U z 2018 r. poz. 1285, ze zm. – dalej zwanej Prawem spółdzielczym).

Sąd wskazał, że zgodnie art. 137 Prawa spółdzielczego, w odniesieniu do spółdzielni przepisy prawa upadłościowego mają zastosowanie, w sprawach w tej ustawie nie uregulowanych. Następnie, odwołując się do treści art. 130 § 2 Prawa spółdzielczego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych (wyroki NSA: z dnia 22 września 2017 r. sygn. akt II FSK 1423/15 oraz z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. akt II FSK 721/11) stwierdził, że stan niewypłacalności spółdzielni winien wynikać z treści sprawozdania finansowego, nie natomiast z innych okoliczności na podstawie których można ewentualnie ustalić czy ogólna wartość jej aktywów nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich zobowiązań.

W dalszej kolejności Sąd zauważył, że mocą ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1100) zmianie uległ art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm. – dalej zwanej ustawą o rachunkowości) w ten sposób, że począwszy od dnia 5 września 2014 r. (data wejścia w życie nowelizacji), wykreślono z tego przepisu spółdzielnie socjalne. W efekcie tej zmiany, jako osoby prawne, zobowiązane były one prowadzić księgi handlowe. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, przepisy ustawy o rachunkowości, w brzmieniu nadanym nowelizacją, mają zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych sporządzonych za rok obrotowy kończący się po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zdaniem Sądu, z powyższego wynika, że spółdzielnie socjalne, były zobowiązane za rok obrotowy 2014 r. sporządzić sprawozdanie finansowe.

Powyższe nie oznacza, w ocenie Sądu, by Spółdzielnia była obowiązana do sporządzenia bilansu otwarcia na dzień 5 września 2014 r., albowiem na moment otwarcia ksiąg nie wystąpi bilans otwarcia. Bilans początkowy (czyli bilans otwarcia) to element łączący dwa okresy sprawozdawcze. Odpowiada on bilansowi zamknięcia (bilansowi końcowemu) zakończonego okresu. Jeśli jednostka otwiera księgi rachunkowe, to okres poprzedni nie występuje, więc nie

występuje również bilans otwarcia. W odniesieniu natomiast do obowiązku sporządzenia bilansu zamknięcia roku 2014, Sąd wskazał, że sprawozdanie finansowe zawierające m. in. bilans należy sporządzić na koniec roku obrotowego, co wynika z treści art. 45 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Za szczególnie istotną w sprawie Sąd uznał treść art. 52 ustawy o rachunkowości, wskazując, że podstawowym, z punktu widzenia prawa bilansowego, obowiązkiem kierownika jednostki jest zapewnienie sporządzenia sprawozdania finansowego w terminie do końca trzeciego miesiąca po dniu bilansowym (w przypadku roku obrotowego pokrywającego się z rokiem kalendarzowym będzie to termin do 31 marca).

Sąd nawiązał również do argumentacji zawartej w wyroku NSA z dnia 31 października 2012 r., sygn. akt II FSK 550/11, w którym stwierdzono, iż znaczenia użytego w art. 130 § 2 Prawa spółdzielczego określenia „niezwłocznie zwołać” należy doszukiwać się w powiązaniu z treścią art. 21 ust. 1 Prawo upadłościowego, w świetle którego dłużnik jest obowiązany, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości. Przy tym, w przypadku spółdzielni, obowiązek „zgłoszenia w sądzie wniosku” zastępowany jest przez obowiązek zwołania walnego zgromadzenia z postawieniem w porządku dziennym sprawy dalszego istnienia spółdzielni.

W przypadku spółdzielni wymóg ten należy uznać za spełniony (art. 21 ust. 1 Prawa upadłościowego w związku z art. 130 § 2 Prawa spółdzielczego), jeżeli we wskazanym terminie, liczonym od momentu pojawienia się sytuacji, w której ogólna wartość aktywów spółdzielni nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich jej zobowiązań - co winno wynikać ze sprawozdania finansowego, zarząd tej spółdzielni zwołał walne zgromadzenie, na którego porządku obrad zamieścił sprawę dalszego istnienia spółdzielni (art. 130 § 2 Prawa spółdzielczego). Niezwołanie zgromadzenia w tym czasie, trybie i z takim przedmiotem obrad przesądza o winie członków zarządu w niezgłoszeniu upadłości „we właściwym czasie” (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt I UK 61/11, LEX nr 1055019).

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Analogiczne stanowisko Sąd zajął w wyroku wydanym w dniu 28 listopada 2019 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1095/19.

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 1309/18 Sąd zwrócił uwagę na oddziaływanie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2019 r. sygn. akt I FPS 3/18 na stany faktyczne sprzed jej wydania.**

W uchwale Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c o.p. zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie należy doręczyć pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żadne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony. Jednocześnie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchybienie w realizacji tej powinności należy traktować jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Uzasadniając to zapatrywanie wskazano zaś, że rola organu zawiadamiającego (a nie prowadzącego postępowanie) sprowadza się do pewnego rodzaju współdziałania przy wydawaniu decyzji. Nie jest to kooperacja w rozumieniu art. 209 o.p., ponieważ podmiot zawiadamiający nie zajmuje merytorycznego stanowiska, a jedynie wykonuje względem podatnika obowiązek informacyjny. Skutki tych działań wywołują jednak istotne konsekwencje materialnoprawne w zakresie biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. Dlatego, w przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego można uznać, że organ zawiadamiający występuje w postępowaniu w charakterze *quasi* organu współdziałającego. To zaś wymusza jego współpracę (i wymianę informacji) z podmiotem, który prowadzi postępowanie i wydaje rozstrzygnięcie w sprawie.

W wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r. Sąd zwracając uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę w siedmioosobowym składzie nie rozstrzygnął sporu w indywidualnej sprawie, wskazał, że konsekwencją tej uchwały stało się natomiast ukształtowanie zapatrywania, wiążącego dla wszystkich sądów administracyjnych, na rozumienie art. art. 70c oraz na art. 70 § 6 pkt 1 o.p., w sytuacji gdy brak jest tożsamości pomiędzy organem prowadzącym postępowanie i organem zawiadamiającym o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Nadto, Sąd zauważył, że nie można powiedzieć, iż wskazana uchwała nie odnosi się do stanu faktycznego zaistniałego w dacie chronologicznie wcześniejszej niż jej wydanie. Uzasadniając ten pogląd Sąd wyjaśnił, że uchwała Sądu II instancji nie jest źródłem prawa i nie kreuje treści podatkowego stanu faktycznego, determinującego taki, a nie inny kształt powinności podatnika. W konsekwencji, nie jest tak, że dotyczy ona wyłącznie zdarzeń zaistniałych dopiero po jej podjęciu. Orzeczenie to rozstrzyga bowiem istotne zagadnienie prawne, budzące wątpliwości. Zapatrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozumienie przepisu, czy przepisów prawa podatkowego odnosi się więc do regulacji prawnej już od momentu jej wprowadzenia.

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 921/18 Sąd wskazał na konieczność stworzenia przez organ podatkowy podmiotowi występującemu z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego możliwości uzupełnienia popełnionych uchybień.**

Jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 22 stycznia 2019 r. zaskarżonym w sprawie postanowieniem organu interpretacyjnego, działając na podstawie art. 165a w zw. z art. 14h o.p., odmówił wszczęcia postępowania. Powołując przepisy art. 120, art. 14b § 1, 2 i 3 oraz art. 14c § 1 i § 2 o.p. organ podał, że przedmiotem wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego może być jednoznaczny (niebudzący wątpliwości) oraz wyczerpujący opis zdarzenia, będącego przedmiotem interpretacji indywidualnej. Tylko w stosunku do tak określonego zdarzenia przyszłego wyrażona jest jego ocena prawna, tak przez podatnika, jak i organ interpretacyjny. W ocenie organu treść złożonego w sprawie wniosku nie pozwala natomiast uznać okoliczności w nim przedstawionych za zdarzenie przyszłe.

Sąd uwzględnił skargę wskazując, że na podstawie art. 14h o.p., w sprawach dotyczących interpretacji indywidualnej stosuje się odpowiednio przepisy art. 120, art. 121 § 1, art. 125, art. 126, art. 129, art. 130, art. 135-137, art. 140, art. 143, art. 165 § 3b, art. 165a, art. 168, art. 169 § 1-2, art. 170 i art. 171 oraz przepisy rozdziału 5, 6, 10 i 23 działu IV. To oznacza, że w razie, gdy stan faktyczny przedstawiony we wniosku wymaga doprecyzowania, organ podatkowy ma obowiązek podjąć czynności wyjaśniające (art. 169 § 1 w zw. z

art. 14h o.p.). Dotyczy to między innymi sytuacji, gdy stan faktyczny, w kontekście interpretowanych przepisów, nie pozwala jeszcze na zajęcie przez organ jednoznacznego merytorycznego stanowiska. Dążenie do merytorycznego załatwienia wniosku jest bowiem zasadą.

Ponadto Sąd nie zgodził się z organem, że zdarzenie opisane we wniosku nie odnosi się do konkretnych zindywidualizowanych wydarzeń, które mogłyby być przedmiotem interpretacji indywidualnej. Natomiast jeżeli organ uznał, że wniosek zawiera w tej mierze braki, to powinny one zostać uzupełnione w trybie art. 169 § 1 w zw. z art. 14h o.p.

Z treści art. 121 § 1 o.p. Sąd wywiódł wymóg stworzenia podmiotowi występującemu z wnioskiem o wydanie interpretacji możliwości uzupełnienia popełnionych uchybień, wskazując, że dopiero, gdy wnioskodawca nie uzupełni wniosku według zaleceń organu wydającego interpretację, w wyznaczonym przez ten organ terminie, organ uprawniony będzie wydać stosowne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym.

**W wyroku z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1170/18 Sąd wskazał na niewystarczające i nieprawidłowe prowadzenie przez organ postępowania dowodowego w postępowaniu w sprawie uchylecia numeru NIP.**

Uzasadniając rozstrzygnięcie uchylające zaskarżoną w sprawie decyzję Sąd wskazał, że jedynym materiałem dowodowym, na którym oparły się organy stwierdzając fałszywość lub fikcyjność danych adresowych spółki i miejsca prowadzenia przezeń działalności gospodarczej – są dwie adnotacje pracowników organu I instancji sporządzone w trybie czynności sprawdzających.

Sąd zauważył, że zgodnie z art. 272 pkt 5 o.p. do weryfikacji danych i dokumentów przedstawionych przez podatników dokonujących rejestracji podatkowej, można zastosować ten tryb. Jednakże należy mieć równocześnie na uwadze, iż stosownie do art. 8d ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji podatników i płatników (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 869, ze zm. – dalej zwanej ustawą o zasadach ewidencji) do postępowań w sprawie uchylecia nadanego NIP stosuje się odpowiednio przepisy działu IV Ordynacji podatkowej.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Zdaniem Sądu, w postępowaniu będącym przedmiotem rozpoznanej sprawy miał zatem zastosowanie pełny reżim postępowania dowodowego, uregulowany w Ordynacji podatkowej. W szczególności dotyczy to przeprowadzenia oględzin, przesłuchania świadków, sporządzenia protokołów z tych czynności, czy zawiadomienia podatnika o miejscu i terminie przeprowadzenia tych dowodów, przynajmniej na 7 dni przed terminem oraz umożliwienia podatnikowi brania udziału w oględzinach, w przesłuchaniu świadka, umożliwienia zadania pytań świadkowi i złożenia wyjaśnień ( art. 172 § 2 pkt 2 i 3 o.p., art. 190 § 1 i 2 o.p.).

Sąd wskazał, że art. 8d ust. 2 ustawy o zasadach ewidencji, zwalnia organ od zastosowania art. 165 § 2 i 4 o.p. (wszcęcie postępowania postanowieniem doręczanym stronie) i art. 200 § 1 o.p. (wyznaczenie stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji). Tym bardziej więc, to ograniczenie prawa podatnika do czynnego udziału w sprawie, powinno skutkować dochowaniem przez organ wszystkich gwarancji na etapie przeprowadzania dowodów i kształtowania faktycznej podstawy rozstrzygnięcia.

**W wyroku z dnia 24 września 2019 r. sygn. akt I SA/GI 467/19 Sąd wskazał na brak podstaw do obniżenia wynagrodzenia tymczasowego pełnomocnika szczególnego poniżej stawek określonych w § 3 rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu (Dz.U. poz. 153 – dalej zwanego rozporządzeniem w sprawie wynagrodzenia doradcy podatkowego), z tym zastrzeżeniem, że jeśli świadczona pomoc prawna nie została w ogóle udzielona albo, co prawda tymczasowy pełnomocnik szczególny ją świadczył, lecz niezgodnie z zasadami profesjonalizmu, to wynagrodzenie w ogóle mu nie przysługuje.**

Na wstępie Sąd podkreślił, że problematyka dotycząca możliwości obniżenia wynagrodzenia za pełnienie funkcji tymczasowego pełnomocnika szczególnego poniżej stawek określonych w § 3 rozporządzenia w sprawie

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

wynagrodzenia doradcy podatkowego – na podstawie klauzuli zawartej w § 2 ust. 1 tego rozporządzenia – nie jest jednolicie ujmowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym, Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podzielił linię orzeczniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą redakcja § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia doradcy podatkowego, wskazuje, że kwoty z § 3 są „podstawą zasądzenia”, a więc granicą ustalenia dolnego pułapu wynagrodzenia. Tym samym stanowią niezbędny i zarazem konieczny element zasądzanego wynagrodzenia. Uznanie natomiast, że zasądzenie wynagrodzenia poniżej wskazanej podstawy jest możliwe, prowadziłoby do wniosku, iż zdanie pierwsze w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia pozbawione byłoby normatywnego znaczenia. W takim bowiem przypadku dla określenia ram wynagrodzenia wystarczające stałoby się samo zdanie drugie § 2 ust. 2, względnie treść § 4 ust. 1 pkt 1, które statuuje maksymalną wysokość wynagrodzenia (górną pułap), gdyż ustalenie kwoty niższej następowaloby wprost według reguł przewidzianych w § 2 ust. 1.

Sąd zauważył również, że za niemożnością zasądzenia wynagrodzenia poniżej kwot wyszczególnionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia doradcy podatkowego przemawia brzmienie zawartych w nich wstępów do wyliczeń. Prawodawca wskazując na wynagrodzenie doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądem administracyjnym, zarówno w pierwszej (ust. 1), jak i w drugiej instancji (ust. 2), użył formy czasownikowej „wynosi”. Zdaniem Sądu, oznacza to, że wynagrodzenie ma odpowiadać wartościom kwotowym wskazanym w tych przepisach, ma się z nimi równać. Nie ma zatem możliwości zejścia poniżej ich poziomu.

Sąd odwołał się ponadto do przepisów obowiązujących przy zasądzeniu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów oraz radców prawnych i wskazał na uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2009 r., sygn. akt I PZP 3/09 oraz z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt III CZP 2/12, w których stwierdzono, że przyznane odpowiednio radcy prawnemu i adwokatowi, ustanowionym z urzędu, od Skarbu Państwa koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie, obejmują opłatę nie niższą od właściwych stawek minimalnych opłat, przewidzianych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. Zdaniem Sądu Najwyższego, zakres władzy sądu do

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

zasądzenia opłaty za czynności radcy prawnego i adwokata z tytułu zastępstwa prawnego stosownie do rozważenia niezbędnego nakładu pracy pełnomocnika, a także charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynieniu się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia - nie obejmuje możliwości niezastosowania przepisów określających stawki minimalne.

Sąd wskazał także na konieczność uwzględnienia orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego doradcy podatkowego pełniącego przed sądem administracyjnym rolę pełnomocnika wyznaczonego w ramach prawa pomocy. Na tym tle Sąd wyjaśnił, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 15 sierpnia 2015 r. przyznanie wynagrodzenia w kwotach niższych, aniżeli wynikałoby to z § 3 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia doradcy podatkowego nie było możliwe (tak NSA w postanowieniach z dnia: 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I FZ 533/15; 13 lipca 2011 r., sygn. akt I FZ 75/11; 8 listopada 2011 r., sygn. akt I FZ 351/11; 11 lipca 2014 r., sygn. akt II FZ 917/14; 16 września 2014 r., sygn. akt II FZ 1108/14 oraz w wyroku NSA z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt I GSK 124/14). Dopiero na skutek wprowadzenia z dniem 15 sierpnia 2015 r. art. 250 § 2 p.p.s.a. znalazło podstawę normatywną obniżenie należnego doradcy podatkowemu wynagrodzenia poniżej stawek wskazanych w § 3 rozporządzenia (tak NSA w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I FZ 533/15 oraz w postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OZ 811/16). Art. 250 § 2 p.p.s.a. nie ma jednak zastosowania do ustalania wysokości wynagrodzenia należnego tymczasowemu pełnomocnikowi szczególnemu. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie podejmuje bowiem organ podatkowy, który nie stosuje ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**W dniu 14 maja 2019 r. Sąd wydał wyrok, którym uwzględnił skargę wniesioną w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1264/18, dotyczącej problemu nadpłaty (w podatku dochodowym od osób fizycznych), interpretowanego przez pryzmat art. 2 Konstytucji.**

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał m.in, że przy wykładni art. 76a § 2 o.p. można zaobserwować niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, dotyczącą tego, czy przepis zamieszczony w punkcie drugim

tego paragrafu jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisu zamieszczonego w punkcie pierwszym. Konsekwencją rozstrzygnięcia pozytywnego byłoby to, że złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz z korektą deklaracji/zeznania podatkowego przesunąłoby termin zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych do dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Rozstrzygnięcie negatywne oznaczałoby, że w przypadkach zapłaty przez podatnika lub płatnika podatku nienależnego lub w wysokości większej od należnej, zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych następowaloby z dniem powstania nadpłaty, jednakże z zastrzeżeniem, że nadpłata powstaje z dniem złożenia zeznania rocznego dla podatników podatku dochodowego.

Sąd orzekający podzielił pogląd o niemożliwości stosowania punktu drugiego § 2 art. 76a o.p. w sytuacji, gdy nadpłata powstaje w przypadkach określonych w punkcie pierwszym tego paragrafu, a więc w przypadkach, o których mowa w art. 73 § 1 pkt 1-3 i 5 oraz § 2 o.p.

Sąd podkreślił, że szukanie sensu ustawy podatkowej powinno być każdorazowo zorientowane na zapewnienie jej zgodności z Konstytucją. Wskazał zatem na konieczność sięgnięcia do wykładni systemowej, w kontekście wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości. Na tym gruncie Sąd zaważył, że przepisy o nadpłacie podatku nie mogą stanowić podstawy do osiągnięcia przez Skarb Państwa nieuzasadnionych korzyści. Inny sposób działania należy uznać za niezgodny z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Cele fiskalne opodatkowania nie mogą zdominować systemu podatkowego. W procesie stosowania prawa należy uwzględniać zasadę sprawiedliwości opodatkowania, a stosowanie prawa to przede wszystkim określanie konsekwencji prawnych ustalonego stanu faktycznego - wiązanie jakiegoś stanu faktycznego z odpowiednią normą prawną (por. R. Mastalski, *Prawo podatkowe - część ogólna*, Warszawa 1998, s. 50).

Zdaniem Sądu, nie można zaakceptować sytuacji, gdy formalne stwierdzenie momentu powstania nadpłaty powoduje w rzeczywistości negatywne dla podatnika (wierzyciela) konsekwencje. Obowiązkiem organów podatkowych jest bowiem każdorazowe uwzględnienie wysokości rzeczywiście wpłaconego podatku, uwzględnienie wysokości należnego zobowiązania i naliczenie odsetek

za zwłokę od zaległości podatkowych tylko za te okresy, w których Skarb Państwa nie otrzymał należnych podatków, tj. poniósł szkodę. Inny sposób działania należy uznać za niezgodny z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, która przejawia się głównie poprzez równość i powszechność opodatkowania. Wystąpienie nadpłaty oznacza przecież, że niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy podatnik wywiązuje się ze swoich powinności w sposób przekraczający ciążący na nim obowiązek. W takiej sytuacji jednoczesne wystąpienie równoważnej wartościowo zaległości podatkowej z innego tytułu nie powoduje ekonomicznego uszczerbku dla fiskusa.

Sąd zwrócił również uwagę, że w sytuacjach, gdy przepisy ujęte w poszczególnych jednostkach redakcyjnych mają pozostawać do siebie w relacji zasada ogólna - wyjątek, ustawodawca zazwyczaj wyraźnie to określa. Zasadę tę zilustrować może redakcja paragrafu pierwszego art. 73 o.p., w którym określono, z którym dniem powstaje nadpłata, dodając formułę „z zastrzeżeniem § 2”. Zatem przepisy zgrupowane w § 2 art. 73 o.p. mają charakter wyjątku od przepisów zgrupowanych w § 1 tego artykułu, toteż - jako przepisy szczególne - mają zastosowanie przed przepisami zgrupowanymi w § 1 art. 73 o.p. W punkcie pierwszym art. 76a § 2 o.p. takiej (lub podobnej) jednak formuły nie zastosowano. Można więc wysnuć wniosek, że gdyby ustawodawca zamierzał uregulować kwestię terminu, z którym następuje zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowej tak, jak wywodzi to organ - a więc, że zawsze wtedy, gdy nadpłata wynika ze złożenia korekty zeznania/deklaracji podatkowej, zaliczenie następuje z dniem złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, a nie z dniem powstania nadpłaty - dałby temu wyraz, uzupełniając pkt 1 § 2 art. 76a o.p. słowami „z zastrzeżeniem pkt 2” lub podobnymi. Skoro formuły takiej jednak nie zastosował, twierdzenie, że punkt drugi art. 76a § 2 o.p. zawiera przepis szczególny w stosunku do przepisu zamieszczonego w punkcie pierwszym, nie ma dostatecznego uzasadnienia normatywnego.

**W wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r. sygn. akt I SA/GI 1080/18 Sąd wskazał na zakres odpowiedzialności małżonka podatnika.** Zaakcentował przy tym, że zasadą jest odpowiedzialność majątkowa podatnika jego majątkiem (art. 26 o.p.), a tylko wyjątkowo może ona dotyczyć majątku wspólnego podatnika

i jego małżonka, gdy podatnik pozostaje w związku małżeńskim. Wyjątkowość tego uregulowania przemawia za tym, aby możliwość egzekucji podatku z majątku wspólnego małżonków, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extentendae*, była interpretowana zawężająco. Z tej perspektywy należy odczytywać art. 29 § 2 pkt 1 o.p. przewidujący swego rodzaju bezskuteczność - wobec organu podatkowego - umowy wyłączającej majątkową wspólność małżeńską.

Sąd wyjaśnił, że przed ustanowieniem rozdzielności majątkowej można wyróżnić trzy masy majątkowe: majątek odrębny podatnika, majątek odrębny małżonka podatnika oraz majątek objęty wspólnością ustawową. Natomiast umowa ustanawiająca ustrój rozdzielności majątkowej powoduje, że zamiast trzech mas majątkowych w małżeństwie funkcjonują tylko dwa majątki: osobisty żony i osobisty męża. Jeżeli zostaje ona zawarta w czasie trwania małżeństwa to majątek wspólny małżeński przestaje istnieć; ulega przekształceniu we wspólność, w której udziały małżonków są - co do zasady - równe i do której znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o wspólności majątku spadkowego i dziale spadku. W skład majątków osobistych wchodzi w takiej sytuacji przedmioty należące uprzednio do majątków osobistych małżonków oraz udziały w majątku objętym wcześniej wspólnością majątkową. Wszelkie przysporzenia majątkowe po wyłączeniu wspólności ustawowej wzbogacają tylko majątek odrębny jednego z małżonków, jako że majątku wspólnego już nie ma.

Sąd stwierdził, że art. 29 § 2 pkt 1 o.p. pozwala organowi podatkowemu na egzekucję zaległości podatkowej jednego z małżonków, która powstała przed zniesieniem wspólności, lecz tylko z tych składników majątku, które do czasu zawarcia umowy majątkowej wchodziły do majątku wspólnego.

Na gruncie rozpoznanej sprawy Sąd zauważył zatem, że skoro przysługująca skarżącej (małżonce dłużnika podatkowego) nadpłata z tytułu podatku dochodowego powstała w 2018 r. i nie była częścią majątku wspólnego, który zanikł na skutek ustanowienia rozdzielności majątkowej w dniu 30 listopada 2015 r., to nie mogła być przedmiotem egzekucji zaległości podatkowej ciążyącej na mężu skarżącej.

**W wyroku z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt I SA/GI 978/18 Sąd zajął stanowisko odnośnie do zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowej (odsetek) w kontekście obowiązku probacyjnego wynikającego z wyroku sądu karnego.**

Sąd zauważył, że jeżeli podmiot dokonuje wpłaty z tytułu zaległości podatkowych, które ma obowiązek uregulować, stosuje się reguły zaliczania określone w art. 62 o.p. Wpłata ta jest proporcjonalnie zaliczana na poczet najwcześniejszej (albo wskazanej przez podatnika) zaległości podatkowej. Zaległości podatkowej towarzyszą odsetki za zwłokę, które są pokrywane z dokonanej wpłaty. Stosuje się w tym przypadku proporcjonalny podział dokonanej wpłaty na poczet zaległości i odsetek wynikający z art. 55 § 2 o.p. Podział ten dokonywany jest w postanowieniu organu podatkowego, w którym musi być znana, oprócz kwoty zaległości, również kwota odsetek za zwłokę na dzień dokonania wpłaty.

Sąd zaakcentował przy tym, że wyżej wskazane zasady zaliczania wpłat na poczet zaległości podatkowej, zgodnie z art. 62 § 5 o.p. dotyczą nie tylko podatnika, ale również innych wymienionych tam podmiotów, w tym „osób trzecich”.

Zdaniem Sądu przez „osobę trzecią” w znaczeniu art. 62 § 5 o.p. należy rozumieć także osobę, wobec której sąd karny orzekł obowiązek uiszczenia uszczuplonej należności publicznoprawnej na podstawie art. 41 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1958, ze zm. – dalej zwanej Kodeksem karnym skarbowym). W innym przypadku nie byłoby podstawy prawnej do przyporządkowania przez organ podatkowy dokonanej wpłaty zgodnie z innymi regulacjami Ordynacji podatkowej (art. 62 i 55), które mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*).

Nadto, Sąd stwierdził, że postanowienie o zaliczeniu wpłaty na poczet zaległości podatkowej jest aktem formalnym, który nie przesądza o istnieniu i wysokości zaległości podatkowej, odsetek, czy wysokości pozostałej do uiszczenia uszczuplonej należności publicznoprawnej - lecz tylko informuje o sposobie zaliczenia wpłaty.

W kontekście powyższych rozważań, Sąd jako bezpodstawne ocenił obawy skarżącej, że na skutek częściowego zaliczenia jej wpłaty na poczet

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

odsetek, będzie zmuszona do uiszczenia na rzecz organu podatkowego – z tytułu obowiązku probacyjnego - kwoty przewyższającej kwotę wskazaną w wyroku karnym. Sąd zaakcentował, że na podstawie wyroku sądu karnego organ podatkowy nie może żądać od skarżącej większej sumy niż ustalona tym wyrokiem. Aby taką dodatkową odpowiedzialność skarżącej wykreować organ podatkowy jest zmuszony uzyskać inny tytuł, na przykład w trybie przepisów Działu III, Rozdziału 15 Ordynacji podatkowej (art. 107-119).

Dodatkowo Sąd wskazał, że sposób zachowania przez organ podatkowy dokonanej przez skarżącą wpłaty nie powinien wpływać na ocenę wykonania przez nią obowiązku probacyjnego. Jeśli skarżąca wpłaciła wymaganą wyrokiem sądu karnego kwotę, we wskazanym w tym wyroku terminie, to częściowe zachowanie tej wpłaty na poczet odsetek nie może w tym aspekcie szkodzić skarżącej.

## **ROZDZIAŁ 2**

### **ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

#### **2.1. Z ZAKRESU KULTURY**

**Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie o sygn. akt II SA/GI 599/19 była uchwała odwołująca ze stanowiska Dyrektora Muzeum. Została podjęta na podstawie art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zm. – dalej zwanej ustawą o samorządzie województwa), art. 70 § 1 i 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm. – dalej zwanej ustawą o działalności kulturalnej).**

W wyroku z dnia 12 lipca 2019 r. Sąd, w pierwszej kolejności, wskazał na swoją właściwość w sprawie, zwracając uwagę na podwójny charakter aktów powołania i odwołania, o których mowa w art. 15 ustawy o działalności kulturalnej, jako aktów publicznoprawnych, a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy. W ocenie Sądu, podwójny charakter tych aktów nie może stanowić przesłanki do pozbawienia możliwości objęcia ich kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne pod kątem zachowania przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej o charakterze publicznoprawnym.

Następnie Sąd, badając interes prawny skarżącego, stwierdził, że w sprawie nie ma zastosowania art. 90 ustawy o samorządzie województwa, ponieważ w przepisie tym mowa jest wyłącznie o aktach prawa miejscowego i brak jest podstaw do rozciągania jego mocy na inne rodzaje aktów podejmowanych przez organy województwa. W tej sytuacji ocena zasadności wniesienia skargi, jak również kryteriów kontroli dokonywanej przez Sąd następuje na ogólnych zasadach, czyli w oparciu o art. 50 p.p.s.a.

Przechodząc do oceny merytorycznej zaskarżonej uchwały Sąd zauważył, że uchwała o odwołaniu dyrektora instytucji kultury powołanego na czas

określony wymaga analogicznego trybu jak jego powołanie, a zatem wymagane jest stanowisko związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych.

Sąd podał, że w rozpoznawanej sprawie związki zawodowe wypowiedziały się, ale wyłącznie w formie zgłaszania uwag co do sposobu pełnienia funkcji dyrektora przez skarżącego. Z przedłożonych akt nie wynikało natomiast, aby organ przed podjęciem kontrolowanej uchwały zwracał się do związków zawodowych o wyrażenie opinii w zakresie odwołania dyrektora. W analogiczny sposób organ ten postąpił w stosunku do stowarzyszeń zawodowych i twórczych, ponieważ z przedstawionych Sądowi akt nie wynikało, aby zasięgał ich opinii.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że organ podejmujący kwestionowaną uchwałę dopuścił się naruszenia postanowień art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej i okoliczność ta uzasadnia uwzględnienie skargi.

Nadto, Sąd wskazał, że odwołanie dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia, gdyż przy braku uzasadnienia niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli powodów odwołania i w związku z tym zgodności z prawem tego aktu. Wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu z zakresu administracji publicznej wynika także z zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasad praworządności i legalności (art. 7). Wobec tego, zdaniem Sądu, w zaskarżonej uchwale powinny zostać zamieszczone przesłanki jej podjęcia. Skoro poddana kontroli uchwała takiego elementu formalnego nie zawierała, tym samym wystąpiła kolejna przesłanka uzasadniająca uwzględnienie skargi.

## 2.2. Z ZAKRESU EDUKACJI

**Wyrokiem z dnia 6 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 489/19 Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały uwzględniającej w procesie rekrutacji do publicznych przedszkoli kryterium poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym.**

Zgodnie ze stanem faktycznym sprawy Rada Miasta w załączniku do kontrolowanej uchwały postanowiła przyznać podczas rekrutacji do publicznego przedszkola na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego 20 punktów „dziecku

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

poddanemu obowiązkowym szczepieniom ochronnym określonym w rozporządzeniu Ministra w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych lub dziecku, u którego lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego”, po przedstawieniu oświadczenia o odbyciu obowiązkowych szczepień lub długotrwałym odroczeniu.

W uzasadnieniu wyroku Sąd zwrócił uwagę, że punkty możliwe do uzyskania za złożenie oświadczenia o spełnieniu obowiązku ustawowego, wynikającego z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239) nie przesądzają o przyjęciu dziecka do przedszkola, stanowią bowiem 20 na 63 możliwych punktów, przy spełnieniu wcześniejszych kryteriów z etapu I rekrutacji.

Sąd wskazał, że wymieniona ostatnio ustawa jest regulacją szczególną, skierowaną do wszystkich mieszkańców terytorium Polski, która powoduje, że przyjęcie kryterium potwierdzenia spełnienia wskazanego obowiązku nie jest kryterium dyskryminującym. Wręcz przeciwnie upewnia organ prowadzący, że wybór kandydata do przedszkola prowadzony jest z jednorodnej grupy kandydatów. Nie zmusza też do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 pkt 2 Konstytucji) ani nie pozbawia prawa do opieki przedszkolnej.

W ocenie Sądu, rodzice, którzy nie złożyli stosownego oświadczenia dokonali wyboru sprzecznego z prawem i rodzącego określone konsekwencje ustawowe. Ich wybór nie może jednak być promowany przez organy władzy.

Sąd stwierdził, że ustalając wskazane w załączniku kryteria organ nie naruszył art. 131 ust. 4 p.oś. (uwzględnienia zapewnienia najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny). Ustawa ta gwarantuje bowiem realizację systemu oświaty z zachowaniem zasady powszechnej dostępności, troski o zdrowie i kierowanie się zasadami zawartymi w Konstytucji. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że przepisy Konstytucji należy interpretować nie jako pojedyncze artykuły, ale całościowo. Konstytucja określa bowiem prawa i obowiązki, wobec tego zdaniem Sądu, nielogiczne wydaje się przy ocenie spornego w sprawie kryterium odwoływanie się wyłącznie do praw obywateli i obowiązków państwa z pominięciem obowiązków obywateli. Konstytucja gwarantuje ochronę zdrowia obywateli i w tym celu państwo wprowadza obowiązek ustawowy szczepień

ochronnych oraz ogranicza wolność obywateli dla jej realizacji. Odstępując od wykonania tego obowiązku obywatel naraża się nie tylko na konsekwencje prawne wynikające z regulacji ustawowych wprowadzonych w tym celu, ale także świadomie ogranicza swoje prawa w innym zakresie wykluczając się z grupy, która ten obowiązek spełnia. Tylko tożsame potraktowanie podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji prawnej uzasadnia domniemanie istnienia nierówności w prawie i nie każda nierówność stanowi przejaw dyskryminacji.

Sąd wyjaśnił, że cechy dyskryminacyjne to cechy osobiste, indywidualne adresatów normy, jak płeć, pochodzenie społeczne, kolor skóry, na które nie mają wpływu i są od nich niezależne. Kwestia szczepienia do tej grupy się nie zalicza, gdyż wynika z obowiązku ustawowego, a odmowa jego wykonania z przyczyn innych niż wskazane w ustawie wprowadza zróżnicowanie kandydatów wbrew woli ustawodawcy i nie ma charakteru racjonalnego. Nie jest też bezpodstawnym nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, gdyż wszyscy są równi wobec prawa również w sferze obowiązków ustawowych. Dobór tego kryterium jest zatem sugerowany przez Konstytucję, jak i ustawę.

Sąd zwrócił uwagę, że równość wobec prawa wymaga by władze publiczne traktowały wszystkich adresatów norm prawnych jednakowo. Osoby odmawiające poddania się szczepieniu same się różnicują i nie mogą wymagać by były traktowane na równi z tymi, którzy przestrzegają obowiązków ustawowych i pozostałych wymogów konstytucji. Nie mogą też zarzucać, że są dyskryminowane a przestrzegające obowiązków faworyzowane. Nie mogą też mówić o ograniczaniu lub uniemożliwianiu korzystania z ich praw, wymaganiu realizowania nieznanych prawu obowiązków. W takiej sytuacji zróżnicowanie jest uzasadnione, gdyż wynika z Konstytucji oraz ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W istocie przyjęte przez gminę kryterium dotyczące wykazania obowiązku szczepienia jest realizacją konstytucyjnej zasady przestrzegania prawa (art. 82) a prawo wyboru potwierdzenia spełnienia tego obowiązku w formie oświadczenia nie stoi w sprzeczności z zasadą prywatności z art. 51 pkt 1 Konstytucji. Nie stanowi też nakazu ujawnienia czy wyłączenia ochrony danych aktem prawa miejscowego, gdyż gwarantuje ją art. 160 p.o.s.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 (Dz. U. UE L z 2016 r., 119, str. 1 – dalej zwanego RODO) zakaz gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących zdrowia dziecka czy przestrzegania obowiązków ustawowych nie ma zastosowania w sprawie. Celem spornego oświadczenia jest potwierdzenie wykonania obowiązku ustawowego i weryfikacja przynależności kandydata do grupy kandydatów podobnych. Nadto, gmina daje opiekunowi prawnemu prawo wyboru w złożeniu oświadczenia, a ograniczenie prawa do ochrony danych wrażliwych nie ma charakteru bezwzględne, co potwierdza art. 160 p.oś. Może zostać ograniczone przez samego zainteresowanego lub organ władzy, gdy jest to niezbędne i proporcjonalne i nie narusza istoty praw podstawowych (art. 23 RODO). Powołując się na regulacje art. 9 ust. 2 lit. i) RODO, Sąd podał, że interesem publicznym wskazanym w tej regulacji w rozpatrywanej sprawie jest nie tylko objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym, ale także zapobieganie epidemiom chorób zakaźnych, a w konsekwencji realizacji potrzeb dziecka w zakresie ochrony zdrowia jego oraz innych dzieci w przedszkolu.

Podobne stanowisko jak w powyższym orzeczeniu Sąd zajął w wyroku z dnia 20 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/GI 826/19, oceniając czy warunek złożenia oświadczenia o odbyciu przez dziecko ubiegające się o miejsce w żłobku, obowiązkowych szczepień lub o ich długotrwałym odroczeniu, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Komplementarnie zauważyć wymaga, że powyższa problematyka stanowiła przedmiot zainteresowania medialnego: Polskiego Radia Katowice oraz Telewizji NTL. Nadto, wyrok z dnia 6 sierpnia 2019 r. o sygn. akt III SA/GI 489/19 został opublikowany w kwartalniku samorządu terytorialnego „Orzecznictwo w sprawach samorządowych” nr 4/2019 r. str. 71-81.

**Wyrokiem z dnia 2 lipca 2019 r. sygn. akt III SA/GI 426/19 Sąd częściowo uwzględnił skargę wniesioną przez organ nadzoru na uchwałę Rady Miasta, zmieniającą uchwałę tej Rady w sprawie określenia**

**szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów dla dzieci i młodzieży w ramach Miejskiego Programu Stypendialnego dla Uczniów Szczególnie Uzdolnionych „Prymus”.**

W skardze opartej o treść art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1481, ze zm. – dalej zwanej ustawą o systemie oświaty), przewidującego m.in. tworzenie regionalnych lub lokalnych programów wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, wskazano, że jedynym dopuszczalnym kryterium przyznania wsparcia dla uzdolnionych dzieci i młodzieży są właśnie te uzdolnienia. Tymczasem w zaskarżonej uchwale dodano jeszcze jeden wymóg: „co najmniej dobrą roczną ocenę kwalifikacyjną z zachowania”.

Tymczasem, zdaniem Sądu, nie można uzależniać przyznania pomocy dzieciom i młodzieży w formie stypendiów za wyniki w nauce i za szczególne osiągnięcia w konkursach i olimpiadach przedmiotowych od oceny z zachowania. Przepis art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Sąd zauważył, że jedynie kategoria bycia uczniem uzdolnionym, posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinny stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innego niż określone w ustawie kryterium uzdolnień dzieci i młodzieży. Dlatego Sąd stwierdził nieważność regulacji uchwały w części dotyczącej oceny z zachowania.

Sąd ocenił również jako istotne naruszenie prawa przekazanie zaskarżoną uchwałą Prezydentowi Miasta kompetencji do określenia granic pomocy, czyli jej wysokości i czasu.

Nadto, rozważając kwestię zastosowania w postępowaniu w przedmiocie przyznania stypendium przepisów k.p.a., Sąd zwrócił uwagę, że zasady udzielania uczniom pomocy materialnej określa rozdział 8a ustawy o systemie oświaty i zgodnie z art. 90c ust. 1 ustawy o systemie oświaty ma ona charakter socjalny albo motywacyjny. Skoro art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne, to *a contrario* uznać należy, że w

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

pozostałych przypadkach, tj. stypendiów motywacyjnych przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania. Wychodząc bowiem z założenia o racjonalności ustawodawcy uznać należy, że tam, gdzie widział on potrzebę załatwiania spraw z zastosowaniem przepisów k.p.a. dał temu wyraz wprost. Skoro zaś nie uczynił tego w przypadku stypendiów motywacyjnych oznacza to, że nie dostrzegł takiej konieczności. Zdaniem Sądu, wniosek ten znajduje potwierdzenie w treści art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia organ stanowiący do określenia trybu postępowania w sprawach udzielania pomocy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie postępowania w sprawach stypendiów przepisami k.p.a., określanie trybu postępowania przez organ stanowiący byłoby zbędne.

W świetle tych okoliczności Sąd za niezasadny uznał wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w pozostałej części. Sąd zauważył, że skoro to Rada Miejska posiada kompetencje do określenia trybu postępowania w sprawach udzielenia pomocy, nie było przeszkód do takiego jego uregulowania przez tę Radę, z którego wynika, że komisję stypendialną powołuje Prezydent.

Sąd wyjaśnił, że wyłączenie w omawianym przypadku przepisów k.p.a. ma ten skutek, że również w zakresie upoważnienia dyrektora szkoły do złożenia wniosku o przyznanie stypendium nie znajduje zastosowania art. 61 § 1 k.p.a.

Z uwagi na odrębność postępowania w sprawach przyznawania stypendiów od przepisów k.p.a. Sąd uznał również za dopuszczalne ograniczenie składania wniosków wyłącznie do poczty tradycyjnej i biura podawczego urzędu miasta oraz wypłatę stypendiów wyłącznie na konto bankowe. Zwrócił przy tym uwagę, że owe ograniczenia nie naruszają zasady proporcjonalności.

Nadto, Sąd nie podzielił stanowiska Wojewody odnośnie do nieuprawnionego objęcia programem stypendialnym także „absolwentów szkół ponadpodstawowych kończących się maturą”, którzy nie są już „uczniami”. Zauważył bowiem, że art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie posługuje się pojęciem „ucznia” lecz „dzieci i młodzieży”, a do tej kategorii w jej językowej wykładni maturzyści niewątpliwie należą. W ocenie Sądu, nie można również pojęcia „ucznia” użytego w ust. 4 - w kontekście możliwości przyznania mu stypendium, rozumieć inaczej, jak tylko synonim „dzieci i młodzieży”, które w tym ustępie zostało użyte.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd zajął także stanowisko w kwestii braku w zaskarżonej uchwale informacji o przetwarzaniu danych osobowych, ich zakresie i administratorze danych. Wskazał, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, zatem jest aktem ogólnym i abstrakcyjnym obowiązującym na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Ma ona charakter normatywny w odniesieniu do zakresu spraw podlegających jej regulacji. Natomiast kwestia ochrony danych osobowych wynika z innych przepisów o charakterze powszechnym w skali kraju. Sąd uznał zatem, że zbędne było zamieszczanie informacji regulujących zagadnienie przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy nie są one jeszcze przetwarzane (bo do dnia złożenia wniosku o przyznanie stypendium Gmina żadnych danych osobowych nie przetwarza), a Gmina i tak będzie zobowiązana do dochowania wszelkich procedur i zasad przetwarzania danych, jakie ją obowiązują na mocy innych przepisów niezależnie od tego, czy stosowna regulacja znalazła się w uchwale czy też nie, dopiero w sytuacji, gdy konkretny uprawniony podmiot podejmie kroki w celu skorzystania z uprawnień przyznanych mu uchwałą. Dodatkowo Sąd zauważył, że w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie powiela się treści innych aktów prawnych, skoro regulują one materię zastrzeżoną do właściwości innych organów.

W Rzeczypospolitej z dnia 2 września 2019 r. na str. A 13 powołano się na powyższe orzeczenie.

**W wyroku z dnia 9 września 2019 r. sygn. akt III SA/GI 458/19 Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi wniesionej na uchwałę Rady Gminy wskazującą miejsce realizacji obowiązku szkolnego, podjętą m.in. na podstawie art. 205 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.).**

Zdaniem Sądu, z literalnego brzmienia w/w przepisu wprost wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wskazania uczniom oddziałów klasy VI szkoły podstawowej prowadzonej przez tę jednostkę, miejsca realizacji obowiązku szkolnego od klasy VII do VIII, w latach szkolnych 2017/2018 - 2022/2023. Wskazanie przez ustawodawcę w tej regulacji lat szkolnych 2017/2018 z użyciem myślnika i dalej lat 2022/2023 oznacza, że

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

począwszy od roku szkolnego 2017/2018 do roku szkolnego 2022/2023 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wskazać miejsce realizacji obowiązku szkolnego w innej publicznej szkole podstawowej o ile powstała ona z przekształcenia gimnazjum, prowadzonej przez tę jednostkę.

Sąd stwierdził, że wskazane w tym przepisie wymogi ustawowe zostały spełnione przez organ, a wydanie spornej uchwały w zakresie wskazania miejsca realizacji obowiązku szkolnego uczniom niektórych oddziałów klas VI szkoły podstawowej gminy w roku szkolnym 2019/2020 w innej szkole podstawowej w gminie (powstałej po przekształceniu gimnazjum) jest zgodne z prawem.

W ocenie Sądu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując zaskarżoną uchwałę zachował także wymogi prawa wynikające z konieczności przestrzegania sposobu konsultowania projektu aktu prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami.

Nadto, Sąd nie dopatrył się naruszeń w zakresie samego procesu podjęcia tej uchwały.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 48 Konstytucji, rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Prawo do nauki reguluje natomiast art. 70 Konstytucji, z którego wynika, że każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sąd zwrócił uwagę, że w powołanym przepisie podano także, iż sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa, gdzie w tym zakresie odpowiednimi ustawami są ustawa o systemie oświaty i prawo oświatowe. W żadnej z tych ustaw nie uregulowano i nie zastrzeżono prawa rodziców do wyboru lokalizacji szkoły – w znaczeniu położenia geograficznego. Jakkolwiek prawo oświatowe dopuszcza możliwość przyjęcia do klasy I publicznej szkoły podstawowej dziecka zamieszkałego poza obwodem tej szkoły, jeżeli dana publiczna szkoła podstawowa nadal dysponuje wolnymi miejscami i po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego (por. art. 130 i art. 133 ust. 2 p.oś.), jednak ta sytuacja nie dotyczy stanu faktycznego w rozpoznawanej sprawie.

### 2.3. Z ZAKRESU WYGAŚNIĘCIA MANDATU RADNEGO

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 493/19 istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy zasadnie organ uznał, że w dacie wyborów skarżący nie posiadał prawa wybieralności na obszarze gminy, gdyż w niej nie zamieszkiwał w rozumieniu prawa wyborczego i jego mandat wygasł z mocy prawa.**

Oddalając skargę wyrokiem z dnia 3 czerwca 2019 r. Sąd podkreślił, że ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 648, ze zm.) nie wiąże stałego zamieszkiwania z zameldowaniem dla potrzeb określenia praw wyborczych. O miejscu tym decydują natomiast dwie przesłanki faktyczne występujące łącznie: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości po oznaczonym adresem oraz zamiar stałego pobytu w tym miejscu. Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności, związanej z pracą oraz rodziną.

Nadto, Sąd zauważył, że w art. 28 k.c. wprowadzono zasadę, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości (najem mieszkania) nie stanowi o zamieszkaniu, lecz musi być powiązany z przebywaniem w danej miejscowości i to z takim przebywaniem, które ma cechy założenia tam ośrodka swoich interesów życiowych. O stałości pobytu danej osoby w konkretnej miejscowości decyduje zatem przede wszystkim takie przebywanie tej osoby, które spełnia wskazaną wyżej cechę - założenia tam ośrodka swoich interesów. O miejscu zamieszkania nie decydują jedynie kryteria administracyjne (fakt zameldowania), ale fakt przebywania tam określonej osoby oraz uczynienie z tego miejsca centrum życiowego, centrum osobistych interesów. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy i nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały. Z czynnością zameldowania nie wiąże się bowiem nabycie jakichkolwiek praw i obowiązków. Nie ma także znaczenia rozstrzygającego, w kontekście oceny posiadania prawa wyborczego, wpis do rejestru wyborców ani też miejsce opłacania podatków. W postępowaniu w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego można bowiem kwestię miejsca zamieszkania oceniać także za pomocą innych dowodów.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

O zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy okoliczności sprawy pozwolą przeciętnemu obserwatorowi na sformułowanie wniosku, że określona miejscowość jest aktualnie głównym miejscem, w którym skupia się działalność osoby fizycznej, w którym jest jej centrum życiowe.

Sąd podał również, że przepisy nie określają żadnego terminu, którego upływ jest konieczny do uzyskania statusu mieszkańca ani też wpływu na ustalenie miejsca zamieszkiwania nie mają plany życiowe obywatela, gdyż pojęcie „zamieszkiwanie” musi być oceniane w kategoriach konkretnych wyborów i oceny czynnego oraz biernego prawa wyborczego danej osoby.

Kierując się wykładnią celowościową Sąd wskazał na potrzebę utożsamiania pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkującej” na obszarze tej gminy i mającej wolę takiego zamieszkiwania. Jednocześnie odwołał się do poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 530/13, w którym stwierdzono, że „ustalenie faktu stałego zamieszkania dla potrzeb określenia kto posiada czynne i bierne prawo wyborcze powinno mieć z jednej strony na względzie ułatwienie obywatelom dostępu do udziału w wyborach, z drugiej zaś strony nie może być jednak przyzwoleniem na nadużywanie tego prawa. Z tego powodu dla oceny stałego miejsca pobytu nie należy kierować się wyłącznie oświadczeniami osoby zainteresowanej, wizją mieszkania ujawniającą jego rzeczy osobiste, konieczne jest bowiem uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości”.

Dodatkowo Sąd zwrócił uwagę, że miejsce zameldowania powinno pokrywać się z miejscem zamieszkania, ale nie musi, a fakt najmowania przez osobę fizyczną lokalu mieszkalnego, czy też innej nieruchomości na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego nie ma znaczenia dla ustalenia faktycznego miejsca zamieszkiwania. Tego znaczenia nie ma również płacenie podatków czy rejestracja samochodu.

Komplementarnie wskazać należy, że powyższa sprawa budziła zainteresowanie mediów: TV Silesia oraz Dziennika Zachodniego.

**Z kolei w sprawie o sygn. akt III SA/GI 546/19 Sąd dokonał kontroli uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego z powodu naruszenia zakazu łączenia tego mandatu z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego.**

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. Sąd stwierdził, że nie może budzić wątpliwości, iż wypełnienie przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy powoduje określony prawnie skutek w postaci wygaśnięcia mandatu.

Sąd zauważył, że prawodawca nie pozostawił uznaniu organu możliwości wygaszenia lub nie wygaszenia mandatu radnego przy ziszczeniu się przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat. Działanie organu ma charakter obligatoryjny - w sytuacji niezaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W przeciwnym razie mogłoby dochodzić do nadużyć i działania *contra legem*.

Sąd wskazał, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie zakazu, o którym stanowi art. 24f ust. 1 u.s.g., wymaga bezspornego ustalenia i rozważenia okoliczności dotyczących naruszenia tego zakazu, z uwagi na cel jego wprowadzenia, którym jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych korzyści. Zatem nie jakiegokolwiek wykorzystanie mienia komunalnego stanowi wyczerpanie tej przesłanki, a tylko takie, które odpowiada warunkom określonym tym przepisem, czyli: na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.

Uznając za ową działalność prowadzenie gospodarstwa rolnego, Sąd odwołał się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 1 /07 oraz aprobowanych ją wyroków tego Sądu: z dnia 6 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 2746/14, z dnia 18 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 2759/15, z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 102/17 oraz z dnia 26 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2059/17.

Sąd również zwrócił uwagę na cel art. 24f ust. 1 u.s.g., którym jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia

własnych korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Wykluczone powinny być zatem sytuacje, w których radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego i podejmującego decyzje dotyczące m.in. zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie, bliskich lub innych podmiotów rozporządzenie tym mieniem, tj. korzystniejsze niż zasady na jakich z mienia komunalnego korzystają podmioty nieposiadające statusu radnego. Ustanawiając zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego ustawodawca chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Wypełnienie dyspozycji tego przepisu nie jest uzależnione od tego, czy z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności radny uzyskuje dochód czy inne korzyści.

Sąd jednakże podkreślił, że zakaz ten dotyczy także sytuacji, gdy radny korzyści nie osiągnął, bowiem dla interpretacji art. 24f ust. 1 i 2 u.s.g. rozstrzygający jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to wykorzystywanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego. Ustawodawca powiązał bowiem ów zakaz z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, a nie z uzyskiwaniem dochodów, czy też zysków z mienia komunalnego. Sąd wskazał, że choć każda działalność gospodarcza, w tym związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego ukierunkowana jest na osiągnięcie zysków, to jednocześnie może zaistnieć sytuacja, w której zyski te (dochody) nie są osiąganane.

#### 2.4. Z ZAKRESU PRAWA O RUCHU DROGOWYM

**Na skutek skarg wniesionych przez Prokuratorów, w Sądzie rozpoznanych zostało 14 spraw, których przedmiot stanowiły uchwały dotyczące ustalenia wysokości opłat związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem.** Sąd w 11 sprawach stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał w całości, przy czym w 3 z tych spraw, sędzia orzekający w składzie zgłosił zdanie odrębne do wydanego wyroku. W 2 sprawach stwierdzono nieważność jedynie § 2 zaskarżonej uchwały, a w 1 sprawie skarga Prokuratora

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

została oddalona. W sprawach o sygn. akt II SA/GI 696/18, II SA/GI 79018 i II SA/GI 385/18 wyroki wydane zostały jeszcze w 2018 r. Pozostałe 11 spraw (sygn. akt II SA/GI 798/18, II SA/GI 826/18, II SA/GI 827/18, II SA/GI 835/18, II SA/GI 835/18, II SA/GI 882/18, II SA/GI 924/18, II SA/GI 955/18, II SA/GI 1026/18, II SA/GI 980/18, II SA/GI 934/18) rozpoznano w I kwartale 2019 r.

W wyrokach wskazano, że prawidłowa realizacja przez radę powiatu delegacji wynikającej z art. 130a ust. 6 p.r.d. powinna być poprzedzona szczegółową kalkulacją pozwalającą na dokonanie przez radnych, a następnie organ nadzoru lub sąd administracyjny, miarodajnej oceny, czy wysokość stawek została ustalona z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, które są ponoszone przez powiat.

Z tym poglądem nie zgodził się sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski i zgłosił zdanie odrębne w sprawach o sygn. akt II SA/GI 826/18, II SA/GI 1026/18 oraz II SA/GI 924/18. W ocenie tego sędziego, nieuzasadnione jest żądanie od jednostki samorządowej przedstawienia dokładnej kalkulacji kosztów realizacji zadania, o którym mowa w art. 130a p.r.d. przed podjęciem uchwały. Sędzia zwrócił uwagę, że jedynym wyznacznikiem mogą być tu dane z lat ubiegłych, przy czym nie muszą one wcale być adekwatne do roku kolejnego. Pewne (w pewnym zakresie) mogą być co najwyżej stawki opłat za holowanie i przechowywanie. Ale realizacja powyższego zadania to również inne koszty, które można określić jako stałe. Zmienna jest jednak ilość pojazdów usuwanych z dróg i następnie przechowywanych. To zaś wpłynie w sposób istotny na wspomniane koszty stałe (ze względu np. na zmniejszoną ilość pojazdów usuniętych wpływy w tym zakresie ulegną zmniejszeniu a koszty „stałe” pozostaną niezmiennione).

Komplementarnie podać należy, że w części z przywołanych orzeczeń Sąd zajął stanowisko, zgodnie z którym nie ma podstawy prawnej do określenia opłat z tytułu przechowywania pojazdów za każdą rozpoczętą dobę. Sąd wskazał, że w art. 130a ust. 6 p.r.d. ustawodawca upoważnił organ do określenia opłaty za każdą dobę przechowywania. Natomiast w uprawnieniach organu nie mieści się możliwość modyfikacji, czy doprecyzowania pojęcia „każda doba”, użytego w ustawie, poprzez określenie, czy chodzi o dobę rozpoczętą czy pełną. Podejmując uchwałę rada powinna posłużyć się terminologią ustawową. Dokonując zestawienia treści art. 130a ust. 6 oraz ust. 2a zd. 2 p.r.d. Sąd doszedł

również do wniosku, że określenie kosztów może dotyczyć wyłącznie przypadku, jeżeli nastąpiło już wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu. Zatem jedynie w takim wypadku rada władna jest do podjęcia uchwały, określającej wysokość tych kosztów. Wskazano na niedopuszczalne przekroczenie delegacji ustawowej poprzez ustalenie wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia lub w trakcie jego usuwania ustała przyczyna usunięcia.

Natomiast w sprawie o sygn. akt II SA/GI 934/18 Sąd oddalił skargę Prokuratora, argumentując, że skarżący dopiero na rozprawie podniósł zarzut dotyczący nieważności całej uchwały, a zatem Rada Miasta nie miała możliwości wykazania, że dysponowała wymaganą kalkulacją kosztów przed podjęciem uchwały.

**W III kwartale 2019 r. Sąd wydał kolejne 6 orzeczeń, których przedmiotem były uchwały dotyczące ustalenia wysokości opłat związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem.**

W sprawach o sygn. akt II SA/GI 351/19, II SA/GI 690/19 oraz II SA/GI 793/19, Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonych uchwał w całości podtrzymał zaprezentowane na wstępie stanowisko odnośnie do konieczności przeprowadzenia kalkulacji rzeczywistych kosztów związanych z realizacją w/w zadań.

Natomiast w sprawie o sygn. akt II SA/GI 689/19 stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały jedynie w części, Sąd wskazał na wspomniane już wyżej, przekroczenie delegacji ustawowej przez organ gminy poprzez modyfikację użytego w ustawie pojęcia „każda doba” w ten sposób, że organ ten ustalił opłaty „za usunięcie i przechowywanie pojazdów za każdą rozpoczętą dobę”. Sąd podkreślił, że są to różne pojęcia i mają istotne znaczenie dla sposobu naliczenia opłaty.

W sprawach o sygn. akt II SA/GI 688/19 i II SA/GI 679/19 wyrażone zostało stanowisko analogiczne jak w zdaniu odrębnym zgłoszonym we wskazanych sprawach o sygn. akt II SA/GI 826/18, II SA/GI 1026/18 oraz II SA/GI 924/18.

Nadmienić wymaga, że powyższa problematyka była przedmiotem zainteresowania mediów: TV Silesia i TVN 24.

## 2.5. Z ZAKRESU GMINNYCH ORAZ METROPOLITALNYCH REGULARNYCH PRZEWOZÓW OSÓB

**Problematyka związana z kompetencją Zgromadzenia Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii (dalej zwanego: Zgromadzeniem G.Z.M.) do podejmowania uchwał dotyczących gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewóz osób, była przedmiotem orzeczeń wydanych przez Sąd w sprawach o sygn. akt III SA/GI 226/19 oraz II SA/GI 204/19.**

W pierwszej z powyższych spraw Sąd w wyroku z dnia 13 maja 2019 r. wskazał na brak upoważnienia dla Zgromadzenia G.Z.M. do wydania uchwały na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1983, dalej zwanej Prawem przewozowym). Sąd zauważył, że ten przepis zawiera zamknięty katalog podmiotów uprawnionych przez ustawodawcę do określenia sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych i opłaty manipulacyjnej w gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewozach osób, stanowiąc, że w odniesieniu do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego regularnego przewozu osób przepisy określają odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa, a w mieście stołecznym Warszawie - Rada miasta stołecznego Warszawy.

Sąd wskazał, że ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą, w konkretnym zakresie, jednoznacznie wymienionym w niej podmiotom. Natomiast Zgromadzenie G.Z.M. nie jest objęte regulacją przepisu art. 34a ust. 2 Prawa przewozowego, na które samo wskazało w podstawie prawnej spornej uchwały.

Powołując się na art. 2 i 7 Konstytucji, Sąd podał, że Zgromadzenie G.Z.M. jako organ stanowiący związku metropolitalnego jest związany przepisami ustaw oraz innymi powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi, zatem podejmowanie przez ten podmiot jakichkolwiek działań uchwałodawczych musi mieć zakotwiczenie w konkretnej podstawie prawnej.

Sąd wyjaśnił, że powoływane w podstawie prawnej wydawanego aktu przepisy powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki

sposób, aby przyjęte w oparciu o nią regulacje uzupełniały wydawane przez te podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, bowiem podmiot wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Nadto, Sąd zauważył, że ani po jego stronie ani po stronie organu nadzoru nie leży obowiązek badania faktycznego umocowania podmiotu do stanowienia prawa, poszukiwania innych regulacji prawnych, porozumień czy uchwał, jeśli powoływana w ustanowionym akcie podstawa prawna nie zawiera stosownego umocowania do działania danego podmiotu.

**Odmienne stanowisko Sąd zajął natomiast w sprawie o sygn. akt II SA/GI 204/19. W wyroku z dnia 27 maja 2019 r. Sąd poszukiwał kompetencji Zgromadzenia G.Z.M. do podejmowania przepisów porządkowych (aktów prawa miejscowego) odnoszących się do gminnych oraz metropolitalnych regularnych przewozów osób.**

Na wstępie Sąd dokonał podziału materii w tym przedmiocie na zasady porządkowe: obowiązujące w gminnych regularnych przewozach osób oraz obowiązujące w metropolitalnych regularnych przewozach osób.

W ramach pierwszej z w/w grup przepisów porządkowych Sąd zauważył, że po pierwsze - związek metropolitalny może przejąć od gmin należące do nich zadanie publiczne w oparciu o porozumienie; po drugie - może przejąć zadanie publiczne do dalszego wspólnego wykonywania od związku międzygminnego, w innym trybie niż porozumienie, przy czym w tym przypadku przejmuje także prawa i obowiązki związane z wykonywaniem tego zadania.

Zdaniem Sądu, podobnie jak w tym drugim przypadku, także przejęcie zadania publicznego na podstawie porozumienia wiązać się będzie z przejęciem odpowiednich praw i obowiązków gmin, towarzyszących temu zadaniu. Przepis art. 14 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 730 – dalej zwanej ustawą o związku metropolitalnym) przewiduje, iż w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 12 ustawy o związku metropolitalnym, związek metropolitalny może zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

jednostek samorządu terytorialnego oraz z organami administracji rządowej. Do tych porozumień, stosuje się odpowiednio przepisy u.s.g. Gminy, jak stanowi art. 74 ust. 1 u.s.g. mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Natomiast gmina, wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2 u.s.g.). Zastosowanie przepisu zawartego w art. 74 ust. 1 u.s.g. do porozumień zawieranych przez związek metropolitalny z gminami w celu wykonywania przez niego zadań publicznych, prowadzi do wniosku, zgodnie z którym związek w wyniku zawieranego porozumienia przenoszącego zadanie publiczne przejmuje także prawa i obowiązki gminy związane z powierzonym mu zadaniem.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Sąd stwierdził, że przeniesienie zadania z zakresu publicznego transportu drogowego, tak przez gminy, w wyniku zawartych porozumień, jak i przez związki międzygminne, w wyniku czynności określonych w art. 13 ust. 1 pkt. 3 ustawy o związku metropolitalnym, skutkowało przejściem na rzecz związku, z mocy prawa, praw i obowiązków gmin związanych z przekazanym mu zadaniem. Jednocześnie Sąd stwierdził, że w ramach tych przejmowanych praw mieści się uprawnienie do podejmowania przepisów porządkowych, o których mowa w art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego.

Następnie Sąd przeszedł do oceny kompetencji Zgromadzenia G.Z.M. do podejmowania przepisów porządkowych (aktów prawa miejscowego) odnoszących się do metropolitalnych regularnych przewozów osób.

Nawiązując do postanowień art. 15 ust. 5 i 6, a także po części ust. 4 i 4a Prawa przewozowego, Sąd zauważył, że kompetencja prawotwórcza do wydawania przepisów porządkowych została przypisana, zgodnie z obowiązującymi zasadami, organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Jest to związane z tym, że gmina, powiat i województwo samorządowe są organizatorami publicznego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym - t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm., dalej zwanej ustawą o publicznym transporcie zbiorowym). Organizatorem takim jest także związek metropolitalny na linii

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich oraz w przypadku, kiedy powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy o publicznym transporcie zbiorowym). Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie wiążą jednak wprost uprawnień organizatora z prawem do podejmowania przepisów porządkowych.

Zdaniem Sądu, kompetencje do wydawania przepisów porządkowych są jednak ściśle związane z podmiotami, które wykonują zadania z zakresu transportu zbiorowego. W podobnej sytuacji jest metropolia, która - jak wynika z art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o związku metropolitalnym - wykonuje zadanie publiczne w zakresie „metropolitalnych przewozów pasażerskich”. Sąd podkreślił, że pozycja prawna metropolii jest inna, aniżeli związku międzygminnego, który może przejmować od gmin wchodzących w jego skład, zadanie z zakresu transportu zbiorowego. Mimo przekazania zadanie to pozostaje dalej zadaniem własnym tychże gmin, natomiast związek międzygminny stanowi prawno-organizacyjną formę wykonywania obowiązków i uprawnień wiążących się z realizacją zadania. Metropolia, stanowiąca obligatoryjny związek gmin, jest samodzielnym podmiotem prawa publicznego, wykonującym, podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, określone zadania publiczne, mające charakter zadań własnych. Patrząc z tego punktu widzenia, w ocenie Sądu, nie ma różnicy między jednostkami samorządu terytorialnego wyposażonymi w zadanie własne z zakresu transportu drogowego, a metropolią wyposażoną przez ustawodawcę w takie samo zadanie. Według Sądu, nie budzi także wątpliwości, że obowiązujące przepisy prawa administracyjnego nie dają możliwości przejmowania związanych z tym zadaniem kompetencji do podejmowania przepisów porządkowych w drodze porozumień, skoro inne podmioty kompetencji takich nie posiadają. A więc inaczej niż w przypadku gminnych przewozów pasażerskich.

Sąd zwrócił uwagę, że wykonywanie zadań publicznych wymaga wyposażenia podmiotów, które je realizują, m.in. w odpowiednie instrumenty prawne, wobec tego nie było zamiarem ustawodawcy pozbawienie metropolii możliwości korzystania z jednego z najistotniejszych instrumentów prawnych,

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

służących do realizacji zadania w postaci metropolitalnych przewozów pasażerskich, a ustawodawca jedynie przez przeoczenie nie dokonał stosownych zmian w art. 15 Prawa przewozowego.

W konsekwencji, zdaniem Sądu, jest możliwe (a nawet konieczne) wypełnienie tej luki prawnej poprzez zastosowanie analogii. Sąd biorąc zatem pod uwagę, że kompetencja do wydawania przepisów porządkowych w odniesieniu do regularnego przewozu osób jest przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w Prawie przewozowym) i wiąże się z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, to wypełnienie powyższej luki prawnej powinno polegać na przyjęciu, iż zgromadzenie związku metropolitalnego, jako stanowiący organ związku metropolitalnego, określa przepisy porządkowe w odniesieniu do metropolitalnego regularnego przewozu osób.

Sąd przedstawił dodatkowe argumenty przemawiające na rzecz takiego stanowiska. Wskazał, że zaakceptowanie możliwości przejmowania przez Zgromadzenie G.Z.M. uprawnień prawotwórczych na podstawie porozumień zawieranych z gminami i związkami międzygminnymi, a jednocześnie uznanie, że związek metropolitalny wykonujący własne zadanie publiczne w tym zakresie kompetencji takich nie uzyskuje, kłóciłoby się z podstawowymi zasadami logiki. Po drugie, Sąd zauważył, że doktryna prawa administracyjnego (także orzecznictwo sądowe) bardzo ostrożnie dopuszcza możliwość wypełniania luk w prawie przy użyciu analogii (*analogii legis* w tym przypadku). Przyjmuje się w szczególności, że zastosowanie analogii nie może prowadzić do ograniczenia praw i wolności jednostki, ani też do nakładania na nią obowiązków (por. m.in. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 44; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 12 i 16; W. Jakimowicz, *Zagadnienia ogólne, t. 1 Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego*, Warszawa 2017, s. 616 i nast.). Takie niebezpieczeństwa w tej sytuacji, zdaniem Sądu, nie zachodzą, skoro nie prowadzi do wykreowania nowej kompetencji prawotwórczej. Taka kompetencja, jest już bowiem przewidziana w Prawie przewozowym.

2.6. Z ZAKRESU WYNAGRODZENIA PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 448/19 przedmiotem kontroli Sądu było rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady miasta w sprawie ustalenia wynagrodzenia prezydenta miasta.**

W wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r. Sąd wskazał, że istotę sporu w rozpatrywanej sprawie stanowi wysokość wynagrodzenia zasadniczego prezydenta miasta ustalona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936, ze zm.), Tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret 2, a pominięta w spornej uchwale. Wyjaśnił, że do dnia 30 czerwca 2018 r. wynagrodzenie zasadnicze prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców było określone w kwotach 4.800 zł – 6.200 zł, zaś od dnia 1 lipca 2018 r. określono je w kwotach 3.800 zł - 5.000 zł.

Następnie, przywołując treść art. 37 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 – dalej zwanej ustawą o pracownikach samorządowych), Sąd stwierdził, że przyjęte w ust. 1 pkt 4 tego przepisu określenie „warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych” należy rozumieć szeroko, jako upoważnienie do wyznaczania warunków wynagradzania, zaś jedynie dla dodatku funkcyjnego wskazano maksymalny poziom.

Sąd nie podzielił poglądu strony skarżącej, zgodnie z którym powyższy przepis nie zawiera delegacji ustawowej do określenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru. Podkreślił, że w ust. 1, w punktach 3, 4 i 5, określono kwestie wynagrodzenia różnych grup pracowników samorządowych, a ze względu na ich pozycję w organach władzy samorządowej rozróżnienie to jest usprawiedliwione.

Akceptacji Sądu nie znalazło również stanowisko wskazujące na powinność ograniczenia się przez Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania, pozostawiając pracodawcy samorządowemu szerokie możliwości ich kształtowania. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że rozporządzenie oraz towarzyszące mu załączniki, określają każdorazowo w widełkach wynagrodzenie zasadnicze prezydenta miasta na

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców, pozwalając organom gminy na ukształtowanie tegoż wynagrodzenia stosownie do zakresu obowiązków i kompetencji.

W świetle powyższego Sąd przyznał rację organowi nadzoru, wskazując, że przekroczenie przez Radę Gminy kompetencji, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowi jego istotne naruszenie, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności powołanej na wstępie uchwały.

**W kwestii zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego z wyboru Sąd wypowiedział się również w wyroku wydanym w dniu 2 września 2019 r. w sprawie o sygn. akt III SA/GI 658/19.**

W orzeczeniu tym Sąd wskazał m.in., że o ile kwestia wynagrodzenia takiego pracownika nie została samodzielnie uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych, to jednakże przepisy tej ustawy mocą jej art. 37 ust. 1 zawierają upoważnienie ustawowe do określenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia m.in. warunków i sposobu wynagradzania pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego (tak art. 37 ust. 1 pkt 4). W art. 4 ust. 1 pkt 1c ustanowiono, że pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Sąd zauważył, że unormowanie art. 37 ust. 1 ustawie o pracownikach samorządowych, wyraźnie wskazuje upoważnienie do określania zasad wynagradzania pracowników samorządowych do kompetencji Rady Ministrów, a nie organów gminy. Tym samym rada gminy nie może, w ocenie Sądu, ustanawiać innych, szczególnych zasad wynagradzania pracowników gminy, aniżeli wynikające z powołanych powszechnie obowiązujących przepisów.

### 2.7. Z ZAKRESU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI

**Wyrokiem z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1113/18 Sąd stwierdził wydanie z naruszeniem prawa uchwały w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazując, że brak wyczerpującego uzasadnienia tej**

**uchwały, nie stanowi nieistotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g.**

W powyższym zakresie Sąd wskazał, że chociaż żaden przepis u.s.g. nie wprowadza obowiązku uzasadniania uchwał i projektów uchwał, to jednak taki obowiązek istnieje. Jest on zawarty w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. - załącznik w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią § 131 ust. 1 załącznika - do projektu dołącza się uzasadnienie. Obowiązek ten dotyczy także aktów prawa miejscowego, co wynika z odpowiedniego odesłania do § 131, zawartego w § 143 załącznika do rozporządzenia.

Sąd wyjaśnił, że w analizowanym przypadku uzasadnienie projektu uchwały zostało sporządzone, tyle tylko, że nie zawarto w nim wyczerpującego odniesienia do ustawowych kryteriów ustalania wysokości stawek opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. W uzasadnieniu powołano się nawet na zdecydowanie najważniejszą okoliczność wpływającą na podwyższenie stawek (koszt przetargu), ale zabrakło dalej idących kalkulacji. Nie wskazano w nim konkretnej kwoty, którą gmina była zmuszona wydać na realizację przetargu oraz nie powołano pozostałych okoliczności determinujących wysokość uchwalonych stawek (przede wszystkim ilości mieszkańców i miesięcznego kosztu wszystkich wydatków na obsługę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Te dane powinny znaleźć się w uzasadnieniu projektu uchwały, tak aby bez cienia wątpliwości można było ustalić, że były brane pod uwagę przy uchwalaniu stawek. Zaistniała sytuacja kreuje w tej mierze wątpliwości, tym bardziej, że okoliczności wskazane w art. 6k ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 250, ze zm.) nie zostały opisane w protokole z posiedzenia komisji ani w protokole z sesji Rady Gminy. Na etapie sporządzania skargi one istniały i dopiero stanowisko organu w odpowiedzi na skargę pozwoliło na ich wyeliminowanie (w wystarczającym stopniu). Sąd stwierdził bowiem, że protokoły posiedzenia komisji w dniu 26 stycznia 2017 r. oraz sesji Rady Gminy w dniu 30 stycznia 2017 r., ale także okoliczności wynikające z odpowiedzi na skargę i oświadczeń stron w toku rozprawy, świadczą, że organ podejmując zaskarżoną

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

uchwałę miał na uwadze dane, które wyczerpują ustawowe kryteria określenia wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Sąd zwrócił uwagę, że miarodajne pod względem dowodowym, może być nie tylko uzasadnienie uchwały, a jego niedostatki nie są wystarczające do uznania, że Rada Gminy, podejmując uchwałę w omawianej materii, pominęła kryteria ustawowe w stopniu uzasadniającym jej unieważnienie.

Zdaniem Sądu kluczowa w tej mierze jest świadomość radnych, czyli ich wiedza, jakie konkretnie okoliczności leżą u podłoża podjęcia uchwały, w tym przypadku uchwały podwyższającej (o jeden lub dwa złote) stawki opłaty, w stosunku do uchwały poprzedniej, podjętej w 2015 r. Z punktu widzenia prawa materialnego nie jest istotne, czy radni podejmując uchwałę określającą wysokość stawek opłaty, wiedzę o kryteriach determinujących tę wysokość, czerpią z uzasadnienia projektu uchwały, oświadczeń, czy dokumentów rozdysponowanych w toku posiedzenia komisji, na sesji Rady Gminy, czy z jakichkolwiek innych źródeł. Tę wiedzę mogą czerpać z innego spotkania, w tym z Wójtem, czy nawet z komunikatów umieszczonych na tablicy ogłoszeń, czy na stronach internetowych, na których umieszczony jest Biuletyn Informacji Publicznej gminy, itp.

### **ROZDZIAŁ 3**

#### **ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PRAWA BUDOWLANEGO**

**W wyroku z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/GI 954/18 Sąd zajął się kwestią kwalifikacji prawnej zrealizowanych przez skarżącego robót budowlanych w kontekście nałożonej na niego opłaty legalizacyjnej. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, że roboty te polegały na budowie oranżerii (ogrodu zimowego) podlegającej wymogowi zgłoszenia, a w przypadku samowolnej ich realizacji możliwe było wdrożenie trybu z art. 49b p.b.**

Sąd zauważył, że mimo braku ustawowej definicji „oranżerii (ogrodu zimowego)” oraz podstaw prawnych do przyjęcia, że chodzi o obiekt wolnostojący, to obiekt ten musi być konstrukcyjnie odrębny od innych obiektów, aby jego rozbiórka nie naruszała konstrukcji obiektu połączonego.

W wyroku podano, że w potocznym rozumieniu „oranżeria” to konstrukcja przeszklona, przeznaczona na uprawy roślin, a nie na cele mieszkalne.

Sąd stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie powiększenie i zabudowa balkonu nie miały na celu realizacji samodzielnego obiektu, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 p.b., lecz doprowadziły do zwiększenia kubatury budynku, gdyż jego całość stanowi jednolitą konstrukcję i nie da się oddzielić zakresu samowolnie zrealizowanych robót jako samodzielnego obiektu budowlanego.

Wyrok ten był podstawą artykułu, który ukazał się w Rzeczpospolitej z dnia 9 kwietnia 2019 r., str. A 15.

**W wyroku z dnia 10 maja 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/GI 4/19, Sąd rozważał zasadność umorzenia postępowania administracyjnego dotyczącego legalności budynku mieszkalnego jednorodzinnego istniejącego przed rozbudową, powstałego przedziale lat 1996 - 2002/2003.**

Sąd stwierdził, że orzekające w sprawie organy naruszyły przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, 8 § 1, art. 12 § 1, art. 77 § 1 oraz 80 k.p.a. Zwrócił uwagę, że w świetle art. 63 p.b. właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać

przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60 p.b., oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Zdaniem Sądu, skoro ustalono wzniesienie obiektu po dniu 1 stycznia 1995 r. to regulacja ta obowiązywała właścicieli i w konsekwencji organy powinny mieć to na uwadze.

Dalej Sąd poniósł, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą, określone w art. 60 p.b., a także dokumenty odnoszące się do robót budowlanych wykonanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Nie jest więc tak, że przepisy p.b. przewidują domniemanie legalności istniejącego obiektu. Przeciwnie, właściciel lub zarządca nieruchomości, na terenie której zlokalizowany jest obiekt budowlany, ma obowiązek przedstawić na żądanie organu nadzoru budowlanego dokumentację potwierdzającą legalne powstanie obiektu.

Przedmiotowa sprawa była przedmiotem zainteresowania Telewizji Polskiej – redakcji programu „Sprawa dla reportera”.

**Wydany w dniu 28 października 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/GI 677/19 wyrok dotyczył realizacji instalacji wewnątrz istniejącego obiektu budowlanego (wieży kościoła).** Zamontowane tam zostały przewody, urządzenia sterujące oraz anteny nadawcze GSM. Organy nadzoru budowlanego (a następnie Sąd) uznały, że powyższa instalacja stanowi odrębną od istniejącej wieży budowlę, na instalację której należało uzyskać pozwolenie na budowę.

Zdaniem Sądu w sprawie nie mógł znaleźć zastosowania art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. i związany z tym przepisem art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) p.b. Sąd argumentował, że pojęcie instalacji nie zostało zdefiniowane w Prawie budowlanym wśród prac określających roboty budowlane (art. 3 pkt 7 p.b.). Ustawodawca posługuje się nim, tworząc katalog robót budowlanych zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 2 pkt 6, 14, 15 p.b.). W odniesieniu do części z nich (pkt 14, 15 przywołanego przepisu), wskazano wyraźnie, iż roboty polegające na instalowaniu wykonywane są na obiektach budowlanych. To doprecyzowanie, szczególnie w odniesieniu do instalowania urządzeń (pkt 15) nakazuje przyjąć, iż analizowany zwrot dotyczy robót

budowlanych wykonywanych na istniejących już obiektach, które służą za nośnik do owej instalacji urządzeń i na których mają one być zamontowane.

Sąd zauważył, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie można uznać, że chodziło tylko i wyłącznie o instalowanie anten sektorowych na istniejącym obiekcie, bowiem już w 2008 r. zakres wykonanych robót był szerszy i powstał obiekt budowlany stanowiący odrębną całość. W szczególności nie może być mowy o samym instalowaniu urządzeń, skoro zachodziła konieczność prowadzenia innych prac, związanych m. in. z przeciąganiem okablowania anten oraz jego przyłączaniem do urządzeń zlokalizowanych u podnóża wieży. Sąd wskazał, że zarówno budowa, jak i późniejsza rozbudowa tego rodzaju odrębnego obiektu budowlanego nie była zwolniona z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie zostały one zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia w żadnym z przepisów art. 29 - 31 p.b.

Z tym poglądem nie zgodził się sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski i zgłosił zdanie odrębne, w którym podał, że przedmiotowa instalacja nie posiada samodzielnego bytu technicznego. Jest umocowana wewnątrz istniejącego budynku. Bez tego ostatniego nie mogłaby nie tylko funkcjonować, ale i istnieć. Zdaniem tego sędziego roboty inwestora polegały na przymocowaniu przewodów, urządzeń sterujących (w postaci niewielkich skrzynek) oraz samych anten do wewnętrznych ścian wieży kościoła, a w ich wyniku nie doszło do żadnych zmian parametrów zewnętrznych obiektu.

Nadto, sędzia zgłaszający zdanie odrębne zwrócił uwagę na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym w przypadku robót budowlanych polegających na wykonaniu masztu z antenami konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Podkreślił przy tym, że rozpoznawana sprawa jest zupełnie odmienna. Nie wykonano bowiem żadnego masztu z antenami a wszelkie roboty były wykonywane wewnątrz istniejącego budynku. Wskazał również na wątpliwości związane z koncepcją przyjętą przez Sąd, dopuszczając istnienie w budynku dodatkowej budowli, związanej z nim ściśle fizycznie i od niego zupełnie zależnej, stanowiącej jednak „odrębny byt budowlany”. W ocenie tego sędziego, zabieg taki jest zupełnie nieuzasadniony, gdyż „odrębna budowla” jest związana z budynkiem (zależna od niego) i jako taka dzieli jego los. Sędzia za konieczne uznał także ustosunkowanie się do treści art. 29 ust. 1 pkt 27 p.b.,

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

który nie wskazuje, o jakie instalacje telekomunikacyjne chodzi. Powołując się na obecne brzmienie art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. sędzia ten stwierdził, że zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na instalowanie całych stacji bazowych GSM (całości techniczno-użytkowej) na obiektach budowlanych powoduje, że tym bardziej pozwolenie to nie będzie wymagane na instalowanie tych urządzeń wewnątrz budynków.

## ROZDZIAŁ 4

### ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POMOCY SPOŁECZNEJ

**W wyroku z dnia 31 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/GI 559/19 Sąd udzielił odpowiedzi na pytanie, czy skarżącej, jako osobie sprawującej bieżącą pieczę nad wnukiem na mocy orzeczenia sądowego, przysługuje świadczenie, o jakim mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1061, ze zm. – dalej zwanego rozporządzeniem „Dobry start”).**

Sąd wskazał, że charakter i cel tego świadczenia powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu praw do niego. Świadczenie to służy zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Skierowane jest zaś do podmiotów, które opiekę nad dzieckiem sprawują, czyli co do zasady, do rodziców.

Sąd zwrócił uwagę, że wyznaczając w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia „Dobry start”, krąg podmiotów uprawnionych do omawianego świadczenia prawodawca nie przewidział sytuacji, w których dziecko zostało umieszczone na mocy orzeczenia sądowego w pieczy bieżącej i faktyczna opieka nad dzieckiem jest sprawowana, jednak wniosek o przysposobienie nie został złożony. Taka zaś sytuacja zaszła w rozpoznawanej sprawie, gdyż skarżąca sprawując pieczę bieżącą wypełniała wszelkie obowiązki związane z wychowaniem i utrzymaniem dziecka w zastępstwie jego rodziców. Jednak ze względu na to, że nie wystąpiła z wnioskiem o przysposobienie, to na gruncie art. 3 pkt 14 rozporządzenia „Dobry start” nie może być uznana za osobę sprawującą faktyczną opiekę nad dzieckiem. Tym samym pozbawiono opiekuna, sprawującego pieczę bieżącą, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie, mimo że obowiązek zaspokajania potrzeb dziecka wynika z orzeczenia sądowego.

W świetle tych rozważań Sąd uznał, że przepisy rozporządzenia „Dobry start” w sposób niedostateczny chronią nie tylko prawa jednostki, jaką jest rzeczywisty opiekun dziecka, sprawujący nad nim na mocy rozstrzygnięcia sądu

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

bieżącą pieczę, ale przede wszystkim nie chronią praw dzieci, na rzecz których świadczenie jest przewidziane, prowadząc do nierównego traktowania dzieci.

Sąd, poszukując właściwej ochrony interesów dzieci, a przy tym i ich opiekuna sprawującego pieczę bieżącą, odniósł się bezpośrednio do zasad określonych w art. 72 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 20 i art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., a ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską dnia 30 kwietnia 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. poz. 526).

Sąd podzielił stanowisko zaprezentowane w wyroku WSA w Łodzi z dnia 22 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 96/19, zgodnie z którym skoro Państwo systemowo wspiera rodziny w wychowywaniu i utrzymaniu dzieci, to również osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której Państwo (mocą orzeczenia sądowego) powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo do skutecznego domagania się od Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka na takich samych zasadach jak rodzice wychowujący własne dzieci. Zgodnie bowiem z Konwencją o Prawach Dziecka, formą sprawowania bieżącej pieczy nad dzieckiem, nad którym nie sprawują pieczy jego rodzice, jest tzw. piecza alternatywna wobec rodzicielskiej, a Państwo, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym, powinno zapewnić takiemu dziecku opiekę zastępczą.

Sąd zauważył, że w konkretnej sprawie podlegającej kognicji sądu administracyjnego ten sąd ma zatem nie tylko prawo, ale także obowiązek wykładni zastosowanego przepisu prawnego z uwzględnieniem przepisów Konstytucji, z konsekwencjami rzutującymi na sposób rozstrzygnięcia tej sprawy. Ograniczenia w dostępności do świadczenia wynikające z § 4 w zw. z § 3 pkt 3 rozporządzenia „Dobry start” dla osoby sprawującej pieczę bieżącą nad dzieckiem na mocy prawomocnego orzeczenia sądu rodzinnego nie tylko godzą w interes dziecka, chroniony ustawą zasadniczą i umową międzynarodową, ale i pozwalają na uznanie zastosowanego przepisu rozporządzenia za naruszający zasadę równości i dyskryminujący.

W konsekwencji, zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie konieczne stało się wywiedzenie uprawnienia do świadczenia wprost z postanowień Konstytucji i Konwencji o Prawach Dziecka.

**Wyrokiem z dnia 31 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/GI 447/19, Sąd uwzględnił skargę wniesioną w sprawie przyznania prawa do świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2134, ze zm. – dalej zwanej ustawą o pomocy państwa), na pierwsze i kolejne dziecko skarżące.**

Sąd wskazał, że ustawodawca określając pojęcie rodziny jak i osoby samotnie wychowującej dziecko uwzględnia status prawny, aczkolwiek okoliczności faktyczne nie mogą być ignorowane i w każdej konkretnej sprawie powinny podlegać szczegółowej i dogłębnej analizie organów.

Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz pkt 2 decyzji organu I instancji, którym odmówiono skarżącej wnioskowanego świadczenia na pierwsze dziecko, z tego powodu, że organy uznały, iż skarżąca nie spełnienia kryterium dochodowego uprawniającego ją do przyznania świadczenia w tym zakresie. Przy czym, ustalając dochód rodziny skarżącej, zaliczyły w jej poczet męża, bowiem wówczas skarżąca pozostawała z nim w związku małżeńskim.

Sąd zauważył, że w rozpatrywanej sprawie małżeństwo skarżącej miało charakter formalny, gdyż od 2017 r. toczyła się sprawa rozwodowa, która - według wiedzy ustanowionego z urzędu pełnomocnika skarżącej - została zakończona nieprawomocnym wyrokiem. Tymczasem organy nie uwzględniły rzeczywistej sytuacji skarżącej, przyznając prymat formalnemu rozumieniu rodziny.

Sąd podkreślił, że prawodawca nie ma możliwości ustanowienia normy, która w sposób kazuistyczny regulowałaby wszystkie, często skomplikowane sytuacje faktyczne. Niezbędne przy interpretacji przepisów z założeniem racjonalności ustawodawcy jest więc dokonanie takiej kwalifikacji prawnej rozważanych okoliczności danej sprawy, która odpowiadałaby konstytucyjnym zasadom sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, stanowiących istotę demokratycznego państwa prawa. Celem przyznania świadczenia wychowawczego, na co wskazuje już sama nazwa ustawy je regulującej, jest pomoc państwa w wychowywaniu dzieci. Akcentowane jest wychowywanie dziecka (art. 4 ustawy o pomocy państwa), w tym opieka nad nim, przysługuje ono nawet opiekunowi faktycznemu dziecka.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Powołując się na regulację art. 2 pkt 13 i 16, art. 15 ust. 1, art. 2 pkt 16 *in fine* oraz art. 5 ust. 2 ustawy o pomocy państwa, Sąd wskazał, że trudno uznać, by rodzic dziecka pozostający w faktycznym, świadomym i trwałym - nie związanym np. z czasowym wyjazdem do pracy czy chorobą - rozłączeniu był traktowany jako członek tej rodziny, tylko z uwagi na brak formalnego orzeczenia separacji czy rozwodu, które z uwagi na dużą ilość spraw w sądach, czy działania procesowe stron może trwać wiele lat.

W ocenie Sądu, zastosowanie art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w sposób automatyczny i bezrefleksyjny (tzn. pomijający w wykładni użyte w redakcji tegoż przepisu określenie „odpowiednio”) prowadzi może do absurdalnych sytuacji, gdy ta sama osoba pozostająca formalnie z związku małżeńskim, ale faktycznie ze współmałżonkiem pozostająca w rozłączeniu, a tworząca z inną osobą konkubinát, na podstawie tych samych przepisów będzie traktowana równocześnie jako członek dwóch rodzin, tj. jako „małżonek” i jako „rodzic dziecka” (art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa).

Sąd zwrócił uwagę, że problematyka związana z formalistycznym rozumieniem pojęcia „rodziny” na kanwie analogicznej regulacji zawartej w art. 3 pkt 16 u.ś.r. była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyrokach: z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 1709/11, z dnia 13 września 2017 r. sygn. akt I OSK 2955/16 oraz z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 2956/16.

**W dnia 5 sierpnia 2019 r. Sąd wydał wyrok w sprawie o sygn. akt II SA/GI 595/19, dotyczący ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością opieki nad małoletnim niepełnosprawnym wnukiem skarżącej, dla którego wraz z mężem jest rodziną zastępczą, przy czym wniosek skarżącej w tym przedmiocie dotyczył również okresu, w którym sprawowała ona pieczę bieżącą na wnukiem.**

Jak wynika z uzasadnienia wyroku organ pierwszej instancji odmówił przyznania skarżącej wnioskowanego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie, w którym sprawowała ona pieczę bieżącą na wnukiem, przyznając to prawo w okresie od daty, kiedy stała się dla wnuka rodziną zastępczą.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Organ odwoławczy utrzymał tę w mocy decyzję, wskazując, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje skarżącej dopiero od daty, kiedy stała się dla małoletniego wnuka rodziną zastępczą. Organ ten przywołał treść art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm. - dalej zwanej ustawą o świadczeniach rodzinnych) i zaznaczył, że osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1111, ze zm.) przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o ile spełnione są pozostałe warunki w tym przepisie wymienione.

Zdaniem organu odwoławczego, sam fakt pieczy skarżącej nad wnukiem nie daje podstaw do przyznania wnioskowanego świadczenia. Organ ten nie zgodził się również z twierdzeniem, że skarżąca była opiekunem faktycznym wnuka, gdyż nigdy nie wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o jego przysposobienie.

Sąd uchylając zaskarżoną decyzję oraz punkt pierwszy poprzedzającej ją decyzji organu I instancji wskazał, że choć skarżąca nie mieści się w definicji opiekuna faktycznego w literalnym brzmieniu art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który zawęża krąg tych osób do osób faktycznie opiekujących się dzieckiem, jeżeli wystąpiły one z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka, to jednak ograniczenie się do językowego znaczenia tego zwrotu wypacza intencje ustawodawcy oraz narusza szereg konstytucyjnych zasad państwa prawa.

Sąd odwołując się do definicji „dziecka” zawartej w art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uznał, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przy uwzględnieniu tej definicji nie wyłącza z kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego babci niepełnosprawnego dziecka, która nie wystąpiła z wnioskiem o jego przysposobienie, ale sprawuje nad nim faktyczną opiekę. Sąd zauważył, że normy zawarte w przepisie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych mają niewątpliwie charakter norm celu społecznego, nakierowanych na wsparcie z budżetu państwa osób, którzy rezygnują z zarobkowania w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, które wymaga ich osobistej i bezpośredniej pielęgnacji w procesie leczniczym,

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Założenie, że babcia niepełnosprawnego dziecka, która zrezygnowała z pracy zawodowej w celu sprawowania opieki faktycznej nad nim, nie jest uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego, tylko dlatego, że nie złożyła wniosku o jego przysposobienie, zdaniem Sądu, wykracza radykalnie poza zamiar ustawodawcy i cel ustawy.

Sąd odniósł się do istoty wnioskowanego przez skarżącą świadczenia, wywodząc, że przysługuje ono temu, kto nie pozostaje w zatrudnieniu tylko dlatego, aby sprawować opiekę nad dzieckiem i rzeczywiście ją wykonuje.

Sąd stwierdził, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie przewidywały, że można być jednocześnie opiekunem prawnym i rzeczywistym, jak w rozpoznawanej sprawie. Jednak cel ustawy i jej przepisy należy wyklądać zgodnie z konstytucyjną zasadą z równości i zasadą państwa prawnego, wyrażonych w art. 32 i art. 2 Konstytucji. Wynika z nich nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii, w związku z czym wydaje się oczywiste, że o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego może się ubiegać wyłącznie osoba, która nie pracuje ponieważ swój czas poświęca wymagającej opieki osobie bliskiej i rzeczywiście się nią opiekuje.

Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd uznał, że skarżąca, jako babcia niepełnosprawnego wnuka, która nie wystąpiła o jego przysposobienie, a zastępuje biologiczną matkę i ojca dziecka oraz sprawuje rzeczywistą opiekę nad nim, nie powinna być pozbawiona świadczenia pielęgnacyjnego. W ocenie Sądu, skarżąca sprawując pieczę bieżącą wypełnia wszelkie obowiązki związane z wychowaniem i utrzymaniem dziecka w zastępstwie jego rodziców. Wobec tego, zdaniem Sądu, wadliwe jest rozumowanie, zgodnie z którym ze względu na to, że nie wystąpiła z wnioskiem o przysposobienie, to na gruncie art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może być uznana za osobę sprawującą faktyczną opiekę nad wnukiem.

Sąd stanął na stanowisku, zgodnie z którym art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wyłącza z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osób, które faktycznie (rzeczywiście) tę opiekę sprawują nad dziećmi wykazującymi cechy sprecyzowane w tym przepisie, w warunkach w nim określonych, ale nie są ich rodzicami ani opiekunami

### Wojewódzki Sąd Administracyjny

faktycznymi w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prawo do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego będą więc miały nie tylko osoby, które złożyły wniosek o przysposobienie małoletnich niepełnosprawnych, ale także osoby, które prawomocnie już je przysposobiły oraz osoby, które w prawnej formie rzeczywiście opiekują się takimi osobami lub dążą do zalegalizowania takiego stanu faktycznego w tym kierunku. Skutkiem takiej interpretacji skarżąca jest osobą uprawnioną do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym wnukiem.

## **ROZDZIAŁ 5**

### **ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE RUCHU NA DROGACH**

**W wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/GI 168/19 Sąd stwierdził, że niedopuszczalne było wydanie orzeczenia o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami po upływie okresu przedawnienia wykonania orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. W związku z upływem okresu przedawnienia wykonania kary, postępowanie w przedmiocie jej wykonania przez orzeczenie o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami stało się bezprzedmiotowe i powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.**

Sąd wyjaśnił, że w świetle art. 182 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm. – dalej zwanej Kodeksem karnym wykonawczym) cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami, o jakim mowa w tym przepisie oraz w art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 341- dalej zwanej ustawą o kierujących pojazdami) następuje jako wykonanie wyroku karnego.

W konsekwencji, zdaniem Sądu, nie ulega wątpliwości, że w postępowaniu tym mają zastosowanie przepisy dotyczące przedawnienia wykonania kary, o jakich w Kodeksie karnym, względnie w Kodeksie wykroczeń.

Sąd podkreślił, że z żadnego obowiązującego przepisu nie wynika, aby zastosowanie powyższych przepisów w takim postępowaniu zostało wyłączone i w konsekwencji aby organy administracji publicznej regulacje te, jako prawo powszechnie obowiązujące mogły pominąć, ograniczając się przy ferowaniu orzeczeń jedynie do stosowania przepisów administracyjnego prawa materialnego.

Zdaniem Sądu, oznacza to, że wykonując wyrok karny organy orzekające nie mogą orzec o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, jeżeli do dnia wydania w tym przedmiocie ostatecznej decyzji doszło do przedawnienia wykonania środka karnego.

**Problematyka dotycząca cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami w związku z regulacją art. 182 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego była przedmiotem rozważań Sądu również w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1215/19. Sąd odniósł się do kwestii określonego tym przepisem „orzeczonego przez sąd karny zakresu”.**

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Sąd stwierdził, że stosownie do dyspozycji art. 182 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, organ administracji powinien cofnąć uprawnienie do kierowania pojazdami w zakresie wynikającym z wyroku sądu karnego, w którym orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów, tj. w określonym przez sąd zakresie przedmiotowym i na ściśle wskazany okres wynikający z orzeczonego przez sąd zakazu. Rozstrzygnięcie takie powinno zostać zamieszczone w osnowie decyzji (rozstrzygnięciu decyzji).

Zdaniem Sądu powyższej oceny nie zmienia § 17 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 231, ze zm.). Z regulacji tej wynika jedynie obowiązek organu wydania decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami bez określenia terminu ważności tej decyzji. Sąd podzielił przy tym stanowisko zaprezentowane w wyroku WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Lu 1080/16, zgodnie z którym, czym innym jest kwestia określenia terminu ważności decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami, a czym innym, wynikający z art. 182 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego obowiązek oznaczenia w decyzji okresu, na jaki cofnięto uprawnienie do kierowania pojazdami. W konsekwencji, także nałożony na organ obowiązek wydawania decyzji bez określenia terminu jej ważności, nie wyłącza obowiązku oznaczenia w decyzji okresu, na jaki cofnięto uprawnienie do kierowania pojazdami.

**Z kolei wyrokiem z dnia 14 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/GI 170/19 Sąd objął swoją kontrolą decyzję, wydaną na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, o skierowaniu skarżącego na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii.**

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd wskazał, że konieczną przesłanką wydania na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, decyzji o skierowaniu kierowcy na kurs reedukacyjny jest wcześniejsze ustalenie, że kierował on pojazdem m.in. w stanie nietrzeźwości. Organ orzekający o takim skierowaniu (starosta) nie jest jednak uprawniony do czynienia w tym zakresie (kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości) własnych wiążących ustaleń. W tym przedmiocie do dnia 3 czerwca 2018 r. działał on bowiem na podstawie odpisu wyroku przesyłanego przez sąd w trybie art. 182 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego (art. 135a ustawy o kierujących pojazdami), a po tym terminie na podstawie informacji uzyskanych od administratora danych (art. 99 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 139 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami).

Zdaniem Sądu oznacza to, że konieczną przesłanką wydania decyzji skierowania na kurs reedukacyjny jest istnienie w dacie jej podejmowania skazania za kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości. Tylko bowiem wówczas organ wydając decyzję o skierowaniu będzie miał podstawy do przyjęcia, że kierowca kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, tj. w warunkach o jakich mowa w art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami. Ta konieczna przesłanka nie będzie zatem zachodzić, gdy w tej dacie doszło już do zatarcia skazania lub ukarania na podstawie art. 103 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.- dalej zwanej Kodeksem karnym) lub art. 46 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm. – dalej zwanej Kodeksem wykroczeń). Wtedy bowiem, zgodnie z art. 106 Kodeksu karnego i art. 46 § 1 Kodeksu wykroczeń, skazanie i ukaranie uważa się za niebyłe. Z chwilą zatarcia skazania lub ukarania brak jest zatem podstaw do przyjęcia na użytek postępowania prowadzonego na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, że dana osoba prowadziła pojazd w stanie nietrzeźwości. Fakt zatarcia skazania lub ukarania, jako wynikający z powszechnie obowiązujących przepisów powinien być przy tym uwzględniony z urzędu przez organy orzekające.

Sąd zauważył, że z żadnego obowiązującego przepisu nie wynika bowiem aby zastosowanie powyższych przepisów w takim postępowaniu zostało wyłączone i aby organy orzekające mogły kierować się tylko treścią przepisów administracyjnego prawa materialnego.

Odnosząc się do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy Sąd stwierdził, że w dacie orzekania ukaranie za kierowanie przez skarżącego pojazdem w stanie nietrzeźwości należało uznać za niebyłe. Tym samym nie było podstaw do przyjęcia, że skarżący kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości w rozumieniu art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami. To zaś oznacza, że decyzje organów obu instancji zostały wydane z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem tego przepisu, co uzasadniało ich uchylenie oraz orzeczenie o umorzeniu postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego.

**W wyroku wydanym w dniu 17 września 2019 r., w sprawie o sygn. akt II SA/GI 785/19, Sąd rozstrzygnął kwestię zastosowania w rozpoznawanej sprawie wprost regulacji 72 ust. 1 pkt 5 p.r.d. Zgodnie z tym przepisem, rejestracji pojazdu można dokonać na podstawie dowodu rejestracyjnego, jeżeli pojazd był zarejestrowany.**

Sąd wskazał, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach, przepis ten nie może być stosowany z pełnym rygoryzmem. Sąd zwrócił uwagę, że wymagania dotyczące dokumentów stanowiących podstawę rejestracji pojazdów zostały wprowadzone w celu zharmonizowania polskiego ustawodawstwa z prawem wspólnotowym zgodnie z Dyrektywą Rady nr 1999/37/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. UE L z 1999 r., 138, str. 57, dalej zwanej Dyrektywą). Jednym z zasadniczych jej celów jest ułatwienie ponownego wprowadzenia do użytku pojazdów, które były wcześniej zarejestrowane w innym państwie członkowskim i zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, jako instrumentu gwarantującego wynikającą z Traktatów zasadę swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Dla realizacji celów Dyrektywy świadectwo rejestracji pojazdu wydane przez jedno państwo członkowskie powinno być uznawane w innym państwie członkowskim dla identyfikacji pojazdu w ruchu międzynarodowym i jego ponownej rejestracji.

Zdaniem Sądu, w świetle przedstawionych celów Dyrektywy, art. 72 ust. 1 pkt 5 p.r.d. powinien w pierwszej kolejności być interpretowany jako instrument służący usprawnieniu funkcjonowania rynku wspólnotowego w zakresie obrotu pojazdami. Z zawartego w tym przepisie sformułowania, że „rejestracji dokonuje

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

się na podstawie dowodu rejestracyjnego, jeżeli pojazd był zarejestrowany” należy przede wszystkim wyprowadzić obowiązek uznania przez organy dowodu rejestracyjnego wydanego w innym państwie członkowskim (art. 4 Dyrektywy). Nieprzedstawienie dowodu rejestracyjnego może – *a contrario* - być podstawą odmowy rejestracji (pkt 5 i pkt 9 preambuły oraz art. 5 ust. 2 Dyrektywy). Jednakże w każdym konkretnym przypadku konieczne jest szczegółowe sprawdzenie, czy nabywca miał możliwość uzyskania tego dowodu od organów rejestracyjnych państwa pochodzenia pojazdu.

W rozpoznawanej sprawie organ I instancji uzależnił rejestrację pojazdu na rzecz skarżących od przedstawienia dowodu rejestracyjnego. Utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji, organ odwoławczy podzielił to stanowisko, wywodząc powyższy obowiązek z art. 72 ust. 1 pkt 5 p.r.d.

Uchylając obie te decyzje, Sąd stwierdził, że organy powinny w tym przypadku podejść do oceny sprawy indywidualnie i uwzględnić poza wszystkim nietypową i bardzo szczególną sytuację, w jakiej znaleźli się skarżący. Nabyli oni bowiem przedmiotowy pojazd na podstawie umowy sprzedaży dnia 1 października 2010 r. i zgłosili wówczas ten pojazd do rejestracji. Wobec uznania przez organ, że przedstawiono wymagane dokumenty, decyzją z dnia 22 października 2010 r. dokonano jego rejestracji wydając dowód rejestracyjny oraz tablice rejestracyjne. Jednak w wyniku postępowania prowadzonego przez prokuraturę ustalono, że przedstawiony do rejestracji przez sprzedającego niemiecki dowód rejestracyjny jest dokumentem podrobionym. Stąd też Starosta uchylił własną decyzję o rejestracji tego pojazdu i odmówił jego rejestracji. Wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego stało się z kolei podstawą od wznowienia postępowania i uchylenia powyższej decyzji z dnia 22 października 2010 r. i odmowy rejestracji pojazdu.

Sąd zwrócił uwagę, że w obecnym postępowaniu rejestracyjnym prowadzonym na podstawie nowego wniosku z dnia 20 lipca 2017 r. o rejestrację pojazdu stan faktyczny sprawy uległ zmianie. Przede wszystkim wnioskujący o rejestrację pojazdu dołączyli do przedłożonych w sprawie dokumentów prawomocny wyrok Sądu Rejonowego z dnia 23 sierpnia 2016 r. którym ustalono, że są jego właścicielami a także dowód opłaty ubezpieczenia pojazdu, oraz zaświadczenie o przeprowadzonym w dniu 18 lipca 2017 r. badaniu technicznym,

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

potwierdzającym pozytywny jego wynik (wskazując datę kolejnego badania – na 18 lipca 2018 r.). Dodatkowo na wezwanie organu rejestrującego skarżący dołączyli pismo Federalnego Urzędu ds. Ruchu Drogowego z dnia 15 czerwca 2018 r. informującego o braku danych wymienionego pojazdu, wobec jego niezarejestrowania w centralnym rejestrze pojazdów. Wyjaśniono w nim, że 7 lat po wyrejestrowaniu pojazdu dane w rejestrze zostały usunięte. Wskazano jednak, iż brak jest informacji, „że samochód został skradziony”.

W ocenie Sądu, skarżący nie mieli zatem możliwości uzyskania dowodu rejestracyjnego pojazdu, skoro według przepisów kraju jego pochodzenia, po upływie 7 lat od jego wyrejestrowania, w tym przypadku od jego sprzedaży na teren drugiego państwa dane pojazdu w centralnym rejestrze pojazdów zostały usunięte. Dodatkowo z korespondencji prowadzonej przez organy rejestrujące wynika, że nie było informacji o poważnym uszkodzeniu pojazdu, kwalifikującym go do zezłomowania.

W realiach tej sprawy Sąd nie podzielił twierdzenia, że wynikający z art. 72 ust. 1 pkt 5 p.r.d. obowiązek ma charakter bezwzględny i w każdej sytuacji musi być wprost stosowany.

## **ROZDZIAŁ 6**

### **ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA**

#### **SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

**W sprawie o sygn. akt IV SA/GI 129/19 Sąd zajmował się kwestią właściwości sądów administracyjnych w odniesieniu do skargi wniesionej na pismo rektora uczelni wyższej, informujące skarżącego o braku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu egzaminu poprawkowego oraz wskazujące, że uzyskana przez skarżącego liczba punktów była niewystarczająca do zaliczenia.**

Odrzucając skargę, Sąd podał, że dotyczy ona sprawy związanej z autonomią uczelni, która nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1668, ze zm.) zawiera bowiem zamknięty katalog aktów, na które dopuszczalne jest wniesienie takiej skargi. Sąd zwrócił uwagę, że przepisy w/w ustawy stanowią wyraz kluczowej dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego zasady autonomii uczelni. Albowiem szkoły wyższe działają jako samodzielne i niezależne jednostki organizacyjne. Z punktu widzenia zasad ich organizacji i funkcjonowania, w tym także trybu powoływania swoich organów należy przyjąć, że mają one charakter samorządny i korporacyjny. Z uwagi na prawnie gwarantowaną autonomię szkół wyższych, ich organy nie są organizacyjnie ani też służbowo podporządkowane żadnemu organowi administracji publicznej.

**Postanowieniem z dnia 24 września 2019 r. Sąd odrzucił skargę wniesioną w sprawie o sygn. akt I SA/GI 383/19 przez osobę prawną reprezentowaną przez tymczasowego pełnomocnika szczególnego. W postanowieniu tym Sąd rozstrzygnął trzy zagadnienia: 1) dopuszczalności wniesienia skargi przez tymczasowego pełnomocnika szczególnego, 2) odrzucenia skargi - gdy zaistniał brak pierwotny - a umorzenia postępowania sądowego, 3) zwrotu wpisu z rozprawy od pisma odrzuconego.**

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

W uzasadnieniu Sąd zauważył na wstępie, że do skutecznego przeprowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego z udziałem osoby prawnej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) konieczne jest by już przy wnoszeniu skargi do sądu podmiot ten posiadał zdolność procesową.

Sąd przywołał regulację art. 28 § 1 p.p.s.a. oraz wyjaśnił, że stosownie do art. 138m § 1 o.p. umocowanie tymczasowego pełnomocnika szczególnego obejmuje reprezentowanie skarżącej jedynie przed organem podatkowym i tylko do czasu, gdy sąd ustanowi kuratora. Oznacza to, zdaniem Sądu, że podpisana przez takiego pełnomocnika skarga nie mogła skutecznie zainicjować postępowania przed Sądem. Sąd zwrócił uwagę, że postępowanie przed sądem administracyjnym pomimo tego, że zapoczątkowane jest wniesieniem skargi za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżony akt, w żadnym wypadku nie może być traktowane jako dalszy ciąg postępowania przed tym organem. Przepisy p.p.s.a. stanowią podstawę dla dokonywania przez sądy kontroli działalności administracji publicznej, dlatego nie może być tutaj mowy o jakiegokolwiek ciągłości pomiędzy jednym, a drugim postępowaniem.

Sąd uznał, że tymczasowy pełnomocnik szczególny nie jest osobą uprawnioną do działania w imieniu skarżącej przed sądem administracyjnym. Nie został bowiem ustanowiony do zastępowania ustawowych bądź statutowych organów osoby prawnej, lecz do reprezentowania skarżącej przed organem podatkowym do czasu ustanowienia przez sąd rejonowy kuratora celem powołania organów osoby prawnej, a w razie potrzeby jej likwidacji (art. 42 § 1 k.c.).

Mając powyższe na względzie, Sąd działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. skargę odrzucił. Wskazał przy tym, że nie mógł uwzględnić zasadniczego wniosku organu o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż podstawą do wydania takiego rozstrzygnięcia jest wtórna bezprzedmiotowość postępowania, wynikła ze zdarzenia, które miało miejsce już w jego toku, czyli po skutecznym wniesieniu skargi (postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 928/12; postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 1333/14). Jeśli zdarzenie takie wystąpiło przed wniesieniem skargi, wówczas z powodu pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania skarga podlega odrzuceniu. W takim wypadku

postępowanie sądowe nie może się toczyć w ogóle, a zatem nie może zostać również umorzona, gdyż skarga nie została skutecznie złożona.

Powołując się na postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 2552/13, Sąd podał, że w pierwszej kolejności obowiązany był zbadać dopuszczalność skargi, ustalając przy tym czy nie zachodzi przewidziana w art. 58 § 1 p.p.s.a. jedna z przesłanek do jej odrzucenia, a dopiero w razie braku podstaw do odrzucenia skargi, postępowanie umorzyć.

Końcowo, orzekając w kwestii zwrotu całego uiszczzonego wpisu sądowego od skargi Sąd dokonał wykładni art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i biorąc pod uwagę regulację art. 222 p.p.s.a, wskazał, że interpretacja art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a. powinna uwzględniać inny przepis, dotyczący obowiązku ponoszenia opłaty od pisma odrzucanego, aby istotne w tej mierze regulacje były spójne i konsekwentne. Dostrzegł również, że cofnięcie skargi, to czynność dyspozycyjna strony. Jest rozumiana jako wyraz przyznanego jej prawa do rozporządzalności skargą i w pełni zależy od woli skarżącego, który samodzielnie decyduje kiedy - przed rozprawą, czy w jej trakcie - tego dokona. Z kolei odrzucenie skargi jest rozstrzygnięciem podejmowanym autorytatywnie przez Sąd, który decyduje także, czy uczynić to na posiedzeniu niejawnym (a więc przed rozprawą), czy po przeprowadzeniu rozprawy. Stosownie bowiem do art. art. 90 § 2 p.p.s.a. sąd może wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym.

W tej sytuacji, w ocenie Sądu, uzależnianie zwrotu wpisu w razie - całkowicie zależnego od woli strony - cofnięcia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy, o której strona jest zawiadamiana z odpowiednim wyprzedzeniem (art. 91 § 2 p.p.s.a.) jest racjonalne. Natomiast nieprzystające do art. 222 p.p.s.a., jak również niecelowe, byłoby takie uzależnienie w odniesieniu do odrzucenia skargi, które nie zależy od woli strony, lecz wyłącznie od oceny prawnej Sądu, bazującej na kryteriach obiektywnych, odnoszonych do momentu jej złożenia.

**Z kolei w sprawie o sygn. akt I SA/GI 219/19 Sąd odrzucił skargę, albowiem w wyznaczonym terminie, skarżąca mimo skutecznie doręczonego wezwania nie uiściła wymaganego wpisu sądowego oraz nie uzupełniła braku formalnego skargi w postaci własnoręcznego podpisu.**

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd powołał się na regulację art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a., zgodnie z którym każde pismo powinno zawierać m.in. podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Następnie, zauważył, że podpisem jest znak ręczny określonej osoby, noszący indywidualne i powtarzalne cechy, pozwalające odróżnić go od innych i umożliwiające identyfikację osoby podpisującego oraz zbadanie autentyczności podpisu. Podpis na dokumencie jest formą złożenia oświadczenia woli lub wiedzy i służy identyfikacji osoby, która to oświadczenie złożyła. Musi być więc własnoręczny z wyjątkiem, gdy pismo podpisuje osoba upoważniona przez stronę, która nie może się podpisać z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała. Tymczasem wniesiona w omawianej sprawie skarga nie zawierała oryginalnego podpisu skarżącej, a jedynie jej podpis mechanicznie odtworzony za pomocą urządzenia powielającego.

Powyższe postanowienie przywołano w Rzeczpospolitej z dnia 5 lipca 2019 r., str. A14.

**Postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r. sygn. akt II SA/GI 260/19, Sąd rozstrzygnął kwestię dopuszczalności skargi wniesionej na decyzję ustalającą opłatę za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.**

W podstawie prawnej tej decyzji wskazano art. 269 ust. 1 pkt 1, art. 270 ust. 7, art. 272 ust. 8, 10, 24, 25,26 oraz art. 298 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm. – dalej zwanej Prawem wodnym).

Sąd uznał skargę za niedopuszczalną, albowiem strona skarżąca nie skorzystała z przysługującego jej prawa do wniesienia odwołania. Zauważył, że wbrew zawartemu w decyzji pouczeniu o prawie do wniesienia do Sądu skargi na podstawie art. 273 ust. 8 Prawa wodnego brak jest podstaw prawnych do

przyjęcia, że podlega ona bezpośrednio zaskarżeniu do sądu administracyjnego z pominięciem administracyjnego toku instancji.

Sąd wyjaśnił, że zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego opłatę za usługi wodne uiszcza się także za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Wysokość tej opłaty jest ustalana w formie informacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz przekazywana podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne (art. 272 ust. 22 Prawa wodnego). Informacja zawiera sposób obliczenia opłaty. Podmiot obowiązujący do uiszczenia opłaty powinien jej dokonać w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji (art. 272 ust. 23 Prawa wodnego). Jeżeli podmiot ten nie zgadza się z jej wysokością może w takim samym terminie złożyć reklamację (art. 273 ust. 1 i ust. 2 Prawa wodnego). W przypadku uwzględnienia reklamacji właściwy organ przekazuje nową informację (art. 273 ust. 5 Prawa wodnego). W razie nieuwzględnienia reklamacji organ określa wskazaną opłatę w drodze decyzji (art. 273 ust. 7 Prawa wodnego).

Sąd stwierdził, że w odniesieniu do tej decyzji ustawodawca odstąpił od zasady ogólnej postępowania administracyjnego określonej w art. 15 k.p.a., zgodnie z którą postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z art. 273 ust. 8 Prawa wodnego, od wskazanej decyzji podmiotowi korzystającemu z usług wodnych przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Wynika z tego, że decyzja ta może być zaskarżona bezpośrednio do sądu administracyjnego z pominięciem odwołania do organu administracyjnego wyższej instancji. Zdaniem Sądu, takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie, ponieważ reklamacja składana w związku z informacją wydawaną na podstawie art. 272 ust. 22 Prawa wodnego, stanowi swoisty środek odwoławczy.

Sąd zwrócił uwagę, że ustawodawca zaniechał jednak odpowiedniej regulacji w odniesieniu do decyzji wydawanej na podstawie art. 272 ust. 24 Prawa wodnego wskutek nieuiszczenia w terminie opłaty za usługi wodne określonej w informacji. Na tej podstawie została wydana zaskarżona decyzja. Sąd podkreślił

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

przy tym, że odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie może mieć charakteru dorozumianego, powinno być wyrażone w sposób jednoznaczny.

Z tego względu przyjął, że decyzja wydawana na podstawie art. 272 ust. 24 Prawa wodnego, odmiennie niż decyzja wydawana na skutek nieuwzględnienia reklamacji od informacji o wysokości opłaty, podlega w pierwszej kolejności zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, na zasadach ogólnych, dopiero po jego wyczerpaniu stronie przysługuje prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego w myśl ogólnych unormowań p.p.s.a.

**Powyższe stanowisko zostało przyjęte również postanowieniami Sądu wydanych w sprawach o sygn. akt II SA/GI 261/19 – 266/19.**

**W postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1187/19 Sąd oceniał legitymację skargową sołtysa reprezentującego sołectwo.**

Odrzucając skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Sąd zauważył, że jednostki pomocnicze, czyli również sołectwa, nie posiadają osobowości prawnej oraz umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Osobowość taką posiada tylko gmina (art 2 pkt 2 u.s.g.). Jednostka pomocnicza stanowi jedynie część większej struktury, jaką jest gmina i nie korzysta z analogicznej ochrony sądowej, jak jednostka samorządu terytorialnego.

Według Sądu, ustawodawca nie przyznał jednostkom pomocniczym kompetencji publicznoprawnych, które określa jednostce pomocniczej wyłącznie gmina w statucie. Jednostka pomocnicza nie może być zatem samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego. Brak regulacji prawnej w ustawie o samorządzie gminnym przyznającej sołectwu prawo do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych w k.p.a. dla organizacji społecznych wyłącza także możliwość przyznania jednostkom pomocniczym gminy pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym.

W świetle powyższego, Sąd stwierdził, że sołectwo nie należy do żadnej z wymienionych w art. 25 p.p.s.a. grup podmiotów posiadających zdolność w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Brak osobowości prawnej i umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym skutkuje,

zdaniem Sądu uznaniem, że sołectwo nie ma zdolności sądowej, a więc nie może być stroną w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w tym także nie może wnieść skargi do sądu.

Podobnie, Sąd ocenił zdolność sądową sołtysa jako organu jednostki pomocniczej gminy, wskazując, że również sołtysowi nie można przypisać legitymacji do wniesienia skargi.

**Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 858/19, Sąd, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a., odrzucił skargę wniesioną przez Prokuratora, po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie zaskarżonej przez niego uchwały, w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków.**

W postanowieniu tym Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała nie jest aktem stanowienia prawa, bowiem rada miejska nie ustanawia żadnych mających obowiązywać na właściwym dla swego działania obszarze norm zakazujących, nakazujących czy zezwalających. Zgodnie bowiem z normą art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 328 ze zm. - dalej zwanej ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu), taryfa jest zestawieniem ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunków ich stosowania. Jej projekt przygotowuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (art. 20 ust. 1 tej ustawy). Poza wynikającym z art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, uprawnieniem organu wykonawczego gminy do sprawdzenia przedstawionej taryfy pod względem zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu i ewentualnej weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia, żaden organ gminy nie ma możliwości określenia konkretnych cen i stawek opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Propozycje cenowe taryfy przedstawia wyłącznie przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, kierując się elementami cenotwórczymi związanymi z jego działalnością gospodarczą. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, przedsiębiorstwo określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

dokonaniu ich alokacji na poszczególne grupy taryfowe odbiorców usług, a przychody te uwzględniają w szczególności koszty związane ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym przez przedsiębiorstwo czy koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych (art. 20 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu). Rada gminy może jedynie zatwierdzić taryfę lub odmówić jej zatwierdzenia.

Sąd odwołał się również do regulacji art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, wskazującego, że rada gminy może odmówić zatwierdzenia taryfy lub może nie podjąć uchwały w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Natomiast, w przypadku nie podjęcia uchwały w wyznaczonym prawem terminie taryfa wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne wniosku o zatwierdzenie taryf, (ust. 8) zaś w sytuacji stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 24 ust. 5b ustawy).

Zdaniem Sądu, z przywołanych przepisów wyraźnie wynika, że byt prawny taryf nie jest uzależniony od zaaprobowania ich przez radę gminy w drodze uchwały, a w konsekwencji uchwale dotyczącej zatwierdzenia taryf nie można przypisać cech aktu prawa miejscowego.

Sąd stwierdził, że nie można, w oparciu o treść taryfy zrekonstruować jakiegokolwiek normatywnego wzoru zachowania w przedstawionym wyżej jego rozumieniu. Uchwała odnosi się do jednej konkretnej sytuacji, a mianowicie do podejmowanego w rezultacie rozpatrzenia wniosku uprawnionego podmiotu (tj. przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego) aktu uchwałodawczego, co powoduje, że wraz z realizacją kompetencji do jego podjęcia dochodzi do swoistego rodzaju „konsumowania się” samej tej uchwały (vide: W. Kręcis, Studia i artykuły, W kwestii charakteru prawnego uchwały rady gminy o zatwierdzeniu taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę [w:] Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2017 r., nr 5 (74), s. 13).

Mając na względzie powyższe rozważania Sąd wskazał, że Prokurator zaskarżył uchwałę w oparciu o art. 53 § 3 p.p.s.a. Tymczasem, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935) przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Sąd wskazał zatem, że stosownie do brzmienia art. 53 § 3 p.p.s.a, obowiązującego do dnia 31 maja 2017 r., Prokurator mógł zaskarżyć przedmiotową uchwałę w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie. Tymczasem uchybił temu terminowi.

## ROZDZIAŁ 7

### POZOSTAŁE WYBRANE ZAGADNIENIA W ORZECZNICTWIE SĄDU

**W wyroku z dnia 5 lipca 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/GI 87/19 Sąd wskazał, że sprostowanie, o którym mowa w art. 113 § 1 k.p.a. nie może prowadzić do merytorycznej zmiany decyzji i do wykreowania nowego obowiązku.**

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym: Starosta orzekając o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości oraz o związanych z tym rozliczeniach, wpisał w pkt 4 decyzji, że „ w przypadku zwłoki w uiszczeniu należności określonej w pkt 3, nalicza się odsetki na zasadach określonych w kodeksie cywilnym”. Gmina wystąpiła o sprostowanie oczywistej omyłki w pkt 4 poprzez dopisanie po słowie „zwłoki” zwrotu „lub opóźnienia”. Starosta uwzględnił ten wniosek, wskazując, że zgodnie z art. 141 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm. – dalej zwanej ustawą o gospodarce nieruchomościami) do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Wydając decyzję miał na celu przekazanie stronom informacji, zawartej w tych przepisach. Pominięcie wyrazów „lub opóźnienia” należy zatem zaliczyć do oczywistej omyłki, podlegającej sprostowaniu na podstawie art. 113 k.p.a. Wojewoda nie uwzględnił zażalenia wniesionego na powyższe postanowienie przez właściciela odzyskanej nieruchomości i zaskarżonym w sprawie postanowieniem utrzymał to rozstrzygnięcie w mocy, ponawiając argumentację organu I instancji.

Sąd uchylając postanowienia organów obu instancji, wskazał, że zostały one wydane z naruszeniem art. 113 § 1 k.p.a. Sąd stwierdził, że faktycznie doszło do zmiany treści decyzji mogącej mieć wpływ na podstawę wyliczenia odsetek obciążających adresatów decyzji, w tym skarżącego, z uwagi na różnice w podstawie odpowiedzialności dłużnika w przypadku zwłoki i opóźnienia w spełnieniu świadczenia. W konsekwencji należało przyjąć, że doszło w ten sposób na żądanie strony do uzupełnienia rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, co do przesłanki naliczania odsetek. Mogło do tego dojść jednak jedynie w trybie art. 111 § 1 k.p.a. na wniosek strony złożony w terminie 14 dni od dnia

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub też w tym samym terminie z urzędu (art. 111 § 1a k.p.a.), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

W ocenie Sądu, podjęte rozstrzygnięcie nie może być zatem uznane za sprostowanie oczywistej omyłki, o jakiej mowa w art. 113 § 1 k.p.a. Sprostowanie takie nie może bowiem prowadzić do merytorycznej zmiany decyzji i do wykreowania nowego obowiązku.

Sąd zauważył, że tym bardziej sprostowanie takie nie może dotyczyć wyrzeczenia zawartego w decyzji bez podstawy prawnej, z którą to sytuacją mamy do czynienia w sprawie. Brak jest bowiem podstaw aby w przedmiocie przesłanek do naliczenia odsetek organ orzekał w decyzji w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i związanych z tym roszczeń. Uregulowanie tej kwestii wynika bowiem wprost z treści art. 141 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o której strony powinny zostać jedynie przez organ pouczone.

Wyrok ten był przedmiotem artykułu, który ukazał się w Rzeczpospolitej z dnia 10 września 2019 r., str. J2.

**Sąd wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 175/19 oddalił skargę dotyczącą kontynuacji przez Państwową Inspekcję Sanitarną czynności kontrolnych w prywatnej placówce leczniczej, mającej umowę z Narodowym Funduszem Ochrony Zdrowia.** Kontrola ta obejmowała wykonawstwo szczepień przeciw odrze, śwince i różyczce w 10 roku życia oraz w rocznikach 2005-2007, jak również stan sanitarno-epidemiologiczny.

Orzeczenie to wydane zostało w następującym stanie faktycznym: w dniu rozpoczęcia kontroli Spółka prowadząca przychodnię wniosła wobec tej kontroli sprzeciw, w którym zwróciła uwagę, że w tym samym czasie przeprowadzane są w istocie dwie kontrole. W ocenie Spółki, prowadzi to do naruszenia art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm. – dalej zwanej Prawem przedsiębiorców), gdyż ustawodawca oddzielił bieżący nadzór sanitarny od zapobiegania i zwalczania chorób. Nadto narusza art. 4 i 5 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 59 – dalej zwanej ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), gdyż nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli. Według skarżącej, umieszczenie w jednym

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

zawiadomieniu o kontroli dwóch różnych zakresów działalności Spółki nie powoduje, że stają się one jedyną kontrolą, dotyczącą kilku aspektów działalności przedsiębiorcy. Spółka zwróciła również uwagę, że nie skończyła się jeszcze jedna kontrola, prowadzona pół roku wcześniej, w odniesieniu do której wniosła sprzeciw, a następnie skargę do sądu. Powiatowy Inspektor Sanitarny nie uwzględnił sprzeciwu Spółki i postanowił kontynuować czynności kontrolne albowiem, w ocenie tego organu, zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych obejmuje również dokonywanie analiz i ocen epidemiologicznych, co jest bezpośrednio związane z utrzymaniem należytego stanu sanitarnego. Organ drugiej instancji utrzymał w mocy to postanowienie, wskazując, że stan sanitarno-higieniczny jest integralną częścią kontroli dotyczącej prawidłowej realizacji programu szczepień ochronnych. Nie zgodził się również z twierdzeniem, że trwa poprzednia kontrola, z uwagi na jej odrębność od postępowania sądownoadministracyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd, przywołując regulację art. 35 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego (Dz.U. z 2010 r. poz. 10) podkreślił, że to w upoważnieniu do wykonywania czynności kontrolnych wskazuje się zakres działań kontrolnych (m.in. przeprowadzenia kontroli oraz dokonywania ustaleń kontroli), mieszczących się w sferze kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, do realizacji której są zobowiązani konkretni pracownicy i nie ma żadnych przeszkód w tym, aby obejmowały one różne sfery działalności wspomnianego organu państwowego (w tym zapobieganie i zwalczanie chorób, jak i bieżący nadzór sanitarny). Obydwie te aktywności mogą być realizowane w ramach jednej kontroli.

Zdaniem Sądu, ograniczeniem w tym względzie nie jest art. 4 i 5 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W regulacji tej określono bowiem jedynie kompetencje wspomnianego organu w różnych sferach jego działalności. To

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

jednak nie ma wpływu na zakres kontroli (nie wyklucza obejmowania nią zarówno zapobiegania i zwalczania chorób oraz bieżącego nadzoru sanitarnego).

Sąd zwrócił uwagę, że w rozpoznawanej sprawie, zgodnie z dokumentacją kontroli, kontrolujący legitymowali się upoważnieniami do jej przeprowadzenia w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób oraz bieżącego nadzoru sanitarnego. Nie sposób zatem mówić w istocie o dwóch kontrolach, którym niezgodnie z prawem nadano kształt jednej aktywności pracowników Powiatowej Inspekcji Sanitarnej.

Sąd stwierdził, że takie działanie nie miałyby sensu, ze względu na treść art. 55 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, w myśl którego czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać długości odcinka chronologicznego wskazanego w ustawie. Tym samym, zdaniem Sądu, kumulowanie kontroli byłoby bezcelowe, ponieważ niezależnie od tego, czy określone czynności stanowiłyby element jednej kontroli, czy większej ich ilości, nie miałyby to wpływu na kwestię czasu trwania kontroli – suma długości wszystkich kontroli organu u danej osoby, nie może przekraczać w roku kalendarzowym przedziału czasu wskazanego w powyższym przepisie. Także wszelkie inne ustawowe wymogi dotyczące kontroli są takie same, niezależnie od tego, jak szeroko zostały zakrojone te czynności. Dodatkowo Sąd zauważył, że zgodnie z upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, jej czas zaplanowano na zaledwie jeden dzień. Co oznacza, że w tym przypadku kumulacja kontroli była korzystna dla przedsiębiorcy. Jej rozczłonkowanie, zgodne z zapatrywaniem kontrolowanego rozciągnęłoby bowiem kontrolę na co najmniej dwa dni – jeden poświęcony weryfikacji działalności w sferze zapobiegania i zwalczania chorób, a drugi – w zakresie bieżącego nadzoru sanitarnego.

Sąd odniósł się również do kwestii równoczesnego prowadzenia u przedsiębiorcy dwóch kontroli tego samego organu w kontekście wniesionego uprzednio przez niego sprzeciwu, a następnie skargi do Sądu, wskazując na prawomocne zakończenie postępowania sądowego w tej sprawie.

Powyższe orzeczenie było przedmiotem artykułu, który ukazał się w Rzeczpospolitej z dnia 2 lipca 2019 r.

**W wyroku z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt I SA/GI 924/18 Sąd odniósł się do zasad udzielania dotacji w kontekście zmian normatywnych.** Kwestią sporną w tej sprawie była odpowiedź na pytanie, czy organ miał prawo odmówić skarżącej przekazania dodatkowej dotacji na 2018 r. na uczniów, którzy w 2018 r. ukończyli szkołę oraz uzyskali w tymże roku dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, udokumentowany zaświadczeniem wydanym przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną.

Dokonując rozważań w tym przedmiocie Sąd wskazał, że zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2017 r. poz. 2203, ze zm. – dalej zwanej ustawą o finansowaniu) - w brzmieniu obowiązującym w czasie podejmowania zaskarżonej czynności - niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych i szkoły policealne niebędące szkołami specjalnymi otrzymują niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 2, na każdego ucznia, niebędącego uczniem niepełnosprawnym, który uzyskał odpowiednio świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że organ prowadzący tę szkołę przedstawi zaświadczenie o uzyskaniu przez ucznia tej szkoły odpowiednio świadectwa dojrzałości lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń ukończył tę szkołę. Zaświadczenie wydaje niezwłocznie okręgowa komisja egzaminacyjna na wniosek organu prowadzącego szkołę.

W myśl art. 95 ust. 1 ustawy o finansowaniu, w przypadku dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 5, przepis art. 33 ust. 1 pkt 1 stosuje się po raz pierwszy do dotacji udzielanej na rok 2019. Z kolei art. 33 ust. 1 pkt 1 stanowi, że dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, są przekazywane, pod warunkiem, że organ prowadzący przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę oraz placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 6, 7 i 8 p.o.s., przekaze organowi dotującemu informację o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych nie później niż do dnia 30 września roku

bazowego - w przypadku dotacji, o których mowa w art. 15, art. 17, art. 19, art. 21, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29 i art. 30.

Zdaniem Sądu, z powyższych przepisów wynika, że podmiot, starający się o przyznanie dotacji, wskazanej w art. 26 ust. 5 ustawy o finansowaniu, zobowiązany jest wypełnić obowiązki określone w art. 33 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, dopiero przy dotacji udzielanej za 2019 r.

Sąd wywiódł zatem z art. 95 ust. 1 ustawy o finansowaniu, że dotację z art. 26 ust. 5 tej ustawy, przyznaje się za 2018 r., tyle tylko, że w tym przypadku nie jest wymagany warunek przewidziany w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu.

Podkreślił, że ustawa o finansowaniu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i nie zawiera odmiennych postanowień w tym zakresie, co do wyżej powołanych przepisów prawa (art. 147 tej ustawy).

Sąd wskazał także na regulację art. 90 ust. 4 ustawy o finansowaniu, z której wyraźnie wynika, że dotacja przewidziana w art. 26 ust. 5 tej ustawy przysługuje za rok 2018. Analogiczne wnioski, w ocenie Sądu, wynikają także z analizy art. 90 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1, czy art. 101 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o finansowaniu.

**Wyrokiem z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/GI 1037/18 Sąd oddalił skargę na decyzję o odmowie dokonania zmiany wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych.** Sąd stwierdził, że organy obu instancji prawidłowo zastosowały regulacje wynikające z Prawa oświatowego. Wniosek strony skarżącej dotyczył bowiem zmiany siedziby szkoły, a więc danych, które podlegają zgłoszeniu do ewidencji stosownie do art. 168 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 186 ust. 13 p.o.ś. Pierwszy z wymienionych przepisów wymaga wskazania miejsca prowadzenia szkoły lub placówki oraz informacji o warunkach lokalowych zapewniających między innymi bezpieczne i higieniczne warunki nauki, pracy, spełniające wymagania określone w przepisach w sprawach bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej. Spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia

odpowiednio pozytywnej opinii właściwego Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Sąd zauważył, że choć szkoła może mieć tylko jedną siedzibę, której adres należy wskazać jako miejsce prowadzenia szkoły oraz inne jeszcze miejsca, w których szkoła prowadzi działalność, to wymóg podania informacji o warunkach lokalowych dotyczy zarówno miejsca prowadzenia szkoły, a więc jej głównej siedziby, jak i tych ewentualnych innych miejsc, w których realizowane są określone zadania szkoły. Omawiany przepis nie daje żadnych podstaw do ograniczenia tego wymogu tylko do miejsc prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych.

Sąd podzielił argumentację organu, zgodnie z którą uczniowie mają kontakt także z siedzibą szkoły (sekretariatem), a ponadto pracują w niej pracownicy administracji. Wskazał nadto, że art. 168 ust. 4 pkt 3 lit. d) p.oś. mówi nie tylko o bezpiecznych i higienicznych warunkach nauki, ale też pracy. Tym samym do zgłoszenia zmiany miejsca prowadzenia szkoły strona skarżąca zobowiązana była dołączyć opinie wymienione w przywołanym przepisie. Skoro tego obowiązku nie dopełniła i nie uczyniła w wyznaczonym mu terminie, to wydanie decyzji odmownej na podstawie przywoływanego przepisu było prawidłowe.

Wyrok ten powołany został w artykule, który opublikowano w Rzeczpospolitej z dnia 22 sierpnia 2019 r., str. A14.

**W sprawie oznaczonej sygn. akt III SA/GI 1173/18 Sąd w dniu 17 kwietnia 2019 r. zajął się zagadnieniem przedawnienia zwrotu dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013.**

Sąd wskazał, że instytucja przedawnienia należy do sfery prawa materialnego. Upływ terminu przedawnienia musi być uwzględniony z urzędu przez organ, przed którym postępowanie się toczy, niezależnie od tego czy dotyczy postępowania przed organem I, czy II instancji. Przedawnienie, o ile wystąpi, wywołuje bowiem ten skutek, że organ jest zobowiązany, co do zasady, do zakończenia postępowania przez jego umorzenie.

W realiach rozpoznawanej sprawy organ II instancji w zaskarżonej decyzji poddał analizie kwestię przedawnienia zwrotu nienależnie wypłaconych środków europejskich. Wskazał mianowicie, że na podstawie art. 66a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. – zwanej dalej ustawą o finansach publicznych), który kwestię tę normuje, przedawnienie nie nastąpiło.

Sąd nie podzielił stanowiska organu i podniósł, że art. 66a ustawy o finansach publicznych został dodany przez art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1475 – zwanej dalej ustawą zmieniającą), zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 2 września 2017 r.

Sąd zauważył, że w/w przepis regulujący przedawnienie ma charakter materialnoprawny, nie może być stosowany do oceny zdarzeń sprzed jego wejścia w życie, szczególnie zważywszy, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy zmieniającej, do postępowań w sprawie zwrotu środków, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Sąd podał, że wszczęcie postępowania nastąpiło postanowieniem z dnia 14 lutego 2017 r., a zatem art. 66a ustawy o finansach publicznych nie mógł mieć zastosowania.

**W sprawie o sygn. akt III SA/GI 11/19 Sąd zajmował się sprawą zwrotu, na podstawie 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów (Dz.U. z 2013 r. poz. 864, ze zm. – dalej zwanego rozporządzeniem w sprawie pomocy finansowej), dofinansowania udzielonego policjantowi na budowę domu.**

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2019 r. Sąd, na wstępie zwrócił uwagę na przysługujące mu, z mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji, uprawnienie do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzi niezgodność z ustawą. Wyjaśnił, że przepis prawny uznany przez orzekający sąd

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

za niezgodny z delegacją ustawową, a tym samym za naruszający zawarte w Konstytucji przepisy proceduralne (art. 92 ust. 1 Konstytucji) stanowi wadliwą podstawę prawną, a w konsekwencji wydana na takiej podstawie decyzja uznana być powinna za sprzeczną z prawem.

Sąd wyjaśnił, że kwestia zgodności § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej z delegacją ustawową wynikającą z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm. – dalej zwanej ustawą o Policji) była przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w wyrokach z: 17 lutego 2012 r. sygn. akt IV SA/GI 522/11; 28 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/GI 512/13; 20 października 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 151/15; 13 lutego 2018 r. sygn. akt IV SA/GI 1075/17 – w których jednoznacznie stwierdzono, że § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej nie mógł stanowić podstawy do orzeczenia o zwrocie udzielonej policjantowi pomocy finansowej.

Sąd podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą prezentowaną w przywołanych wyżej wyrokach, zgodnie z którą upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać następujące wymogi konstytucyjne: 1) mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, tj. musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) mieć charakter szczegółowy pod względem przedmiotowym, tj. ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania; 3) mieć charakter szczegółowy pod względem treściowym, tzn. wskazywać ma wytyczne dotyczące treści aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. akt K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 1).

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, Minister właściwy do spraw wewnętrznych określić miał, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania oraz szczegółowe zasady przyznawania, cofania oraz zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość uwzględniając przypadki, w których pomoc ta jest przyznawana, cofana lub podlega zwrotowi, jak również sposób obliczania wysokości pomocy finansowej przyznawanej lub orzekanej do zwrotu, a także rodzaje dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przypadek, w którym pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego (...) podlega zwrotowi przedstawiony został przez ustawodawcę w treści art. 94 ust. 1a ustawy o Policji. Określenie zatem na poziomie aktu wykonawczego innych jeszcze przypadków, w których pomoc ta ma być zwracana powoduje, że upoważnienie wykorzystane zostało do innych celów, aniżeli wskazane w art. 94 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o Policji. Tym samym przepis § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej wykracza poza materię określoną w upoważnieniu ustawowym do jego wydania.

Sąd zauważył, że powyższe stanowisko potwierdzone zostało przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2004 r. sygn. akt K 7/04, w którym wyjaśnił, że ustawa o Policji ani nie formułuje „zasad przyznawania” analizowanego świadczenia, w sposób, który nadawałby mu charakter uznaniowy, ponieważ mówi o „określaniu wysokości” równoważnika, ani też nie przewiduje możliwości badania przeznaczenia wypłaconego równoważnika. Krąg podmiotów uprawnionych do tego świadczenia jest oczywisty na poziomie ustawowym. Intencją ustawodawcy nie było zatem wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń dostępności do analizowanego świadczenia, ani uznaniowości jego przyznawania. Podmiot staje się uprawniony (po złożeniu wniosku) do równoważnika z mocy samego prawa, a jedynym elementem, który wymaga rozstrzygnięcia, to jego wysokość. W samej ustawie o Policji ustawodawca przesądził, że zwrot nienależnie pobranego świadczenia ma charakter administracyjny, a nie cywilnoprawny. Tak więc sama istota pojęcia „zwrot świadczenia” nie budzi żadnych wątpliwości natury prawnej. Zasadą jest bowiem, iż świadczenie nienależnie pobrane powinno zostać zwrócone. Obowiązek zwrotu może się wiązać zarówno z faktem, iż wnioskującemu o takie świadczenie nie przysługiwało ono od początku (w całości lub w części), jak i z faktem, iż przesłanki kształtujące to prawo następnie wygasły lub uległy ograniczającej modyfikacji.

Sąd wskazał również, że cofanie przyznanego świadczenia wiąże się w języku prawniczym z drugą sytuacją rodzącą obowiązek zwrotu. Pojawienie się w czasie późniejszym nowych okoliczności wyłączających prawo do dalszego świadczenia, albo ograniczających to prawo skutkuje cofnięciem, jeśli odbywa się na podstawie zasad, które obowiązywały przy jego przydziale. Sytuacja taka z

reguły dotyczy świadczeń okresowych lub powtarzalnych. Tak więc jeśli świadczenie jest jednorazowe, to określanie zasad cofania przyznanego świadczenia staje się bezprzedmiotowe. Tak więc trudno uznać, że zwrot „zasady cofania” i „zwracania” może być rozpatrywany w oderwaniu od „określania wysokości i zasad przyznawania” świadczenia i że działa samoistnie. Wobec powyższego z ustawy wynika, że zasady cofania oraz zwrotu równoważnika są ściśle związane z zasadami przyznawania (stwierdzania) prawa do świadczenia i stanowią ich pochodną. Są zatem w takim samym stopniu określone, jak te ostatnie, a na podstawie upoważnienia ustawowego, o którym mowa m.in. w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, właściwy minister upoważniony był do techniczno-proceduralnych zagadnień związanych z cofnięciem lub zwrotem przedmiotowego świadczenia, a nie samodzielnego określania, w jakich przypadkach pomoc finansowa podlega zwrotowi.

**W sprawie oznaczonej sygn. akt III SA/GI 531/19 Sąd w dniu 4 września 2019 r. wydał wyrok, w którym zaakcentował znaczenie zasady zaufania obywatela do organów państwa w kontekście udzielonej przez organ informacji istotnej z punktu widzenia działalności obywatela.**

Istotą sporu w przedmiotowej sprawie była zasadność nałożenia na przewoźnika kary pieniężnej w kwocie 5.000 zł na podstawie art. 22 ust. ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 708 ze zm. – dalej zwanej ustawą SENT) z tytułu wadliwego wypełnienia zgłoszenia do systemu monitorowania drogowego przewozu towarów. Przy czym strona pozostawała w przekonaniu, że dostawa oleju napędowego do rolnika nieprowadzącego działalności gospodarczej nie podlega ustawie o SENT. Przekonanie to wynikało z informacji zamieszczonych na oficjalnych rządowych stronach internetowych.

Rozpoznając sprawę Sąd zaakcentował, że bagatelizowanie w toku postępowania o nałożenie kary pieniężnej udzielonych na powyższej platformie wyjaśnień jawi się, jako wręcz wykorzystanie błędu strony spowodowanego działaniem samego organu. Trudno zaś uznać, że jest to działanie zgodne ze standardami praworządnego państwa.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd wskazał, że choć wyjaśnienia Ministerstwa Finansów nie stanowią źródła prawa, z którego obywatele mogliby wywodzić swe prawa i żądać ich ochrony, tym niemniej w sytuacji, gdy Państwo – poprzez swe instytucje - wydaje wyjaśnienie, do którego samo się nie stosuje, a co więcej obciąża negatywnymi skutkami podmiot, który w dobrej wierze je uwzględnił, rodzi się oczywiste pytanie: w jakim celu organy Państwa wydają interpretacje, które nie tylko że nie stanowią dla obywatela żadnej pomocy w uczciwym i rzetelnym wypełnianiu ciążących na nim obowiązków, lecz wręcz przeciwnie, są dla niego pułapką, w którą wpada, ufając Państwu i instytucjom, które je reprezentują?

W ocenie Sądu, sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania do Państwa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Sąd zwrócił uwagę na bogate orzecznictwo sądowe zapadłe na gruncie wykładni art. 121 o.p. oraz odwołał się do art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z 2007 r., 303, s. 1), z którego wynika prawo obywatela Unii do dobrej administracji. Nadto, nawiązał do uregulowań Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej (Dz.U. UE C z 2011 r., 285, s. 3), przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji 6 września 2001 r., wskazując m.in., że umieszczono w nim szereg zakazów i nakazów rozwijających zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

W wyroku tym Sąd przeanalizował również stanowisko organu odnośnie do niedopuszczalności odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na ważny interes strony lub interes publiczny. Sąd podał m.in., że art. 22 ust. 3 ustawy SENT nie posługuje się pojęciem „ważnego interesu majątkowego podmiotu”, lecz „ważnego interesu”, co oznacza, że z woli ustawodawcy może on mieć charakter inny niż tylko majątkowy.

Dlatego Sąd stwierdził, że sprowadzanie przesłanki ważnego interesu podatnika jedynie do zagadnień majątkowych stanowi jej niedopuszczalne zawężenie.

Nadto, Sąd zwrócił uwagę, że pomimo tego, iż odpowiedzialność związana z nałożeniem kary pieniężnej ma charakter obiektywny i niezależny od winy, to nie oznacza to jednak, iż okoliczności, w jakich doszło do zaistnienia przesłanek do jej nałożenia nie powinny mieć wpływu na ocenę, czy nie stanowią przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sąd uznał, że w sprawie wystąpiła przesłanka „ważnego interesu strony”, uzasadniająca odstąpienie od wymierzenia kary, albowiem przekonanie przewoźnika było usprawiedliwione i niezależne od sposobu jego postępowania.

Zdaniem Sądu błędne jest również kategoryczne stanowisko organu odwoławczego, co do tego, że w sprawach kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy SENT - co do zasady - wykluczone jest, w ramach badania możliwości odstąpienia od nałożenia kary, rozważanie zaistnienia przesłanki interesu publicznego, bo zasadą powinno być płacenie kar. W tym zakresie Sąd odwołał się do literalnego brzmienia art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Wskazał też, że skoro ustawa SENT zawiera możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej z uwagi na przesłankę interesu publicznego, to oznacza to, że ustawodawca dopuścił sytuacje, w których interes publiczny wymaga właśnie odstąpienia od nałożenia kary i to pomimo tego, że w takim przypadku Państwo rezygnuje z części wpływów budżetowych albo tego, że zasadą jest płacenie kar, a nie odstępowanie od ich nakładania.

Sąd podkreślił, że budowanie autorytetu Państwa i zaufania do organów, które działają w jego imieniu jest absolutnie zgodne z interesem publicznym i wartości te szacować należy wyżej, niż 5.000 zł kary, nałożonej na stronę.

**WYKAZ SKRÓTÓW**

1. k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz.1145, ze zm.)
2. k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z dnia 2018 r. poz. 2096, ze zm.)
3. o.p. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.)
4. p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.)
5. p.oś. - ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148, ze zm.)
6. 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.)
7. p.r.d. - ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.)
8. u.p.d.o.f. - ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387, ze zm.)
9. u.p.d.o.pr. - ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.)
- 10.u.p.t.u. - ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.)
- 11.u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).

## **DZIAŁ III DZIAŁALNOŚĆ POZAORZECZNICZA**

### **ROZDZIAŁ 1**

#### **PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW WYKŁADY, SZKOLENIA, ZAJĘCIA, WYGŁOSZONE REFERATY I INNE**

- W kwietniu 2019 r. na Uniwersytecie Masaryka w Brnie sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita wygłosił wykład poświęcony fundamentalnym zagadnieniom polskiego prawa podatkowego;
- W dniu 6 czerwca 2019 r., na zaproszenie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach, sędzia NSA w stanie spoczynku prof. dr hab. Ryszard Mikosz, wygłosił referat zatytułowany „Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska”;
- W dniach 15-16 czerwca 2019 r., podczas II Krakowskiej Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, organizowanej przez Katedrę Prawa Cywilnego i Gospodarczego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita wygłosił referat „Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych”;
- W dniach 11-12 października 2019 r. w Zakopanem, na konferencji naukowej zorganizowanej przez Stowarzyszenie Naukowe Prawa Podatkowego, sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita wygłosił referat „Współczesne problemy prawa podatkowego”.

### **ROZDZIAŁ 2**

#### **KONTAKTY**

##### **2.1. KONTAKTY KRAJOWE**

##### **25-26 marca 2019 r. - Warszawa**

Sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sędzia WSA Beata Machcińska oraz sędzia WSA Barbara Orzepowska-Kyć

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

uczestniczyły w spotkaniu konferencyjno-szkoleniowym organizowanym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie dotyczącym problematyki nowych regulacji prawnych w zakresie uszczelniania poboru podatków dochodowych.

### **9-10 kwietnia 2019 r. – Izbicko k/Opola**

Sędzia WSA dr Krzysztof Kandut uczestniczył w IX Ogólnopolskiej Konferencji Podatkowej „Prawo celne, podatek akcyzowy oraz gry hazardowe – teoria i praktyka”, a jego artykuł naukowy został umieszczony w publikacji pokonferencyjnej.

### **20-22 maja 2019 r. – Mała Wieś**

Prezes WSA w Gliwicach sędzia NSA Leszek Kiermaszek uczestniczył w Konferencji Sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, podczas której wygłoszone zostały referaty na temat skutków zaniechania legislacyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, bezprzedmiotowości jako elementu koncepcji instytucji wygaśnięcia decyzji, zakresu stosowania art. 145 i art. 155 k.p.a. oraz sprzeciwu od decyzji, jako nowego sposobu zaskarżenia decyzji kasacyjnych do sądu administracyjnego. Nadto, omówiono temat postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach o naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych.

### **6-7 czerwca 2019 r. – Sandomierz**

Sędzia WSA dr Krzysztof Kandut uczestniczył w XI Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pod nazwą „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Odpowiedzialność w prawie podatkowym”, współorganizowanej m.in. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie. Sędzia ten zamieścił artykuł naukowy w publikacji pokonferencyjnej.

**24 czerwca 2019 r. – Warszawa**

Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz oraz sędzia WSA Renata Siudyka uczestniczyły w naradzie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem przedstawicieli wojewódzkich sądów administracyjnych. Podczas narady omówiono m.in. zagadnienia wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach z zakresu właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz skutki zaniechania legislacyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

**28 września 2019 r. - Warszawa**

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyła się konferencja organizowana przez Fundację Court Watch Polska nt.: „Obywatelski Monitoring Sądów”, w której uczestniczyła Sędzia WSA Teresa Kurcysz-Furmanik.

**2-4 października 2019 r. – Brenna**

Sędziowie, asesory oraz referendarze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oraz 4 sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu uczestniczyli w wewnętrznej konferencji szkoleniowej, podczas której wygłoszone zostały następujące referaty:

- sędzia WSA w Gliwicach prof. dr hab. Andrzej Matan – „Uznanie administracyjne. Studium przypadku”;
- sędzia NSA Roman Wiatrowski – „Podatek od towarów i usług w orzecznictwie sądownoadministracyjnym”;
- sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon – „Lokalizacja inwestycji emitujących pola elektromagnetyczne oraz w zakresie odnawialnych źródeł energii”;
- sędzia NSA Tomasz Kolanowski – „Elektronizacja postępowania sądownoadministracyjnego. Wnoszenie do sądu pism procesowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej”;

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- sędzia NSA prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz – „Informacja publiczna w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych”.

### **14-15 października – Warszawa**

Izba Finansowa NSA zorganizowała w Naczelnym Sądzie Administracyjnym spotkanie konferencyjno-szkoleniowe dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych, dotyczące problematyki zasad ogólnych postępowania podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach reprezentowali: sędzia NSA Eugeniusz Christ, sędzia WSA Małgorzata Herman oraz sędzia WSA Dorota Kozłowska.

### **21 października 2019 r. – Warszawa**

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyła się narada sędziów orzekających w Izbie Ogólnoadministracyjnej z udziałem przedstawicieli wojewódzkich sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach reprezentowali: Prezes sędzia NSA Leszek Kiermaszek, sędzia WSA Rafał Wolnik oraz sędzia WSA Małgorzata Jużków.

### **23 października 2019 r. – Warszawa**

Sędzia WSA Bożena Pindel uczestniczyła w konferencji naukowej nt.: „Uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce”, organizowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

### **6 listopada 2019 r. – Warszawa**

Zakład Prawa Finansowego i Podatkowego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz Oddział Mazowiecki Krajowej Izby Doradców Podatkowych zorganizowali Ogólnopolską Konferencję Naukową Prawa Podatkowego nt.: „Legislacja podatkowa”, w której uczestniczyli sędzia WSA dr Agata Ćwik-Bury oraz sędzia WSA dr Krzysztof Kandut.

**18-20 listopada 2019 r. – Józefów**

Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sędzia NSA Leszek Kiermaszek uczestniczył w konferencji zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, podczas której wygłoszony został referat pod nazwą „U progu odrodzonego sądownictwa II Rzeczypospolitej” oraz omówiono wybrane zagadnienia na tle orzecznictw Izby Ogólnoadministracyjnej, Izby Gospodarczej i Izby Finansowej. Nadto, omówiono udział Biura Orzecznictwa we wprowadzaniu regulacji i przepisów 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 - w zakresie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniach sądowych.

**25 listopada 2019 r. – Warszawa**

Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował szkolenie na temat: „Metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego”, w którym uczestniczyła asesorka sądowa Katarzyna Stuła-Marcela oraz asesorka sądowa Monika Krywow.

**1-3 grudnia 2019 r. – Zakopane**

Sędzia WSA dr Krzysztof Kandut uczestniczył w IX Krakowskim Sympozjum Prawa Podatkowego pod nazwą „Prawo podatkowe – nauka, edukacja, praktyka”, zorganizowanym przez Uniwersytet Jagielloński w Krakowie oraz zamieścił artykuł naukowy w publikacji pokonferencyjnej.

**2-6 grudnia 2019 r. - Gliwice**

W ramach Programu Wymiany Sędziów Europejskiej Sieci Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) w tutejszym Sądzie staż odbyła sędzina Sądu Administracyjnego w Düsseldorfie (Niemcy) – Agnes Sowa.

## 2.2. KONTAKTY Z ZAGRANICĄ

### **6-8 czerwca 2019 r. – Madryt**

W Kongresie Europejskiego Stowarzyszenia Profesorów Prawa Podatkowego organizowanym przez Uniwersytet Karola III w Madrycie uczestniczył sędzia WSA w Gliwicach prof. dr hab. Adam Nita.

### **16-18 września 2019 r. – Poznań**

Prezes WSA w Gliwicach sędzia NSA Leszek Kiermaszek uczestniczył w polsko-niemieckim spotkaniu sędziów sądów administracyjnych organizowanym w ramach zainicjowanej w 2015 r. współpracy partnerskiej między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele kierownictwa i sędziów NSA, Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu, Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego oraz przedstawiciele Wyższych Sądów Administracyjnych Berlina-Brandenburgii, Dolnej Saksonii, Saksonii i Turyngii;

### **4-15 listopada 2019 r. – Lipsk**

W związku z realizacją partnerskiej współpracy między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Federalnym Sądem Administracyjnym Niemiec sędzia WSA prof. dr hab. Adam Nita odbył staż w ramach programu wymiany stażowej sędziów w Federalnym Sądzie Administracyjnym w Lipsku w Niemczech.

## **ROZDZIAŁ 3**

### **SZKOLENIA, NARADY REFERENDARZY, ASYSTENTÓW I PRACOWNIKÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2019 r.**

- W dniu 29 stycznia 2019 r. odbyło się w Katowicach szkolenie zorganizowane przez Centrum Szkoleniowe AdministracjaPubliczna.pl na

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

temat „Instrukcji kancelaryjnej w jsfp – praktyka stosowania przepisów w związku ze zmianą ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz po wejściu w życie RODO”. W szkoleniu uczestniczyła inspektor Danuta Siba.

- W dniach 24-25 stycznia 2019 r. odbyło się w Katowicach szkolenie zorganizowane przez ApexNet w Warszawie na temat „Jak prawidłowo wdrożyć i zastosować elektroniczne zamówienia? Kurs krok po kroku dla praktyków”. W szkoleniu uczestniczył Kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik oraz specjalista Barbara Zając.
- W dniu 30 stycznia 2019 r. w Gliwicach w szkoleniu nt.: „Excel w pigułce”, zorganizowanym przez Niepubliczną Placówkę Szkoleniową Szkołę Komputerową IMPULS w Gliwicach, uczestniczyły: Kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra oraz inspektor Danuta Siba.
- W dniu 4 lutego 2019 r. w Katowicach odbyło się szkolenie na temat „Trudne sytuacje w pracy urzędu – jak reagować na skargi, wzburzenie i krytykę”, zorganizowane przez Centrum Szkoleniowe AdministracjaPubliczna.pl we Wrocławiu, w którym uczestniczyła specjalista Anna Charchuła.
- W dniu 18 marca 2019 r. w Berlinie w warsztatach zorganizowanych przez Berliner Zentrum Industriekultur na temat „Szlachecki ród przemysłowy. Grafowie von Ballestrem w okresie Republiki Weimarskiej 1918-1933. Niemiecko-polski projekt pilotażowy udostępniający dziedzictwo przemysłowe”, uczestniczył kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- W dniu 24 kwietnia 2019 r. w szkoleniu na temat: „E-akta. Elektronizacja akt pracowniczych”, zorganizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze, uczestniczyły: kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra oraz specjalista Małgorzata Filarska.
- W dniu 29 marca 2019 r. w szkoleniu dotyczącym „Rewolucji w dokumentacji pracowniczej po wejściu w życie RODO i zmian w prawie pracy”. zorganizowanym w Gliwicach przez Ośrodek Szkolenia i Informacji EFFECT, uczestniczyła kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra.
- W dniu 3 kwietnia 2019 r. w Gliwicach w szkoleniu na temat „Prawo pracy w praktyce w pierwszej połowie 2019 r.”, zorganizowanym przez Firmę Total Expert w Sosnowcu, uczestniczyła specjalista Małgorzata Filarska.
- W dniu 12 marca 2019 r. w Katowicach w szkoleniu na temat „Informacja dodatkowa sporządzana przez jednostki i zakłady budżetowe oraz jednostki samorządu terytorialnego”, zorganizowanym przez Centrum Szkoleniowe Finanse Publiczne we Wrocławiu, uczestniczyła starszy specjalista Renata Konieczny.
- W dniu 18 marca 2019 r. w siedzibie Narodowego Banku Polskiego w Katowicach odbyło się szkolenie dla posiadaczy rachunków w NBP dotyczące nowych usług bankowych obowiązujących od dnia 1 kwietnia 2019 r. W szkoleniu uczestniczyła główna księgowa Krystyna Popek oraz specjalista Aneta Śmieja.
- W dniu 9 maja 2019 r. w Katowicach w szkoleniu na temat.: „Odmowy dostępu do informacji publicznej – najnowsze orzecznictwo Trybunału

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”, zorganizowanym przez Ośrodek Wspierania Administracji Lokalnej w Dobrzyniewie Dużym, uczestniczyła starszy asystent Aleksandra Żmudzińska.

- W dniach 11-13 czerwca 2019 r. w Bukowinie Tatrzańskiej, Krajowe Stowarzyszenie Ochrony Informacji zorganizowało Kongres Ochrony Informacji Niejawnych, w którym uczestniczył Pełnomocnik do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych Ryszard Jedlecki.
- W dniu 16 maja 2019 r. w Warszawie zorganizowane zostało przez firmę Microsoft spotkanie pt. „Microsoft 365 Technical Series”, podczas którego przedstawione zostały najnowsze trendy technologiczne oraz praktyczne przykłady pokazujące, w jaki sposób ułatwić współpracę i komunikację w organizacji. W spotkaniu tym uczestniczył główny specjalista Piotr Niesobski.
- W dniach 3-5 czerwca 2019 r. odbyło się spotkanie Architektów Systemów Microsoft „Klub Architekta”, podczas którego omówiono zagadnienia łączące obszary projektowania i wytwarzania oprogramowania oraz budowy bezpiecznej, skalowalnej i wysokowydajnej infrastruktury informatycznej, w oparciu o rozwiązania chmurowe Microsoft. W spotkaniu tym uczestniczył główny specjalista Piotr Niesobski.
- W dniach 11-12 czerwca 2019 r. w Katowicach, odbyło się szkolenie na temat „Najnowsze zmiany i orzecznictwo w zamówieniach publicznych”, zorganizowane przez Firmę ApexNet z Warszawy, w którym uczestniczyli: kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik oraz specjalista Barbara Zając.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- W dniu 28 czerwca 2019 r. w Warszawie odbyły się warsztaty zorganizowane przez Microsoft Sp. z o.o. w Warszawie nt.: „Jak budować skuteczną strategię cyberbezpieczeństwa POZIOM 2”, w którym uczestniczyli: kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik oraz specjalista Marcin Świącicki.
- W dniu 5 sierpnia 2019 r. w Gliwicach w szkoleniu na temat „Czas pracy w 2019 roku z uwzględnieniem najnowszych zmian przepisów i orzecznictwa”, zorganizowanym przez Ośrodek Szkolenia i Informacji EFFECT w Gliwicach, uczestniczyła kierownik Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych Urszula Kłaczyńska-Wydra.
- W dniu 17 października 2019 r. w szkoleniu dotyczącym udzielania pierwszej pomocy zorganizowanym w siedzibie tut. Sądu przez Centrum Szkoleniowo-Doradcze Lenax w Gliwicach, uczestniczyło dziesięcioro pracowników tego Sądu.
- W dniu 4 października 2019 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w naradzie poświęconej planowaniu i wykonaniu budżetu sądownictwa administracyjnego oraz w szkoleniu na temat „Podatek VAT w sektorze publicznym – z uwzględnieniem zmian w roku 2019”, uczestniczyła główna księgowa Krystyna Popek.
- W dniach 21-22 października 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował konferencję asystentów nt.: „Asystent sędziego sądu administracyjnego – zagadnienia prawnoporównawcze i praktyczne”, w której uczestniczyli asystenci: Beata Zając-Dutkiewicz, Katarzyna Wajs, Elżbieta Rak, Natalia Graczyk oraz Grzegorz Śliwa.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- W dniu 26 września 2019 r., w Warszawie w warsztatach na temat „CQURE z cyberbezpieczeństwa”, zorganizowanych przez Microsoft Sp. z o.o. w Warszawie, uczestniczyli: główny specjalista Piotr Niesobski oraz specjalista Marcin Świącicki.
- W dniach 4-5 października 2019 r. w Warszawie odbyły się V Mistrzostwa Polski Administracji Publicznej w szachach szybkich i błyskawicznych, w których asystent Natalia Graczyk zajęła pierwsze miejsce.
- W dniach 21-25 października 2019 r. odbyło się szkolenie na temat „MS 100 Microsoft 365 Tożsamość i Usługi” zorganizowane przez Autoryzowane Centrum Szkoleniowe DAGMA w Katowicach, w którym uczestniczył główny specjalista Piotr Niesobski.
- W dniu 29 października 2019 r. w Warszawie odbyło się szkolenie przygotowujące do certyfikacji Microsoft Azure Fundamentals AZ-900, w którym uczestniczyli: główny specjalista Piotr Niesobski oraz starszy specjalista Dariusz Brzeźniak.
- W dniach 26-27 listopada 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował naradę informatyków poświęconą m.in. zagadnieniom związanym z organizacyjno-technicznymi aspektami obsługi systemów EZD i PASSA oraz planowanym kierunkom rozwoju systemów wspierających informatyzację postępowania sądowoadministracyjnego. W naradzie uczestniczył główny specjalista Piotr Niesobski.
- W dniu 26 listopada 2019 r. odbyło się szkolenie nt.: „Nowości VAT w jednostkach budżetowych – obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności, nowe matryce stawek VAT, wiążące informacje stawkowe, elektroniczne deklaracje i ewidencje, platforma elektronicznego

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

fakturowania w zamówieniach publicznych, wykaz podatników „biała lista” oraz mikrorachunek podatkowy”, zorganizowane przez Firmę Golden Training w Warszawie, w którym uczestniczyły: starszy specjalista Renata Konieczny oraz specjalista Aneta Śmieja.

- W dniach 27-29 listopada 2019 r. w Toruniu odbyło się III Forum Zarządzania Dokumentacją w Urzędzie, zorganizowane przez Centrum Szkoleniowe Administracja Publiczna we Wrocławiu, w którym uczestniczyła specjalista Małgorzata Orman.
- W dniu 29 listopada 2019 r. w Katowicach odbyło się szkolenie na temat „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w pracy”, zorganizowane przez firmę Effect Ośrodek Szkoleń i Informacji w Gliwicach, w którym uczestniczyli: starszy asystent Piotr Wiechuła oraz specjalista Magdalena Dąbek.
- W dniach 2-4 grudnia 2019 r. w warsztatach szkoleniowych dla referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych, w Regionalnym Ośrodku Szkoleniowym Sądów Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim, wzięła udział starszy referendarz Jolanta Skowronek.
- W dniach 3-5 grudnia 2019 r. w II Krajowym Zjeździe Pracowników Ochrony Informacji Niejawnych i Kierowników Jednostek Organizacyjnych w Białce Tatrzańskiej, którego organizatorem było Krajowe Stowarzyszenie Ochrony Informacji Niejawnych, uczestniczył Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych Ryszard Jedlecki.
- W dniu 13 grudnia 2019 r. w Katowicach odbyło się szkolenie nt.: „Zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2019 r. w jednostkach budżetowych

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

oraz w samorządowych zakładach budżetowych”, zorganizowane przez firmę Total Expert w Sosnowcu, w którym uczestniczyły: starszy specjalista Renata Konieczny oraz specjalista Joanna Styła.

- W dniach 6 i 13 grudnia 2019 r. pracownicy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach uczestniczyli w szkoleniu z zakresu instrukcji bezpieczeństwa pożarowego zorganizowanym w siedzibie tutejszego Sądu.
- W dniach 10-12 grudnia 2019 r. w Bukowinie Tatrzańskiej w spotkaniu Architektów Systemów Microsoft „Klub Architekta”, uczestniczyli: kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego Roman Kowolik, główny specjalista Piotr Niesobski oraz starszy specjalista Dariusz Brzeźniak.
- W dniach 10 i 17 grudnia 2019 r. pracownicy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach uczestniczyli w szkoleniu zorganizowanym w siedzibie tutejszego Sądu przez Omnitec Sp. z o.o. w Warszawie z zakresu bezpieczeństwa obsługi systemów informatycznych

### **ROZDZIAŁ 4**

#### **ZAJĘCIA DYDAKTYCZNE PROWADZONE PRZEZ SĘDZIÓW W SZKOŁACH WYŻSZYCH**

W 2019 roku następujący sędziowie orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach prowadzili zajęcia dydaktyczne w szkołach wyższych:

- dr hab. Grzegorz Dobrowolski (Uniwersytet Śląski);
- dr Krzysztof Kandut (Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu);
- dr Beata Kozicka (Uniwersytet Opolski);
- prof. dr hab. Adam Nita (Uniwersytet Jagielloński);

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- dr hab. Stanisław Nitecki (Uniwersytet Opolski);
- dr hab. Artur Żurawik (Uniwersytet Jagielloński);
- prof. dr hab. Andrzej Matan (Uniwersytet Śląski).

### **ROZDZIAŁ 5**

#### **ORZECANIE W NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM**

W roku 2019 sędziowie NSA oraz sędziowie WSA orzekający w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach 85 razy orzekali w Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

- sędzia Anna Apollo - 10 razy;
- sędzia Piotr Broda – 26 razy;
- sędzia Leszek Kiermaszek - 20 razy;
- sędzia Rafał Wolnik - 20 razy;
- sędzia Krzysztof Wujek - 22 razy;
- sędzia Teresa Kurcysz-Furmanik – 10 razy.

### **ROZDZIAŁ 6**

#### **ZAJĘCIA DLA APLIKANTÓW RADCOWSKICH I ADWOKACKICH**

- sędzia WSA Andrzej Matan prowadził w 2019 r., w wymiarze 16 godzin, zajęcia z aplikantami radcowskimi na trzecim roku z zakresu prawa administracyjnego w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Katowicach;
- sędzia WSA dr Krzysztof Kandut dwa razy prowadził w 2019 r. w siedzibie Okręgowej Rady Adwokackiej w Katowicach wykłady dla aplikantów adwokackich w wymiarze 3 godzin oraz w wymiarze 4 godzin;
- sędzia NSA Krzysztof Wujek prowadził w obu semestrach 2019 r. zajęcia z aplikantami adwokackimi w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Katowicach;

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- sędzia WSA Małgorzata Herman prowadziła w II semestrze 2019 r. szkolenia aplikantów adwokackich III roku w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Bielsku-Białej;
- sędzia WSA Iwona Wiesner prowadziła w II semestrze 2019 r. zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa podatkowego dla aplikantów adwokackich Okręgowej Rady Adwokackiej w Bielsku-Białej;
- sędzia WSA Bożena Suleja-Klimczyk prowadziła w kwietniu i czerwcu 2019 r., w wymiarze 10 godzin, zajęcia z zakresu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z aplikantami adwokackimi Izby Adwokackiej w Częstochowie.

## **ROZDZIAŁ 7**

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

- Zarządzeniem z dnia 29 stycznia 2019 r. (Dziennik Urzędowy z dnia 30 stycznia 2019 r. poz. 11) Minister Sprawiedliwości powołał sędziego WSA Teresę Kurcysz-Furmanik na egzaminatora z zakresu prawa administracyjnego w komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia w 2019 r. egzaminu adwokackiego;
- Zarządzeniem z dnia 29 stycznia 2019 r. (Dziennik Urzędowy z dnia 30 stycznia 2019 r., poz. 12) Minister Sprawiedliwości powołał sędziego WSA dr hab. Artura Żurawika na egzaminatora z zakresu prawa administracyjnego w komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia w 2019 r. egzaminu adwokackiego.
- W komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia w 2019 r. egzaminu adwokackiego brał również udział jako egzaminator z zakresu prawa administracyjnego sędzia NSA Bonifacy Bronkowski, powołany przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 18 grudnia 2017 r. (Dziennik Urzędowy z dnia 19 grudnia 2017 r. poz. 256).

## **ROZDZIAŁ 8**

### **PYTANIA PRAWNE DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w 2019 r. nie skierował żadnych pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie o sygnaturze I SA/GI 495/19 do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowane zostało pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego:

„Czy art. 167 w zw. z art. 178 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE z 2006 r. Nr L 347 s.1 i nast. ze zm.) należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, które warunkują realizację prawa do odliczenia podatku naliczonego w tym samym okresie rozliczeniowym, w którym rozliczeniu podlega podatek należny w stosunku do transakcji stanowiących wspólnotowe nabycie towarów, od wykazania podatku należnego z tytułu takich transakcji we właściwej deklaracji podatkowej, złożonej w terminie zawitym (w Polsce 3 miesiące) od upływu miesiąca, w którym w odniesieniu do nabytych towarów i usług powstał obowiązek podatkowy?”.

## **ROZDZIAŁ 9**

### **ZDANIA ODRĘBNE**

W 2019 roku zostały zgłoszone zdania odrębne od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach:

- Wyrok z dnia 4 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/GI 826/18 w przedmiocie wysokości opłat związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem – sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski;
- Wyrok z dnia 22 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/GI 1026/18 w przedmiocie stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu oraz wysokość

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu – sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski;

- Wyrok z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/GI 924/18 w przedmiocie wysokości opłat związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem – sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski;
- Wyrok z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt II SA/GI 677/19 w przedmiocie obowiązku przedłożenia dokumentów – sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski;
- Wyrok z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/GI 1014/19 w przedmiocie ochrony zwierząt – sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski;
- Wyrok z dnia 25 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/GI 970/19 w przedmiocie świadczenia pielęgniacyjnego – sędzia WSA Stanisław Nitecki.

### **ROZDZIAŁ 10**

#### **SYGNALIZACJE**

W 2019 roku nie zostało zgłoszone żadne postanowienie sygnalizacyjne Sądu.

### **ROZDZIAŁ 11**

#### **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:

- II SA/GI 696/18 oraz II SA/GI 882/18 - obie sprawy w przedmiocie ustalenia wysokości opłat związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem;

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- III SA/GI 493/19 - sprawa dotyczyła wygaśnięcia mandatu radnego;
- III SA/GI 489/19 - przedmiotem sprawy była uchwała uwzględniająca w procesie rekrutacji do publicznych przedszkoli kryterium poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym;
- III SA/GI 906/19 - w przedmiocie wymierzenia kary wydalenia z uczelni;
- II SA/GI 758/19 - w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gminy Czechowice- Dziedzice;
- II SA/GI 928/16 - sprawa dotyczyła uchwały o utrzymaniu czystości i porządku w Gminie Zebrzydowice;
- III SA/GI 492/19 - w przedmiocie odmowy dowozu dziecka do szkoły;
- II SA/GI 4/19 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie legalności wykonanych robót budowlanych.

## **ROZDZIAŁ 12**

### **PRZYJĘCIA INTERESANTÓW PRZEZ PREZESA SĄDU**

W roku 2019 Prezes Sądu sześciokrotnie przyjął interesantów, celem udzielenia im żądanych wyjaśnień. Wizyty dotyczyły spraw toczących się przed tutejszym Sądem i miały miejsce w dniach:

- 20 lutego 2019 r. – sygn. akt IV SA/GI 991/18;
- 19 czerwca 2019 r. – sygn. akt II SA/GI 391/18 i II SPP/GI 9/19;
- 27 sierpnia 2019 r. – sygn. akt I SA/GI 358-361/19;
- 26 września 2019 r. – sygn. akt III SA/GI 851/19;
- 1 października 2019 r. – sygn. akt I SA/GI 825-831/19;
- 25 października 2019 r. – sygn. akt II SA/GI 199/19;
- 23 grudnia 2019 r. – sygn. akt III SA/GI 54/19.

## **ROZDZIAŁ 13**

### **NARADY SĘDZIÓW**

Narady wydziałowe dotyczyły problemów w orzecznictwie sądowym oraz omówienia materiałów nadesłanych przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Narady problemowe dotyczyły:

#### **Wydział I**

- Dnia 8 stycznia 2019 r. odbyła się narada poświęcona omówieniu tematyki zawartej w piśmie Dyrektora Biura Orzecznictwa dotyczącej rozbieżności orzeczniczych w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych, ogłoszonego w trybie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.) – odpowiedź na pismo BO-4660-22/18;
- Dnia 10 grudnia 2019 r. odbyła się narada poświęcona omówieniu zagadnień dotyczących numeru PESEL oraz bieżących spraw wydziału.

Ponadto, w Wydziale I w dniach: 30 stycznia, 25 lutego oraz 12 marca 2019 r. odbyły się narady dotyczące aktualnych problemów w orzecznictwie sądowym i bieżących spraw wydziałowych.

#### **Wydział II**

- Dnia 7 stycznia 2019 r. odbyła się narada poświęcona analizie różnic poglądów występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących stosowania art. 3 pkt 1a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1261) – w ramach odpowiedzi na pismo BO-4660-25/18;

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

- Dnia 28 stycznia 2019 r. odbyła się narada poświęcona omówieniu tematyki zawartej w sporządzonym w Biurze Orzecznictwa NSA opracowaniu nt.: „Warunki i procedura przejmowania gospodarstw rolnych za rentę i spłaty pieniężne na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118)” – pismo BO.0381.3.2019;
- Dnia 25 marca 2019 r. odbyła się narada poświęcona opracowaniom sporządzonym w Biurze Orzecznictwa NSA:
  - „Kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych po dniu 1 stycznia 2015 r.”- pismo BO.0381.5.2019;
  - „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w latach 2017-2018” – pismo BO.0381.6.2019;
- W dniach 25 lutego, 20 maja oraz 1 lipca 2019 r. odbyły się narady, na których omówiono:
  - zagadnienia poruszone w piśmie Prezesa NSA z dnia 28 stycznia 2019 r. dotyczące charakteru prawnego uchwał rad gmin w sprawie określania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt),
  - zagadnienia prawne na gruncie spraw w przedmiocie opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej – tryb zaskarżenia decyzji wydanej na podstawie art. 272 ust. 24 ustawy – Prawo wodne;
  - zagadnienia prawne będące przedmiotem opinii doradczej ETPCz z dnia 10 kwietnia 2019 r. dotyczącej uznawania w prawie krajowym prawnego stosunku między dzieckiem urodzonym za granicą w wyniku umowy o macierzyństwo zastępcze a matką zamierzoną;
- Dnia 4 października 2019 r. odbyła się narada poświęcona omówieniu zagadnienia przedstawionego w piśmie Zastępcy Dyrektora Biura Orzecznictwa NSA dot. kosztów z tytułu usuwania i przechowywania

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

pojazdów (art. 130a ust. 6 p.r.d.) – zdanie odrębne do wyroku w sprawie II SA/GI 1026/18 – pismo BO.5101.17.2019 z dnia 27 czerwca 2019 r.

Dodatkowo, w Wydziale II w dniach: 15 kwietnia, 9 września, 28 października oraz 16 grudnia 2019 r. odbyły się narady dotyczące bieżących spraw wydziałowych.

### **Wydział III**

W Wydziale III odbyły się narady dotyczące aktualnych problemów w orzecznictwie sądowym i bieżących spraw wydziałowych.