

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu

**Informacja
o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu w 2018 roku**

Wrocław styczeń 2019

Wprowadzenie

Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2018 r. przedstawia najważniejsze zagadnienia i wydarzenia dotyczące Sądu i została opracowana w celu przedstawienia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów w wykonaniu obowiązku wynikającego z 24 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2107).

Informacja, obok podstawowych danych liczbowych, koncentruje się na analizie działalności orzeczniczej Sądu i przedstawia najistotniejsze orzeczenia, pojawiające się w nich zagadnienia prawne oraz wyrażone w nich poglądy.

Przedstawiając Informację o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2018 r., pragnę podziękować wszystkim pracownikom Sądu: sędziom, referendarzom sądowym, asystentom sędziów, urzędnikom sądowym oraz pracownikom administracyjnym niebędącym urzędnikami za to, że swoją pracą i zaangażowaniem przyczynili się do sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w minionym 2018 roku.

Ryszard Pęk

Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu

Rozdział I.

Wpływ spraw w 2018 roku

W 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (WSA) wpłynęło łącznie **4038** skarg.

Dominowały skargi wniesione przez osoby fizyczne - **2734** skarg,

- osoby prawne wniosły **1255** skargi,
- organizacje społeczne wniosły **18** skarg,
- prokurator wniósł **44** skarg,
- Rzecznik Praw Obywatelskich nie wniósł żadnej skargi,
- inne podmioty wniosły **10** skarg.

W strukturze skarg wniesionych do WSA we Wrocławiu dominowały skargi na akty i czynności administracyjne – łącznie **3371** skarg, w tym:

- **237** skarg na akty i czynności organów centralnych,
- **802** skargi na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej,
- **1026** skarg na akty i czynności organów administracji skarbowej,
- **881** skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych,
- **87** skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego,
- **96** skarg na uchwały organów jednostek samorządowych wniesione przez organ nadzoru,
- **8** skarg na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespólonej,
- **23** skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze,
- **211** skarg na akty i czynności innych organów.

Ponadto wpłynęło **599** skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania.

Udział pełnomocników w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu przedstawiał się następująco:

- pełnomocnicy administracji państwowej występowali w **856** sprawach,
- adwokaci, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w **277** sprawach,

- radcowie prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowały w **494** sprawach,
- doradcy podatkowi, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowały w **248** sprawach,
- prokurator występował w **9** sprawach,
- Rzecznik Praw Obywatelskich nie występował w żadnej ze spraw,
- rzecznicy patentowi nie występowały w żadnej ze spraw.

Rozdział II.

Postępowanie sądowe

Statystyka spraw w poszczególnych Wydziałach WSA we Wrocławiu przedstawia się następująco.

Wydział I

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił **468** sprawy, zaś na dzień 31 grudnia 2018 r. - **423** sprawy.

W 2018 r. do Wydziału I wpłynęło łącznie **1281** spraw.

W 2018 r. zakończono ogółem **1326** spraw.

Na rozprawach w 2018 r. załatwiono **733** sprawy.

W trybie uproszczonym załatwiono **138** spraw.

Wskaźnik sprawności postępowania wyniósł **3,83**.

Łącznie, w 2018 r. sędziowie Wydziału I sporządzili **1235** uzasadnień, tj. o **198** uzasadnień mniej, niż w 2017 r. (**1433** uzasadnienia).

Wydział II

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił **245** spraw, zaś na dzień 31 grudnia 2018 r. – **242** sprawy.

W 2018 r. do Wydziału II wpłynęło **995** spraw.

W 2018 r. zakończono ogółem **998** spraw.

Na rozprawach załatwiono **610** spraw.

W trybie uproszczonym załatwiono **164** sprawy.

Wskaźnik szybkości postępowania wyniósł **2,91**.

Łącznie, w 2018 r. sędziowie Wydziału II sporządzili **866** uzasadnień, tj. o **47** uzasadnień więcej, niż w 2017 r. (**819** uzasadnień).

Wydział III

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił **173** sprawy, zaś na dzień 31 grudnia 2018 r. - **372** sprawy.

W 2018 r. do Wydziału III wpłynęło **930** spraw.

W 2018 r. zakończono ogółem **731** spraw.

Na rozprawach załatwiono **478** spraw.

W trybie uproszczonym załatwiono **26** spraw.

Wskaźnik sprawności postępowania wyniósł **6,11**.

Łącznie, w 2018 r. w Wydziale III sporządzono **641** uzasadnień, tj. o **287** uzasadnień mniej, niż w 2017 r. (**928** uzasadnień).

Wydział IV

Stan zaległości na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił **509** spraw, zaś na dzień 31 grudnia 2018 r. - **153** sprawy.

W 2018 r. do Wydziału IV wpłynęły **832** sprawy.

W 2018 r. zakończono ogółem **1188** spraw.

Na rozprawach załatwiono **444** sprawy.

W trybie uproszczonym załatwiono **208** spraw.

Wskaźnik sprawności postępowania wyniósł **1,54**.

Łącznie, w 2018 r. sędziowie sporządzili **1022** uzasadnienia, tj. o **128** uzasadnień więcej, niż w 2017 r. (**894** uzasadnienia).

Wydział V

Zadania wykonywane przez Wydział Informacji Sądowej - poza realizacją podstawowej funkcji, jaką jest przygotowywanie i udzielenie informacji o funkcjonowaniu Sądu i jego organów - wykraczają znacząco poza tą problematykę. W zakresie załatwianych przez Wydział spraw znajdują się następujące zagadnienia: wnioski o udzielenie informacji publicznej składane na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (tekst jednolity: Dz. U. 2018 r. poz. 1330 ze zm.), skargi i wnioski z działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), obowiązki wynikające z § 14 Zarządzenia Prezesa Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, nadzór nad pracą programów wspomagających pracę wydziałów orzeczniczych, redagowanie strony Biuletynu Informacji Publicznej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przygotowanie i koordynacja prac Zespołu Kwalifikacyjnego orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, obsługa medialna Sądu, a także opracowywanie analiz, danych statystycznych, informacji bieżących z działalności Sądu.

W zakresie obsługi medialnej Sądu do zagadnień najczęściej interesujących dziennikarzy należały:

- decyzja Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie odmowy we wznowionym postępowaniu zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę wiat stalowych przy spalarni przyszpitalnej (Radio Wrocław, Radio ESKA, Chwila dla Ciebie);
- uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego w przedmiocie powołania na stanowisko dyrektora Opery Wrocławskiej na okres trzech sezonów artystycznych (Radio Wrocław);
- zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie nadania bulwarowi nazwy im. Profesorów Lwowskich (TVN 24, TVP3 Wrocław, Radio Wrocław, Gazeta Wrocławska, Gazeta Wyborcza, Biuro Promocji Uniwersytetu Wrocławskiego);
- zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (Dobre.pl);
- decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu w przedmiocie zawieszenia w czynnościach służbowych, zwolnienia ze służby oraz pozbawienia prawa do nagrody rocznej za rok 2017 (Gazeta Wyborcza, Fakt);
- zarządzenia zastępcze Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie nadania ulicom nazw: Generała Stefana Grot-Roweckiego, Władysława Grabskiego, Krzysztofa Kamila Baczyńskiego, Jana Karskiego, Anny Walentynowicz i Ułańskiej w gminach województwa dolnośląskiego (Gazeta Wyborcza);
- skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni przepisów prawa unijnego (Gazeta Prawna).

Na niezmiennym poziomie – w odniesieniu do dotychczasowego - kształtowała się ilość zapytań kierowanych do tutejszego Sądu w kwestiach dotyczących trybu procedowania przed sądami administracyjnymi, jak również sądami powszechnymi i innymi organami państwowymi. Funkcjonujący w ramach Wydziału Sekretariat udzielał na bieżąco - bezpośrednio oraz drogą telefoniczną i mailową - informacji o toczących się postępowaniach, a także wyjaśniał kwestie związane z właściwością Sądu i przysługujących środków zaskarżenia oraz innych uprawnieniach i obowiązkach procesowych. W ramach tego działania udostępniono 1012 razy akta sądowoadministracyjne, załatwiając 144 wniosków o wydanie kserokopii z akt sprawy. W zakresie współpracy z innymi organami władzy i administracji, wnioskującymi o udzielenie informacji o stanie spraw zawisłych przed tutejszym Sądem załatwiono 73 wnioski.

W odniesieniu do wniosków w przedmiocie udzielenia informacji publicznej, których w minionym roku wpłynęło 82, dominowały wnioski dotyczące udostępnienia wokand sądowych, natomiast odwrócona została tendencja spadkowa w zakresie wpływu wniosków o udostępnienie orzeczeń.

W mijającym roku, na tym samym poziomie co w roku 2017, kształtowała się liczba wniosków dotyczących udostępnienia danych statystycznych odnoszących się do konkretnego przedmiotu spraw sądowoadministracyjnych oraz dotyczących zagadnień procesowych. Przedmiotem zainteresowania wnioskodawców były również zagadnienia związane z wpływem oraz sposobem orzekania w konkretnych rodzajach spraw, na przykład orzecznictwo w zakresie dotyczącym skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt stały, czasowy lub rezydenta, a ponadto dane dotyczące awansów, przeszerogowań, podwyższeń stanowisk pracowników administracyjnych niebędących urzędnikami, urzędników lub asystentów sędziów zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 2011 r. *w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sądowych i innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych* (Dz. U. Nr 72, poz. 384 ze zm.).

Spośród ogólnej liczby wniosków o udzielenie informacji publicznej jeden wniesiony został przez organizację społeczną, w sferze zainteresowań której pozostawały dane statystyczne dotyczące:

1. liczby złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarg na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymujących w mocy decyzje organu pierwszej instancji odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.), z uwzględnieniem rodzaju rozstrzygnięcia;

2. liczby złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarg na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymujących w mocy decyzje organu pierwszej instancji odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.) w związku z opieką nad osobą z niepełnosprawnością, której niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. roku życia lub po ukończeniu 25. roku życia w przypadku kontynuowania nauki w szkole lub w szkole wyższej, z uwzględnieniem rodzaju rozstrzygnięcia.

Żadna ze spraw wszczętych wnioskami o dostęp do informacji publicznej nie została załatwiona w formie decyzji administracyjnej.

Przedmiotem wniosków kierowanych do tutejszego Sądu była również kwestia przysługujących stronom praw i obowiązków w kontekście postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, w tym przede wszystkim kwestie dotyczące trybu wnoszenia skarg do sądu. Odnotowano także wystąpienia związane z tokiem postępowania sądownoadministracyjnego. Duża część wniosków dotyczyła zagadnień prawnych spoza kognicji sądów administracyjnych; będących w istocie rzeczy żądaniami udzielenia porady prawnej, w tym kwestii związanych z postępowaniem przed innymi organami administracji publicznej oraz sądami powszechnymi. W odniesieniu do skarg kierowanych do Prezesa Sądu, jako organu nadzoru, główną przyczyną ich wnoszenia wskazywaną przez strony były przede wszystkim wydane przez tutejszy Sąd rozstrzygnięcia, przewlekłość prowadzonego postępowania, jak również niezrozumienie obowiązujących zasad postępowania sądownoadministracyjnego oraz skierowanych do stron pouczeń. Natomiast marginalny charakter miały skargi dotyczące sposobu i kultury prowadzenia rozpraw

przed tutejszym Sądem. W żadnej ze skarg nie poruszono problemu niewłaściwej, zdaniem strony, reprezentacji jej interesów przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu w ramach prawa pomocy. We wszystkich przypadkach składane skargi były niezasadne, a wskazane w nich zarzuty w większości opierały się na kwestionowaniu rozstrzygnięć Sądu. Łącznie załatwiono 17 skarg.

Rozdział III.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Informacja o wymierzonych grzywnach i instytucja sygnalizacji

W 2018 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu nie zapadło żadne postanowienie w przedmiocie pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, nie wydano również żadnego postanowienia sygnalizacyjnego, mającego podstawę w art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

W 2018 r. wpłynęło 11, a rozpoznano 6 wniosków o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.

Wpłynęło 29, a rozpoznano 70 wniosków o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Wpłynęło 85 i rozpoznano 85 wniosków o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a.

Wpłynął 1, a rozpoznano 2 wnioski o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a.

Natomiast nie wniesiono żadnych wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 112, art. 145a § 2, art. 145a § 3 lub art. 155 § 3 p.p.s.a.

W trybie art. 179a p.p.s.a. rozpoznano jedną sprawę.

Nie podjęto żadnego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145a p.p.s.a.

Zagadnienia związane z prawem pomocy

W 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło łącznie 881 wniosków o przyznanie prawa pomocy, natomiast referendarze sądowi rozpoznali łącznie 970 wniosków. W 328 przypadkach przyznano prawo pomocy, co do całości wniosku, a 642 razy przyznano prawo pomocy, co do części wniosku. Przyznania prawa pomocy odmówiono zaś w 397 przypadkach. Natomiast 151 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, a 163 załatwiono w inny sposób.

Ponadto w 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wydał w trybie art. 249 p.p.s.a dwa postanowienia cofające przyznane wcześniej prawo pomocy.

W zakresie pomocy prawnej należy odnotować, że większość wniosków, podobnie jak w poprzednich latach, obejmowała swoim zakresem ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika po wydaniu orzeczenia podlegającego zaskarżeniu (skargą kasacyjną lub zażaleniem).

Natomiast kolejne wnioski o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w sytuacji, gdy Sąd przyznał wcześniej prawo pomocy w takiej postaci, załatwiane były postanowieniem o umorzeniu postępowania w tej części (art. 249a p.p.s.a.).

W sytuacji, gdy pełnomocnik z urzędu został ustanowiony po wydaniu (ogłoszeniu) wyroku, a następnie sporządził skargę kasacyjną lub opinię o braku podstaw do jej wniesienia - przyjmowano, że pełnomocnik nie brał udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i przyznawano wynagrodzenie za udział w postępowaniu przed sądem drugiej instancji z tytułu sporządzenia skargi kasacyjnej lub opinii o braku podstaw do jej wniesienia.

Wydano również postanowienie w sprawie odmowy przyznania wynagrodzenia z uwagi na to, że Sąd stwierdził, iż opinia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej jest nierzetelna (sygn. akt IV SA/Wr 125/18).

W 2018 r. wydano także postanowienia odmawiające przyznania stronie skarżącej prawa pomocy z uwagi na nadużycie prawa do sądu, w tym prawa do przyznania prawa pomocy, przejawiające się w wielości skarg i wniosków wszczynających postępowanie sądowe i wniosków złożonych w dalszym postępowaniu sądowym oraz charakterze rozstrzygnięć kończących postępowanie sądowe (są to w większości postanowienia odrzucające skargę i wyroki oddalające skargę tej strony).

W sytuacji ustanowienia pełnomocnika z urzędu po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie zdarzały się przypadki, w których Okręgowa Rada Adwokacka (ORA) w piśmie informującym Sąd o wyznaczeniu konkretnej osoby pełnomocnikiem z urzędu nie informowała w jakiej dacie wyznaczony pełnomocnik otrzymał zawiadomienie o jego wyznaczeniu (art. 253 § 2 p.p.s.a.). Zwracano się wówczas do ORA o dane w tym zakresie, gdyż są one niezbędne do stwierdzenia prawomocności orzeczenia.

Przy stwierdzeniu prawomocności orzeczenia pojawił się problem dotyczący doręczeń orzeczeń stronie zamieszkałej w Wielkiej Brytanii z uwagi na to, że od kwietnia 2018 r. (informacja Poczty Polskiej) nie można doręczyć stronie zamieszkałej w tym kraju (podobnie jak w kilku innych krajach) orzeczenia sądu listem poleconym za potwierdzeniem odbioru zgodnie z art. 299 § p.p.s.a. Ponieważ w postępowaniu reklamacyjnym (sygn. akt IV SAB/Wr 55/17) nie uzyskano informacji kiedy doręczono stronie orzeczenie sądu wysłane pierwotnie listem poleconym, lecz bez potwierdzenia odbioru, orzeczenie Sądu (postanowienie odrzucające skargę) wysłano ponownie w celu doręczenia za pośrednictwem urzędu konsularnego przyjmując, że jest to przesyłka równoważna do listu poleconego z potwierdzeniem odbioru, o której mowa w art. 299 § 1 p.p.s.a.

Z zakresu prawa pomocy pojawił się ponadto problem dotyczący rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy w sytuacji odrzucenia skargi. W tym zakresie, po przeprowadzonej naradzie sędziowie Wydziału I przyjęli, że właściwe byłoby oddalenie wniosku na podstawie art. 247 p.p.s.a.

Ponadto pojawił się problem na tle art. 250 § 2 p.p.s.a. W orzecznictwie sądowym zasadniczo przepis ten ma zastosowanie, gdy pełnomocnik działa w kilku tożsamyh sprawach tej samej strony. W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 642/16 referendarz sądowy przyjął, że nakład pracy pełnomocnika uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej podatku dochodowego od osób fizycznych (ograniczający się do jednokrotnego zapoznania się z obszernymi aktami sprawy na krótko przed rozprawą i obecności na rozprawach) nie był adekwatny do wysokości wynagrodzenia determinowanego wysoką wartością przedmiotu zaskarżenia. Ponadto w tej sprawie występowało dwóch pełnomocników z urzędu – skarżącego i uczestnika postępowania. Pełnomocnik skarżącego przy takiej samej stawce wynagrodzenia zapoznał się z aktami sprawy kilkakrotnie, sporządził pismo procesowe zawierające dodatkową argumentację oraz wnioski dowodowe, co stanowiło odzwierciedlenie włożonego nakładu pracy. Rozpoznając zażalenie na ww. postanowienie referendarza Sąd nie podzielił jego stanowiska przyjmując, że pełnomocnik uczestnika postępowania dochował staranności poprzez zapoznanie się z aktami i stawiennictwo na wszystkich rozprawach, ogłoszeniu wyroku i złożenie wniosku o sporządzenie jego uzasadnienia.

Kolejna sprawa dotyczyła stosowania art. 249a p.p.s.a. W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 356/18 referendarz sądowy umorzył postępowanie w sprawie prawa

pomocy, które zostało wszczęte na skutek drugiego z kolei wniosku na tym samym etapie postępowania sądowego. Referendarz uznał, że strona nie podała żadnych nowych okoliczności niż te, które zostały udostępnione w pierwszym wniosku i stały się podstawą do odmowy przyznania prawa pomocy. W związku z tym stwierdził, że zbędne jest ponowne merytoryczne rozpoznanie wniosku w oparciu o tożsamy stan faktyczny. Wojewódzki Sąd Administracyjny podtrzymał powyższe stanowisko.

Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2018 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w trybie uproszczonym rozpoznano ogółem 536 spraw, w których zapadło 162 orzeczenia uwzględniające skargę, 355 orzeczeń oddalających skargę, a 19 spraw załatwiono w inny sposób.

Do Wydziału I w 2018 r. nie wpłynął żaden wniosek o przeprowadzenie mediacji, w związku z powyższym w żadnej ze spraw nie przeprowadzono postępowania mediacyjnego.

W trybie uproszczonym rozpoznano ogółem 138 spraw, w których zapadło 41 orzeczeń uwzględniających skargę i 97 orzeczeń oddalających skargę.

W Wydziale II w 2018 r. strony złożyły dwa wnioski o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. W obu przypadkach odmówiono przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. W jednej ze spraw, która dotyczyła odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie określenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego został złożony po wyznaczeniu rozprawy. Natomiast w drugiej, która dotyczyła odmowy wydania zaświadczenia ustalającego numer porządkowy działki zabudowanej nie było możliwe przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w zakresie wskazanym przez skarżącego.

W trybie uproszczonym rozpoznano natomiast ogółem 164 sprawy, w których zapadło 39 orzeczeń uwzględniających skargę, 123 orzeczenia oddalające skargę, a 2 sprawy załatwiono w inny sposób.

Do Wydziału III w 2018 r. nie wpłynął żaden wniosek o przeprowadzenie mediacji, w związku z powyższym w żadnej ze spraw nie przeprowadzono postępowania mediacyjnego.

W trybie uproszczonym rozpoznano natomiast ogółem 26 spraw, w których zapadły 24 orzeczenia uwzględniające skargę i 2 orzeczenia oddalające skargę.

W Wydziale IV w 2018 r. tylko w jednej sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 406/17 z zakresu dostępu do informacji publicznej toczyło się postępowanie mediacyjne zainicjowane wnioskiem strony jeszcze w 2017 r. Powyższą sprawę postanowieniem z dnia 10 stycznia 2018 r. skierowano do mediacji, jednakże po informacji mediatora, że skarżący nie wyraził zgody na udział w postępowaniu mediacyjnym, wyznaczono rozprawę na dzień 14 marca 2018 r., po zamknięciu której zapadł wyrok uchylający decyzje organów obu instancji. Osobnym postanowieniem przyznano na rzecz mediatora od stron postępowania zwrot poniesionych kosztów mediacji.

W trybie uproszczonym rozpoznano natomiast ogółem 208 spraw, w których zapadło 58 orzeczeń uwzględniających skargę, 133 orzeczenia oddalające skargę, a 17 spraw załatwiono w inny sposób.

Pytania prejudycjalne

W 2018 r. w Wydziale I wątpliwości dotyczyły zasad rozliczania podatku naliczonego i miejsca świadczenia usług dla potrzeb ustawy o podatku od towarów i usług, a znalazły one wyraz w dwóch pytaniach prejudycjalnych. W postanowieniu z 25 kwietnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 257/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu pytał: Czy przepisy dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. *w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* (Dz. U. 2006 r., L347, s. 1), a zwłaszcza jej art. 168, art. 178 lit. a), art. 226 pkt 6 dyrektywy 112 oraz zasady systemu VAT, w tym zwłaszcza zasady: neutralności podatkowej i proporcjonalności, nie stoją na przeszkodzie takiej praktyce krajowej, która odmawia prawa do odliczenia VAT z faktur, na których widnieje błędny rodzaj towaru pomimo, że w toku postępowania podatkowego (przed wydaniem decyzji) podatnik przedstawił wszelkie niezbędne wyjaśnienia oraz dokumenty źródłowe potwierdzające istnienie oraz szczegółowe cechy towarów będących przedmiotem

transakcji, a które zostały następnie zaakceptowane przez organy podatkowe, jak też nie stwierdzono zaistnienia oszustwa podatkowego?

Drugie postanowienie zostało wydane 6 czerwca 2018 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 286/18 i dotyczyło następujących wątpliwości: 1. Czy z samego faktu posiadania przez spółkę mającą siedzibę poza terytorium Unii Europejskiej, spółki zależnej na terytorium Polski, można wywieść istnienie stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w rozumieniu art. 44 dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE z dnia 11 grudnia 2006 r. Nr L 347, s. 1 i nast.) i art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (UE) Nr 282/2011 z 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona; Dz. Urz. UE z dnia 23 marca 2011r., Nr L 77, s. 1 i nast.)? 2. Czy w wypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, podmiot trzeci zobowiązany jest do analizy stosunków umownych pomiędzy spółką z siedzibą poza terytorium Unii Europejskiej a spółką zależną, w celu ustalenia czy istnieje stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez tę pierwszą spółkę?

Odnotowania wymaga, że w odpowiedzi na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 257/18 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, działając pod sygn. akt C-492/18, 13 grudnia 2018 r. wydał postanowienie, w którym podzielił wątpliwości sądu krajowego w tej sprawie, stwierdzając, że artykuł 168 lit. a), art. 178 lit. a) oraz art. 226 dyrektywy Rady 2006/112/WE, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby krajowe organy podatkowe odmówiły podatnikowi prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej należnego lub zapłaconego wyłącznie z tego powodu, że wystawione faktury zawierają błąd dotyczący oznaczenia towarów będących przedmiotem odnośnych transakcji, także w sytuacji, gdy podatnik przed wydaniem przez organy podatkowe dotyczącej go decyzji przedstawił im dokumenty oraz wyjaśnienia niezbędne do ustalenia prawdziwego przedmiotu tych transakcji i potwierdzające, że zostały one rzeczywiście dokonane.

Rozdział IV.

Podsumowanie działalności orzeczniczej Sądu

Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału I

Sprawy z zakresu podatku od towarów i usług

Wyrok z 10 lipca 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 351/18 (orzeczenie prawomocne).

Sąd badał legalność decyzji określającej zobowiązanie w podatku od towarów i usług. Organy podatkowe zanegowały prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego z niektórych faktur oraz prawo do zastosowania stawki 0% przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów (złomu i wyrobów hutniczych). Zdaniem organu podatkowego firmy uczestniczące w obrocie ww. towarem (nabywcy skarżące) brały aktywny udział w oszustwach podatkowych. Natomiast w odniesieniu do części zanegowanych faktur zakupu towaru organy podatkowe stwierdziły, że sprzedawcy uczestniczyli w oszustwie podatkowym, a tym samym transakcje te wiążą się z przestępstwem w dziedzinie podatku od towarów i usług, o czym strona przy dochowaniu należytej staranności winna była wiedzieć.

Oceniając okoliczności faktyczne sprawy, Sąd stwierdził, że głoszona przez organy podatkowe teza, według której podatnicy mogą łatwiej niż organ podatkowy odkryć oszustów nie jest poparta żadnymi dowodami i stanowi jedynie próbę przerzucenia odpowiedzialności za cudze zobowiązania na uczciwych podatników. Jednocześnie fizycznie przemieszczenia (dostarczenie) towaru co do zasady wyczerpuje pojęcie dostawy w rozumieniu VAT. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy na nabywcę nie zostanie przeniesione prawo do rozporządzania towarem jak właściciel, to znaczy – gdy jest on w jakiś sposób ograniczony w swobodzie dysponowania towarem. Okoliczność tą winny wykazać organy podatkowe. Sąd stwierdził także, że wiedzę o ewentualnym „zainfekowaniu” branży przez oszustów podatkowych należy udowodnić, a przekonanie organu podatkowego, że mamy do czynienia z taką sytuacją jest niewystarczające. Uznając, że dany podmiot nie dochował należytej staranności, a tym samym nie jest uprawniony do odliczenia podatku naliczonego, gdyż w danym okresie wiedza o wyłudzeniach VAT była w danej branży powszechna, organy podatkowe są zobowiązane wykazać,

tj. powinny przywołać na poparcie swojej tezy konkretne dowody (np. publikacje prasowe). Po drugie obowiązkiem organu podatkowego jest retrospektywne odtworzenie stanu świadomości podatnika z daty dokonywania konkretnych transakcji. Przy czym organy podatkowe winny brać pod uwagę to, że „oszust podatkowy może być tak przebiegły i głęboko zakonspirowany, że mógł – nawet u przezornego przedsiębiorcy, obiektywnie nie wzbudzać podejrzeń w czasie transakcji”. Zwykła negacja działań podatnika oraz wskazywanie, że podatnik powinien był wiedzieć o zaistnieniu oszustwa, nie jest wystarczająca.

Sprawy z zakresu Ordynacji podatkowej

Wyrok z 21 lutego 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 1152/17 (orzeczenie nieprawomocne).

W sprawie problem dotyczył możliwości potrącenia w trybie art. 64 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 201, dalej: O.p.) zadeklarowanego podatku od towarów i usług za konkretny miesiąc z należnym podatnikowi (doradcy podatkowemu) wynagrodzeniem z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, przyznany wyrokiem sądu administracyjnego. Pomiędzy stronami nie było sporu co do istnienia i wysokości wierzytelności podatnika z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej. Spór dotyczył zaliczenia tej wierzytelności do kategorii wymienionych w art. 64 § 2 O.p.

Sąd oddalając skargę uznał, że wynagrodzenie za świadczenie pomocy prawnej z urzędu nie jest wierzytelnością powstałą w ramach świadczenia usług na podstawie umów zawartych w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, co jest przesłanką potrącenia z art. 64 § 2 O.p. Podstawą wierzytelności zgłaszanych przez skarżącego do potrącenia nie była bowiem umowa, w szczególności zawarta w trybie „przepisów o zamówieniach publicznych”, lecz orzeczenie sądu administracyjnego o przyznaniu wynagrodzenia. Wyłączenie pomocy prawnej świadczonej z urzędu z usług regulowanych przepisami dotyczącymi zamówień publicznych potwierdza zarówno art. 4 pkt 3 lit. ea ustawy z 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych* (w brzmieniu obowiązującym od 28 lipca 2016 r.), jak i art. 10 lit. d Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 24 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych.

Kolejne wątpliwości dotyczyły art. 14b § 5b ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., dalej: O.p.),

w szczególności formy, w jakiej winien orzekać organ interpretacyjny, związania opinią Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz powinności organu interpretacyjnego w zakresie uzupełnienia wniosku podatnika w sytuacji zaistnienia uzasadnionego przypuszczenia wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 119a lub art. 5 ust. 5 ustawy z 11 marca 2004 r. o *podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221). Zagadnienia te były poruszane m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 lipca 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 439/18 (orzeczenie nieprawomocne), którym uchylono zaskarżoną interpretację i stwierdzono m.in., że rozważając zasadność odmowy wydania interpretacji indywidualnej konieczne jest ustalenie, czy korzyść podatkowa w przekracza 100.000 zł, gdyż wykluczenie tej przesłanki wyłącza możliwość orzekania w trybie art. 119b § 1 pkt 1 O.p., co jednoznacznie wynika z treści ww. przepisu. Właściwą formą rozstrzygnięcia w trybie art. 14b § 5b O.p. jest odmowa wydania interpretacji indywidualnej, a nie odmowa wszczęcia postępowania. Sąd także stwierdził, że ani organ interpretacyjny ani sąd nie są związani opinią Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, opinia ta jest jedynie wyrażonym w sprawie stanowiskiem innego organu administracji, które podlega ocenie w ramach prowadzonej procedury. Poglądy te zostały rozwinięte w orzeczeniu z 28 listopada 2018 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 843/18, gdzie Sąd rozważał ponadto zakres czasowy stosowania przepisów 14b § 5b O.p. w związku z art. 119b § 1 pkt 1 O.p. Odmienny pogląd został natomiast wyrażony w wyroku z 31 stycznia 2018 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1151/17.

Istotna wątpliwość pojawiła się na tle stosowania art. 116 § 1 pkt 1 lit. a O.p. i przesłanki egzoneracyjnej (wniosku o ogłoszenie upadłości). W wyroku z 28 listopada 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 174/18 (orzeczenie nieprawomocne) Sąd wskazał, że w sytuacji jednego wierzyciela, złożenie przez członka zarządu wniosku o ogłoszenie upadłości jest na gruncie przepisów ustawy prawo upadłościowe i naprawcze niedopuszczalne. Członek zarządu nie ma tym samym możliwości złożenia skutecznego wniosku o ogłoszenie upadłości, co przekłada się na niedopuszczalność orzeczenia o jego odpowiedzialności jako osoby trzeciej. Odmienny pogląd został wyrażony w zdaniu odrębnym od uzasadnienia tego orzeczenia.

Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych

Wyrok z 10 października 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 458/18 (orzeczenie nieprawomocne).

Przedmiotem sporu była zasadność odliczenia od dochodu osób fizycznych darowizny wynikającej z innych ustaw (tj. art. 27 ust. 5 ustawy z 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.; dalej: ustawa kościelna) Organy podatkowe zanegowały odliczenie z uwagi na treść wymaganego prawem sprawozdania dowodzącego celu wykorzystania darowizny. Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd wskazał, że skoro sam ustawodawca w przepisie art. 27 ust. 5 ustawy kościelnej stworzył taką, a nie inną konstrukcję ulgi podatkowej, to wymaganie od podatnika przedstawienia sprawozdania o treści nie wynikającej z przepisu prawa, które dodatkowo jest niemożliwe przez niego do uzyskania od kościelnej osoby prawnej narusza art. 2 *Konstytucji RP*, albowiem taka sytuacja nie może być akceptowana w świetle zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych

Wyrok z 13 listopada 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 833/18 (orzeczenie nieprawomocne).

Problem dotyczył wykładni art. 15c ust. 1 w zw. z ust. 14 pkt 1 ustawy z 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.) w zakresie wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowania dłużnego. Wprowadzone od 1 stycznia 2018 r. regulacje wyłączały z kosztów ww. wydatki w części, w jakiej nadwyżka kosztów finansowania dłużnego przewyższa 30% kwoty odpowiadającej nadwyżce sumy przychodów ze wszystkich źródeł przychodów pomniejszonej o przychody o charakterze odsetkowym nad sumą kosztów uzyskania przychodów pomniejszonych o wartość zaliczonych w roku podatkowym do kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 16a-16m, oraz kosztów finansowania dłużnego nieuwzględnionych w wartości początkowej środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej. Przy czym zgodnie z art. 15c ust. 14 pkt 1 u.p.d.o.p. przepisu ust. 1 nie stosuje się do nadwyżki kosztów

finansowania dłużnego w części nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 3.000.000 zł.

W sprawie skarżąca powzięła wątpliwość co do zakresu rozliczenia kosztów finansowania w sytuacji gdy nadwyżka kosztów finansowania dłużnego przekroczy 3 miliony zł. W jej opinii dopiero taka nadwyżka podlega ograniczeniu, o którym mowa w art. 15c ust. 1 u.p.d.o.p. Sąd zgodził się ze skarżącą, wywodząc, że art. 15c u.p.d.o.p. stanowi implementację dyrektywy ATAD (Anti-Tax Avoidance Directive). Wprowadza ona ograniczenia co do wysokości wydatków, które można zakwalifikować jako koszty podatkowe. Polski ustawodawca zmodyfikował jednak regulacje krajowe w stosunku do tych z ww. dyrektywy. Między innymi wprowadził próg 3 milionów zł, który jest niższy od unijnego (3 miliony euro). Z literalnego brzmienia polskich przepisów wynika, że do kwot poniżej progu wskazanego w art. 15c ust. 1 ograniczenia się nie stosuje. Nie można go więc stosować, nawet gdyby powołać się na wykładnię prounijną. Prowadziłoby to do wykładni niezgodnej z polskimi regulacjami (contra legem), co jest niedopuszczalne. Limit 30%, o którym mowa w art. 15c u.p.d.o.p., powinien być stosowany tylko do kosztów finansowania dłużnego przekraczających próg 3 milionów zł. W konsekwencji do kosztów tych zaliczana jest zarówno kwota 3 milionów zł, jak i pozostała część nadwyżki kosztów finansowania dłużnego nad przychodami odsetkowymi – do wysokości 30 procent.

Sprawy z zakresu podatku od nieruchomości

Wyrok z 6 marca 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 1/18 (orzeczenie nieprawomocne).

Sąd orzekł w przedmiocie podatku od nieruchomości oceniając zasadność opodatkowania „obudowy kotwowej”. Po analizie przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej: u.p.o.l.), orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2011 r. o sygn. akt P 33/09, OTK-A 2011/7/71 i z 13 grudnia 2017 r. i sygn. akt SK 48/15, OTK-A2018/2 oraz opinii biegłego, Sąd stwierdził, że „obudowa” kotwowa nie jest budowlą wymienioną w treści art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; dalej: u.p.b.) i nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Uzasadniając ten pogląd wskazał, że obudowa kotwowa nie jest samodzielną konstrukcją budowlaną, jest to układ nośny uformowanym całą grupą kotwi i zawartym między nimi górotworem jako materiałem

konstrukcyjnym. Kotwie stanowią element konstrukcyjnym górotworu, nie mogą być samodzielną konstrukcją i tworzą ją dopiero wraz z górotworem. Zważywszy, że górotwór jest poza zakresem zastosowania ustawy prawo budowlane nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Sprawy z zakresu podatku akcyzowego

Wyrok z 23 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I SA/Wr 1142/17 (orzeczenie nieprawomocne).

W tej sprawie Sąd: I. wznowił postępowanie sadowoadministracyjne zakończone prawomocnym postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 grudnia 2016 r. o sygn. akt I SA/Wr 1113/16 odrzucającym skargę o wznowienie postępowania; II. uchylił ww. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III. wznowił postępowanie sadowoadministracyjne zakończone prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 czerwca 2011 r. o sygn. akt I SA/Wr 569/11; IV. uchylił ww. wyrok; V. uchylił decyzję organu podatkowego.

W rozpoznawanym stanie faktycznym strona wniosła o wznowienie postępowania sadowoadministracyjnego zakończonego postanowieniem odrzucającym skargę o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem WSA we Wrocławiu oddalającym skargę strony na decyzję w przedmiocie wymiaru podatku akcyzowego. Powodem wydania decyzji było niezłożenie przez podatnika zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego o jego przeznaczeniu na cele opałowe.

Odrzucając skargę Sąd - odwołując się do treści 272 § 3 p.p.s.a - wskazał, że skarżący nie był stroną postępowania zakończonego wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w sprawie C-418/4, na który powołuje się jako podstawę wznowienia postępowania.

Składając ponowny wniosek o wznowienie postępowania sadowoadministracyjnego skarżący wskazał na Uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2017 r. o sygn. akt I FPS 1/17 stwierdzającą, że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a., może być orzeczenie TSUE wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania.

Rozpoznając skargę strony Sąd uznał, że w tej sprawie doszło do błędnej praktyki sądowej uniemożliwiającej skuteczne wniesienie skargi o wznowienie postępowania po wyroku TSUE, wynikającej z błędnej wykładni art. 272 § 3 p.p.s.a. Tym samym nie zapewniono efektywnej ochrony sądowej prawu jednostki wynikającemu z prawa Unii. Jednocześnie naruszono też zasadę równoważności, albowiem analogiczne roszczenia krajowe, za jakie należy uznać orzeczenie niekonstytucyjności w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dają możliwość wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a.

Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału II

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach z zakresu prawa budowlanego na uwagę zasługuje wyrok z dnia 26 września 2018 r., zapadły w sprawie o sygn. akt. II SA/Wr 326/18. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zaakcentował w nim, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 66 Prawa budowlanego ma doprowadzić do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, to rolą organu nadzoru budowlanego jest należyte ustalenie stanu faktycznego, znajdującego oparcie w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu dowodowym. Organ ma obowiązek wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku, zwłaszcza zaś odniesienia się do tych dowodów i okoliczności, które podnosi strona i ich oceny. Jeżeli organ nie wyjaśnia, pomimo sugestii strony, określonej okoliczności, to jego działania należy traktować w takim przypadku jako dowolne. Nieustosunkowanie się przez organ do niektórych dowodów, zwłaszcza zaś tych zgłaszanych przez stronę, może budzić wątpliwości co do prawidłowości oceny całości materiału dowodowego, jaki stanowi podstawę rozstrzygnięcia organu. Obowiązkiem organu jest też powiązanie poczynionych ustaleń faktycznych z konkretną normą prawa materialnego, która w części dyspozytywnej pozwala na jej podciągnięcie i zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego, co umożliwi stwierdzenie, czy zaktualizowały się przesłanki obligujące organ do podjęcia decyzji na podstawie art. 66 ustawy Prawo budowlane. Tylko zatem wszechstronna i dogłębna analiza całokształtu rzetelnie zgromadzonego materiału dowodowego pozwala organowi na prawidłowe sformułowanie w decyzji wydanej na podstawie art. 66 ustawy - Prawo budowlane

zaleceń, które doprowadzą do wyeliminowania istniejących nieprawidłowości obiektu budowlanego. W uzasadnieniu decyzji organ nie może natomiast pominąć jakiegokolwiek z przeprowadzonych w sprawie dowodów. Przy stosowaniu art. 66 *Prawa budowlanego* trzeba mieć na uwadze, że przepis ten - co do zasady - odnosi się do obiektów budowlanych, a nie do lokali znajdujących się w tych obiektach. Omawiany przepis nie wyklucza nakazania wykonania określonych czynności również w lokalu (lub lokalach) położonym w obiekcie budowlanym, ale w sytuacji, gdy niewłaściwy stan techniczny lokalu oddziałuje na cały obiekt budowlany, a nakazane czynności mają na celu utrzymanie w należytym stanie całego obiektu lub jego części. Zakresem omawianego przepisu objęta może być także sytuacja, w której stwierdzone nieprawidłowości dotyczące obiektu, związane są z wadliwym działaniem wentylacji w obrębie poszczególnych lokali i usunięcie tego stanu wiąże się z wykonaniem prac w obrębie lokali.

Sąd ponadto wskazał, że przepis art. 50 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 51 ust. 7 *Prawa budowlanego* nie wyklucza interwencji organu nadzoru budowlanego w stosunku do robót budowlanych wykonanych na podstawie pozwolenia na budowę, ale w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Mając zatem na uwadze, że tego samego rodzaju wadliwości w zakresie prawidłowego działania wentylacji występują w większości lokali obiektu objętego postępowaniem, organ nadzoru budowlanego w ramach posiadanych kompetencji powinien wyjaśnić, czy nie wystąpiły przesłanki do przeprowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 50-51 *Prawa budowlanego*. W ocenie Sądu, ewentualne postępowanie naprawcze miałyby pierwszeństwo przed postępowaniem prowadzonym w trybie art. 66 ust. 1 *Prawa budowlanego*.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody

W sprawach z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody zwrócić należy uwagę na wyrok z dnia 13 czerwca 2018 r., zapadły w sprawie o sygn. akt. II SA/Wr 43/18. tutejszy Sąd zwrócił tam uwagę na specyfikę zagadnienia zbierania odpadów. Ustawodawca wprowadził reglamentację tego typu działalności, przy czym udzielenie zezwolenia zostało obwarowane wymogiem spełnienia określonych warunków. Przesłanki odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów zostały zawarte w art. 46 ustawy o odpadach. Z przepisu tego wynika, że organ właściwy

do wydania zezwolenia jest zobowiązany do odmowy jego wydania, gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3). Oczywiście jest, że taka ocena musi nastąpić na podstawie wskazanych przez organ wiarygodnych przesłanek i w tym zakresie wyrażone stanowisko nie może być dowolne. Organ ma zatem obowiązek dokonać samodzielnej analizy postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopiero na tej podstawie ocenić zgodność zamierzonego sposobu zagospodarowania z tymi przepisami. Taka analiza wymaga ustalenia normy prawnej wynikającej z przepisów planu miejscowego.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W rozpoznawanych przed tutejszym Sądem sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 18 października 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 363/18. W sprawie tej Sąd rozpoznawał skargę organu nadzoru na uchwałę lokalnego prawodawcy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i oceniał prawidłowość podjętej tam regulacji dotyczącej ogrzewania obiektów w oparciu o indywidualne lub grupowe instalacje wykorzystujące jako źródło ciepła: gaz, energię elektryczną, kolektory słoneczne, biomasę, olej opałowy oraz paliwo stałe, spalane w kotłach ekologicznych i niskoemisyjnych – o sprawności energetycznej co najmniej 80%. Sąd uznał, że jakkolwiek zamieszczając przywołany zapis w uchwale lokalny prawodawca miał na celu ochronę środowiska przez reglamentację możliwości stosowania źródeł ciepła czy urządzeń grzewczych o wysokiej sprawności, to jednakże - mimo tego szczytnego celu - wkroczył w uprawnienia innego podmiotu uprawnionego do uregulowania przedmiotowego zagadnienia. W myśl bowiem art. 96 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* ustalenie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji należy do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji organu stanowiącego gminy. Tym samym Sąd nie podzielił stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę, jakoby uprawnienie gminy w zakresie władztwa planistycznego obejmowało również uprawnienie do określenia parametrów technicznych czy emisyjnych źródeł ciepła z tej przyczyny, że kompetencje gminy i sejmiku są niezależne. W jego ocenie nie jest przekonujące twierdzenie, że gdy sejmik wprowadzi określone wymogi

to będą one honorowane wywodząc, że przestrzeganie uchwał stanowi zagadnienie odrębne, które nie może mieć znaczenia przy badaniu legalności konkretnej uchwały. Nadmieniał przy tym, że to, iż konkretny organ posiada wynikające z obowiązujących przepisów uprawnienia, lecz z nich nie korzysta nie może powodować uznania za legalne przejęcia tychże przez inny organ nie będący ich adresatem, który kierując się celami o znaczeniu lokalnym czy nawet ponadlokalnym uzna za zasadne uregulowanie danej materii.

Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

W sprawach objętych symbolem 609 tutejszy Sąd rozstrzygał m.in. kwestie związane z prawidłowością określenia przez organ wysokości opłat stałych za odprowadzanie do cieku leśnego wód opadowych i roztopowych (np. sprawa o sygn. akt II SA/Wr 495/18), opłat stałych za pobór wód podziemnych (np. sprawa o sygn. akt II SA/Wr 368/18), opłat stałych za pobór wód powierzchniowych (np. sprawa o sygn. akt II SA/Wr 489/18). W stosunku do opłat wynikających z ustawy Prawo wodne Sąd uznał, że należy stosować reguły wykładni charakterystyczne dla prawa podatkowego, gdyż ciężary wynikające z tej ustawy mają charakter danin publicznych. System opłat za usługi wodne został bowiem, zgodnie z przepisami Dyrektywy ramowej, oparty na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną (art. 9 ust. 3 Prawa wodnego), co oznacza, że ma tylko za zadanie zapewnienie państwu dochodów umożliwiających pokrycie kosztów usług wodnych, z których korzystają podmioty. W wyroku z dnia 25 października 2018 r. zapadłym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 495/18 Sąd zaakcentował pogląd prawny tutejszego Sądu wyrażany w jednolitym orzecznictwie, że w przypadku zróżnicowania w pozwoleniu wodnoprawnym ilości wód według różnych mierników (w m³ na rok, na dobę, na godzinę), należy przy przeliczaniu ich na m³/s przyjąć wartość najniższą, co realizuje zasadę wyrażoną w art. 7a § 1 k.p.a. oraz zasady prawa daninowego (zakaz wykładni celowościowej, zasada *in dubio pro tributario* lub zakaz stosowania reguły *in dubio pro fisco* czyli wykładni na niekorzyść podatnika). Ustawa nie stanowi bowiem, która z określonych jako maksymalna ilości, różnych w zależności od miernika, ma zostać przeliczona na m³/s.

Sprawy z zakresu wywłaszczeń

W sprawach z zakresu wyłączeń godna uwagi jest teza sformułowana w wyrokach z dnia 20 listopada 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 585/18 oraz o sygn. akt. II SA/Wr 588/18. W skardze skarżący złożyli do inwestora wnioski o wypłatę zaliczki odszkodowania za nieruchomości wyłączone pod wały przeciwpowodziowe na podstawie art. 21 ust. 11 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o *szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 433 ze zm.). Spór w sprawach dotyczył możliwości wypłaty odszkodowania skarżącym w kwocie wynikającej z decyzji nieostatecznej, w sytuacji gdy odwołanie od decyzji określającej wysokość odszkodowania wniósł wyłącznie inwestor. Sąd w pełni podzielił stanowisko organu, że wobec wniesienia odwołania od decyzji odszkodowawczej wyłącznie przez inwestora, pozostałym stronom, które się nie odwołały nie przysługuje uprawnienie do żądania na ich wniosek wypłaty odszkodowania w kwocie wynikającej z nieostatecznej decyzji. Skarżący zasadnie zwrócili uwagę na problem interpretacyjny dotyczący art. 21 ust. 11 przywołanej ustawy, jeśli odwołanie wniosą obie strony, tj. inwestor oraz wyłączeni.

W uzasadnieniu tutejszy Sąd wskazał, że literalne brzmienie art. 21 ust. 11 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych pozostaje w sprzeczności z jego rozumieniem funkcjonalnym. Nie ma jednak racji skarżący twierdząc, że wykładnia systemowa oraz celowościowa ma pierwszeństwo przed wykładnią językową. W teorii wykładni prawa przyjmuje się dwa stanowiska: uzyskanie jednoznacznego rezultatu interpretacyjnego odpowiednio po przeprowadzeniu wykładni językowej, systemowej lub funkcjonalnej zwalnia z przeprowadzenia kolejnych etapów wykładni, albo też każdorazowo należy przeprowadzić wykładnię obejmującą wszystkie trzy rodzaje reguł interpretacyjnych. Pierwsze ze stanowisk zdaje się dominować w praktyce orzeczniczej. Pogląd powyższy stanowi zarazem wyraz zasady *interpretatio cessat in claris*, stanowiącej że wykładnię należy zakończyć w momencie osiągnięcia jasności co do znaczenia przepisu prawa. W obu wersjach teorii wykładni prawa kolejność stosowania poszczególnych rodzajów wykładni jest taka sama (językowa, systemowa, funkcjonalna). W konsekwencji przyjmuje się, że w razie sprzeczności wyniku interpretacyjnego otrzymanego wskutek przeprowadzenia różnych rodzajów wykładni pierwszeństwo ma wynik wykładni językowej przed systemową i funkcjonalną, zaś wykładni systemowej przed funkcjonalną. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, wobec niewniesienia

odwołania przez skarżącego, nie zachodzą wątpliwości interpretacyjne, ponieważ już przeprowadzenie wykładni językowej pozwala na ustalenie niebudzącego wątpliwości znaczenia interpretowanego przepisu.

Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

W sprawach z zakresu gospodarki mieniem warto zwrócić uwagę na wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 208/18, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że o ile w aspekcie proceduralnym, rola rzeczoznawcy majątkowego zbliżona jest do biegłego, w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., to z uwagi na szczegółowe regulacje u.g.n. dokonanie wykładni art. 24 k.p.a. w kontekście przesłanek wyłączenia rzeczoznawcy majątkowego od udziału w szacowaniu nieruchomości, wymaga uwzględnienia także odmienności od pozycji procesowej biegłego, uregulowanej wyłącznie w k.p.a. Zgodnie z art. 84 § 2 k.p.a. biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. Poza tym do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków. Z kolei w myśl art. 176 u.g.n. rzeczoznawca majątkowy podlega wyłączeniu od udziału w szacowaniu nieruchomości, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 k.p.a. Z analizy treści tych przepisów wynika zatem celowe rozróżnienie przez ustawodawcę odrębność pozycji procesowej rzeczoznawcy majątkowego od toku postępowania administracyjnego w sprawie, w której z mocy ustawy istotne okoliczności (określenie wartości nieruchomości) następuje przez zawodowego rzeczoznawcę majątkowego w ramach odrębnego postępowania (wyceny nieruchomości). Rzeczoznawca majątkowy nie jest bowiem ani pracownikiem organu, ani biegłym, którego potrzeba powołania w sprawie zależy w istocie od uznania organu. Rzeczoznawca majątkowy nie podlega także, co do zasady, wyłączeniu od udziału w postępowaniu w danej sprawie administracyjnej, na zasadach i w trybie określonych w art. 24 k.p.a. dla pracowników organu administracji. Podlega on wyłączeniu od udziału w szacowaniu nieruchomości, czyli czynnościach związanych z określeniem wartości nieruchomości, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 k.p.a.

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Spośród niewielu spraw z zakresu geodezji i kartografii warto zwrócić uwagę na tezę wyrażoną w wyroku z dnia 27 listopada 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 544/18, w którym tutejszy Sąd stwierdził, że w sytuacji, gdy budynek położony u zbiegu dwu

lub więcej ulic posiada od strony tych ulic odrębne wejścia organ ma kompetencję do wskazania, któremu wejściu nadaje numer porządkowy. Wynika to z treści § 5 ust. 7 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 9 stycznia 2012 r. *w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów* (Dz. U. z 2012 r., poz. 125). Sąd podkreślił przy tym, że właśnie brak takiego wskazania naruszałby powołane przepisy, bowiem generowałby niejasności odnośnie do tego, któremu wejściu został nadany numer porządkowy. W rezultacie czynność nadania numeru porządkowego, mająca z założenia służyć pewnej "finalizacji" adresu nieruchomości, nie spełniłaby swojej roli.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W sprawach o podsymbolu 6160 (ochrona gruntów rolnych i leśnych) warto zwrócić uwagę na sporną kwestię interesu prawnego gminy w sprawie rekultywacji gruntów w wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 242/18. Gmina w niniejszej sprawie występowała jako strona - podmiot prawa publicznego oraz jako właściciel działek sąsiadujących z działkami podlegającymi rekultywacji. Zdaniem organu Gmina nie mogła skutecznie wywodzić interesu prawnego z art. 20 i art. 22 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przepisy te wskazują jako strony osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz właściciela terenu podlegającego rekultywacji. Gmina w odwołaniu nie wskazała okoliczności uzasadniających wyprowadzenie jej interesu prawnego z tych przepisów, w szczególności wskazujących na naruszenie prawa własności z uwagi na nakaz zrekultywowania terenu sąsiedniego. Niewątpliwie ogólne wskazanie na względy ochrony środowiska lub dobro wspólnoty, nie stanowiło takich okoliczności. Również z faktu eksploatacji drogi gminnej do transportu w toku rekultywacji, nie wynika interes prawny gminy w sprawie rekultywacji. Gmina mogła mieć w sprawie jedynie interes faktyczny. Sąd zgodził się z argumentacją organu, odmawiającą gminie przymiotu strony w sprawie rekultywacji, mającego jej służyć dlatego jedynie, że jest właścicielem nieruchomości sąsiadujących z terenem podlegającym rekultywacji. Argumentacja skarżącego w oczywisty sposób nie uzasadniała przysługiwania mu interesu prawnego, skoro miał być to interes publiczny lub wspólnoty samorządowej. Z ustaleń zawartych w aktach administracyjnych wynika brak jakichkolwiek oddziaływań niekorzystnych na nieruchomość skarżącego, wywołanych rekultywacją. Przyznaje to sam skarżący, zarzucając organom niedokonanie takich ustaleń. Tymczasem były to okoliczności

nieistotne dla rozstrzygnięcia. Organy nie były obowiązane dociekać jakie konkretne interesy skarżącego jako właściciela i jedynie jemu znane, związane są z procesem rekultywacji sąsiedniego terenu. To skarżący powinien wskazać i wykazać powyższe okoliczności, dla uzasadnienia twierdzenia, że przysługuje mu interes prawny. Zdaniem tutejszego Sądu stosowana ustawa nie zakreśla kręgu stron postępowania i teoretycznie właściciel nieruchomości sąsiadującej z terenem poddanym rekultywacji mógłby dowodzić okoliczności świadczących o przysługiwaniu mu interesu prawnego.

W sprawach o podsymbolu 6166 (łowiectwo) warto zwrócić uwagę na wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 801/17, w którym stwierdzono nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie obwodu łowieckiego. Kontrolowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 27 u.p.ł.. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r. o sygn. akt P 19/13 orzekł, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sądu, w ten sposób Trybunał pozbawił ww. przepis domniemania konstytucyjności. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia w części dotyczącej tych nieruchomości, co znalazło odzwierciedlenie w pkt 1 wyroku. Sąd nie mógł stwierdzić nieważności przedmiotowego rozporządzenia w całości, gdyż uprawniony był do orzekania jedynie w granicach naruszonego przedmiotową uchwałą interesu prawnego skarżących.

W sprawach o podsymbolu 6168 (Weterynaria i ochrona zwierząt) na uwagę zasługuje wyrok z dnia 7 lutego 2018 r. o sygn. akt II SA/Wr 793/17. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu było rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 19 października 2017 r., którym stwierdzono nieważność uchwały w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy. Sąd rozpatrując niniejszą sprawę musiał rozważyć, czy uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego narusza – jak to wskazał organ nadzoru - w sposób istotny art. 11a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt przez brak prawidłowej realizacji upoważnienia

ustawowego w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obligatoryjnej kastracji i sterylizacji zwierząt w schronisku. W Programie wskazano bowiem, że wyłapywane zwierzęta umieszczane będą w schronisku, które nie znajduje się – choć powinno - pod nadzorem Polskiej Inspekcji Weterynaryjnej. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że skoro prowadzenie schroniska dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną, poddaną wymogom ustawowym, i w którą ingerować może powiatowy lekarz weterynarii, to realizacja przez gminę zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nie może następować poprzez wskazanie schroniska znajdującego się poza terytorium Polski, nawet jeśli miejscem jego położenia jest terytorium państwa – członka Unii Europejskiej.

W przedmiotowej sprawie zostało złożone zdanie odrębne do wyroku. W jego uzasadnieniu został przywołany art. 11 a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, z którego wynika, że jedną z obligatoryjnych powinności, jaką należy uwzględnić określając corocznie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest zapewnienie im miejsca w schronisku dla zwierząt. W orzecznictwie administracyjnym i sądownoadministracyjnym wypracowane zostało stanowisko – bezwzględnie zaakceptowane – zgodnie z którym, wypełniając dyspozycję ustawodawcy zawartą w powołanym przepisie należy wskazać w programie konkretne schronisko, do którego będą przekazywane bezdomne zwierzęta. Należy jednak zwrócić uwagę, że do ustawowej definicji schroniska dla zwierząt, zawartej w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca nie wprowadził podmiotu, ani nie wymaga, aby podmiot prowadzący w tym miejscu działalność spełniał warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Oczekiwania ustawodawcy, co do warunków sanitarnych i funkcjonalnych dotyczą miejsca, w którym mają być umieszczone zwierzęta. Istotne zatem jest, że w rozpoznawanej sprawie nie jest rozważana kwestia możliwości podjęcia przez podmiot pochodzący z Republiki Czeskiej działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale legalna możliwość umieszczenia bezdomnego zwierzęcia – w wykonaniu postanowień ustawy o ochronie zwierząt – w schronisku dla zwierząt, znajdującym się na terenie Republiki Czeskiej. Należy zwrócić uwagę, że uchwała do której podjęcia corocznie do dnia 31 marca ustawodawca zobligował radę gminy w przepisie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, określa program

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Można zatem uznać, że intencją ustawodawcy było zobowiązanie gmin do przyjęcia regulacji odnoszącej się przede wszystkim do zjawiska bezdomności zwierząt, stosownie do ogólnej dyrektywy.

Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału III

Jednym z ważących problemów jakie pojawiły się w ubiegłym roku były zasady zmiany nazw ulic na podstawie zarządzeń zastępczych Wojewody Dolnośląskiego. W szeregu wyroków zapadłych przed tutejszym Sądem (m. in. w sprawach o sygn. akt. III SA/Wr 53/18, III SA/Wr 54/18, III SA/Wr 72/18, III SA/Wr 73/18, III SA/Wr 74/18, III SAWR 98, III SA/Wr 2014/18) stwierdzono, że możliwość zaskarżenia przez Gminę spornego zarządzenia zastępczego wynika przede wszystkim z zapisów art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm. - dalej: u.s.g.) w zw. z art. 165 ust. 2 *Konstytucji RP* traktującym, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Podzielono w nich stanowisko zawarte w wyroku WSA w Gdańsku o sygn. akt III SA/Gd 122/18, w którym wskazano, że art. 6c ustawy z 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego sprowadza się - zgodnie z jego literalnym brzmieniem - do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego - gwarantowanej jej przez art. 165 ust. 2 *Konstytucji RP* - ochrony sądowej, w tych przypadkach, których nie ujęto w powołanej regulacji. Ochrona sądowa byłaby wykluczona w każdym przypadku uznania przez organ samorządu terytorialnego, że nie zachodzą przesłanki do zastosowania przepisów ustawy i niedokonania - w wyznaczonym ustawą 12 miesięcznym terminie - zmiany nazwy ulicy. Sąd zgodził się w pełni z wyrażonym w tym wyroku stanowiskiem, że regulacja art. 6c ustawy rażąco narusza art. 165 ust. 2 *Konstytucji RP* przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego na jego uznaniu w zakresie oceny, co stanowi symbol komunizmu. Jej zastosowanie powinno być zatem pominięte w kontekście bezpośredniego zastosowania art. 165 ust. 2 *Konstytucji RP* w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g. Dodatkowo wskazano, że również przepis art. 11 - ratyfikowanej przez Polskę - *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm. - dalej: Karta) traktuje, że społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze

sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w *Konstytucji* lub w prawie wewnętrznym. Zastosowanie bezpośrednie (pierwszeństwo przed ustawą) Karty wynika z regulacji art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 *Konstytucji RP*. Uwzględniając powyższe i badając kwestię dopuszczalności skargi, Sąd obowiązany był uwzględnić art. 11 Karty. Analiza regulacji przyjętej w art. 6c ustawy w zw. z art. 4 ustawy nowelizującej daje natomiast podstawę do stwierdzenia, że nie realizuje ona dyspozycji tego przepisu Karty, co stanowi przesłankę do bezpośredniego zastosowania tego przepisu umowy międzynarodowej.

Oceniając legalność wydanych zarządzeń zastępczych Sąd wskazał, że podstawę jego wydania stanowił art. 6 ust. 2 ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, która nałożyła na wojewodów nowe obowiązki i zadania w zakresie sprawowanego przez wojewodów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 1 ustawy zakazującej propagowania systemów totalitarnych: „Nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować (ust.1). Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989 (ust.2)”. W myśl z kolei art. 6 ust. 1 tej ustawy, „Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4, zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.” Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy „W przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1”. Natomiast w ust. 3 wskazano, że „Wydanie zarządzenia zastępczego,

o którym mowa w ust. 2, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Przepis art. 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio.” Tym samym organy stanowiące gmin w terminie do dnia 2 września 2017 r. miały obowiązek, w ramach przysługujących im kompetencji wynikających z art. 6 ustawy, do dokonania stosownych zmian. W razie niewykonania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nałożonego na nią przez przepis art. 6 ust. 1 ustawy obowiązku, wojewoda został upoważniony do wydania zarządzenia zastępczego. Sąd wskazuje, że zarządzenie zastępcze jest środkiem o szczególnym charakterze, stosowanym w ramach nadzoru przez wojewodę. Instytucja ta jako akt nadzoru przekraczający klasyczny zasięg ingerencji w działalność komunalną była i jest istotnym tematem rozważań doktryny.

W sprawie o sygn. akt III SA/Wr 73/18 Sąd nie stwierdził, aby Gmina Boguszów-Gorce w związku z wejściem w życie ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych, wbrew twierdzeniom organu nadzoru pozostawała w bezczynności czyli nie podjęła aktu wymaganego prawem. Sąd podkreślił, że bezspornym w tej sprawie są udokumentowane działania Gminy, podjęte przez nią z powodu ciążących na niej obowiązków wynikających z przywołanych regulacji ustawy o zakazie propagowania ustrojów totalitarnych. Sąd przypominał, że Gmina już w lipcu 2016 r., czyli przed wejściem w życie ustawy wystąpiła do Instytutu Pamięci Narodowej z wykazem nazw ulic występujących na terenie Gminy z prośbą o wskazanie, które z nich powinny zostać w myśl ustawy zmienione, dodatkowo 27 września 2016 r. sprecyzowała swoje wątpliwości drogą elektroniczną. W odpowiedzi IPN Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazał na konieczność zmiany nazw kilku wskazanych ulic, wśród nich nie było ulicy Wincentego Pstrowskiego. W konsekwencji zgodnie z posiadanymi opiniami Burmistrz przeprowadził konsultacje społeczne dotyczące zmian nazw ulic wskazanych przez IPN, których efektem było podjęcie przez Radę Miasta uchwały Nr XXXVI/219/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r., w której zmieniono wskazane nazwy ulic zgodnie z wolą lokalnej społeczności. Pomimo przedstawionych i nie kwestionowanych przez Wojewodę działań, zostało wydane sporne zarządzenie zastępcze, w którym Wojewoda ulicy o nazwie Wincentego Pstrowskiego nadał imię Władysława Grabskiego. Podstawą wydania zarządzenia zastępczego był art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych.

Sąd zauważa, że tryb postępowania jednostek samorządu terytorialnego nakazujący im zmianę nazw ulic, które upamiętniają osoby, organizacje, wydarzenia, daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób przewidziany w art. 6 ust. 1 ustawy, bez wskazania mu przez organ nadzoru, których konkretnych patronów ulic należy uznać za symbole komunizmu, w sytuacji w której organ samorządu nie może skutecznie poprzeć swojego stanowiska opinią Instytutu Pamięci Narodowej odnośnie nazw ulic, co do których ma wątpliwości, czyni ten obowiązek niedookreślonym i niejasnym. Tym bardziej, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy nie stanowi również na jakich źródłach (opinie, publikacje...) i przez kogo napisane (instytucje, autorytety osobowe...) wskazany tam organ powinien ocenić, czy patron konkretnej ulicy symbolizuje ustrój totalitarny, czy też nie.

Sąd w pełni zgodził się ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsk o sygn. akt III SA/Gd 123/18 (publ. na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl), zgodnie z którym dla prawidłowego egzekwowania obowiązku zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy, co za tym idzie legalnego wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 i ust. 3 ustawy niezbędnym jest, aby odnosił się on jedynie do symboli całkowicie rozpoznawalnych dla członków wspólnoty lokalnej i których znaczenie jest oczywiste. Powyższa interpretacja wskazanego przepisu znajduje pełne oparcie w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w zasadzie demokratycznego państwa prawa ujętego w art. 2 *Konstytucji*, która gwarantuje jednostce (w tym jednostce samorządu terytorialnego) określony status w państwie, zabezpiecza ją przed arbitralnymi działaniami władzy państwowej, w art. 165 ust. 2 oraz w art. 16 ust. 2 *Konstytucji RP* zawierających zasady samodzielności samorządu terytorialnego i sądowej ochrony tejże samodzielności.

Sąd stwierdził, że w sprawie Gmina miała pełne podstawy przyjąć, że odnośnie spornej ulicy nie powstał obowiązek zmiany tej nazwy, czyli osoba Wincentego Pstrowskiego nie symbolizuje (nie propaguje) komunizmu. Skoro Gmina posiadała opinie autorstwa Dyrektora Oddziału IPN, o które sama wystąpiła, wskazujące, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego nie wymaga zmiany ze względu na obowiązującą ustawę, to należy uznać, że na Gminie nie ciążył obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy odnośnie patrona tej ulicy.

W wyroku o sygn. akt III SA/Wr 286/18 kwestią, która podlegała rozstrzygnięciu była zasadność żądania udzielenia informacji i przedłożenia dokumentów na żądanie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Żądanie to zostało oparte na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o *Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 – dalej: ustawa o KAS).

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z ww. przepisem ustawy o KAS, który dotyczy obowiązku udostępnienia dokumentów i informacji, organy KAS, w celu realizacji ustawowych zadań w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2, 6 i 8, mogą zbierać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe, od osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, o zdarzeniach mających bezpośredni wpływ na powstanie lub wysokość zobowiązania podatkowego lub należności celnych, oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 922), a także występować do tych podmiotów o udostępnienie dokumentów zawierających informacje, w tym dane osobowe, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Tego typu informacje mogą być zbierane wyłącznie w zakresie zadań dotyczących a) realizacji dochodów z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, w zakresie których właściwe są inne organy (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS), b) realizacji dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS), c) wykonywania egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz wykonywanie zabezpieczenia należności pieniężnych (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS), d) wykonywania audytu, czynności audytowych i urzędowego sprawdzenia (art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o KAS).

Kwestią uzyskiwania informacji o osobach zajmował się TK w wyroku z 17 czerwca 2008 r. o sygn. akt K 8/04, który uznał, że art. 7b u.k.s. jest niezgodny z art. 51 ust. 2 *Konstytucji*. Po jego uchyleniu ustawodawca wprowadził art. 7c u.k.s., zgodnie z którym organy kontroli skarbowej w celu realizacji ustawowych zadań w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1-3, mogą zbierać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe, od osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalność

gospodarczą, o zdarzeniach mających bezpośredni wpływ na powstanie lub wysokość zobowiązania podatkowego oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą.

Zdaniem Sądu wykładnia literalna przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o KAS nie pozostawia wątpliwości co do tego, że pozyskiwane informacje muszą dotyczyć zobowiązań podatkowych i należności celnych, a nie niepodatkowych należności budżetowych. Wskazane okoliczności (najem, dzierżawa) nie wykluczają określenia niepodatkowych należności bądź podatkowych, lecz rzeczą organu jest wskazanie bezpośredniego wpływu tych zdarzeń na obowiązki wzywanego do podania informacji podmiotu. Skoro ustawodawca zdefiniował w jakich wyłącznie przypadkach organ może domagać się udzielenia informacji, to rzeczą organu jest wskazać do jakiego rodzaju postępowania, które w przyszłości będzie podjęte ta informacja będzie niezbędna. Podkreślić należy, że związek nie może być pośredni. Przepis art. 45 ust. 1 ustawy o KAS jest wyjątkiem, szczególną formą, gdyż organ może domagać się informacji jeszcze przed wszczęciem jakiegokolwiek postępowania. Skoro jest to szczególny tryb, to także szczególne warunki ciążyą na organie.

W ocenie Sądu w sprawie nie można odejść od sensu językowego całego przepisu, albowiem jak się powszechnie przyjmuje, w państwie prawa obywatele mają prawo polegać na tym, co normodawca w tekście prawnym rzeczywiście powiedział, a nie na tym co chciał powiedzieć lub co powiedziałby, gdyby znał nowe okoliczności. Konkludując Sąd wskazał, że przy proponowanej przez organ wykładni przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o KAS byłby zbędny człon przepisu „o zdarzeniach mających bezpośredni wpływ na powstanie lub wysokość zobowiązania podatkowego lub należności celnych”, a zwrotu tego nie wolno wyklądać *per non est*, ma on bowiem wyraźną treść normatywną. W związku z powyższym Sąd w wyroku tym uznał żądanie KAS za nieznajdujące oparcia w przepisach prawach.

Kolejny problem wyłonił się na tle ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o *systemie monitorowania drogowego i towarowego przewozu towarów* (Dz. U. z 2017 r., poz. 708 ze zm. - dalej: u.s.m.d.k.p.t.) (wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r. o sygn. akt III SA/Wr 424/18 i III SA/Wr 423/18).

Z akt sprawy wynikało, że funkcjonariusze DUCS przeprowadzili kontrolę przewozu drogowego oleju napędowego (...). Podmiotem wysyłającym i zarazem przewoźnikiem była spółka. Ustalili, że w zgłoszeniu (...), w zakładce środków

transportu, przewoźnik nie uzupełnił danych dotyczących numeru zezwolenia drogowego. Kierowca okazał ważny wypis z zaświadczenia na krajowy przewóz rzeczy na potrzeby własne, ale dokument ten nie był odnotowany w zgłoszeniu, w systemie SENT. Protokół z kontroli został podpisany przez kierowcę bez uwag. W konsekwencji powyższych ustaleń, Naczelnik DUCS wszczął w stosunku do spółki postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej z tytułu nieuzupełnienia w/w zgłoszenia o - wymagane przepisami prawa - dane.

Sąd nie podzielając stanowiska wyrażonego w zaskarżonej decyzji odwołał się do projektu ustawy (u.s.m.d.k.p.t.), w którym zapisano, że nieuchronność, katalog i wysokość kar mają przede wszystkim oddziaływać prewencyjnie na podmioty dokonujące przewozu towarów. Sankcjami zostali objęci wszyscy uczestnicy dokonywanego przewozu, tzw. uczestnicy „łańcucha dostaw” podlegającego systemowi monitorowania, a wysokość kar została uzależniona od ich roli i obowiązków na nich nałożonych. System kar, z uwagi na sposób ich wymierzania, jest czytelny, łatwy do stosowania i przejrzysty (nieprawidłowość równa się kara administracyjna albo grzywna w określonej wysokości). Kara jest wysoka tak, aby niedopełnienie obowiązku rejestracji, uzupełniania i aktualizacji wpisów było dla podmiotów „nieopłacalne”. Nakładanie wysokich kar pieniężnych albo grzywien będzie miało również działanie odstrasżające i prewencyjne. Konstrukcja i sposób zredagowania przepisów regulujących obowiązki przestrzegania norm związanych z systemem monitorowania drogowego przewozu towarów jest na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że wyklucza możliwość swobodnej interpretacji tych uregulowań, zarówno przez osoby dokonujące kontroli drogowej, jak też przez organy prowadzące postępowania. Zdaniem Sądu, ustanowieniu w/w sankcji nie stoi na przeszkodzie wspólnotowa zasada proporcjonalności, gdy weźmie się pod uwagę przewidziane przez ustawodawcę rozwiązanie w art. 22 ust. 3 u.s.m.d.k.p.t. Powyższe można wywieść z powoływanego przez skarżącą wyroku TSUE z 2 czerwca 2016 r. (C-418/14). Zgodnie z art. 22 ust. 3 u.s.m.d.k.p.t., w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek strony lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 albo 2, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3.

Sąd podzielił dokonaną przez Dyrektora IAS wykładnię tego przepisu, zgodnie z którym możliwość odstąpienia od wymiaru kary ma charakter wyjątkowy i że w/w ustawowych przesłanek odstąpienia nie należy interpretować rozszerzająco.

Podobnie jak i to, że decyzja w przedmiocie odstąpienia od nałożenia kary ma charakter uznaniowy (organ „może” odstąpić) i nawet spełnienie przesłanki w postaci zaistnienia ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego nie oznacza - po stronie organów - obowiązku udzielenia ulgi, a jedynie stwarza taką możliwość. Oczywiście także pozostaje, że - w ramach przysługujących prawem kompetencji - Sąd nie może ingerować w to uznanie organu, jako takie. Sąd może (powinien) natomiast ingerować w sam proces poprzedzający wyrażenie tego uznania przez organ. Podzielił też stanowisko organu, że trudno ten przypadek za uzasadniony ważnym interesem przewoźnika.

Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o drugą przesłankę, pozwalającą organowi na odstąpienie od nałożenia kary, tj. przesłankę interesu publicznego, której samodzielne spełnienie jest wystarczające dla odstąpienia od wymiaru kary. Mianowicie, o ile Dyrektor IAS prawidłowo zinterpretował tę przesłankę, tj. jako dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów władzy, korekta jego błędnych decyzji, to jednak nie przełożył tych wartości na grunt rozpoznawanej sprawy. W tym celu winien natomiast wziąć wzgląd na to, jaka idea (myśl) przyświecała ustawodawcy. Jak wynika natomiast z uzasadnienia projektu ustawy (u.s.m.d.k.p.t.), ustawa ta ma za zadanie chronić legalny handel towarami uznanymi - w wyniku przeprowadzonych analiz przez krajowego prawodawcę - za „wrażliwe”, ułatwić walkę z „szarą strefą” oraz ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów. Z akt sprawy wynikało, że spółka (przewoźnik), poprzez poczynione uchybienie, w żaden sposób nie wpisała się do kategorii w/w działań i podmiotów, wobec których skierowano przyjęte rozwiązania prawne, lecz dopuściła się drobnego - mającego ściśle charakter formalny - przewinienia. Przewinienie to nie utrudniło przy tym kontroli, jak i nie było skierowane na uszczuplenie należnych Państwu danin. W konsekwencji Sąd stwierdził, że zaistniała w sprawie sytuacja stanowi elementarną podstawę, aby przyjąć, że w takim przypadku, jak przypadek strony, zasada sprawiedliwości społecznej nie przemawia za nałożeniem spornej kary. Nie sposób bowiem uznać, że w interesie społecznym jest nakładanie tak wysokich kar, jak w sprawie,

na uczciwych przewoźników, którzy przez niedopatrzenie (pomyłkę) dopuścili się neutralnych - z punktu widzenia interesów Państwa i społeczeństwa - uchybień, których wystąpienia - jako takich - Sąd nie kwestionuje. W opinii Sądu, nałożenie kary w sytuacji takiej, jaka wystąpiła w sprawie, kłóci się z zasadą proporcjonalności (adekwatności), w znaczeniu prawidłowo podanym przez skarżącą w treści skargi.

Problem dopuszczalności zażalenia opinii wydawanej w oparciu art. 19 pkt 5 z dnia 21 czerwca 2002 r. o *materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 283 ze zm. - dalej: ustawa o materiałach wybuchowych) pojawił się w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 152/18.

Z akt sprawy wynika, że skarżący, zatrudniony jako górnik strzałowy (...) zwrócił się do KPP o wydanie opinii warunkującej dostęp pracownika do materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Działając na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy o materiałach wybuchowych, KPP wydał - 7 listopada 2017 r. - negatywną opinię o osobie skarżącego. W piśmie z 16 listopada 2017 r., nie zgadzając się z w/w opinią, skarżący wniósł o ponowne przeanalizowanie sprawy i zmianę opinii. W datowanym na 1 grudnia 2017 r. piśmie, KPP poinformował skarżącego, że podtrzymuje swoje stanowisko, zawarte w pierwotnie wydanej opinii. Po otrzymaniu powyższej informacji, skarżący wniósł zażalenie do KWP i to rozstrzygnięcie zostało zaskarżone do tutejszego Sądu.

Sąd stwierdził, że błędne jest stanowisko prezentowane przez KWP, że w sprawie nie mamy do czynienia z aktem, o którym mowa w art. 3 p.p.s.a., tj. aktem podlegającym kontroli sądowej i że - z tego powodu - skarga powinna być odrzucona. Sąd zauważył, że w zaskarżonym postanowieniu pouczono skarżącego o prawie do wniesienia skargi, co w odpowiedzi na skargę uznano za błąd. W sprawie mamy bowiem do czynienia z postanowieniem kończącym postępowanie, od którego przysługuje skarga, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Sąd stwierdził, że wydawana - zgodnie z art. 19 pkt 5 ustawy o materiałach wybuchowych - opinia stanowi administracyjny akt kwalifikacyjny, bez którego osoba wnioskująca o taką opinię nie uzyska możliwości dostępu do materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Akt ten, mający dla osoby wnioskującej o opinię znaczenie prawne (niezbędny dla uzyskania w/w uprawnień), podlega zatem - pod względem legalności - kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału IV

W minionym roku Wydział IV Sądu kontynuował linie orzecznicze oparte o dotychczas wypracowane poglądy własne, jak też ugruntowane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie odnotowano kwestii, które tę praktykę zasadniczo zmieniały, choć warto zwrócić uwagę na niektóre ciekawe problemy wynikłe w sprawach:

1) sygn. akt IV SA/Wr 70/18 dotyczyła dopuszczalności drogi sądowej od kasatoryjnego orzeczenia policyjnego organu dyscyplinarnego. W ocenie składu orzekającego „sytuacja wątpliwości prawnych w zakresie wykładni przepisu prawa, ustanawiającego właściwość sądu, powinna być rozstrzygana na rzecz dopuszczalności drogi sądowej. Wymagają tego standardy konstytucyjne, w szczególności prawo jednostki do sądu (art. 45 *Konstytucji*). Wymaga tego również charakter problemowego orzeczenia, które jakkolwiek kasacyjne to jednak dotyczy przecież sprawy wymierzenia kary. Nie jest przy tym tak – jak to sugeruje organ w odpowiedzi na skargę – że przyjęcie szerokiej interpretacji art. 138 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.– dalej: u.P.), obejmującej kognicją sądu także orzeczenia niekończące postępowania w sprawie, prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności skargi także na orzeczenie I instancji”. Sąd zwrócił uwagę, że „kwestię zaskarżalności orzeczenia organu I instancji unormowano odrębnie w art. 135k u.P., wprowadzając model dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego. Właściwość sądu administracyjnego oparta jest zaś niezmiennie na zasadzie niekonkurencyjności z administracyjnymi środkami zaskarżenia, co jednoznacznie wynika z art. 52 § 1 i § 2 s.a.”.

2) sygn. akt IV SA/Wr 24/18 dotyczyła prawa funkcjonariusza Policji do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz charakteru decyzji wydawanej w tym przedmiocie, Sąd stwierdził, że „decyzja w sprawie przyznania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, wydana na podstawie art. 92 ust. 1 u.P., ma charakter deklaratoryjny, a zatem potwierdzający prawo do równoważnika w okresie, w którym funkcjonariusz spełniał przesłanki do jego przyznania. Funkcjonariusz, spełniający ustawowe warunki przewidziane w art. 92 ust. 1 u.P. może zatem żądać przyznania mu równoważnika pieniężnego za lokal mieszkalny za cały przysługujący mu okres od daty istnienia ustawowych

przesłanek do jego otrzymania przez niego, dopóki nie nastąpi przedawnienie takiego roszczenia”.

3) sygn. akt IV SA/Wr 449/17 dotyczyła określenia podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia pieniężnego z tytułu deportacji do pracy przymusowej. Zdaniem Sądu sformułowania jakimi posłużył się ustawodawca przy konstrukcji przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. *o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1001 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniu pieniężnym) „jednoznacznie wskazuje na to, że świadczenie pieniężne może przysługiwać wyłącznie żyjącym osobom represjonowanym, o czym świadczy określony w analizowanym przepisie wymóg posiadania obecnie statusu obywatela polskiego. Adresatami tego świadczenia nie mogą więc być osoby zmarłe, ani ich następcy prawni (spadkobiercy), gdyż ustawa o świadczeniu pieniężnym nie zawiera postanowienia, że roszczenia w tym zakresie w razie śmierci osoby uprawnionej przechodzą na jego następców prawnych bądź spadkobierców, jak to zostało uregulowane choćby w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. *o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (...)*. Wobec tego wykluczone jest domniemanie, że beneficjentami rzeczonoego świadczenia pieniężnego mogą być zstępni osób, o których mowa w art. 1 ust.1 ustawy *o świadczeniu pieniężnym*”.

4) sygn. akt IV SA/Wr 239/18 dotyczyła adresata zaleceń pokontrolnych wydanych na podstawie ustaleń wynikających z przeprowadzonej kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Skład orzekający po analizie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm., dalej: u.o.z.) oraz postanowień umowy z dnia (...) doszedł do przekonania, że „zalecenia pokontrolne zostały skierowane do właściwego adresata, bowiem strona skarżąca dysponuje tytułem prawnym do odpłatnego korzystania z budynku nastawni kolejowej. Stronę skarżącą obciąża bowiem obowiązek wykonywania w okresie trwania umowy wszystkich tych prac i robót budowlanych, które są niezbędne do zabezpieczenia i utrwalenia substancji zabytku oraz zahamowania procesu jego niszczenia. Nie ma żadnych powodów, aby tak wyznaczony zakres

prac objęty obowiązkiem korzystającego ograniczać jedynie do doraźnych prac zabezpieczających, wykluczających niekontrolowany dostęp do budynku (zamurowanie okien na parterze, wymiana drzwi zewnętrznych na parterze na antywłamaniowe). Zasadnie więc organ zalecił stronie skarżącej podjęcie działań prowadzących do remontu zabytku przez wykonanie projektu budowlanego i programu prac konserwatorskich, wystąpienie o wydanie pozwolenia konserwatorskiego na remont zabytku oraz wskazanie terminu wykonania robót (tiret 2 zaleceń pokontrolnych), a także podjęcie działań prowadzących do wprowadzenia do obiektu nowej funkcji kolejowej przez przedstawienie programu zagospodarowania zabytku wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z zabytku wraz z harmonogramem wprowadzenia nowej funkcji kolejowej (tiret 3 zaleceń pokontrolnych)”.

5) sygn. akt IV SA/Wr 429/18 dotyczyła uprawnienia samorządowego organu uchwałodawczego do przyjęcia lokalnego programu pomocy społecznej w postaci Lokalnego Programu Osłonowego dla osób, które ponoszą zwiększone koszty grzewcze lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na skroplony gaz ziemny LNG. W ocenie tutejszego Sądu łączne zastosowanie przywołanych w zaskarżonej uchwale przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., ze zm.) oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm., dalej: u.p.s.), pozwala na „ukształtowanie w sposób komplementarny przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji w zakresie diagnozowania problemów społecznych występujących na obszarze ich działania (lokalne programy pomocy społecznej) z podejmowaniem działań zmierzających do ich rozwiązania (programy osłonowe i wynikające z nich świadczenia z pomocy społecznej). Sąd przyjął, że „kontrolowana uchwała miała właśnie taką konstrukcję, albowiem z jednej strony określała istniejący problem społeczny związany z potrzebą zmniejszenia kosztów ogrzewania lokali mieszkalnych poprzez zmianę paliwa grzewczego, z drugiej zaś wprowadzała propozycje jego rozwiązania w formie powszechnie wykorzystywanych w systemie pomocy społecznej świadczeń w postaci zasiłków celowych, dla których – co istotne – kryterium dochodowe zostało określone na poziomie 250 % kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz 200 % kryterium dochodowego rodziny (§ 5 ust. 2 pkt 3 uchwały). Ukształtowane w ten sposób kryteria dochodowe,

mające korzystniejszy dla beneficjentów charakter, aniżeli kryteria ustawowe, w sposób bezpośredni wynikają z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 8 ust. 2 u.p.s. i realizują uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do organizacji pomocy społecznej z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności”.

6) sygn. akt IV SAB/Wr 79/18 dotyczyła charakteru nagrania z samochodu wyposażonego w wideorejestrator do kontroli prędkości pojazdów w ruchu drogowym w kontekście dostępu do informacji publicznej. W uzasadnieniu wyroku Sąd przyjął, że z regulacji szczególnej zawartej w Zarządzeniu Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w *sprawie pełnienia służby na drogach* (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 64, dalej: z.KGP) wynika, iż „wideorejestratorów policjanci używają do nagrywania zachowań uczestników ruchu drogowego. Nagrany w ten sposób materiał dotyczy zatem nie tylko zachowań kwalifikowanych jako wykroczenie czy przestępstwo w ruchu drogowym, ale także innych działań uczestników ruchu drogowego nie objętych sankcjami wykroczeniowymi lub karnymi. Co do zasady, za wyjątkiem dopuszczalnych przerw wskazanych w § 21 ust. 2 z.K.G.P., policjant, korzystający z wideorejestratora, jest obowiązany w sposób nieprzerwany rejestrować obraz i dźwięk od momentu wyjazdu z jednostki organizacyjnej Policji do powrotu do tej jednostki. Dopóki zatem nie zostanie wszczęte postępowanie wykroczeniowe lub postępowanie karne to zarejestrowany materiał dotyczący zachowań uczestników ruchu drogowego nie ma walorów dokumentu w rozumieniu art. 156 k.p.k., co oznacza że jego udostępnienie nie następuje w trybie przepisów k.p.k. Z uwagi również na podstawę prawną dokonywania rejestracji materiału dotyczącego zachowań uczestników ruchu drogowego związaną z bezpośrednią realizacją, nałożonego na organy Policji, zadania publicznego w postaci utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, trudno dopatrzeć się w zarejestrowanym materiale elementów świadczących o tym, że mamy w tym przypadku do czynienia z wewnętrznymi zapiskami ze służby (patrolu), nie zaś z informacją publiczną. Zdaniem składu orzekającego „brak jest obecnie regulacji, które z definicji umożliwiłyby wyeliminowanie obowiązku udzielenia informacji publicznej w postaci kopii nagrania z samochodu wyposażonego w wideorejestrator do kontroli prędkości pojazdów w ruchu drogowym”.

Wprowadzenie	3
Rozdział I.....	5
Wpływ spraw w 2018 roku	5
Rozdział II.....	7
Postępowanie sądowe	7
Wydział I.....	7
Wydział II.....	7
Wydział III.....	8
Wydział IV	8
Wydział V	8
Rozdział III.....	13
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	13
Informacja o wymierzonych grzywnach i instytucja sygnalizacji.....	13
Zagadnienia związane z prawem pomocy.....	13
Postępowanie mediacyjne i uproszczone.....	16
Pytania prejudycjalne	17
Rozdział IV.....	19
Podsumowanie działalności orzeczniczej Sądu	19
Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału I.....	19
Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału II.....	25
Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału III.....	34
Informacja o działalności orzeczniczej Wydziału IV.....	43