

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
W BYDGOSZCZY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Bydgoszczy w 2011 roku

Do użytku wewnętrznego

Bydgoszcz, styczeń 2012 rok

SPIS TREŚCI

	Strona
ROZDZIAŁ I ZAGADNIENIA OGÓLNE	
1. Obsada osobowa	4
2. Wpływ spraw i wyniki postępowania	5
ROZDZIAŁ II WYBRANE PROBLEMY ORZECZNICTWA	
1. Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych	
1.1. Pisemna interpretacja w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych	10
1.2. Podatek od towarów i usług	14
1.3. Odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki	17
1.4. Pisemna interpretacja w zakresie opłaty uzdrowskiej	23
2. Postępowanie podatkowe i administracyjne	
2.1. Odmowa umorzenia kontroli podatkowej	28
2.2. Bezczynność i przewlekłość postępowania dotyczącego zwrotu wywłaszczonej nieruchomości	32
3. Sprawy ogólnoadministracyjne	
3. 1. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	46
3. 2. Nałożenie obowiązku wykonania określonych robót budowlanych	50
3. 3. Pozwolenie na budowę	53
3. 4. Cofnięcie uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów	56
3. 5. Uprawnienia kombatanckie	59
3. 6. Wstrzymanie wypłaty zasiłku stałego	62
3. 7. Informacja publiczna	66
3. 8. Ustalenie osób upoważnionych do kontaktu z mediami	69
3. 9. Założenie gimnazjum oraz nadanie statutu	72
ROZDZIAŁ III POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE I UPROSZCZONE	81
ROZDZIAŁ IV PRAWO POMOCY	81
ROZDZIAŁ V POZAORZECZNICZA DZIAŁANOŚĆ SĄDU	
1. Narady	83
2. Wydział Informacji Sądowej	85
ROZDZIAŁ VI DANE TELEADRESOWE	87

ROZDZIAŁ VII TABELE

1. Ruch spraw w WSA w Bydgoszczy w 2011 r.	90
2. Wpływ skarg na akty i czynności według rodzajów spraw	91
3. Wpływ skarg na bezczynność organów administracji według rodzajów spraw	93
4. Inne niż wykazane w dziale 1 i 2 sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w tym między innymi dla wpisywania wniosków o przyznanie prawa pomocy składanych przed wpłynięciem skargi	94
5. Terminowość załatwiania spraw	94
6. Wpływ skarg kasacyjnych	95
7. Sprawy zawieszono	95
8. Wpływ i sposób załatwienia skarg na akty i czynności poszczególnych organów	96

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Obsada osobowa

W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy na koniec okresu sprawozdawczego orzekało 19 sędziów.

Struktura Sądu obejmującego swą właściwością teren województwa kujawsko – pomorskiego opierała się niezmiennie na pracy dwóch wydziałów orzeczniczych oraz wydziału informacji sądowej.

W Wydziale I, który zajmował się sprawami: zobowiązań podatkowych, ubezpieczeń majątkowych, ceł, cen, spraw kapitałowych i bankowości oraz finansów publicznych orzekali: sędzia NSA Zdzisław Pietrasik – Prezes Sądu i Przewodniczący Wydziału, sędzia WSA Izabela Najda – Ossowska – Zastępca Przewodniczącego Wydziału, sędzia WSA Teresa Liwacz – Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej, sędzia WSA Halina Adamczewska – Wasilewicz, sędzia WSA Dariusz Dudra, sędzia WSA Leszek Kleczkowski, sędzia WSA Ewa Kruppiak – Świetlicka, sędzia WSA Mirella Łent, sędzia WSA Urszula Wiśniewska.

W Wydziale II, do którego trafiały pozostałe sprawy z zakresu właściwości Sądu orzekali: sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz – Przewodniczący Wydziału, jednocześnie pełniący funkcję Wiceprezesa Sądu, sędzia WSA Elżbieta Piechowiak – Zastępca Przewodniczącego Wydziału, sędzia NSA dr Wiesław Czerwiński, sędzia WSA Wojciech Jarzembski, sędzia WSA Anna Klotz, sędzia WSA Grażyna Malinowska – Wasik, sędzia WSA Renata Owczarzak, sędzia WSA Grzegorz Saniewski, sędzia WSA Jarosław Wichrowski, sędzia WSA Małgorzata Włodarska.

Podobnie jak w roku wcześniejszym w Sądzie zatrudnionych było dwóch referendarzy zajmujących stanowiska w poszczególnych wydziałach orzeczniczych. Referendarze orzekali w sprawach z zakresu prawa pomocy oraz wykonywali inne bieżące czynności zlecone przez Przewodniczących Wydziałów.

2. Wpływ spraw i wyniki postępowania

W 2011 roku odnotowano wpływ 2634 skarg w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, z czego 2536 skarg wpisano do repertorium SA, natomiast w 70 skargach przedmiotem była bezczynność organów. W repertorium SO zarejestrowano w tym czasie 28 spraw. Średni miesięczny wpływ skarg w omawianym okresie wyniósł około 219,5 spraw miesięcznie, a więc utrzymał się na bardzo zbliżonym poziomie jak w roku ubiegłym, w którym miesięczny wpływ wyniósł 227 spraw miesięcznie.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 2141, tj. 81,28 % ogólnej liczby skarg. Osoby prawne i inne jednostki organizacyjne wniosły 451 skarg, tj. 17,12 % ogólnej liczby skarg. W 9 sprawach skarżącymi były organizacje społeczne, natomiast Prokurator, jako strona skarżąca wystąpił w 33 sprawach.

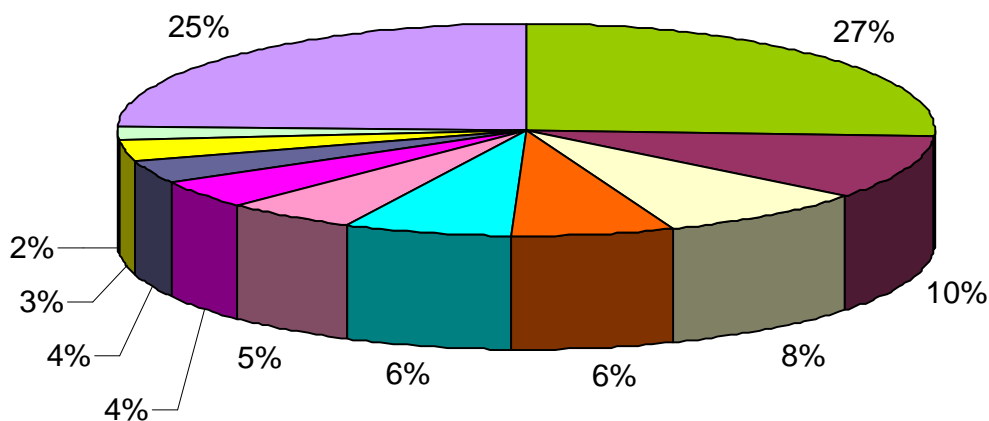
Większość złożonych w 2011 r. skarg na akty i czynności stanowiły skargi z zakresu:

- podatków i innych świadczeń pieniężnych – 704,
- pomocy społecznej – 275,
- środków publicznych – 228,
- ceł – 177,
- stosunków pracy i stosunków służbowych -176,
- budownictwa – 150,
- subwencji unijnych i funduszy strukturalnych - 114.
- utrzymania i ochrony dróg publicznych - 98
- zagospodarowania przestrzennego – 80,
- kombatantów – 65,

Biorąc pod uwagę okres wcześniejszy należy zauważyć, iż w 2011 r. znacznie spadł wpływ skarg w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego – 80 (241 w 2010 r.), oraz kombatantów – 65 (132 w 2010 r.). Natomiast najbardziej wzrósł między innymi w przedmiocie podatków i innych świadczeń pieniężnych – 704 (647 w 2010 r.) oraz pomocy społecznej – 275 (232 w 2010 r.) i środków publicznych – 228 (142 w 2010 r.).

Udział procentowy skarg na akty i czynności z danego zakresu (symbolu) w ogólnym wpływie skarg zarejestrowanych w repertorium SA w 2011 roku obrazuje poniższy wykres.

Udział spraw z danego zakresu (symbolu) w ogólnym wpływie skarg do WSA w Bydgoszczy w 2011 r.



- 611 - podatki i inne świadczenia pieniężne
- 632 - pomoc społeczna
- 653 - środki publiczne
- 630 - obrót towarami z zagranicą, należności celne
- 619 - stosunki pracy i stosunki służbowe
- 601 - budownictwo
- 655 - subwencje unijne i fundusze strukturalne
- 603 - utrzymanie i ochrona dróg publicznych
- 615 - zagospodarowanie przestrzenne
- 634 - kombatanci
- pozostałe

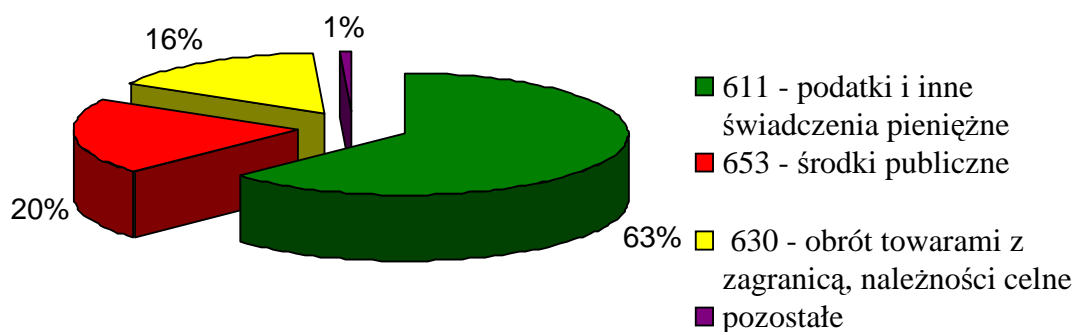
W sprawach skarg na bezczynność odnotowano największy wpływ w następujących dziedzinach:

- informacji publicznej i prawa prasowego – 20,
- nieobjętych symbolami podstawowymi – 18,
- budownictwa – 8,
- stosunków pracy i stosunków służbowych - 4
- pomocy społecznej – 3,
- wywłaszczenie i zwrot nieruchomości – 3.

Dane statystyczne odnoszące się do wpływu skarg do WSA w Bydgoszczy wskazują na ledwie zauważalny spadek liczby składanych skarg, bowiem w 2010 roku zarejestrowano 2725 skarg (SA – 2622, SAB - 727). Zatem w 2011 wniesiono 86 mniej skarg SA oraz 2 skargi SAB. Porównując jednakże dane statystyczne odnoszące się do wpływu skarg do WSA w Bydgoszczy z lat wcześniejszych wskazują one na kontynuację tendencji z roku 2009 r. tj. wzrostu liczby składanych skarg (2009 r. - 2192, a w 2008 – 1913).

Do Wydziału I w 2011 r. wpłynęło łącznie 1114 spraw (SA i SAB). Wśród składanych skarg przeważały sprawy z zakresu podatków i świadczeń pieniężnych - 704, środków publicznych – 228 oraz ceł – 177. Stosunek procentowy powyższych danych został zilustrowany w poniższym wykresie.

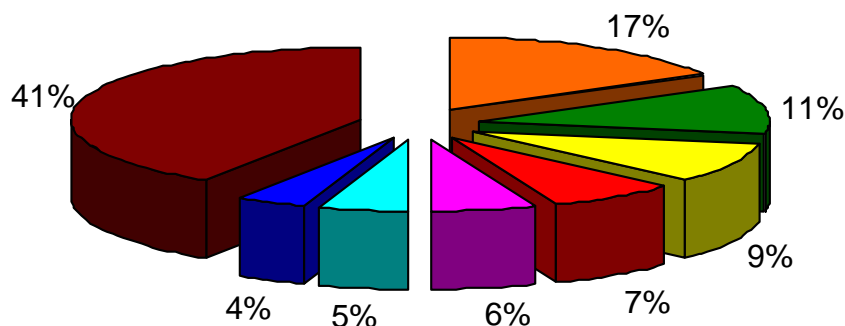
Udział spraw z danego zakresu (symbolu) w ogólnym wpływie skarg do Wydziału I w 2011 r.



W Wydziale II Sądu na ogólną liczbę 1492 złożonych w 2011 roku skarg (SA i SAB) składały się między innymi sprawy z zakresu: pomocy społecznej – 275, stosunków pracy i stosunków służbowych – 176, budownictwa – 150, subwencji unijnych i funduszy strukturalnych – 114, utrzymania i ochrony dróg publicznych – 98, zagospodarowania przestrzennego – 80, kombatantów – 65.

Udział poszczególnych kategorii spraw w ogólnym wpływie II Wydziału przedstawia poniższy diagram.

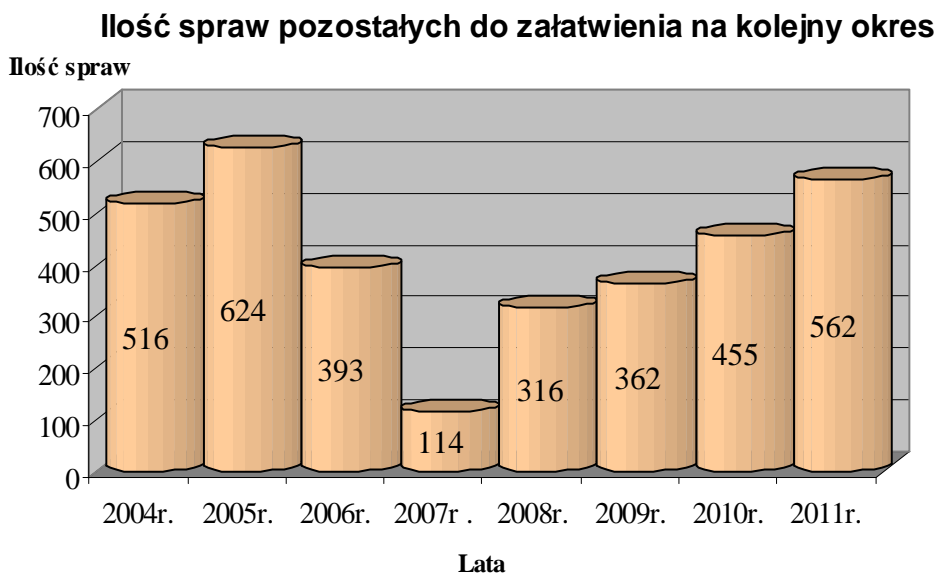
Udział spraw z danego zakresu (symbolu) w ogólnym wpływie skarg do Wydziału II w 2011 r.



- 632 - pomoc społeczna
- 619 - stosunki pracy i stosunki służbowe
- 601 - budownictwo
- 655 - subwencje unijne i fundusze strukturalne
- 603 - utrzymanie i ochrona dróg publicznych
- 615 - zagospodarowanie przestrzenne
- 634 - kombatanci
- pozostałe

W roku 2011 załatwionych zostało ogółem 2527 skarg (w roku 2010 – 2632, w roku 2009 - 2146 skarg, w roku 2008 – 1934 skarg), zatem w roku ubiegłym załatwiono 105 spraw mniej w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźnik pozostałości na koniec 2011 r. (pozostałość 562 dzielona przez średni miesięczny wpływ skarg 219,5) wyniósł w przybliżeniu 2,56%. Zatem nieznacznie wzrósł porównując wartości z lat poprzednich 2% w 2010r. oraz 1,98 % w latach 2008 - 2009 .

Na ogólną liczbę załatwień w omawianym okresie, składało się 2429 spraw zarejestrowanych w repertorium SA oraz 67 spraw odnotowanych w repertorium SAB. W tym samym czasie załatwiono 31 spraw SO. Na koniec 2011 r. pozostało do załatwienia 541 skarg SA, 19 spraw SAB oraz 2 sprawy SO.



Szczegółowe dane liczbowe dotyczące załatwienia skarg w 2011 r. zawarto w tabelach, załączonych w części końcowej opracowania.

W 2011 roku pełnomocnicy organów administracji zgłosili udział w 504 sprawach. Z kolei udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i pełnomocników postępowania miał miejsce w 201 sprawach. Radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania wystąpili w 279 sprawach, natomiast doradcy podatkowi reprezentowali skarżących i uczestników postępowania w 98 sprawach. Prokuratorzy zgłosili swój udział w 58 rozstrzygniętych sprawach.

ROZDZIAŁ II

WYBRANE PROBLEMY ORZECZNICTWA

1. Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych

1. 1. Pisemna interpretacja w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych

Uwzględniając skargę w sprawie I SA/Bd 185/11 Sąd skonstatował, iż **skoro udziały w częściach wspólnych budynku oraz udziały w gruncie są ściśle związane z lokalem, przez co stanowią części składowe lokalu będącego odrębną własnością, to ich wartość wraz z wartością lokalu stanowi zgodnie z art. 16g ust. 1 ustawy o p.d.o.p. wartość początkową środka trwałego. W takim przypadku po myśli art. 16g ust. 13 ustawy o p.d.o.p. nakłady inwestycyjne poniesione na modernizację części wspólnych (ocieplenie ścian), podnoszą według wielkości udziału wartość początkową środków trwałych w postaci wyodrębnionych lokali.**

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadzał się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, kiedy skarżąca winna rozliczyć wydatki poniesione na modernizację (ocieplenie budynku). Czy poniesione nakłady winny być uwzględnione w kosztach poprzez dokonywanie odpisów amortyzacyjnych, czy też jako wydatki bezpośrednio obciążające koszty powinny być ujęte w dacie ich poniesienia zgodnie z art. 15 ust. 4d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), zwanej dalej ustawą o p.d.o.p.

Skarżąca uważała, że w rozliczeniu podatkowym przedmiotowe nakłady winny podlegać amortyzacji. Zdaniem Ministra Finansów nakłady te winny obciążać koszty w dacie ich poniesienia.

Zdaniem Sądu, istotnym w sprawie było to, co na gruncie ustawy o p.d.o.p. stanowi w majątku skarżącej środek trwały i w jaki sposób ustala się jego wartość początkową.

Zgodnie z art. 16a ust. 1 pkt 1 ustawy o p.d.o.p. amortyzacji podlegają, z zastrzeżeniem art. 16c, stanowiące własność lub współwłasność podatnika, nabyte lub wytworzone we własnym zakresie, kompletne i zdatne do użytku w dniu przyjęcia do używania budowle, budynki oraz lokale będące odrębną własnością. Lokalem stanowiącym odrębną własność jest lokal użytkowy. Jeżeli podatnik wykorzystuje taki lokal lub lokale

w prowadzonej działalności gospodarczej, to przysługuje mu prawo do dokonywania odpisów amortyzacyjnych.

W myśl art. 16g ust. 1 pkt 1 ustawy o p.d.o.p. za wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, z uwzględnieniem ust. 2-14, uważa się w razie odpłatnego nabycia cenę ich nabycia. Natomiast w razie wytworzenia we własnym zakresie środka trwałego wartość początkową stanowi koszt jego wytworzenia (art. 16g ust. 1 pkt 2). Odpisów amortyzacyjnych obciążających koszty uzyskania przychodów dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych (art. 16h ust. 1 pkt 1 ustawy o p.d.o.p.).

Do wartości początkowej lokalu stanowiącego odrębną własność nie zalicza się wyłącznie wartości samego lokalu, w jej skład wchodzi także wartość prawa w postaci udziału w elementach wspólnych budynku oraz udział w gruncie. Jak zauważają G. Bieniek i Z. Marmaj każdy właściciel lokalu tak mieszkalnego, jak też użytkowego będzie posiadał określony udział oznaczony ułamkowo lub procentowo w elementach wspólnych budynku oraz w prawie do gruntu. Udział we współwłasności jest ściśle związany z prawem do lokalu i nie może przysługiwać innej osobie niż właściciel lokalu. Współwłasność ta ma charakter przymusowy i nie można żądać jej zniesienia, co oznacza, że nikt nie może żądać wydzielenia mu na wyłączną własność określonej części działki, dachu, rynny, fundamentów itp. (por. G. Bieniek i Z. Marmaj: Ustawa o własności lokali. Komentarz, Wydanie II, C.H. BECK, Warszawa 1998, s. 30).

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego warto w tym względzie odnotować wyrok, w którym postawiono tezę, iż przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), zwanej dalej u.w.l., charakteryzuje się tym, że uznaje za prawo główne odrębną własność lokalu, zaś udział we własności nieruchomości wspólnej lub udział w użytkowaniu wieczystym gruntu za prawo z nią związane (por. wyrok SN z dnia 2 lutego 2005 r., sygn. akt IV CK 474/04, LEX 488986, wyrok SN z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt I CSK 6/09, LEX 528218, wyrok SN z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt III CSK 348/08, LEX 528226). Przyznanie w postępowaniu działowym prawa odrębnej własności lokalu z pominięciem związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej nie wywoła skutku prawnego i nie może być podstawą wpisu do księgi wieczystej prawa własności wyodrębnionego lokalu wyrok SN z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt III CSK 348/08, Biul.SN 2009/10/14). Prawo odrębnej własności lokalu jest prawem głównym, z którym związany jest udział w nieruchomości wspólnej, stanowiącej grunt oraz część budynku i urządzeń, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokalu.

A skoro udział ten, po myśli art. 50 k.c., jest częścią składową prawa własności lokalu, to przesądza, że rozporządzenie samym udziałem nie jest dopuszczalne. Powyższa argumentacja wyklucza możliwość doprowadzenia do jednorodności prawa do gruntu związanego z prawem do lokalu (por. wyrok SN z dnia 1 lipca 2004 r., sygn. akt III CK 186/02, LEX 599540). S. Dmowski i S. Rudnicki w komentarzu do art. 50 k.c., wskazują, że przykładem prawa związanego z własnością nieruchomości jest udział właściciela lokalu we współwłasności nieruchomości wspólnej w wypadku odrębnej własności lokali – art. 3 ust. 2 u.w.l. (por. S. Rudnicki, w: S. Dmowski i S. Rudnicki: Kodeks cywilny. Komentarz, Księga pierwsza, Część ogólna, Wydanie trzecie zmienione, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001, s. 159).

Wypada w tym miejscu podkreślić, że w myśl art. 47 § 1 k.c. część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych.

Wobec powyższego udział w elementach wspólnych budynku i prawie do gruntu są prawami ściśle związanymi z odrębnym lokalem. Udział w częściach wspólnych w budynku, jak i udział w gruncie nie mogą być odrębnym przedmiotem własności. Nie można dokonać skutecznego przeniesienia własności wyodrębnionego lokalu bez udziału w częściach wspólnych budynku i udziału w gruncie. Taka transakcja z mocy prawa jest nieważna. Wprost należy stwierdzić, że udziały stanowią części składowe lokalu. Skoro zatem udziały są ściśle związane z lokalem, to ich wartość wraz z wartością lokalu stanowi wartość początkową środka trwałego. W takim przypadku nakłady inwestycyjne poniesione na modernizację części wspólnych (ocieplenie ścian) – w przekonaniu Sądu – podnoszą wartość początkową środków trwałych w postaci wyodrębnionych lokali. Zgodnie bowiem z art. 16g ust. 13 ustawy o p.d.o.p., jeżeli środki trwałe uległy ulepszeniu w wyniku przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji, wartość początkową tych środków, ustaloną zgodnie z ust. 1 i 3-11, powiększa się o sumę wydatków na ich ulepszenie, w tym także o wydatki na nabycie części składowych lub peryferyjnych, których jednostkowa cena nabycia przekracza 3.500 zł. Środki trwałe uważa się za ulepszone, gdy suma wydatków poniesionych na ich przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację w danym roku podatkowym przekracza 3.500 zł i wydatki te powodują wzrost wartości użytkowej w stosunku do wartości z dnia przyjęcia środków trwałych do używania, mierzonej w szczególności okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych za pomocą ulepszonych środków trwałych i kosztami ich eksploatacji.

Podnieść konsekwentnie dalej należy, że poniesione nakłady inwestycyjne na części wspólne – na lokale nie stanowią własności wspólnoty. Brak racjonalnych argumentów dla

przyjęcia, że nakłady te stanowią odrębną własność wspólnoty. Zauważyć w tym miejscu należy, że skarżąca podnosi, powołując się na podjętą w sprawie ocieplenia budynku uchwałę, iż poniesione wydatki traktuje jako ulepszenie zwiększające wartość początkową środka trwałego. Skarżąca wskazuje, że we wniosku o interpretację podała, że ocieplany budynek nie jest własnością wspólnoty. Wyodrębnione piętra i lokale stanowią własność poszczególnych członków.

Za istotny w sprawie należy uznać sposób finansowania inwestycji. Kredyt został zaciągnięty przez Wspólnotę na podstawie uchwały podjętej przez członków Wspólnoty. Uchwalili oni, że spłata kredytu wraz z odsetkami będzie następowała z wpłat członków wspólnoty dokonywanych sukcesywnie przez cały okres spłaty kredytu (5 lat). Comiesięczne wpłaty członków wspólnoty będą powiększane o raty kredytu wraz z odsetkami. Zatem ciężar finansowania inwestycji spoczywa na właścicielach lokali, a nie na Wspólnocie. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że przedmiotowa inwestycja modernizacyjna wykracza poza ramy zarządzania, do którego to ustawą o własności lokali Wspólnota została zobowiązana.

Godzi się podnieść za uchwałą SN, że wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem stosunków cywilnoprawnych oznacza to, iż może ona posiadać majątek odrębny od majątków właścicieli lokali (majątek własny). W skład tego majątku mogą jednak wejść jedynie prawa i obowiązki związane z gospodarowaniem nieruchomością wspólną, gdyż, jak wskazano, z przepisów ustawy o własności lokali wynika ograniczenie zakresu zdolności prawnej wspólnoty mieszkaniowej. Przepisy tej ustawy pozwalają stwierdzić, że do majątku wspólnoty wchodzi przede wszystkim uiszczane przez właścicieli lokali zaliczki w formie bieżących opłat na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną (art. 13 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 14 u.w.l.) oraz pożytki i inne dochody z nieruchomości wspólnej. Ponadto w skład majątku wspólnoty mogą wejść prawa wynikające z umów zawieranych przez nią w ramach gospodarowania nieruchomością wspólną (np. roszczenia wynikające z umów o remont nieruchomości wspólnej czy ocieplenie budynku) (por. uchwała 7 sędziów SN z dnia 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 65/07, OSNC 2008/7-8/69). Stwierdzić należy, że wskazane powyżej roszczenia związane są wyłącznie z realizacją umów zawartych przez Wspólnotę. Gospodarowanie w tym zakresie nieruchomością wspólną, mające oparcie w uchwale właścicieli poszczególnych lokali, nie skutkuje zaś przysporzeniem majątkowym Wspólnoty, w postaci własności poczynionych nakładów. Nakłady inwestycyjne zwiększają bowiem wartość własności członków Wspólnoty.

W myśl art. 15 u.w.l. właściciel lokalu jest obowiązany wpłacać zaliczki na poczet kosztów zarządu tylko nieruchomością wspólną. Koszty utrzymania lokali stanowiących jego

indywidualną własność pokrywa bowiem osobno i to w 100 % (por. art. 13 u.w.l.). Do kosztów zarządu nie należą zatem wydatki na indywidualną własność. Nie mieszczą się w nich wydatki wykraczające poza ramy gospodarowania nieruchomością wspólną, wynikające z konkretnej umowy i sfinansowane de facto ze środków właścicieli poszczególnych lokali.

Okoliczność ponoszenia wydatków na inwestycję modernizacyjną z kredytu, który wraz z odsetkami będą spłacali członkowie Wspólnoty, dowodzi tego, iż inwestycja ta (ocieplenie budynku), zafakturowana przez Wspólnotę, podwyższa wartość zmodernizowanego budynku i w konsekwencji wartość części wspólnych budynku, stanowiących w udziałach część składową odrębnych lokali. Tym samym – w przekonaniu Sądu – uprawnia to właściciele lokali (członków Wspólnoty) do uwzględnienia w kosztach uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych naliczonych od podwyższonej wartości środków trwałych.

Reasumując Sąd skonstatował, że skoro udziały w częściach wspólnych budynku oraz udziały w gruncie są ściśle związane z lokalem, przez co stanowią części składowe lokalu będącego odrębną własnością, to ich wartość wraz z wartością lokalu stanowi zgodnie z art. 16g ust. 1 ustawy o p.d.o.p. wartość początkową środka trwałego. W takim przypadku po myśli art. 16g ust. 13 ustawy o p.d.o.p. nakłady inwestycyjne poniesione na modernizację części wspólnych (ocieplenie ścian), podnoszą według wielkości udziału wartość początkową środków trwałych w postaci wyodrębnionych lokali.

Orzeczenie prawomocne.

1.2. Podatek od towarów i usług

Orzekając w sprawie I SA/Bd 695/11 Sąd stwierdził, iż **w pojęciu terytorium Wspólnoty rozumieć należy także inne miejsce na terenie Polski, bowiem powyższy przepis tego nie wyłącza. Nie ma powodów do przyjęcia, na tle regulacji art. 29 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, że za terytorium Polski należy rozumieć jedynie występujące w niej pojęcie terytorium kraju, zaś terytorium Wspólnoty - terytoria wszystkich państw członkowskich z wyłączeniem Polski.**

Przedmiot sporu w sprawie dotyczył zastosowania treści art. 29 ust 15 ustawy o podatku od towarów i usług na tle zaistniałego stanu faktycznego, zgodnie z którym podstawa opodatkowania, o której mowa w ust. 13 i 14, obejmuje, o ile elementy takie nie zostały do niej włączone: prowizję, opakowania, transport i koszty ubezpieczenia, które

zostały już poniesione albo będą poniesione do pierwszego miejsca przeznaczenia na terytorium kraju. Przez pierwsze miejsce przeznaczenia rozumie się miejsce wymienione w dokumencie przewozowym lub innym dokumencie na podstawie, którego towary są importowane. Elementy, o których mowa w zdaniu pierwszym, wlicza się do podstawy opodatkowania, również, gdy powstają one w związku z transportem do innego miejsca przeznaczenia na terytorium Wspólnoty, jeżeli miejsce to jest znane w momencie dokonania importu.

W niniejszej sprawie w dokumencie przewozowym jako miejsce dostarczenia towaru wymieniona jest A. i jest to pierwsze miejsce przeznaczenia w kraju w rozumieniu art. 29 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług (k. nr 37-39 akt administracyjnych).

Rację ma więc skarżąca, że pierwszym miejscem przeznaczenia w kraju jest A. (miejsce wymienione w dokumencie przewozowym).

Prawidłowo organ zwrócił uwagę na tę regulację art. 29 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, która stanowi, że "elementy, o których mowa w zdaniu pierwszym, wlicza się do podstawy opodatkowania, również, gdy powstają one w związku z transportem do innego miejsca przeznaczenia na terytorium Wspólnoty, jeżeli miejsce to jest znane w momencie dokonania importu".

Z kolei art. 2 w pkt 1 ww. ustawy określa, że za terytorium kraju - rozumie się terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaś w pkt 3 podaje, że za terytorium Wspólnoty - rozumie się terytoria państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, z tym że na potrzeby stosowania tej ustawy:

a) Księstwo Monako traktuje się jako terytorium Republiki Francuskiej, wyspę Man traktuje się jako terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, suwerenne strefy Akrotiri i Dhekelia traktuje się jako terytorium Republiki Cypru,

b) następujące terytoria poszczególnych państw członkowskich traktuje się jako wyłączone z terytorium Wspólnoty Europejskiej:

- wyspę Helgoland, terytorium Buesingen - z Republiki Federalnej Niemiec,
- Ceutę, Melillę, Wyspy Kanaryjskie - z Królestwa Hiszpanii,
- Livigno, Campione d'Italia, włoską część jeziora Lugano - z Republiki Włoskiej,
- departamenty zamorskie Republiki Francuskiej - z Republiki Francuskiej,
- Górę Athos - z Republiki Greckiej,
- Wyspy Alandzkie - z Republiki Finlandii,
- Wyspy Normandzkie - ze Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,

c) Gibraltar traktuje się jako wyłączony z terytorium Wspólnoty Europejskiej.

Ponadto należy podać, że importem towarów, w myśl art. 2 pkt 7 ww. ustawy, jest przywóz towarów z terytorium państwa trzeciego na terytorium kraju.

Mając na uwadze powyższe regulacje zdaniem Sądu należało odpowiedzieć na pytanie, czy miejscowość B. była znana w momencie dokonania importu przez skarżącą Spółkę jako inne miejsce przeznaczenia na terytorium Wspólnoty, a do którego z A. odbył się transport towaru.

Sąd zauważa, że prawidłowo już organ I instancji wskazał na znajdujące się w aktach administracyjnych pismo z dnia 21 czerwca 2006r. skarżącej Spółki do Spółki A. stanowiące zlecenie przewozowe dla tego spedytora. W piśmie tym wyraźnie podano, że dotyczy ono „przekazania towaru do UC B.” (...)

Prosta analiza treści tego zlecenia pozwala jednoznacznie stwierdzić, że w piśmie tym wymieniono numer konosamentu (k. nr 37) i numer kontenera dotyczące przedmiotowego towaru (nr kontenera w powyższym piśmie z dnia 21 czerwca 2006r. pokrywa się z numerem wymienionym w zgłoszeniu celnym z dnia 30 czerwca 2006r. - pole 31).

Ponadto zauważyć należy, że faktura dotycząca obsługi portowo-spedycyjnej i transportu ww. kontenera na trasie A-B-A została wystawiona tego samego dnia, w którym dokonano zgłoszenia celnego.

Wobec powyższego, miejscowość B. bezspornie znana była już przed dokonaniem importu przez skarżącą spółkę jako inne miejsce przeznaczenia na terytorium Wspólnoty. W pojęciu terytorium Wspólnoty rozumieć należy także inne miejsce na terenie Polski, bowiem powyższy przepis tego nie wyłącza. Nie ma powodów do przyjęcia, na tle regulacji art. 29 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, że za terytorium Polski należy rozumieć jedynie występujące w niej pojęcie terytorium kraju, zaś terytorium Wspólnoty - terytoria wszystkich państw członkowskich z wyłączeniem Polski.

Mając na uwadze powyższe okoliczności faktyczne i prawne należy stwierdzić, że nie było żadnych przeszkód, aby koszt transportu wliczyć do podstawy opodatkowania, skoro Grudziądz był znany jako inne miejsce przeznaczenia w momencie dokonania importu. Tym samym, Sąd uznał, że organ działał prawidłowo, zaś zarzuty skargi są nieuzasadnione (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 listopada 2008r. sygn. akt I SA/Sz 404/08; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 października 2009r. sygn. akt I SA/Go 278/09; WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2009r. sygn. akt I SA/Gd 759/09).

Prawidłowe jest także stanowisko organu, że w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania czynności, jaką jest transport towaru do pierwszego miejsca przeznaczenia w kraju w związku z importem towaru - na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 20 ustawy o podatku

od towarów i usług - stosuje się stawkę podatku w wysokości 0 % do usług związanych bezpośrednio z importem towarów w przypadku, gdy wartość tych usług została włączona do podstawy opodatkowania zgodnie z art. 29 ust. 15 ww. ustawy, z wyjątkiem usług w zakresie ubezpieczenia towarów lub usług dotyczących importu towarów zwolnionych od podatku.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że materiał dowodowy został zgromadzony zgodnie z regułami procesowymi, stanowił on wystarczającą podstawę do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jego oceny dokonano zaś w zgodzie z zasadami logiki. Wbrew zarzutom skargi nie doszło do naruszenia wymienionych w niej przepisów prawa materialnego oraz procesowego, w tym art. 122, art. 180 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. W wyniku prawidłowych działań procesowych zastosowano właściwie zinterpretowane regulacje prawa materialnego, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Sąd nie dopatrył się w zaskarżonej decyzji niczego, co usprawiedliwiłoby zarzut błędnej oceny materiału dowodowego. Decyzja zapadła z poszanowaniem zasad postępowania wynikających z Ordynacji podatkowej, w tym zasady swobodnej oceny dowodów (art. 191 O.p.).

Orzeczenie prawomocne.

1. 3. Odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki

Stwierdzając nieważność decyzji organu I i II w sprawie I SA/Bd 646/10 Sąd stwierdził, że **brak w obowiązującym systemie prawa podatkowego podstawy prawnej do wydania decyzji orzekającej o odpowiedzialności członka zarządu na podstawie art. 108 § 1 w związku z art. 116 ord. pod. z jednoczesnym określeniem w tej decyzji wysokości zobowiązań podatkowych spółki kapitałowej. Decyzja taka jako indywidualny akt administracyjny wydany bez podstawy prawnej podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 ord. pod. Decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję dotkniętą jedną z kwalifikowanych wad pomieszczonych w art. 247 § 1 ord. pod. rażąco narusza prawo.**

W motywach rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że w myśl art. 108 § 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zwanej dalej ord. pod., postępowanie w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie może zostać wszczęte przed upływem terminu płatności ustalonego zobowiązania oraz przed dniem doręczenia decyzji:

- a) określającej wysokość zobowiązania podatkowego,

- b) o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta,
- c) w sprawie zwrotu zaliczki naliczonego podatku od towarów i usług,
- d) określającej wysokość należnych odsetek za zwłokę.

Z powyższego wynika ogólna zasada dotycząca odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe podatnika, polegająca na tym, iż decyzję o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej muszą poprzedzać decyzje wskazane pod lit. a-d, w tym decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego podatnika. Muszą zatem być wydane dwie decyzje. Pierwsza określająca wysokość zobowiązania podatkowego. Druga orzekająca o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

Przepis art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej jest konkretyzacją normy ogólnej z art. 107 § 1 Ordynacji podatkowej i wprowadza solidarną odpowiedzialność podatkową członka zarządu jako osoby trzeciej za zaległości podatkowe, które powstały w czasie pełnienia przez niego obowiązków członka zarządu spółki. O odpowiedzialności tej organ podatkowy orzeka w decyzji, która nie może zostać wydana między innymi przed dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej (art. 108 § 2 pkt 2 lit. a Ordynacji podatkowej). Decyzja ta ma charakter konstytutywny, co oznacza, iż odpowiedzialność podatkowa członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania tej spółki powstaje dopiero z chwilą jej doręczenia (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 126/08, LEX nr 467180).

Trzeba jednak podkreślić, że od zasady, iż decyzja o odpowiedzialności osoby trzeciej powinna być podejmowana obok decyzji określającej czy ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego podatnika, lub też decyzji wydawanych wobec podmiotów takich jak następca prawny, płatnik czy inkasent, istnieją wyjątki. W przypadkach, o których mowa w art. 115 § 4 i art. 117 § 4 o.p., w jednej decyzji można rozstrzygnąć o należnościach ciążyących na podatniku oraz orzec o odpowiedzialności osoby trzeciej. Ponadto w niektórych przypadkach, wskazanych w art. 108 § 3 o.p. (gdy podatek do zapłaty wynika z deklaracji), wydanie decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej jest możliwe bez wydawania decyzji wobec podatnika (por. R. Dowgier, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, M. Popławski, Ordynacja podatkowa. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III).

Pierwszy z wyjątków uregulowany został – jak wcześniej wskazano – w art. 115 § 4 ord. pod. Przepis ten przewiduje podstawę prawną do wydania jednej decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego i orzekającej o odpowiedzialności osoby trzeciej. Stanowi on wprost, że orzeczenie o odpowiedzialności, o której mowa w § 1, za zaległości podatkowe spółki z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany

w art. 21 § 1 pkt 1 nie wymaga uprzedniego wydania decyzji, o których mowa w art. 108 § 2 pkt 2. W tym przypadku określenie wysokości zobowiązań podatkowych spółki, orzeczenie o odpowiedzialności płatnika (inkasenta), zwrocie zaliczki na naliczony podatek od towarów i usług lub określenie wysokości należnych odsetek za zwłokę następuje w decyzji, o której mowa w art. 108 § 1.

Godzi się w tym miejscu przywołać orzecznictwo NSA, w którym Sąd ten postawił następującą tezę. Z art. 115 § 4 O.p. wynika, że orzeczenie o odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki z tytułu zobowiązań podatkowych, powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 1, nie wymaga uprzedniego wydania decyzji, o których mowa w art. 108 § 2 pkt 2. Oznacza to więc, że w zakresie wskazanym w art. 115 § 4 O.p. ustawodawca przewidział wyjątek od reguły stanowiącej, że postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności osób trzecich nie może zostać wszczęte przed m.in. dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. W ramach tego wyjątku dopuszczona została możliwość określenia wysokości zobowiązań podatkowych spółki w decyzji orzekającej o odpowiedzialności osoby trzeciej, wydanej na podstawie art. 108 § 1 O.p. (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I FSK 947/08, LEX nr 537063 oraz wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt I FSK 931/08, LEX nr 552194).

Drugim wyjątkiem jest art. 117 § 4 Ordynacji podatkowej. Przewiduje on odpowiedzialność podatkową osoby prawnej powstałej w wyniku podziału innej osoby prawnej za zaległości podatkowe osoby prawnej wykreślonej z właściwego rejestru na skutek jej podziału. Prawodawca postanowił w nim wprost, że przepis art. 115 § 4 stosuje się odpowiednio do orzekania o odpowiedzialności podatkowej za zaległości podatkowe osoby prawnej wykreślonej z właściwego rejestru na skutek jej podziału.

Przepisy Ordynacji podatkowej przewidują jeszcze jedną derogację od wskazanej reguły. Wynika ona z art. 108 § 3 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowi, że w razie wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie deklaracji, na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przed orzeczeniem o odpowiedzialności osoby trzeciej nie wymaga się uprzedniego wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego i decyzji, o której mowa w art. 53a.

W stanie faktycznym sprawy taka też sytuacja miała miejsce. Wystawiono w stosunku do spółki tytuły wykonawcze w oparciu o złożone deklaracje i przeprowadzono na ich podstawie postępowanie egzekucyjne. Nie było więc potrzeby wydawania decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych podatnika – spółki kapitałowej.

W świetle powyższego wydanie decyzji o odpowiedzialności podatkowej skarżącego z jednoczesnym określeniem wysokości zobowiązań podatkowych spółki, nastąpiło bez podstawy prawnej, co implikuje stwierdzenie jej nieważności. Skonstatować jeszcze raz wypada, że w systemie prawa podatkowego brak jest podstawy prawnej do wydania takiej decyzji.

Rozstrzygnięcie organu podatkowego – orzekającego o odpowiedzialności osoby trzeciej – co do wysokości należności podatkowej oparte jest na jego ustaleniach w stosunku do pierwotnego dłużnika podatkowego (podatnika, jego następcy prawnego, płatnika i inkasenta), przy czym jednak decyzja o odpowiedzialności osoby trzeciej może być w zasadzie wydana dopiero – gdy decyzja wobec pierwotnego dłużnika stanie się ostateczna. Wynika to jednoznacznie z art. 201 § 1 pkt 5 ord. pod. nakazującego zawieszenie postępowania w sprawie odpowiedzialności osoby trzeciej - do dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 108 § 2, stanie się ostateczna, z zastrzeżeniem art. 108 § 3 oraz art. 115 § 4 (por. R. Mastalski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz, UNIMEX, Wrocław 2008, s. 477). Wprawdzie przepis ten przewiduje wyjątek związany z sytuacją, o której mowa w art. 108 § 3, nie mniej jednak potwierdza regułę wydawania dwóch odrębnych decyzji: określającej wysokość zobowiązania podatkowego podatnika i orzekającej o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż skoro decyzja o odpowiedzialności podatkowej jest odrębną w stosunku do decyzji wymierzającej podatek podatnikowi, to znaczy, że w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności osoby trzeciej nie może ona kwestionować wcześniejszych ustaleń, dokonanych przez organ w toku postępowania podatkowego wobec podatnika, dotyczących np. podstawy opodatkowania, wysokości podatku, zastosowania ulgi itp. Oznacza to również, że w toku postępowania dotyczącego przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie organ podatkowy nie ma uprawnień do zmiany wielkości zaległości podatkowych wynikających z rozstrzygnięć dokonanych w postępowaniu wymiarowym (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 276/08, LEX nr 479725). Decyzja, o której mowa w art. 108 § 1 Ordynacji podatkowej kończy postępowanie prowadzone wobec osoby trzeciej i nie może być wydana w ramach postępowania prowadzonego wobec podatnika (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Go 953/08, LEX nr 489418).

Tak więc do dnia, w którym decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego podatnikowi stanie się ostateczna – oczywiście w przypadku braku możliwości wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie złożonej deklaracji – nie wolno wydać

organowi decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej. Tym samym za niedopuszczalne należy uznać wydanie decyzji zawierającej jednocześnie określenie wysokości zobowiązania podatkowego podatnika i orzeczenie odpowiedzialności osoby trzeciej.

Podczas omawiania przedmiotowego zagadnienia trzeba też zwrócić uwagę na kwestię dotyczącą doręczania decyzji: określającej wysokość zobowiązania podatkowego i decyzji orzekającej o odpowiedzialności osoby trzeciej. Podatnikiem na gruncie art. 116 ord. pod., którego obciąża określona decyzją wysokość zobowiązania podatkowego, jest osoba prawna. Osobą trzecią zaś członek zarządu będący osobą fizyczną. W myśl art. 151 ord. pod. osobie prawnej decyzję doręcza się w lokalu jej siedziby lub w miejscu prowadzenia działalności - osobie upoważnionej do odbioru korespondencji. Natomiast osobie fizycznej – członkowi zarządu – zgodnie z art. 148 § 1 ord. pod., decyzję doręcza się przede wszystkim w jej mieszkaniu lub miejscu pracy. Połączenie w jednym indywidualnym akcie prawnym rozstrzygnięcia określającego wysokość zobowiązania podatkowego spółki kapitałowej z orzeczeniem o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej – członka zarządu, implikuje co do zasady niemożność skutecznego doręczenia takiej decyzji, tym samym wprowadzenia jej do obrotu prawnego.

Podnieść także należy, że w stanie faktycznym sprawy doszło do wydania dwóch decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych spółki z tytułu podatku od towarów i usług. Jedna z tych decyzji została doręczona skarżącemu, druga zaś drugiemu członkowi zarządu spółki. Zachodzi w takim przypadku także nieważność drugiej z tych decyzji – ocenianych z punktu widzenia chronologii – z powodu zaistnienia przesłanki z art. 247 pkt 4 ord. pod., czyli naruszenia zasady res iudicata (powaga rzeczy osadzonej).

Decyzja organu pierwszej instancji została wydana bez podstawy prawnej. Jak wskazał w jednym ze swych orzeczeń NSA – rdzeń znaczenia pojęcia „decyzja wydana bez podstawy prawnej” jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegających na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej jest przesłanką stwierdzenia nieważności. Powyższa przesłanka jest spełniona, jeżeli decyzja została wydana na podstawie normy, która nie wynika z przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt I FSK 115/07, LEX nr 465640, także M. Podat. 2008/3/2).

Utrzymanie w mocy przez organ drugiej instancji decyzji wydanej bez podstawy prawnej skutkuje rażącym naruszeniem prawa tkwiącym w decyzji odwoławczej. Jak wskazuje NSA – z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia, gdy stan prawny sprawy jest zasadniczo możliwy do jednoznacznego ustalenia na podstawie obowiązujących przepisów. Przepisy te nie mogą przy tym wywoływać rozbieżności interpretacyjnych tego rodzaju, że organ podatkowy zmuszony jest wybierać spośród równoważnych interpretacji. Innymi słowy, konsekwencje prawne przepisów powinny być dostatecznie jasno i precyzyjnie ustalone na podstawie ich treści, bez rozbieżności ich wykładni. W tym stanie rzeczy naruszenie prawa będzie miało cechę "rażącego", gdy czynności postępowania organu podatkowego lub istota załatwienia sprawy pozostają w jednoznacznej opozycji do treści obowiązujących, a przy tym stosowanych w sprawie regulacji prawnych (por. wyrok NSA z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 763/05, LEX nr 250413). Utrzymanie w mocy wadliwej decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy powoduje, iż wadą skutkującą stwierdzeniem nieważności dotknięta jest również decyzja organu drugiej instancji (por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1051/97, LEX nr 47905).

W okolicznościach faktycznych sprawy warto też przywołać orzeczenie NSA z dnia 07 października 2003r. sygn. akt I SA 3111/01, w którym Sąd ten stwierdził, że wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji bez podstawy prawnej, powoduje, iż decyzja odwoławcza dotknięta jest wadą rażącego naruszenia prawa. Dlatego też stwierdzeniu nieważności podlegały zarówno decyzja organu pierwszej (art. 247 § 1 pkt 2 ord. pod.) jak i drugiej instancji (art. 247 § 1 pkt 3 ord. pod.).

Klaryfikując: stwierdzić jednoznacznie trzeba, że brak w obowiązującym systemie prawa podatkowego podstawy prawnej do wydania decyzji orzekającej o odpowiedzialności członka zarządu na podstawie art. 108 § 1 w związku z art. 116 ord. pod. z jednoczesnym określeniem w tej decyzji wysokości zobowiązań podatkowych spółki kapitałowej. Decyzja taka jako indywidualny akt administracyjny wydany bez podstawy prawnej podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 ord. pod. Decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję dotkniętą jedną z kwalifikowanych wad pomieszczonych w art. 247 § 1 ord. pod. rażąco narusza prawo.

Wtrącić końcowo wypada, że stwierdzenie nieważności wywiera skutki od samego początku (*ex tunc*), co oznacza, że wada decyzji, jak i stan nieważności zaistniały w dacie wydania decyzji, a nie pojawiły się w późniejszym czasie. Organ wydający decyzję stwierdza wadliwości już istniejące wcześniej, a więc ze skutkiem wstecznym, od daty wydania wadliwej decyzji i w takim też czasie pozbawia ją domniemania ważności (legalności) (por.

wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2005 r., sygn. akt II FSK 275/05, LEX nr 187439). Powyższy skutek odnosi się również do działania Sądu. Dlatego też decyzje zostały wyeliminowane w całości z obrotu prawnego.

Orzeczenie nieprawomocne.

1. 4. Pisemna interpretacja w zakresie opłaty uzdrowiskowej

Rozpoznając skargę w sprawie I SA/Bd 76/11 Sąd postawił tezę, że **opłata uzdrowiskowa, o której mowa w art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jako opłata o charakterze ekwiwalentnym winna być pobierana za każdy pełny dzień pobytu osoby fizycznej w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach, którym nadano status uzdrowiska. Przy czym pod pojęciem dnia pobytu należy rozumieć dzień kalendarzowy.**

Spór w przedmiotowej sprawie sprowadzał się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć zwrot ustawowy zawarty w art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.), zwanej dalej ustawą u.p.o.l. – „za każdy dzień pobytu”.

Wnioskodawca zwrócił się o interpretację wskazanego powyżej przepisu stawiając dwa pytania.

W przypadku pobytu na terenie I. osoby fizycznej, której czas pobytu nie przekracza 24 godzin, w celach zdrowotnych turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych – czy taki pobyt powoduje obowiązek poboru opłaty uzdrowiskowej?

Jeżeli osoba fizyczna melduje się w sanatorium w poniedziałek, o godz. 11.00 a wyjeżdża w środę o godz. 10.00, to za ile dni należy pobrać opłatę uzdrowiskową?

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych pytań organ podatkowy stwierdził, że pobyt osób fizycznych przebywających krócej niż doba (24 godziny) na terenie I. w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych nie powoduje obowiązku poboru opłaty uzdrowiskowej.

Natomiast w zakresie pytania drugiego skonstatował, że od osoby fizycznej, która np. melduje się w Sanatorium w poniedziałek o godz. 11.00 a wyjeżdża w środę o godz. 10.00 należy pobrać opłatę za 3 dni.

Strony postępowania sądowo-administracyjnego były zgodne co do odpowiedzi na pierwsze z zadanych pytań. Spór sprowadzał się do odpowiedzi na drugie pytanie.

W przekonaniu Sądu dokonana przez organ podatkowy wykładnia art. 17 ust. 1a u.p.o.l., jest błędna. Nie można też zgodzić się ze wszystkimi argumentami strony skarżącej.

Sąd akceptuje pogląd organu podatkowego, co do uznania, że pojęcie „dzień” należy interpretować jako dzień kalendarzowy, czyli dzień liczony od północy do północy. Rozpoczyna się on o godz. 0.00 a kończy o godz. 24.00. O tym, iż winien to być dzień kalendarzowy przesądza – zdaniem Sądu – wynik wykładni literalnej, systemowej zewnętrznej i celowościowej.

Prawodawca w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie zdefiniował tego pojęcia, nie ujął jego definicji w prawie podatkowym, w ogóle nie uwzględnił go w obowiązującym systemie prawa. Dlatego też w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – co do zasady – w sytuacji, gdy dane pojęcie nie posiada definicji normatywnej, to należy poszukiwać jego znaczenia w rozumieniu potocznym.

W jednym z wyroków SN zauważył, że jeżeli wolą ustawodawcy jest konkretne rozumienie jakiegoś pojęcia, to definiuje je w sposób wyraźny, tworząc tzw. słownik ustawowy i wyłączając tym samym posługiwanie się przy jego określeniu definicjami zawartymi w przepisach ogólnych, albo znaczeniem przyjętym w potocznym rozumieniu (por. uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1994 r., sygn. akt III CZP 46/94, OSNC 1994/10/191). Natomiast NSA w uchwale z dnia 29 listopada 1999 r., sygn. akt FPK 4/99, Pr. Gosp. 2000/2/27 stwierdził, że gdy dany termin nie został zdefiniowany w tekście prawnym należy odwołać się do jego znaczenia potocznego.

Według słownika języka polskiego pod redakcją E. Sobol pojęcie dzień oznacza m.in. dobę – dzień kalendarzowy (por. E. Sobol red. Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., 172). Dzień kalendarzowy zdefiniował SN w wyroku z dnia 14 kwietnia 2008 r., sygn. akt II PZ 3/08, LEX nr 470965, przyjmując, że dzień kalendarzowy, liczony winien być od godziny 0:00 do godziny 24:00.

Wskazać w tym miejscu należy na argument Sanatorium nawiązujący do art. 21 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jednolity tekst Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.), zwanej dalej p.d.o.f., gdzie normodawca używa zwrotu „za każdy dzień pobytu”. Zauważyć wypada, że przepis ten nie zawiera jednak definicji normatywnej pojęcia „dzień”, czy „dzień pobytu”.

Mimo tego, w kontekście podnoszonej przez Uzdrowisko kwestii, warto podkreślić, „że definicje zawarte w jednym akcie normatywnym, czy gałęzi prawa niekoniecznie muszą się okazać adekwatne do interpretacji pojęć z innego aktu normatywnego, czy gałęzi prawa. W tej sytuacji względy celowości, czy inne istotne argumenty z zakresu wykładni systemowej

lub funkcjonalnej mogą wykluczyć odwołanie się do definicji w innych działach prawa lub innych aktach normatywnych. W tego rodzaju przypadkach sądy odwołują się zwykle do reguły języka potocznego albo też do definicji wypracowanych na gruncie doktryny prawniczej, zwłaszcza wtedy, gdy reprezentuje ona w danej sprawie jednolity lub przeważający pogląd. [...] Wskazując na liczne odstępstwa od zasady jednolitości terminologicznej tekstów prawnych, a więc na to, że to samo pojęcie może być używane w systemie prawa w różnym znaczeniu, TK trafnie wskazuje na konieczność każdorazowego ustalenia zakresu zastosowania zawartych w tekście prawnym definicji” (por. L Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002r., str. 138).

Ustawodawca bardzo często, w wielu dziedzinach prawa definiuje różne pojęcia na użytek danej dyscypliny lub nawet danego aktu prawnego. Definicje te niestety nie zawsze są spójne z potocznym znaczeniem pojęć. Powoduje to brak spójności także w obrębie danego systemu prawnego. Wymienić tu można dla przykładu różne znaczenia pojęcia majątku występujące w prawie cywilnym i w prawie podatkowym, różne znaczenie pojęcia winy, odpowiedzialności, zdolności prawnej mające różną treść w różnych dziedzinach prawa, albo nawet ulegające zmianie w obrębie tych samych dyscyplin. [...] Jest to więc ilustracja przytoczonych wyżej uwag o konwencjonalnym charakterze języka prawnego, który może zawierać definicje tylko na użytek danego aktu prawnego, nie mające wartości uniwersalnej (por. wyrok TK z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93, OTK 1993/2/42).

W przekonaniu Sądu pojęcie „dzień”, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 20 p.d.o.f., zostało skonstruowane na użytek zwolnień przedmiotowych w zakresie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i nie posiada wartości uniwersalnej. Celem tego unormowania jest zwolnienie spod opodatkowania przychodów osób fizycznych w wysokości 30 % diet otrzymywanych przez nie w związku z podróżami służbowymi poza granicami kraju. Zrozumiałym w tym względzie jest to, iż liczy się faktyczny pobyt osoby fizycznej poza granicami kraju. Nie ma znaczenia dzień kalendarzowy. Celem art. 17 ust. 1a u.p.o.l jest zaś obciążenie opłatą (należnością publiczno-prawną) osób fizycznych przebywających w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska. Opłata uzdrowiskowa związana zatem jest z korzystaniem przez osobę fizyczną z walorów uzdrowiska. Według B. Brzezińskiego pojęcie opłaty dobrze charakteryzuje twierdzenie, iż jest to danina publiczna posiadająca wszystkie cechy podatku, poza jedną: opłata, w przeciwieństwie do nieodpłatnego podatku, jest danina odpłatną. Oznacza to, że w zamian

za świadczenie pieniężne wnoszący je podmiot otrzymuje od związku publiczno-prawnego, na rzecz którego opłata jest wnoszona – świadczenie wzajemne, zazwyczaj w postaci usługi, którego wartość odpowiada wartości świadczenia pieniężnego. W ujęciu teoretycznym opłatę charakteryzuje więc odpłatność kwalifikowana, tj. ekwiwalentność opłaty oraz świadczenia niepieniężnego, otrzymywanego przez podmiot wnoszący opłatę (por. B. Brzeziński: Wstęp do nauki prawa podatkowego. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003, s. 36).

Jak widać z powyższego cele omawianych przepisów są diametralnie różne: pierwszy dotyczy zwolnienia pewnej kwoty od daniny podatkowej, drugi zaś odnosi się do nałożenia ekwiwalentnej daniny publiczno-prawnej w postaci opłaty. Z tego też powodu nieuprawnione jest – zdaniem Sądu – ustalenie znaczenia pojęcia „dzień” na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w taki sposób, jak czyni to ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, czyli kolejnych następujących po sobie 24 godzin.

Powyższe odnosi się także do przywołanego przez Uzdrowisko art. 128 § 3 pkt 1 Kodeksu pracy oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 30 listopada 2006 r. w sprawie legalnych jednostek miar (Dz. U. Nr 225, poz. 1638 ze zm.), definiujących pojęcie doby. Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że pojęcia doby i dnia kalendarzowego także nie należy utożsamiać.

Za tym, iż dzień w rozumieniu u.p.o.l., to nie kolejno po sobie następujące 24 godziny, przemawia także wynik wykładni systemowej zewnętrznej.

W podstawowym akcie prawnym dla podatków i opłat, a mianowicie w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zwanej dalej ord. pod. – jak wcześniej już wskazano – ustawodawca nie zdefiniował pojęcia dzień, jednak w akcie tym postanowił, że dzień należy rozumieć, jako dzień kalendarzowy. Wynika to jednoznacznie z zapisów tej ustawy. Jako obrazowy przykład warto przywołać art. 12 § 5 ord. pod. Wynika z niego, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. Poprzez wskazanie soboty i dnia ustawowo wolnego od pracy ustawodawca określił, iż pojęcie dzień na gruncie Ordynacji podatkowej należy rozumieć jako dzień kalendarzowy. Taka interpretacja tego terminu, nie powoduje też żadnych komplikacji w zakresie wykładni przepisów tego aktu, posługujących się tym pojęciem.

Nie można zatem wobec powyższego, a konkretnie tezy, iż termin „dzień” oznacza dzień kalendarzowy, przyjąć za skarżącym Uzdrowiskiem, że opłata uzdrowska dotyczy doby liczonej od dnia przybycia do uzdrowiska i kolejnych dób liczonych w następstwie

godziny przyjazdu do uzdrowiska. Jeśli, np. przyjazd miał miejsce o godz. 11.00, to pierwszy dzień pobytu kończy się o godz. 11.00 dnia następnego, a następny zaczyna swój byt od godz. 11.00 tego następnego dnia itd. Nie sposób podzielić tego poglądu również z innego powodu, a mianowicie: opłata nieuiszczona w terminie, staje się zaległością, od której pobierane są odsetki za zwłokę. W przypadku ustalenia dnia, jako kolejnych 24 godzin – zatem innego niż kalendarzowy – doszłoby do konfliktu na gruncie stosunku publiczno-prawnego (opłaty uzdrowiskowej) z przepisami Ordynacji podatkowej, podczas ustalania terminu płatności oraz określania dni zwłoki, które zawsze są dniami kalendarzowymi. Jeśli dzień miałby zaczynać się, np. w poniedziałek o godz. 11.00 i kończyć we wtorek o godz. 11.00, to termin płatności rozkładałby się na dwa dni, na część wtorku i środy, gdyż płatność powinna nastąpić w dniu następnym (24 godziny). Nie można przyjąć, uwzględniając zapisy Konstytucji (zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę równości), aby płacący opłatę uzdrowiskową miał krótszy termin płatności niż inni podatnicy realizujący należności publicznoprawne. To samo odnosi się do naliczania odsetek. Odsetki powstawałyby na przełomie dwóch dni. Niewątpliwie trudno byłoby w sposób pewny ustalić datę zapłaty opłaty i naliczyć w sposób prawidłowy odsetki za zwłokę. Taki sposób interpretacji implikowałby niespójność w systemie prawa podatkowego, którego podstawowym aktem prawnym jest Ordynacja podatkowa, z niej zaś wynika – jak wcześniej już zauważono – że „dzień” w rozumieniu przepisów tej ustawy, to dzień kalendarzowy.

Istotne przy omawianiu spornego zagadnienia jest także pojęcie „pobytu”. „Pobyt” w słowniku języka polskiego definiuje się zwykle jako: znajdowanie się, bycie gdzieś, przebywanie, bytność (por. E. Sobol red. Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., 677). W przekonaniu Sądu obciążenie osoby fizycznej opłatą z tytułu korzystania z walorów uzdrowiska możliwe jest po przekroczeniu doby, liczonej od chwili przybycia do niego, ale za pełny dzień kalendarzowy bowiem z przepisu tego wynika, że opłatę pobiera się za każdy dzień pobytu w uzdrowisku. Opłata ta musi być ekwiwalentna, płacona jest za pobyt w uzdrowisku. Tym samym brak jest podstaw prawnych do poboru opłaty uzdrowiskowej za pierwszy i ostatni dzień pobytu, gdyż są to z reguły dni niepełne. W przypadku niepełnych dni pobytu w uzdrowisku brak jest ekwiwalentu w postaci korzystania z uzdrowiska przez dzień pobytu – dzień kalendarzowy.

Zdaniem sądu, nie wynika z analizowanego przepisu, aby opłata mogłaby być pobierana za rozpoczęty dzień, jak twierdzi organ podatkowy. Nie wynika to z treści tego unormowania. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że opłatę uzdrowiskową pobiera się za każdy dzień pobytu. W świetle twierdzeń organu opłata winna być pobrana, np. za 5 minut

pobytu w uzdrowisku. Taki stan rzeczy z pewnością nie realizuje celu poboru opłaty uzdrowiskowej, jakim jest pobyt w uzdrowisku ze względów zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych przez pełny dzień pobytu. Jeśli opłata miałaby być pobrana za niepełny dzień, to niewątpliwie winno to wynikać wprost z przedmiotowego przepisu lub innej regulacji uzupełniającej. Przykładem takiego unormowania jest § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. Nr 165, poz. 1373), w którym to przepisie prawodawca wskazał, że odsetki za zwłokę są naliczane do dnia zapłaty podatku, wpłacenia podatku osobie uprawnionej do pobierania podatków, potrącenia itp., włącznie z tym dniem, czyli co do zasady za niepełny dzień. Tym samym rezultat wykładni celowościowej także przemawia za tezą o poborze opłaty uzdrowiskowej za pełny dzień kalendarzowy.

Reasumując Sąd stwierdził, że opłata uzdrowiskowa, o której mowa w art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jako opłata o charakterze ekwiwalentnym winna być pobierana za każdy pełny dzień pobytu osoby fizycznej w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach, którym nadano status uzdrowiska. Przy czym pod pojęciem dnia pobytu należy rozumieć dzień kalendarzowy.

Orzeczenie prawomocne.

2. Postępowanie podatkowe i administracyjne

2. 1. Odmowa umorzenia kontroli podatkowej

Orzekając w sprawie I SA/Bd 717/10 Sąd skonstatował, iż **analiza przepisów Ordynacji podatkowej nie pozwala stwierdzić, aby ustawodawca wyraźnie ustanowił, że na postanowienie w przedmiocie odmowy umorzenia kontroli podatkowej przysługiwało zażalenie.**

W przedmiotowej sprawie syndyk wystąpił z wnioskiem o umorzenie kontroli podatkowej, która to instytucja została uregulowana w dziale VI Ordynacji podatkowej. W związku z tym, że dział VI nazwany „Kontrola podatkowa” nie reguluje wszystkich zagadnień procesowych dotyczących tej kontroli, w art. 292 tego działu odesłano do

przepisów innych działów Ordynacji podatkowej stanowiąc, iż: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy art. 102 § 2 i 3, art. 135-138, art. 139 § 4, art. 140 § 2, art. 141 i art. 142 oraz przepisy rozdziałów 1, 2, 5, 6, 9-12, 14, 16, 22 oraz 23 działu IV”.

Sąd wskazał, że w przywołanym artykule znajduje się m.in. odesłanie do rozdziału 12 działu IV Ordynacji podatkowej. W rozdziale 12 zawarty jest m.in. art. 208 Ordynacji podatkowej regulujący instytucję umorzenia postępowania. Na podstawie podanego art. 208 tej ustawy: „§ 1. Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności w razie przedawnienia zobowiązania podatkowego, organ podatkowy wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

§ 2. Organ podatkowy może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi publicznemu.”

Z powyższego wynika, że stosownie do § 1 tego artykułu umorzenie postępowania z powodu bezprzedmiotowości postępowania następuje w formie decyzji.

Treść natomiast § 2 art. 208 nie ma w sprawie zastosowania, bowiem dotyczy postępowań wszczętych na wniosek strony (np. w sprawie umorzenia zaległości podatkowych), a nie z urzędu, jakim jest kontrola podatkowa.

Zauważyć należy, że w art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej ustawodawca nie uregulował w jakiej formie powinna nastąpić odmowa umorzenia postępowania – w przedmiotowej sprawie kontroli podatkowej. Ustanowił formę decyzji wyłącznie do umorzenia postępowania. W tej sytuacji powstaje pytanie: w jakiej formie powinna nastąpić odmowa umorzenia postępowania.

W tym miejscu należy przywołać art. 207 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ podatkowy orzeka w sprawie w drodze decyzji, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej (art. 207 § 1). Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji (art. 207 § 2).

Nie budzi wątpliwości, że odmowa umorzenia kontroli podatkowej nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty (sprawą jest wysokość podatku), jak również nie kończy postępowania w I instancji, bowiem postępowanie toczy się nadal. W konsekwencji powyższego zastosowanie ma art. 216 Ordynacji podatkowej, w myśl którego w toku postępowania organ podatkowy wydaje postanowienia (art. 216 § 1). Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania podatkowego, lecz nie rozstrzygają o istocie

sprawy, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej (art. 216 § 2). Odmowa zatem umorzenia kontroli podatkowej następuje w formie postanowienia.

W dalszej kolejności rozważenia wymaga, czy na postanowienie odmawiające umorzenia kontroli podatkowej przysługuje zażalenie. Zagadnienie „zażalenia” reguluje rozdział 16 działu IV Ordynacji podatkowej. Na podstawie art. 236 § 1 Ordynacji podatkowej na wydane w toku postępowania postanowienie służy zażalenie, gdy ustawa tak stanowi. W przeciwieństwie zatem do decyzji, zaskarżalne są tylko takie postanowienia, co do których ustawodawca wyraźnie się wypowiedział np. postanowienie o zawieszeniu postępowania (art. 201 § 3 Ordynacji podatkowej).

W doktrynie podnoszone jest, że jednostka w postępowaniu ma prawo do obrony nie tylko wobec decyzji administracyjnej, ale również gdy podjęte w postępowaniu postanowienie narusza jej interesy prawne. Przepisy prawa procesowego przyznają jej bowiem prawo zażalenia. Ukształtowanie jednak tego prawa jest inne od prawa odwołania od decyzji, co znajduje uzasadnienie w odrębności przedmiotu rozstrzygnięcia decyzją, a innego postanowieniem. "Postanowienie jest to (w zasadzie) orzeczenie, które dotyczy niezafatwienia sprawy, lecz samego postępowania w sprawie. Postanowienie przyczynia się do osiągnięcia celu postępowania, ale nie jest jego celem (np. postanowienie o dokonaniu oględzin). Gdybyśmy przyjęli, że od każdego postanowienia stronie przysługuje środek prawny, którego wniesienie wstrzymuje wykonanie postanowienia, postępowanie mogłoby być tylekroć przez stronę wstrzymywane, ilekroć organ wydawałby postanowienie w toku postępowania. Dlatego przyjmuje się, że w zasadzie od postanowień nie przysługuje środek prawny odrębny od odwołania (B.Adamiak, J.Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki Ordynacja podatkowa – Komentarz 2004, wyd. UNIMEX Wrocław 2004, s. 785).

Analiza przepisów Ordynacji podatkowej nie pozwala stwierdzić, aby ustawodawca wyraźnie ustanowił, że na postanowienie w przedmiocie odmowy umorzenia kontroli podatkowej przysługiwało zażalenie. W tej sytuacji należy skonstatować, że organ I instancji błędnie w postanowieniu z dnia 30 kwietnia 2010r. pouczył stronę o prawie wniesienia zażalenia. Również organ II instancji, bezpodstawnie rozpatrzył zażalenie, który to środek zaskarżenia nie przysługiwał.

Pogląd, że na postanowienie odmawiające umorzenie postępowania nie służy zażalenie prezentowany jest także w doktrynie. I tak podnoszone jest, że umorzenie postępowania jest jednym z przypadków, gdy organ podatkowy kończy sprawę w inny sposób niż rozstrzygając co do istoty sprawy (por. art. 207 § 2 Ordynacji). Na decyzję o umorzeniu postępowania wydaną w pierwszej instancji służy odwołanie (por. art. 220

Ordynacji). W przeciwieństwie do umorzenia postępowania, o czym organ orzeka w formie decyzji, odmowa umorzenia postępowania następuje w formie postanowienia. Na postanowienie to nie służy zażalenie, może być jednak ono zaskarżone w odwołaniu od decyzji (zob. A. Bartosiewicz, R. Kubacki Leksykon Ordynacji podatkowej 2006, wyd. UNIMEX, s 840).

Reasumując – w przedmiotowej sprawie - syndykowi nie przysługiwało prawo zaskarżenia postanowienia organu o odmowie umorzenia kontroli podatkowej. Powyższe nie oznacza jednak, że strona pozbawiona jest obrony swoich praw. Otóż, na podstawie art. 237 Ordynacji podatkowej postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. Ustawodawca bezwzględnie nie pozbawił zatem strony postępowania podatkowego możliwości zaskarżenia postanowienia, na które nie można wnieść zażalenia. Jednakże postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. Ewentualnie podniesione w odwołaniu zarzuty przeciwko wydanemu w postępowaniu postanowieniu będą rozpatrzone łącznie z wniesionym odwołaniem. Jeżeli strona wniosłaby jednak zażalenie na postanowienie niezaskarżalne, organ odwoławczy powinien stwierdzić jego niedopuszczalność na podstawie art. 228 § 1 pkt 1 w związku z art. 239 i art. 292 Ordynacji podatkowej (zob. C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz Ordynacja podatkowa komentarz, Dom Wydawniczy ABC, s. 806).

Podsumowując należy stwierdzić, że argumentacja co do braku podstaw wszczęcia i prowadzenia postępowania kontrolnego wobec podmiotu po ogłoszeniu upadłości, czy też syndyka, przeprowadzenie kontroli w zakresie wykraczającym poza określony przedmiot transakcji, źródło pochodzenia towaru akcyzowego - będzie mogła być podnoszona przez stronę w odwołaniu od decyzji organu podatkowego, o ile taka zostanie wydana. Sąd wyłącznie stwierdza, że ze względu na wyżej podaną argumentację, nie ma podstaw do zaskarżenia postanowienia odmawiającego umorzenia kontroli. W konsekwencji tut. Sąd nie przesądza w przedmiotowej sprawie zagadnienia, czy postępowanie kontrolne powinno być umorzone, czy też organ ma prawo ją prowadzić po ogłoszeniu upadłości. Jak już wyżej wskazano ta kwestia może być przedmiotem zarzutu podniesionego dopiero w odwołaniu od decyzji.

Orzeczenie nieprawomocne.

2.2 Bezczynność i przewlekłość postępowania dotyczącego zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zobowiązując Starostę do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sprawie II SAB/Bd 37/11 Sąd w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym stwierdził, że **z punktu widzenia obywatela, który oczekuje na rozpatrzenie swojej sprawy, wszelkie ustawowe zmiany właściwości nie mogą mieć wpływu na jedność zawisłej sprawy. Jest to cały czas ta sama sprawa, a powinność jej załatwienia spoczywa na administracji, z tym że do momentu zmiany właściwości jest to „dawny” organ, a od tego momentu - „nowy” organ. W stosunku do strony istnieje bowiem kontynuacja sprawy. Strona nie może też ponosić negatywnych skutków zmian w wewnętrznej strukturze administracji i przesunięć kompetencji poszczególnych organów. Dotyczy to także terminów załatwienia sprawy, a zatem odpowiedzialności za bezczynność administracji... Oznacza to, że pojęcie bezczynności w rozumieniu Kpa nie występuje tylko w sytuacji, gdy opieszałość zachodzi po stronie organu, który jest aktualnie właściwy do załatwienia sprawy.**

Rozstrzygając powyższą sprawę na wstępie Sąd wyjaśnił, że wyrażona w art. 12 Kpa zasada szybkości postępowania została skonkretyzowana w art. 35 Kpa, którego § 1 stanowi, że organy administracji publicznej mają obowiązek załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a § 3 określa terminy załatwiania spraw - załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Do wskazanych wyżej terminów nie wlicza się terminów przewidzianych przepisami prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania i okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, czy wreszcie powstałych z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 Kpa).

Jeżeli sprawy nie można załatwić w wymienionych terminach, organ zobowiązany jest zawiadomić strony o tym fakcie, podać przyczyny zwłoki oraz wskazać nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 Kpa).

Naruszenie powyższych przepisów dotyczących załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym może być powodem wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność

lub przewlekłość postępowania w przypadkach, w których należy wydać decyzję administracyjną, niektóre kategorie postanowień, względnie inny akt lub podjąć czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jak też pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach. O dopuszczalności omawianej skargi decyduje, zgodnie z art. 52 § 1 wskazanej ustawy, uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. W przypadku bezczynności takim środkiem jest zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia na niezłatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 § 1 Kpa). Złożenie powyższego zażalenia jest jedynie warunkiem formalnym rozpoznania skargi, w związku z czym Sąd rozpoznaje ją bez względu na wynik postępowania zażaleniowego.

W trakcie rozpatrywania skargi wniesionej na bezczynność organu administracji publicznej lub przewlekłość postępowania sąd administracyjny, będąc stosownie do art. 134 § 1 ppsa, związany granicami sprawy, ogranicza się wyłącznie do ustalenia, czy organowi można przypisać lub nie stan bezczynności lub przewlekłe załatwianie sprawy, zaś nie jest władny zajmować stanowiska w kwestiach merytorycznych. Nadto w razie uwzględnienia takiej skargi, sąd wyłącznie, w myśl art. 149 § 1 ppsa, zobowiązuje organ do załatwienia sprawy w określonym terminie (poprzez wydanie decyzji, innego aktu lub podjęcie czynności) nie wypowiadając się co do samego sposobu załatwienia, w tym co do treści przyszłego rozstrzygnięcia, czy też co do rodzaju czynności, jakie organ powinien podjąć w sprawie.

Stąd też nie jest możliwe stwierdzenie przez Sąd niezgodności z prawem niewydania decyzji o określonej treści (o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości), o co wnieśli skarżący.

Ze względu na zakres kognicji Sądu wynikający z art. 149 § 1 ppsa, w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania Sąd orzeka biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny sprawy istniejący w dacie orzekania, właściwie w chwili zamknięcia rozprawy. Jeżeli bowiem do tego czasu organ wydał przewidziany prawem akt, choćby z przekroczeniem ustawowych terminów, z opieszałością, to nie można już przyjąć, iż organ ten pozostaje w stanie bezczynności, opieszałości i sąd nie może uwzględnić skargi w przewidziany w art. 149 § 1 ppsa sposób - nie może zobowiązać organu do wydania aktu, który został już wydany lub podjęcia czynności, która już została podjęta.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażanym w doktrynie i judykaturze sądowej, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ ten, mimo ciężącego na nim obowiązku, w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych

czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, względnie nie podjął stosownej czynności. Zatem beczynność organu ma miejsce zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy (do których to terminów, jak już wskazano, nie wlicza się okresów wymienionych w art. 35 § 5 Kpa) i ewentualnie dodatkowo wskazanych w trybie art. 36 § 1, niezależnie od tego, jakie byłyby jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył, w szczególności, czy beczynność była zawiniona lub nie przez organ, czy też wiąże się z błędnym przeświadczeniem organu, że określonego aktu nie musi wydawać. Strona występująca do organu administracji publicznej z żądaniem o określonej treści ma bowiem prawo domagać się rozstrzygnięcia o jej uprawnieniach i obowiązkach na podstawie i w granicach zakreślonych obowiązującymi przepisami prawa, w tym regułami proceduralnymi i normami kompetencyjnymi (vide m.in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2010 r. sygn. II SAB/Wr 2/10 r. - Lex 674733, WSA w Warszawie z 18 stycznia 2008 r., sygn. VII SAB/Wa 57/07 - Lex 487988, WSA w Warszawie z 30 sierpnia 2011 r. I SAB/Wa 47/11 i WSA w Opolu z 27 czerwca 2011 r. II SAB/Op 9/11 - opublik. w CBOIS). Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że regułą w prawie publicznym jest odpowiedzialność nie wymagająca elementów subiektywnych, w tym winy ze strony organów czy funkcjonariuszy działających w ich imieniu, co dotyczy także odpowiedzialności za beczynność.

Nawiązując do określonych w art. 35 § 3 Kpa terminów załatwienia sprawy przez organ I instancji stwierdzić należy, że ustanowione w tym przepisie terminy miesięczne i dwumiesięczne mają charakter ustawowych terminów maksymalnych, zaś okoliczności niezależne od organu, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa, uwalniające organ od zarzutu beczynności, jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym muszą mieć charakter prawny - proceduralny, to jest wiązać się z dokonywaniem konkretnych czynności procesowych koniecznych dla poczynienia wszechstronnych ustaleń w sprawie, a nie mieć charakter faktyczny, przez co, należy rozumieć tzw. trudności obiektywne jak brak etatów, środków pieniężnych itp. (vide wyroki NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 1999 r. V SAB 147/99 - Lex 50019 i z dnia 11 lutego 2011 r. sygn. I FSK 232/10 - opublik. w CBOIS). Sąd podziela także prezentowane w orzecznictwie sądowym stanowisko, że od zarzutu beczynności organ może się uchylić również, podejmując czynności procesowe przewidziane w Kpa, (zwłaszcza obligatoryjne) zmierzające do usunięcia przeszkody w zakończeniu postępowania, czego przykładem może być wezwanie strony w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia braków

wniosku, czy też podjęcie zawieszono postępowania po ustaniu przyczyn zawieszenia (wyroki WSA w Białymstoku z 14 kwietnia 2011 r. sygn. II SAB/Bk 9/11 i 4 lutego 2010 r. sygn. II SAB/Bk 48/09 -opublik. CBOIS, WSA w Warszawie z 31 maja 2007 r. sygn. II SAB/Wa 33/07 - Lex 351169, WSA w Poznaniu II SAB/Po 27/11 z 19 maja 2011 r. i WSA w Warszawie sygn. IV SAB/ Wa 213/07 z 29 lutego 2008 r. - opublik. w CBOIS).

W przeciwieństwie do skargi na bezczynność organu, skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jest instytucją nową, wprowadzoną do art. 3 § 2 pkt 8 ppsa z dniem 11 kwietnia 2011 r. ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18). Nowela grudniowa nie określa na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”. Brak jest też w tej kwestii stanowiska w publikowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. Zważywszy, że bezczynność dotyczy bezskutecznego upływu terminu załatwienia sprawy, a więc okresu po terminach z art. 35 § 3 i 36 Kpa, bowiem w świetle art. 37 § 2 Kpa dopiero wówczas strona może podjąć czynności zmierzające do usunięcia tego stanu, a następnie wnieść skargę na bezczynność, to - zdaniem orzekającego w niniejszej sprawie składu Sądu - przewlekłe prowadzenie postępowania będzie miało miejsce wówczas, gdy organ nie pozostaje jeszcze w bezczynności (nie przekroczył ustawowych i ustalonych terminów załatwienia sprawy), ale mimo to postępowanie prowadzone jest zbyt długo, np. z powodu podejmowania czynności w długich odstępach czasu lub bezzasadnego korzystania przez organ z możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Sąd przychyliła się tu do poglądu wyrażonego w Komentarzu do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi autorstwa Bogusława Dautera i innych, wg stanu prawnego na 30 marca 2011 r. (opublik. Lex 2011). Inaczej mówiąc przewlekłość postępowania zachodzi, gdy postępowanie trwa dłużej niż jest to konieczne (mając na uwadze charakter sprawy), przy jednoczesnym braku bezczynności.

W niniejszej sprawie spełnione zostały warunki dopuszczalności skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, bowiem skarga dotyczy sytuacji wskazanej w tym przepisie - wniosek, o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wszczął postępowanie, które winno zakończyć się wydaniem decyzji, a nadto złożenie skargi zostało poprzedzone wniesieniem zażalenia, o którym mowa w art. 37 Kpa. Bezsporny jest też fakt niewydania decyzji przed dniem wyrokowania.

Bezczynności Starosty skarżący upatrują, jak wynika z treści skargi do Sądu, w niepodjęciu żadnych działań procesowych w odniesieniu do powierzchni 544 m²

wywłaszczonej nieruchomości wchodzącej w skład działek nr 6/5, 6/6, 6/7 i 8, mimo ich wniosku z dnia 1 września 1992 r. w tym zakresie uzupełniającego wcześniejszy wniosek z 16 stycznia 1992 r. o zwrot niewykorzystanej na cel wywłaszczenia części działki nr 7. Z kolei przewlekłością, wg nich, dotknięte jest niezakończoną decyzją, prowadzone na podstawie ich wniosku z 16 stycznia 1992 r., a nie - jak przyjął Starosta - wniosku z 16 lipca 2003 r., postępowanie w przedmiocie zwrotu wspomnianej części działki nr 7 o powierzchni 576 m² (aktualnie działka nr 7/1).

Natomiast Starosta, ze względu na objęcie powyższymi zarzutami postępowania zainicjowanego w 1992 r., uznając, iż postępowanie zawisłe w Urzędzie Rejonowym w Bydgoszczy, zawieszono postanowieniem z dnia 31 października 1996 r. jest innym postępowaniem, w odrębnej sprawie aniżeli wszczęte przezeń w następstwie pisma pełnomocnika skarżących z dnia 16 lipca 2003 r., za które wyłącznie ponosić może odpowiedzialność, wniósł o ewentualne odrębne rozpoznanie przez Sąd skarg w każdej z tych spraw.

W związku z powyższym stanowiskiem zachodzi konieczność w pierwszej kolejności rozważenia, czy w niniejszym przypadku chodzi o jedno postępowanie administracyjne zawisłe przed kolejnymi organami do chwili obecnej od 1992 r., czy też dwa postępowania - w tym drugie zainicjowane w 2003 r.

W tym miejscu należy podkreślić, że w tej samej sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji (bądź postanowienia, gdy przepisy kpa tak stanowią - patrz art. 104 Kpa) może toczyć się tylko jedno postępowanie administracyjne (art. 1 pkt 1 Kpa), wobec czego odpowiedź we wskazanej kwestii wymaga oceny, czy sprawa o zwrot wywłaszczonej nieruchomości położonej przy ówczesnej ul. [...] (obecnie ul. [...]), przynajmniej w części stanowiącej obecnie działkę nr 7/1, jest jedną sprawą administracyjną, czy też, jak chce tego Starosta, sprawa, której dotyczyło pismo pełnomocnika stron z 2003 r., o wszczęciu postępowania w której zawiadomiono strony pismem z 8 października 2004 r. (abstrahując od wypowiedziania się co do tego, czy w istocie stanowiło ono wniosek o podjęcie zawieszono postępowania), jest nową sprawą, inną niż „zawieszona”.

Sprawą administracyjną w rozumieniu przepisów Kpa jest konkretna sprawa indywidualna, w której organ administracji publicznej władny i jednocześnie zobowiązany jest orzec na podstawie przepisów prawa materialnego w drodze decyzji (lub postanowienia w przypadkach wyraźnie wskazanych) o uprawnieniach lub obowiązkach określonego podmiotu. Sprawa administracyjna jest zatem konsekwencją istnienia stosunku administracyjnoprawnego - takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od

organu skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień względnie obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego. Rodzaj sprawy jest zaś określany przez jej przedmiot, przez który należy rozumieć treść uprawnienia lub treść obowiązku oraz ich podstawę faktyczną (stan faktyczny) i prawną.

Łącznie w pismach z 16 stycznia i 1 września 1992 r. strony wystąpiły do Kierownika Urzędu Rejonowego o zwrot całej wywłaszczonej w 1978 r. nieruchomości o powierzchni 0,1120 ha z uwagi na niewykorzystanie jej na cel wywłaszczenia. Dopuszczalne było bowiem uzupełnienie przez strony tym ostatnim pismem pierwotnego wniosku. Ze względu na to, że postępowanie w sprawie zwrotu tego rodzaju nieruchomości było w świetle ustawy z 29 kwietnia 1985 r., jak i jest obecnie w myśl ustawy z 21 sierpnia 1997 r. wszczynane na wniosek, przeto zgodnie z art. 61 § 3 Kpa wszczęcie postępowania w sprawie określonej w wymienionych wyżej pismach nastąpiło z dniem ich wpływu do organu i od tej daty należy liczyć jej zawisłość oraz bieg terminów przewidzianych w art. 35 Kpa.

Faktem jest, iż z niewiadomych przyczyn Kierownik Urzędu Rejonowego ograniczył postępowanie do ustaleń co do części objętej żądaniem stron nieruchomości, a mianowicie jej powierzchni 576 m² stanowiącej część działki nr 7 i tylko co do tej części wydał w dniu 16 maja 1993 r. niekorzystną dla stron decyzję, utrzymaną w mocy decyzją Wojewody, w następstwie uchylecia których wyrokiem NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku z dnia 20 marca 1995 r. sprawa wróciła do ponownego rozpatrzenia w tymże zakresie do organu I instancji.

W piśmie z dnia 16 lipca 2003 r. skierowanym do ówczesnie właściwego w omawianej kategorii spraw Prezydenta Miasta pełnomocnik tych samych stron wnosił o zwrot części nieruchomości o powierzchni 576 m² objętej działką nr 7, ze względu na niewykorzystanie jej na cel, na jaki zastała wywłaszczona, powołując się na przesądzenie sprawy zapadłymi decyzjami SKO w Bydgoszczy i wyrokiem NSA z 29 maja 2003 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji przekazującej ten teren w wieczyste użytkowanie K. Wskazane pismo dotyczyło zatem części nieruchomości, co do której zawisło przed Kierownikiem Urzędu Rejonowego postępowanie po wyroku uchylającym NSA z 20 marca 1995 r., zaś żądanie zwrotu było, tak jak w wymienionym postępowaniu, oparte na przesłance nie użycia jej zgodnie z celem wywłaszczenia, a więc wynikało z tego samego stanu faktycznego.

Zatem przedmiot sprawy, w której Starosta wszczął postępowanie w następstwie pisma z dnia 16 lipca 2003 r. był tożsamy z przedmiotem sprawy zainicjowanej wnioskami stron z 1992 r. i rozpatrywanej przez Kierownika Urzędu Rejonowego w postępowaniu zawieszonym jego

postanowieniem z 31 października 1996 r. Zaznaczyć również należy, że jakkolwiek roszczenie z 1992 r. zwrotu omawianej części nieruchomości oparte było na przepisach ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), a w dniu 16 lipca 2003 r. kwestie zwrotu nieruchomości regulowała już ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.), to stosownie do przejściowego przepisu art. 233 tej ostatniej ustawy, w sprawach wszczętych lecz niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia jej w życie, postępowanie winno być prowadzone na podstawie jej przepisów. W związku z tym, w razie podjęcia postępowania zawieszono w dniu 31 października 1996 r. musiałoby być ono kontynuowane zgodnie z zawartymi w niej unormowaniami, czyli takimi samymi, jakimi należało się kierować w postępowaniu prowadzonym przez Starostę od 2004 r., wobec czego chybione jest zajmowane w odpowiedzi na skargę stanowisko, iż nie można mówić o tożsamości sprawy z uwagi na odmienny stan prawny w latach 1992 -1996 r. w stosunku do obowiązującego po 1 stycznia 1998 r. (data wejścia w życie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.).

Dodatkowo w tym miejscu należy zaznaczyć, że na gruncie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 3 Kpa Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie II OSK 1613/09 (Lex 597336) orzekł, iż „tożsamość sprawy w postępowaniu administracyjnym występuje także wtedy, gdy zmieni się wprowadzicie akt stanowiący podstawę prawną decyzji, lecz zachowana zostanie ciągłość regulacji prawnej uprawnień i obowiązków stron postępowania administracyjnego. Oznacza to, że organ jest związany wydaną decyzją także wówczas, gdy strona składa nowy wniosek powołując się na zmianę podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jednak nadal w granicach tej samej kategorii spraw i tego samego rodzaju uprawnień przysługujących stronie.”

Również między innymi WSA w Warszawie wyraził na tle powyższego przepisu pogląd, że zmiana stanu prawnego nie wpływa na zmianę przedmiotu sprawy, jeżeli regulacja prawna została w pełni przejęta przez nowy akt (I SA/Wa 484/06 - Lex 219393).

Zatem, w ocenie Sądu, postępowanie prowadzone aktualnie przez Starostę dotyczy jednej i tej samej sprawy - z wniosków stron z 1992 r. Oceny tej nie może podważyć również fakt nadania innej sygnatury postępowaniu prowadzonemu przez Starostę w stosunku do sygnatury postępowania zawisłego przed Kierownikiem Urzędu Rejonowego. Skład orzekający Sądu podziela nadto pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 1999 r. V SAB 147/99 (Lex 50019), iż także „z punktu widzenia

obywatela, który oczekuje na rozpatrzenie swojej sprawy, wszelkie ustawowe zmiany właściwości nie mogą mieć wpływu na jedność zawisłej sprawy. Jest to cały czas ta sama sprawa, a powinność jej załatwienia spoczywa na administracji, z tym że do momentu zmiany właściwości jest to „dawny” organ, a od tego momentu - „nowy” organ. W stosunku do strony istnieje bowiem kontynuacja sprawy. Strona nie może też ponosić negatywnych skutków zmian w wewnętrznej strukturze administracji i przesunięć kompetencji poszczególnych organów. Dotyczy to także terminów załatwienia sprawy, a zatem odpowiedzialności za beczynność administracji... Oznacza to, że pojęcie beczynności w rozumieniu Kpa nie występuje tylko w sytuacji, gdy opieszałość zachodzi po stronie organu, który jest aktualnie właściwy do załatwienia sprawy.”

W związku z powyższym trzeba w tym miejscu wskazać, że jeżeli w następstwie wniosku strony zaistniał tzw. stan sprawy w toku (sprawa zawisła - *lis pendens*) nieuprawnione jest wszczynanie postępowania administracyjnego w sprawie w tym samym przedmiocie, i między tymi samymi stronami lub z udziałem tych samych stron. W związku z tym Starosta nie mógł być zwolniony od wnikliwego przeanalizowania pod powyższym kątem całości akt administracyjnych, o które zwrócił się najpierw pismem z dnia 18 maja 2004 r. (winno być 18 maja 2005 r., na co wskazuje data zwrotnego poświadczenia odbioru tego pisma) do Prezydenta zaznaczając, iż ze względu na uchylene przez NSA decyzji odmawiających zwrotu części działki nr 7 wniosek stron z 1992 r. uznać trzeba za obowiązujący (k. 111 akt I instancji), a następnie - o które wystąpił pismem z dnia 4 lipca 2005 r. do SKO (k. 155 akt. I inst.). Z wymienionymi aktami jednak się nie zapoznał, o czym świadczy treść pisma do Wojewody z 24 stycznia 2007 r. (k. 331 akt), w którym Starosta prosi o przesłanie mu kserokopii postanowienia zawieszającego postępowanie. Lektura żądanych akt niewątpliwie pozwoliłaby organowi dodatkowo ustalić, że żądanie stron z 1992 r. nie ograniczało się do zwrotu części wyłączonej nieruchomości.

Na marginesie - Sąd nie podziela wyrażonego w odpowiedzi na skargę poglądu, iż ze względu na powołaną w postanowieniu Kierownika Urzędu Rejonowego z dnia 31 października 1996 r. podstawę prawną zawieszenia postępowania - art. 98 § 1 Kpa oraz złożony przez pełnomocnika stron wniosek, należało uznać, iż w sprawie zaistniała fakultatywna przesłanka skorzystania przez organ z tej instytucji procesowej. Uzasadnienie wniosku pełnomocnika podjęciem czynności w celu rozwiązania wieczystego użytkowania ustanowionego na przedmiotowym gruncie na rzecz K. oznaczało bowiem spełnienie przesłanki zawieszenia postępowania z urzędu określonej w art. 97 § 1 pkt 4 Kpa. Zgodnie z tym przepisem organ zawiesza postępowanie (wymóg obligatoryjny), gdy rozpatrzenie

sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, zaś w orzecznictwie sądowym ówczasie, jak i aktualnie przyjmuje się, że na podstawie wskazanego wyżej przepisu - w razie stwierdzenia w toku postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przesłanki zwrotu w postaci zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia - postępowanie należy zawiesić do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy rozwiązania umowy wieczystego użytkowania nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot (vide m.in. wyroki NSA - OZ w Krakowie z 11 kwietnia 1994 r. SA/Kr 1995/93, NSA z 10 lipca 2008 r. I OSK 557/07, NSA z 29 sierpnia 2006 r. I OSK 879/05 i WSA w Krakowie z 28 lutego 2005 r. sygn. II SA/Kr 1235/01). W związku z tym, że faktycznie postępowanie zawieszono z przyczyny obligatoryjnej (wniosek pełnomocnika winien być potraktowany tylko jako sygnał do zawieszenia z urzędu), na organie ciążył wskazany w § 2 art. 97 Kpa obowiązek podjęcia postępowania w razie ustania przyczyny uzasadniającej zawieszenie. Ze względu na wspomnianą wcześniej jedność sprawy (niezależnie od organu aktualnie prowadzącego w niej postępowanie) i związaną z tym konieczność kontynuowania postępowania, nie mogło stanowić przeszkody dla Starosty w podjęciu postępowania w przedmiotowej sprawie, wydanie postępowania o zwieszeniu przez inny, uprzednio właściwy organ.

W świetle materiałów zawartych w aktach sprawy bezsporne jest, iż ani Kierownik Urzędu Rejonowego, ani Prezydent Miasta, a końcu Starosta - żaden z tych organów nie objął prowadzonym postępowaniem części wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 544m² wchodzących w skład działek ewidencyjnych nr 6/5, 6/6,6/7 i 8 mimo jego zawisłości w tym zakresie od daty wpływu wniosku z dnia 12 września 1992 r., a zatem wniosek stron co do wskazanej części nieruchomości nie został, mimo upływu 19 lat, rozpatrzony poprzez wydanie stosownej decyzji. Nadmienić trzeba, że postanowienie Kierownika Urzędu Rejonowego z dnia 31 października 1996 r. zawieszające postępowanie w sprawie nie obejmowało tejże części nieruchomości, a więc w żaden sposób nie jest możliwe odniesienie do niej treści art. 98 § 2 Kpa. Błędem jest przy tym zignorowanie przez Starostę pisma skarżących z 11 października 2010 r. (k. 613), w którym przypominali mu o rozszerzonym wnioskiem z 12 września 1992 r. żądaniu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nieprzystąpieniu co najmniej z tym momentem do czynności wyjaśniających - procesowych we wskazanym zakresie.

W tym stanie rzeczy zasadny jest wniosek skarżących o stwierdzenie bezczynności organu w części sprawy dotyczącej zwrotu 544 m² wywłaszczonej nieruchomości stanowiących działki o wymienionej wyżej numeracji.

Zgodzić się natomiast trzeba z wywodami odpowiedzi na skargę, że oceną w kwestii przewlekłości nie może być objęte całe prowadzone od 1992 r. postępowanie w przedmiocie zwrotu części działki nr 7 (po podziale 7/1). Wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, niezależnie od jego treści (zgodnej z prawem lub niezgodnej z nim, satysfakcjonującej strony lub nie), przerywa beczynność organu - kończy postępowanie, którego długotrwałość kwestionowana jest w skardze opartej na art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, a takowe zostało wydane przez Starostę w dniu 6 stycznia 2009 r. (decyzja sygn. [...]). Jego uchylenie przez Wojewodę i przekazanie Staroście sprawy do ponownego rozpatrzenia powoduje, iż czas trwania postępowania pierwszoinstancyjnego należy liczyć od daty wpływu do tego organu akt administracyjnych wraz z decyzją organu II instancji, a to nastąpiło w dniu 20 kwietnia 2010 r. (k. 589 akt).

Ocenie zatem w powyższym zakresie podlega faza postępowania instancyjnego będąca w toku w dacie orzekania przez Sąd, jakkolwiek chodzi o tę samą nadal, a nie nową sprawę (patrz też wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 października 2010 r. sygn. II SAB/Bd 33/10 - publik. w CBOIS).

Jak wynika z uzasadnienia decyzji kasacyjnej Wojewody, Starosta został zobowiązany do wyjaśnienia dostrzeżonej w trakcie rozpatrywania odwołania rozbieżności między powierzchnią dawnej działki 136/6, której dotyczyły prowadzone postępowanie i wydana przez Starostę decyzja (576m²), a powierzchnią przewidzianą do zwrotu według załączonego do akt projektu podziału nieruchomości (567m²). Nadto sam organ I instancji trafnie stwierdził konieczność sporządzenia w ponownym postępowaniu przez rzeczoznawcę nowego operatu szacującego wartość zwracanej nieruchomości z uwagi na upływ dwóch lat od opracowania operatu wykorzystanego w sprawie.

Analiza zawartości akt administracyjnych poczynszy od kwietnia 2010 r. prowadzi do wniosku, że konieczność uzupełnienia materiału dowodowego we wskazanym wyżej kierunku nie uzasadnia prowadzenia przez Starostę postępowania już przez okres półtora roku mimo wyznaczania przezeń kolejnych terminów załatwienia sprawy. Sposób procedowania organu w rozpoznawanej sprawie nie może być uznany za właściwy i odpowiadający racjonalnie pojętej zasadzie szybkości postępowania, o której mowa w art. 12 Kpa, skoro między poszczególnymi jego działaniami miały często miejsce znaczne odstępstwa czasowe i nie zawsze były one prawidłowo rozplanowane oraz trafne. Należy pamiętać, że wyznaczenie przez organ w trybie art. 36 §1 Kpa nowego terminu załatwienia sprawy nie uwalnia go automatycznie od zarzutu przewlekłości, bowiem tak jak w przypadku terminów z art. 35 § 3 Kpa, musi być ono uzasadnione niezależnymi od organu przyczynami proceduralnymi, a nie o charakterze faktycznym, uniemożliwiającym wydanie rozstrzygnięcia.

Jak wynika z akt pierwszą czynność po ich otrzymaniu organ podjął dopiero 25 sierpnia 2010 r., czyli po ponad 4 miesiącach, zwracając się do UM o informacje dotyczące powierzchni działki nr 136/6, która weszła w skład obecnej działki nr 7, po czym 28 września 2010 r. wyznaczył termin załatwienia sprawy do 31 stycznia 2011 r., powołując się na konieczność wykonania wskazań Wojewody oraz sporządzenia opinii przez rzeczoznawcę po wyłonieniu go w drodze przetargu.

Wyznaczenie powyższego nowego terminu nastąpiło z dwumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do upływu ustawowego terminu z art. 35 § 3 Kpa.

W ramach wyżej wymienionego 4 - miesięcznego okresu (do 31 stycznia 2011 r.) organ po ponad 2 miesiącach bezczynności zwrócił się 10 grudnia 2010 r. do Prezydenta o dokument i dalsze informacje w kwestii powierzchni przedmiotowej działki, a następnie w dniach 16 grudnia 2010 r. i 10 stycznia 2011 r. przeprowadzona została rozmowa i przyjęte oświadczenie od autora projektu podziału nieruchomości. Zaznaczyć trzeba, że o kolejne dokumenty umożliwiające poczynienie ustaleń co do powierzchni nieruchomości wystąpiono dopiero w czerwcu 2011 r. (do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego i Miejskiej Pracowni Geodezyjnej) i na początku sierpnia 2011 r. (ponownie do Sądu Rejonowego).

W dniu 29 listopada 2010 r. wpłynęło do Starostwa pismo Ministra Infrastruktury o przekazanie mu akt sprawy w związku z koniecznością rozpatrzenia wniosku stron o stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej Wojewody z dnia 15 lutego 2010 r. Akta wysłano 10 grudnia 2010 r.

Mimo iż, określony termin załatwienia sprawy upływał 31 stycznia 2011 r., dopiero 21 lutego dokonano wyznaczenia nowego terminu do 31 maja 2011 r., doręczając odpis postanowienia skarżącym. Wydane postanowienie uzasadniono brakiem środków finansowych na sporządzenie operatu szacunkowego oraz dodatkowo - pozostawianiem akt w Ministerstwie Infrastruktury. W wymienionym kolejnym, tym razem trzymiesięcznym okresie przewidzianym do załatwienia sprawy podjęte czynności sprowadzały się do przekazania w dniu 20 kwietnia 2011 r. wybranemu rzeczoznawcy zlecenia na wykonanie operatu szacunkowego z określeniem 60 - dniowego terminu oraz - zwrócenia się do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 26 kwietnia 2011 r. o zwrot przesłanych tamże 10 grudnia 2010 r. akt sprawy.

Zauważyć należy, że w czasie od 11 stycznia 2011 r. do wspomnianego 20 kwietnia 2011 r. nie dokonywano w sprawie żadnych czynności procesowych. Wyjaśnienia organu w odpowiedzi na skargę, że dopiero w 2011 r. możliwe było przeprowadzenie przetargu i zlecenie rzeczoznawcy wyceny nieruchomości z uwagi na brak w 2010 r. na ten cel środków

finansowych (nie było ich już w dacie wpływu akt z organu II instancji), jak i wskazanie w postanowieniu z 21 lutego 2011 r. tej samej przyczyny wyznaczenia kolejnego terminu zakończenia postępowania, nie stanowią w świetle treści art. 35 § 5 Kpa, usprawiedliwienia dla przewlekłego prowadzenia tegoż postępowania. Jak już bowiem podniesiono, przyczyny „niezależne od organu”, o których mowa w tym przepisie, mogą być utożsamiane tylko z przeszkodami o charakterze prawnym, a nie faktycznym - obiektywnym.

By dokonać wyceny nieruchomości w celu ustalenia lub uaktualnienia wielkość kwoty, mają strony winny przekazać miastu w razie zwrotu im nieruchomości, rzeczoznawca musi dysponować jeśli nie aktami administracyjnymi, to przynajmniej wcześniej już opracowanymi w sprawie operatami szacunkowymi, o czym organ winien posiadać wiedzę. Z wydanego rzeczoznawcy zlecenia wyraźnie wynika, iż miał on oszacować na dzień zwrotu nieruchomość według stanu na dzień jej wywłaszczenia, co oznacza potrzebę uwzględnienia operatów szacunkowych, (dotyczących gruntu i składników budowlanych), które służyły za podstawę aktu notarialnego z 1978 r. (co zgodne jest z art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tymczasem, mimo planowania wymienionej czynności procesowej, na co wskazuje uzasadnienie postanowienia z 28 września 2010 r. (karta 94), organ przekazując w grudniu 2010 r. akta administracyjne Ministerstwu Infrastruktury nie zapewnił sobie kserokopii tychże dokumentów, jak również w piśmie do Ministra z 26 kwietnia 2011 r. zwracając się o zwrot przedmiotowych akt nie zaznaczył konieczności uzyskania przynajmniej kserokopii wyceny nieruchomości z 1978 r. Dopiero natomiast po upomnieniu się przez rzeczoznawcę w dniu 20 czerwca 2011 r. o dokumenty potrzebne do zakończenia szacunku organ rozpoczął poszukiwanie ich egzemplarzy w archiwach Urzędu Wojewódzkiego oraz państwowym (pisma z 29 czerwca 2011 - K 191- 192), pomijając Urząd Miasta, który - jak należało zauważyć - najpewniej mógł je posiadać skoro dotyczyły nieruchomości z terenu miasta, co też faktycznie miało miejsce. W dniu 4 sierpnia 2011 r., bowiem do Starostwa wpłynęły z Wydziału Mienia i Geodezji UM dwa operaty szacunkowe z 1978 r., o poszukiwaniu których powziął on informację z otrzymanych w tej sprawie kserokopii pism adresowanych do wskazanych wyżej archiwów.

Z przedstawionych wyżej zaniechań organ wywiódł potrzebę wyznaczenia już po raz trzeci w rozpatrywanej sprawie postanowieniem z dnia 27 maja 2011 r. nowego terminu jej załatwienia do dnia 31 lipca 2011 r. (k. 131), a następnie jeszcze czwarty raz postanowieniem z dnia 22 lipca do 30 września 2011 r. (k. 220). Po otrzymaniu bowiem przez rzeczoznawcę w dniu 9 sierpnia 2011 r. oczekiwanych materiałów i dostarczeniu przezeń organowi już po upływie tygodnia sporządzonego operatu (w dniu 16 sierpnia), stało się dopiero możliwe, co

zaznaczono w postanowieniu z dnia 22 lipca 2011 r., podjęcie końcowych czynności postępowania oraz po zwrocie akt przez Ministerstwo Infrastruktury będzie możliwe wydanie w sprawie decyzji administracyjnej.

Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że podjęcie przez organ we właściwym czasie właściwych czynności spowodowałoby opracowanie przez rzeczoznawcę operatu w zakładanym wcześniej przez organ czasie - do 20 czerwca 2011 r., zaś zawartość akt uzyskanych aktualnie przez WSA w Bydgoszczy bezpośrednio z WSA w Warszawie nie jest - w ocenie składu orzekającego Sądu - tego rodzaju, by ich brak uniemożliwiało przystąpienie do końcowych czynności postępowania, bowiem potrzebna do tego celu dokumentacja znajduje się w części akt przedłożonych Sądowi w dniu 19 sierpnia 2011 r. w związku z wniesioną skargą.

Nie można jednak zarzucić Staroście braku w czerwcu i lipcu 2011 r. działań zmierzających do zwrotu najpierw przez Ministerstwo Infrastruktury, a następnie przez WSA w Warszawie znajdujących się tamże od grudnia 2010 r. materiałów sprawy (vide notatka urzędowa z 21 czerwca oraz pisma z 24 czerwca, 12 lipca i 18 lipca br.). Nadmienić dodatkowo należy że w dniach 3 i 7 czerwca 2011 r. oraz 5 sierpnia 2011 r. organ występował o kserokopie dokumentów do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego.

W nawiązaniu do poczynionych wyżej uwag w kwestii niezapewnienia rzeczoznawcy w odpowiednim czasie dokumentów niezbędnych do sporządzenia operatu szacunkowego wskazać należy, iż w utrwalonym orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, podzielany przez skład orzekający Sądu, że brak ze strony organu obligowanego do rozpatrzenia sprawy co do zasady bez zbędnej zwłoki, a maksymalnie w ciągu dwóch miesięcy, prawidłowych i skutecznych działań w zakresie kompletowania materiału dowodowego nie może być kwalifikowany, zwłaszcza w warunkach strukturalnej jedności organów administracji publicznej, podobnie jak brak środków finansowych, jako niezależna od tego organu przeszkoda w załatwieniu sprawy w rozumieniu art. 35 § 5 (vide wyroki NSA z 8 grudnia 1999 r. I SAB 155/99 - lex 47244, z 30 listopada 1995 r. IV SAB 53/95 - ONSA 1996/4/179, z dnia 30 stycznia 2002 r. IV SAB 216/01 opublik. - COBIS oraz WSA w Poznaniu z 19 maja 2011 r. II SAB/Po 27/11 opublik. - CBOIS).

Uznając w świetle przedstawionych wyżej ustaleń i okoliczności, iż zawisłe przed Starostą, począwszy od daty wpływu akt sprawy z organu II instancji postępowanie dotyczące zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 576 m² prowadzone jest (przy uwzględnieniu częstego angażowania go przez pełnomocnika stron do udzielania odpowiedzi na kierowane przez niego liczne pisma) dłużej niż było to konieczne - uzasadnione czynnościami procesowymi, mimo wyznaczania przezeń kolejnych terminów

jego zakończenia, a zatem zachodzi przewlekłość tego postępowania, jak również stwierdzając beczynność Starosty w zakresie wniosku stron z dnia 1 września 1992 r. o zwrot także pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości, tj. powierzchni 544 m², Sąd uwzględnił skargę i zobowiązał na podstawie art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) - wymieniony organ do wydania w terminie 4 miesięcy od doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, nie przesądzając jej treści, decyzji administracyjnej w przedmiocie zwrotu całej wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 0,1120 ha, położonej przy ul. [...] wchodzącej po podziale w skład działek ewidencyjnych nr 6/5, 6/6, 6/7, 7 i 8 obrębu 492.

Ze względu na to, iż przepis art. 149 § 1 ppsa nie określa kryteriów, jakimi należy się kierować wyznaczając organowi termin wydania aktu lub podjęcia czynności, Sąd przyjął, iż jego uznaniu pozostawiona została kwestia określenia długości tego terminu (nie jest związany treścią art. 35 Kpa).

Zakreślając powyższy termin załatwienia sprawy Sąd kierował się koniecznością przeprowadzenia przez Starostę od początku całego postępowania administracyjnego w odniesieniu do części nieruchomości o powierzchni 544m², w tym w razie niestwierdzenia przeszkód do zwrotu, dokonania jej odrębnej wyceny z uwzględnieniem poczynionych na niej nakładów. Wyznaczenie krótszego terminu mogłoby, ze względu na charakter sprawy rodzić ryzyko niedotrzymania go.

Sąd jednocześnie będąc zobligowany wskazanym wyżej przepisem ppsa stwierdził, że beczynność organu poczynszy od dnia 14 października 2010 r. (data wpływu pisma pełnomocnika stron z 11 października 2010 r. - K. 613 akt) w odniesieniu do żądania zwrotu powierzchni 544 m² wywłaszczonej nieruchomości ma charakter rażący.

Natomiast, mimo przewlekłego prowadzenia postępowania co do zwrotu pozostałej części nieruchomości, tj. wchodzącej w skład działki nr 7, Sąd nie uznał, by owa przewlekłość miała charakter rażący zważywszy na to, iż nie była ona następstwem lekceważenia obowiązków, przejawu złej woli działającego w imieniu Starosty pracownika, lecz wynikała z przyczyn obiektywnych (faktycznych), które nie mogły wprowadzić uwalniać od zarzutu przewlekłości działania, jednak nie można było ich pominąć określając charakter tejże przewlekłości (brak środków finansowych na zlecenie rzeczoznawcy sporządzenia operatu oraz trudności z uzyskaniem materiałów niezbędnych rzeczoznawcy do zakończenia postępowania).

Orzeczenie nieprawomocne.

3. Sprawy ogólnoadministracyjne

3.1. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Badając zaskarżoną decyzję w sprawie II SA/Bd 186/11 Sąd stwierdził, że **w sytuacji scalenia w jedną nieruchomość, działek użytkownika wieczystego, nabytych zarówno przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jak i po tej dacie, jego wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tak scalonej nieruchomości, będzie zasadny na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy, kiedy wchodząca w skład scalonej nieruchomości działka nabyta po tej dacie, nie mogła być zagospodarowana jako samodzielna działka, została nabyta na poprawienie warunków zagospodarowania pierwotnej działki z zastosowaniem przepisu art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalone działki zostaną połączone w jednej księdze wieczystej i okresy użytkowania wieczystego będą upływały w tym samym dniu.**

W motywach rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że pierwszą kwestią sporną między stronami, stanowiło zagadnienie, czy wskazane uprawnienie spółdzielni mieszkaniowej, możliwe jest do zrealizowania w każdym czasie, jak twierdziła skarżąca, czy też jedynie w sytuacji, kiedy spółdzielnia mieszkaniowa była użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu wejścia w/w ustawy w życie, tj. w dniu 13 października 2005 r. Z wykładni literalnej omawianego przepisu wynika, że rację ma skarżąca, albowiem ustawodawca nie postawił w przepisie tym, tj. w art. 1 ust. 2 w/w ustawy, żadnego warunku czasowego, gdy tymczasem określone warunki czasowe zamieścił we wszystkich innych ustępach art. 1., a więc w ustępach: 1, 1 lit. a, 3, 4 i 5. Trzeba jednak uznać, że błędną byłaby interpretacja omawianego przepisu przy poprzestaniu na wykładni literalnej, albowiem doprowadziłoby to do niczym nieuzasadnionego rozróżnienia podmiotów w przysługującym im uprawnieniu do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dlatego też należy uznać, że warunek legitymowania się prawem użytkowania wieczystego w momencie wejścia w/w ustawy w życie, dotyczy przepisu art. 1 ust. 2 w/w ustawy, a więc również skarżącej.

Drugą kwestię sporną pomiędzy stronami stanowiło zagadnienie zasadności podania skarżącej o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki nr 28, która powstała z połączenia trzech nieruchomości, przy czym prawo użytkowania

wieczystego jednej z nich, zostało nabyte przez skarżącą po dniu wejścia w/w ustawy w życie.

Podstawa prawna, którą wskazały organy w swych rozstrzygnięciach, tj. art. 1 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy, niewątpliwie nie rodziłaby jakichkolwiek trudności interpretacyjnych w sytuacji, kiedy chodziłoby o przekształcenie prawa w stosunku do nieruchomości nabytej przed wejściem w/w ustawy w życie, która nie uległa jakimkolwiek zmianom, ani w aspektach prawnych, ani fizycznych do czasu złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Podanie skarżącej dotyczy jednak sytuacji, której ustawodawca nie przewidział, a mianowicie, że nieruchomość objęta wnioskiem o przekształcenie powstała z nieruchomości, które jako odrębne nieruchomości spełniałyby warunki do przekształcenia omawianego prawa oraz z nieruchomości, która z uwagi na datę nabycia, jako odrębna nieruchomość nie spełniałaby warunków wskazanego przekształcenia. Z uwagi na to, że nie istnieją już poprzednie w/w nieruchomości, a powstała z ich scalenia jedna nieruchomość, zachodzi pytanie, czy o zasadności wniosku o przekształcenie winien zdecydować status poprzednio istniejących nieruchomości, nabytych przed 13 października 2005 r., czy też status poprzednio istniejącej nieruchomości nabytej po tej dacie. Brak jest normy rozstrzygającej taki problem. Brak jest też możliwości uwzględnienia wniosku w części, a więc jedynie w stosunku do części scalonej nieruchomości. W konsekwencji musi dojść do sytuacji, kiedy o statusie całej nieruchomości przesądzi cecha jednego tylko ze scalonych gruntów. Można w tej sytuacji, rzecz jasna powoływać argumentację, że brak uwzględnienia wniosku byłby rozstrzygnięciem niesprawiedliwym z uwagi na pominięcie statusu tych scalonych gruntów, które spełniały warunki do przekształcenia, jak i podnosić argumenty przeciwne, że brak odpowiedniego statusu, choćby nawet niewielkiego fragmentu scalonego gruntu, winien automatycznie określić status całej scalonej nieruchomości, jako niespełniający warunków do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Sytuacja taka w ocenie Sądu, nie może jednak w każdych warunkach prowadzić do odmowy uwzględnienia wniosku bez należytego rozważenia wszystkich aspektów scalenia gruntów w jedną nieruchomość, jak i charakteru i cech poprzednio odrębnej nieruchomości, która uległa scaleniu, a która jako odrębna nieruchomość nie spełniałaby wymagań do przekształcenia omawianego prawa.

Jak wynika z akt sprawy, działka nr 1/88 o powierzchni 51 m², którą uzyskała skarżąca po 13 października 2005 r., jako działkę przyległą do działek nabytych przed tą datą,

(oznaczonych nr 1/27 o powierzchni 790 m² i nr 1/57 o powierzchni 1215 m²), została nabyta na poprawienie warunków zagospodarowania pierwotnej nieruchomości zabudowanej garażami w trybie bezprzetargowym, na podstawie przepisów art. 37 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, co było możliwe w szczególności dlatego, że działka nr 1/88 zbywana przez Gminę a nabywana przez Spółdzielnię na tzw. dopełnienie, nie mogła być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość (samodzielna działka).

Co również istotne, okresy użytkowania wieczystego działek gruntu nr 1/27; 1/57 i 1/88 zostały ujednoczone, upływają w tym samym dniu, a działki te jako połączone - scalone w jedną nieruchomość, oznaczoną jako działka nr 28, objęte są jako jedna nieruchomość w całości, jedną księgę wieczystą.

Oznacza to sytuację, w której cechy działek nr 1/27 i 1/57, określiły cechy działki nr 1/88. W tych warunkach, w ocenie Sądu zarzuty skargi należy uznać za trafne. Z całą pewnością nie występuje tu bowiem sytuacja o jakiej mowa w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, iż uwzględnienie wniosku będzie prowadzić do obejścia prawa, co polegałoby na obejściu warunku bycia użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy, poprzez dołączenie do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste po dniu wejścia w życie ustawy, działki gruntu oddanej w użytkowanie wieczyste przed 13.10.2005 r., co prowadziłoby do pokrzywdzenia właścicieli nieruchomości.

W przedmiotowej sprawie zachodzi bowiem sytuacja odwrotna, co nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Do działek nabytych do dnia wejścia ustawy w życie, została dołączona działka nabyta po tym dniu. Ponadto wielkość tej działki jest wręcz znikoma (51 m²) w stosunku do działek nabytych do 13 października 2005 r. (2005 m² - łączna ich powierzchnia). Kiedy więc zważyć inne okoliczności sprawy, jak wspomniane już fakty, że działka nr 1/88, nie mogła być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość (samodzielna działka) i została nabyta na tzw. dopełnienie, oczywistym staje się fakt, że w sprawie nie mamy do czynienia z próbą obejścia prawa, lecz z próbą naprawienia typowo niedorzecznych stanów faktycznych i prawnych w zakresie wyznaczania granic nieruchomości, obrotu nimi i ich formy prawnej, co miało miejsce w poprzednich warunkach ustrojowych, a czemu to właśnie miała w zamyśle ustawodawcy służyć ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Właśnie głównym jej celem było - jak to wynika z uzasadnienia jej projektu - usunięcie z polskiego systemu prawnego instytucji użytkowania wieczystego (vide: projekt

ustawy wraz z uzasadnieniem dostępny na stronach Sejmu RP - druk sejmowy nr 1695 z dnia 25 lutego 2003 r.; Sejm IV Kadencji).

Należy też odnotować, że w omawianej tematyce wypowiedziała się doktryna. W literaturze wskazano na problem nabycia przez użytkownika wieczystego nieruchomości przyległej, na której użytkowanie wieczyste zostało ustanowione po dniu 13 października 2005 r., gdy nabycie nowej nieruchomości następuje na poprawienie warunków zagospodarowania pierwotnej działki (art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Mirosław Gdesz stoi na stanowisku, że w takim wypadku należy dopuścić możliwość przekształcenia całej nieruchomości, w tym działki nabytej po dniu 13 października 2005 r. Zdaniem tego autora, działka nabyta na tzw. dopełnienie nie mogła być zagospodarowana jako samodzielna działka, w związku z tym pozbawione sensu byłoby przekształcenie działki nabytej przed tą datą, a odmowa przekształcenia działki nabytej po tej dacie. Stanowisko to akceptuje Radosław Skwarło, podkreślając, że dopuszczenie omawianego przekształcenia winno dotyczyć nieruchomości niezbędnych do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. W ocenie tego autora pomimo, że nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, to nie stają się automatycznie częściami nieruchomości, której warunki zagospodarowania mają poprawiać, lecz będzie to dopuszczalne tylko wówczas, gdy nieruchomości te zostaną połączone w jednej księdze wieczystej (art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece), co będzie możliwe, gdy okresy użytkowania wieczystego będą upływały w tym samym dniu (vide: Skwarło Radosław, Komentarz LEX/ 2007, Komentarz do art.1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości).

W świetle powyższych rozważań należy postawić tezę, że w sytuacji scalenia w jedną nieruchomość, działek użytkownika wieczystego, nabytych zarówno przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jak i po tej dacie, jego wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tak scalonej nieruchomości, będzie zasadny na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy, kiedy wchodząca w skład scalonej nieruchomości działka nabyta po tej dacie, nie mogła być zagospodarowana jako samodzielna działka, została nabyta na poprawienie warunków zagospodarowania pierwotnej działki z zastosowaniem przepisu art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalone

działki zostaną połączone w jednej księdze wieczystej i okresy użytkowania wieczystego będą upływały w tym samym dniu.

Wobec okoliczności, że wszystkie powyższe warunki zachodziły w przedmiotowej sprawie, Sąd uznał, że zarzuty naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, okazały się zasadne.

Argumenty organów o istnieniu możliwości obejścia warunku bycia użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy, poprzez dołączenie do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste po dniu wejścia w życie ustawy, działki gruntu oddanej w użytkowanie wieczyste przed tą datą, niewątpliwie są istotne. Jednakże możliwość taka może pojawić się zazwyczaj w sytuacji, kiedy grunt nabyty po dniu 13 października 2005 r., nie będzie w istocie gruntem na tzw. dopełnienie i będzie mógł być zagospodarowany jako samodzielna działka. Jak już to jednak podkreślono, w przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie zachodzi.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w ocenie Sądu, skarga okazała się zasadna co do zarzutu naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Orzeczenie prawomocne.

3. 2. Nałożenie obowiązku wykonania określonych robót budowlanych

Rozstrzygając w sprawie II SA/Bd 597/10 Sąd skonstatował, że wydanie przez organ nadzoru budowlanego decyzji zgodnej z oczekiwaniami strony skarżącej i tak nie doprowadziłyby do stanu zgodnego z prawem, gdyż nie byłby spełniony przepis § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż 3 m w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

Ustalony przez Sąd w niniejszej sprawie stan faktyczny był bezsporny: budynek został wzniesiony przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane a także, że został on postawiony bez wymaganego w dacie jego budowy pozwolenia. Ze względu na treść art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U.

Nr 156 z 2006 r., poz. 1118 ze zm.) powyższe ustalenie wskazywało na konieczność prowadzenia postępowania administracyjnego w trybie ustawy z dnia 24 października 1974r. Prawo budowlanego (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm). Zgodnie zaś z art. 37 ust 1 tej ustawy obiekty budowlane lub ich części, będące w budowie lub wybudowane niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy, podlegają przymusowej rozbiórce albo przejściu na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, gdy terenowy organ administracji państwowej stopnia powiatowego stwierdzi, że obiekt budowlany lub jego część:

- 1) znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę, lub
- 2) powoduje, bądź w razie wybudowania spowodowałoby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia.

Poza sporem pozostawało, że lokalizacja przedmiotowego budynku jest zgodna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu w sprawie będącej przedmiotem niniejszego postępowania zastosowanie omawianego przepisu mogłaby zatem nastąpić tylko wówczas, gdyby organ jednoznacznie wykazał, że wybudowany niezgodnie z prawem obiekt budowlany powoduje niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. W ocenie Sądu słusznie organy orzekające przyjęły, iż w niniejszej sprawie powyższa przesłanka nie zachodzi. Prawidłowo dokonano interpretacji przepisu art. 37 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego z 1974r. wywodząc, że do zastosowania tego przepisu nie jest wystarczające wskazanie jedynie, że obiekt został wzniesiony z naruszeniem przepisów techniczno-budowlanych. Przesądżające znaczenie w tej kwestii miała ekspertyza techniczna budynku mieszkalnego wraz z inwentaryzacją budowlaną oraz ekspertyza techniczna bezpieczeństwa pożarowego, z których nie wynika, aby przedmiotowy budynek powodował wskazane w art. 37 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego z 1974r. zagrożenia czy pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia.

Rozpoznając niniejszą sprawę nie można pominąć faktu, że umiejscowienie ściany budynku z otworami okiennymi w odległości ok.85cm. od granicy z działką skarżących nie było spowodowane podjęciem przez właścicieli tego obiektu jakichkolwiek robót budowlanych, lecz było wyłącznie konsekwencją dokonanej w 1976r. podziału działki, na której znajdował się przedmiotowy budynek, na dwie działki. Konsekwencją tego podziału

była bowiem zmiana położenia istniejącego budynku w stosunku do granicy działki. Brak jest zatem normatywnej podstawy dopuszczającej nakazanie likwidacji okien tylko dlatego, że doszło do podziału nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na dwie działki, a okna w ścianie przy granicy dobrowolnie ustalonej przez poprzedników prawnych skarżących są zarzewiem sporów sąsiedzkich pomiędzy obecnymi właścicielami tych działek. Nie można zatem przyjąć poglądu wyrażonego przez skarżących, że zmiana okoliczności, wynikała z podziału działki dokonanego już po wzniesieniu budynku, uzasadnia stwierdzenie jego „nieprawidłowego stanu technicznego”. Warunki techniczne, na które powołują się skarżący zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Przepisy tego rozporządzenia, stosownie do jego § 2, mają zastosowanie "przy projektowaniu i budowie, w tym także rozbudowie, nadbudowie, przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych, z zastrzeżeniem § 207 ust. 2". Ten zaś ostatni przepis stanowi, że przepisy rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa pożarowego, a także oświetlenia awaryjnego stosuje się z uwzględnieniem § 2 ust. 2 również do użytkowanych budynków istniejących, jeżeli zagrażają one życiu ludzi.

Przepis § 2 rozporządzenia w zakresie norm określających odległości sytuowania obiektu od granicy działki nie odnosi się do sytuacji, jaka ma miejsce w niniejszej sprawie. Sporne okna powstały w trakcie budowy obiektu w 1972r., na działce przed jej podziałem, a zatem w rozpatrywanej sprawie nie można dopatrzeć się powstania stanu niezgodności z obowiązującymi przepisami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki już od momentu wybudowania spornego obiektu.

Postępowanie administracyjne wykazało jednakże, że budynek nie spełnia normy techniczno-budowlanych w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i oświetlenia awaryjnego. W tej sytuacji organy słusznie uznały za uzasadnione zastosowanie przepisu art. 40 omawianej ustawy, zgodnie z którym w wypadku wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami, jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 37 właściwy terenowy organ administracji państwa wyda inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy decyzję nakazującą wykonanie w określonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego, terenu nieruchomości lub strefy ochronnej do stanu zgodnego z przepisami.

Skarżący w toku całego postępowania konsekwentnie domagali się nakazania likwidacji spornych okien upatrując w takim rozstrzygnięciu doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Odnosząc się do tego żądania wskazać należy, że wydanie przez organ nadzoru budowlanego decyzji zgodnej z oczekiwaniami strony skarżącej i tak nie doprowadziłoby do stanu zgodnego z prawem, gdyż nie byłby spełniony przepis § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż 3 m w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

Orzeczenie prawomocne.

3. 3. Pozwolenie na budowę

W sprawie II SA/Bd 979/10 Sąd dopatrył się naruszenia szeregu przepisów procesowych w stopniu mającym wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i z tego też powodu uchylił decyzje wydane przez organy obu instancji, wskazując że (...) **w toku dalszego postępowania należy wyjaśnić i ustosunkować się do zarzutów co do dokonanych wyliczeń, a o ile wyjaśnienia te będą niewystarczające organ rozważy powołanie biegłego celem określenia godzin nasłonecznienia. Paragraf 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie mówi o osi okna pomieszczenia przesłanianego. W wyliczeniach należy uwzględnić ten punkt. Wyliczenie należy uzupełnić o podanie długości i szerokości geograficznej, dla której dokonano wyliczenia. Na obecnym etapie nie wyjaśniono w tym zakresie wszystkich istniejących wątpliwości, co skutkuje oceną, że naruszono przepisy art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a.**

W przedmiotowej sprawie skarżący podnosił, zaskarżone decyzje w sposób oczywisty naruszają postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym § 13 ust. 7 pkt 1 lit. b planu. Sąd nie podzielił powyższego zarzutu, nie mniej wskazał, że inną kwestia jest natomiast prawidłowość tej oceny.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że z powołanego w skardze § 13 ust. 7 pkt 1 lit. b wynika, że skarżący upatruje sprzeczność z planem w takim zakresie, w jakim rozwiązania projektu kolidują z ustaleniami planu co do ilości miejsc parkingowych. Należy zgodzić się ze skarżącym, że rozbudowa budynku jest elementem zagospodarowania działki.

To działanie inwestycyjne wymaga zgodności z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 90 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem”) zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Przepis ten mówi o zagospodarowaniu działki. Rozbudowa jest elementem zagospodarowania działki. Miejsca postojowe mają być urządzone „stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy”. W powyższej sprawie nie mamy do czynienia z budynkiem przeznaczonym na stały pobyt ludzi, tylko z hurtownią. Przebywanie w takim miejscu nie ma charakteru stałego. Właściciele i pracownicy przebywają tam tylko w godzinach pracy. Przepis ten miałby zastosowanie w stosunku do osób przebywających okresowo w hurtowni.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta we wskazanym obszarze w § 13 ust. 7 pkt lit. b, stanowiąc o zasadach obsługi i infrastruktury technicznej mówi o miejscach postojowych: 1 miejsce postojowe/50m² pow. użytkowej. Powierzchnia rozbudowy będzie wynosiła 364,98 m² w związku z tym zaprojektowano 7 miejsc postojowych na terenie działki. Działka ta nie należy do inwestora. Inwestor posiada do niej tytuł prawny na podstawie umowy najmu. Przedmiotem najmu jest plac na terenie działki celem korzystania z miejsc parkingowych dla 7 pojazdów. Plac ten nie jest zatem działką inwestora.

Zachodzi zatem pytanie, czy tego rodzaju umowa najmu jest urządzeniem miejsc parkingowych. Należy zwrócić uwagę, że § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych mówi o urządzeniu miejsc postojowych dla samochodów osobowych, a nie o ich zabezpieczeniu czy możliwości skorzystania gdziekolwiek z tych miejsc. „Urządzenie” miejsc w kontekście zagospodarowania działki należy rozumieć jako ich zbudowanie, a nie zabezpieczenie na innym terenie. Miejsca te powinny mieć charakter trwałe, a umowa najmu powierzchni na miejsca postojowe nie spełnia tego warunku.

Należy uznać, że w tym zakresie zaskarżona decyzja narusza przepis § 18 ust. 1 wskazanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki. Wskazany przepis mówi także o konieczności zapewnienia miejsc postojowych dla niepełnosprawnych, czego nie uczyniono.

Z projektu wynika, że mamy do czynienia zarówno z nadbudową jak i rozbudową. Wniosek inwestora nie dotyczył pozwolenia na budowę miejsc parkingowych – jak to podniósł organ II instancji – co nie oznacza jednak, że projektując rozbudowę nie należy przestrzegać warunków technicznych określonych w rozporządzeniu. Sama nadbudowa istniejącego budynku w jego poprzednich gabarytach nie jest nowym usytuowaniem obiektu w terenie. Jednakże w powyższej sprawie mamy do czynienia także z rozbudową.

Skarżący kwestionuje ustalone odległości dotyczące usytuowania budynku z głównie z punktu widzenia właściwego naświetlenia. Skarżący podnosi, że jeżeli budynek sąsiedni jest usytuowany 4 metry od granicy inwestora to taką samą odległość winien zachować inwestor, jeżeli jest to konieczne dla zachowania wymogów odnośnie należytego nasłonecznienia obiektu sąsiedniego. Tego poglądu Sąd nie podziela, ponieważ nie wynika on z żadnego konkretnego przepisu. Projekt nie zawiera nieścisłości co do odległości. W tzw. linijce słońca znaczenie ma odległość od sąsiedniego budynku, natomiast decyzja organu II instancji mówi o odległości od granicy działki. Są to dwie różne wielkości.

W piśmie z dnia 5 października 2009 r. skarżący przedstawił szereg zastrzeżeń co do wyliczenia tzw. linijki słońca. Zgodnie z § 13 rozporządzenia odległość budynku pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń – co uznaje się za spełnione, jeżeli: 1) między ramionami kąta 60° wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż wysokość przesłaniania (dla obiektów przesłaniających o wysokości 35 m). Skarżący przedstawił inny diagram, który niczego nie wyjaśnia. Nie jest natomiast uzasadnione domaganie się przedstawienie wzoru linijki słońca w tej samej skali co mapa. Zastosowana skala odpowiednio przedstawia tę „linijkę”. Można natomiast przyznać racje skarżącemu w tej części, w której wskazuje on na niedosteczne uzasadnienie przyjętych wyliczeń i wskazania danych literaturowych – źródłowych. W toku dalszego postępowania należy wyjaśnić i ustosunkować się do zarzutów co do dokonanych wyliczeń, a o ile wyjaśnienia te będą niewystarczające organ rozważy powołanie biegłego celem określenia godzin nasłonecznienia. Paragraf 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie mówi o osi okna pomieszczenia przesłanianego. W wyliczeniach należy uwzględnić ten punkt. Wyliczenie należy uzupełnić o podanie długości i szerokości geograficznej, dla której dokonano

wyliczenia. Na obecnym etapie nie wyjaśniono w tym zakresie wszystkich istniejących wątpliwości, co skutkuje oceną, że naruszono przepisy art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a.

Podstawą ustaleń dowodowych są materiały zgromadzone w tej konkretnie sprawie. Ustalenia dowodowe poczynione w innych sprawach, w tym umorzonych, nie mogą rzutować na rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie. Dlatego trafnie stwierdzono w zaskarżonej decyzji, że zarzut skarżącego, że brak akt umorzonej sprawy spowodował, iż organ rozstrzygał w oparciu o niepełny materiał sprawy jest nieuzasadniony.

Sąd nie podziela do końca pogląd organu II instancji, że wyłącznie projektant odpowiada za zgodność projektu z przepisami. Projektant, jako członek izby architektów, jest obowiązany przestrzegać przy wykonywaniu czynności zawodowych przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej (art. 41 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42ze zm.). nie zwalnia to jednak organów administracji od wykonania obowiązków wskazanych w art. 35 prawa budowlanego. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2).

Sąd natomiast w pełni podziela stwierdzenie organu II instancji, że nie może dochodzić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela działki sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym nie może oznaczać w praktyce konieczności wyrażenia zgody na budowę przez właścicieli działek sąsiednich. Uczestniczka postępowania w postępowaniu przed sądem wyjaśniła, że skarżący w zamian za wyrażenie zgody na budowę postawił warunki, których nie mogła spełnić. Zażądał m.in. wybudowania bramy zdalnie sterowanej, które będzie jego własnością, zrzeczenia się służebności gruntowej na jego rzecz. Świadczy to o tym, że celem działania skarżącego nie jest ochrona interesów chronionych prawem budowlanym, ale inne cele.

Orzeczenie nieprawomocne.

3. 4. Cofnięcie uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów

Orzekając w sprawie II SA/Bd 1408/10 Sąd stwierdził między innymi, że **orzekające w sprawie organy nie rozważyły w tej sytuacji treści § 6 ust. 5 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury, które stanowi, że „Badanie techniczne**

polegające na ponownym sprawdzeniu zespołów i układów pojazdu, w których stwierdzono usterki, przeprowadza się w zakresie ich usunięcia wyłącznie w stacji kontroli pojazdów, w której te usterki stwierdzono, w okresie nie dłuższym niż 14 dni od dnia poprzedniego badania technicznego.

Zarzuty organu w przedmiotowej sprawie sprowadzały się do tego, że pojazdy nie wjechały na halę diagnostyczną stacji kontroli pojazdów w dniu, w którym diagnosta potwierdził w rejestrze badań i dowodach rejestracyjnych pojazdów przeprowadzenie okresowego badania technicznego z wynikiem pozytywnym i ustalił następny termin badania. W ocenie organu przeprowadzenie pełnego zakresu okresowego badania technicznego pojazdu nie jest możliwe bez wjazdu na halę diagnostyczną.

Tymczasem z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że badanie techniczne pojazdu Renault zostało przeprowadzone. Wynika to z zeznań skarżącego, właścicielki i użytkownika pojazdu m-ki Renault. Diagnosta zeznał, że około 2 tygodnie wcześniej przyjechała do niego kobieta i przeprowadził badanie techniczne samochodu. Po przeprowadzeniu badania kobieta oświadczyła, że nie posiada pieniędzy na opłacenie badania.

Powołane przepisy nie określają postępowania diagnosty w takiej sytuacji. Sama opłata nie jest elementem badania technicznego i jej nieuiszczenia może powodować roszczenie cywilne. W sytuacji nieuiszczenia wpisu skarżący wybrał rozwiązanie polegające na tym, że nie zarejestrował badania i nie dokonał wpisu w dowodzie rejestracyjnym. Uczynił to dopiero wtedy, czy otrzymał zapłatę za przeprowadzone badanie. W ocenie Sądu taka sytuacja nie uzasadnia cofnięcia uprawnień diagnosty. Badanie techniczne zostało bowiem wykonane, nie było ono kwestionowane z punktu widzenia metodyki jego przeprowadzenia. Mamy do czynienia jedynie z opóźnieniem stwierdzenia jego wykonania. Jak trafnie podnosi pełnomocnik skarżącego, obowiązujące przepisy określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury nie precyzują w jakim terminie po przeprowadzonym badaniu technicznym musi nastąpić wpis do dowodu rejestracyjnego i do rejestru.

Podobna sytuacja dotyczy samochodu marki Scania. Pojazd ten po raz pierwszy był badany przez diagnostę około 2 tygodnie przed upływem terminu ważności badania okresowego. Z zeznań kierowcy pojazdu Scania wynika, że tydzień przed datą [...] 2010 r. osobiście był na badaniu technicznym i diagnosta badał pojazd. Diagnosta wykonał na linii diagnostycznej analizę spalin, sprawdzenie hamulców, badanie na „Szarpaku”, sprawdzenie oświetlenia, ustawienia świateł, określenie własności świetlnych świateł oraz dokonał identyfikacji pojazdu. Po tym sprawdzeniu diagnosta poinformował kierowcę, że pojazd nie

jest sprawny gdyż posiada niesprawne światło halogenowe przednie i połamaną atrapę – obwódkę halogenu. Diagnosta poinformował kierowcę, że pojazd w takim stanie nie może przejść badań technicznych.

Pojazd marki Scania ponownie wjechał na teren w dniu [...] 2010 r. (co zarejestrowały kamery w monitoringu i co stało się bezpośrednim powodem wszczęcia postępowania). Nie wjechał na stanowisko diagnostyczne w obawie przed uszkodzeniem linii diagnostycznej (pojazd był załadowany). Badanie stanu technicznego na zewnątrz stacji polegało na sprawdzeniu zamontowania halogenu i obwódki halogenu zamontowanych na atrapie zderzaka oraz sprawdzeniu kąta widzenia dodatkowych lusterek. Po dokonaniu tych czynności diagnosta dokonał wpisu w dowodzie rejestracyjnym pojazdu o pozytywnym wyniku badania technicznego. W ocenie stanu faktycznego organy oparły się na informacji M. o braku odnotowania wjazdu pojazdu m-ki Scania na teren zakładu. Odnotowania takiego dokonuje firma ochroniarska. Okoliczności te stoją w sprzeczności z zeznaniami kierowcy samochodu m-ki Scania i wyjaśnieniami diagnosty. Nadto urządzenie monitorujące zostało zamontowane kilka dni przed datą [...] 2010, czego orzekające w sprawie organy nie wiedziały albo nie podniosły tej okoliczności. Dane z monitoringu nie dotyczą zatem okresu sprzed ok. 2 tygodni przed datą [...] 2010 r. Ocena materiału dowodowego narusza w tej sytuacji art. 77 § 1 i 80 K.p.a.

Orzekające w sprawie organy nie rozważyły w tej sytuacji treści § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. Nr 155, poz. 1232), które stanowi, że „Badanie techniczne polegające na ponownym sprawdzeniu zespołów i układów pojazdu, w których stwierdzono usterki, przeprowadza się w zakresie ich usunięcia wyłącznie w stacji kontroli pojazdów, w której te usterki stwierdzono, w okresie nie dłuższym niż 14 dni od dnia poprzedniego badania technicznego. W innej stacji kontroli pojazdów albo po upływie tego terminu przeprowadza się badanie okresowe i dodatkowe, jeżeli są one wymagane.” Oznacza to, że diagnosta może „odesłać” pojazd do „poprawki” polegającej na usunięciu drobnej usterki. Jest oczywiste, że w takiej sytuacji nie można potwierdzić przeprowadzenia badania technicznego a można tego dokonać po ponownym badaniu, przy czym badanie to ogranicza się do ponownego sprawdzenia zespołów i układów, w których stwierdzono usterki. Oznacza to, że nie trzeba ponownie przeprowadzać badania technicznego w całości, a tylko w zakresie „w którym stwierdzono usterki”. Badanie takie można przeprowadzić tylko w terminie 14 dni od poprzedniego badania technicznego. W przeciwnym wypadku, albo w innej stacji kontroli

pojazdów przeprowadza się badania okresowe i dodatkowe. Postępowanie diagnosty realizowało ten przepis.

W toku dalszego postępowania należy zatem rozważyć jakie konkretnie przepisy, w tym określające metodykę badań, wskazane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. Nr 155, poz. 1232) zostały naruszone, z uwzględnieniem wskazań Sądu.

Orzeczenie prawomocne.

3. 5. Uprawnienia kombatanckie

Na gruncie sprawy II SA/Bd 121/10 Sąd uchylając decyzje organów Sąd wskazał, że **(...) choć upływ określonych w art. 146 § 1 k.p.a. terminów powoduje niemożność uchylenie decyzji ostatecznej, nie oznacza to jednak, że organ jest zwolniony z obowiązku przeprowadzenia wnikliwego postępowania administracyjnego z zachowaniem jego zasad wyrażonych w art. 7, 8, 9 i 77 k.p.a., a także prawidłowego, pełnego uzasadnienia takiej decyzji zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a.**

W motywach rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że przedmiotem niniejszego postępowania jest sprawa, którą uznać można by za sprawę odmienną od szeregu spraw z reguły w tej kategorii rozpatrywanych. Stroną skarżącą postępowania jest bowiem w omawianym przypadku osoba, która tylko prima facie nie mieści się w typowej kategorii osób deportowanych. Jest to mianowicie osoba, która nie została deportowana sensu stricto, jak większość Polaków zesłanych na Syberię, lecz – jako objęta nakazem deportacji – zmuszona została do pozostania w miejscu zsyłki, do którego jednakże przybyła w sposób odmienny, niż jej rodzice z jedną z sióstr, czy cała rzesza obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

Sposób przybycia na miejsce zsyłki stanowi oś sporu stojącego u podstaw przedmiotowej sprawy. Organ bowiem z uwagi na ten właśnie sposób przybycia na miejsce zsyłki, wyklucza możliwość przyznania skarżącej uprawnień kombatanckich. Podkreślenia wymaga okoliczność, że sam fakt przebywania skarżącej na Syberii nie jest przez organ kwestionowany, okoliczność ta potwierdzona została zresztą szeregiem dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych sprawy.

Ubiegając się o przyznanie uprawnień kombatanckich, skarżąca wskazała, iż dnia [...] 1949r. rodzina jej, czyli ojciec, matka oraz siostra, zostali wywiezieni z rodzinnej miejscowości. W tym czasie skarżąca wraz z drugą siostrą przebywały poza domem.

Okoliczność ta zapewne uchroniła ją od deportacji razem z rodzicami i siostrą. Jak dalej wynika z akt sprawy, w roku 1952 skarżąca wraz z siostrą, w ramach urlopu, pojechały odwiedzić rodziców w miejscu ich zsyłki i tam zostały obie zmuszone do pozostania. W tym też momencie jej pobyt na Syberii niewątpliwie nabrał cech zesłania. Jest także okolicznością bezsporną, że skarżąca przebywała na Syberii przez okres ponad 3 lat, bowiem powróciła do Polski wraz z najbliższymi dopiero w grudniu 1955r.

Biorąc pod uwagę powyżej przytoczony tok wydarzeń, w istocie uznać należy, iż skarżąca nie podlegała deportacji, jak całe rzesze obywateli polskich – nie została bowiem, jak rodzice i druga z sióstr zmuszona do opuszczenia domu, zajęcia miejsca w środku transportu i bez własnej zgody wywieziona. Stanowisko powyższe można przyjąć biorąc tylko pod uwagę wykładnię literalną definicji deportacji. Deportacja to przymusowe wysiedlenie. Należy postawić jednak pytanie, czy fakt wysiedlenia ograniczać można tylko do fizycznego, przymusowego przemieszczenia osoby z jednego miejsca do drugiego, czy jednak można założyć, iż osoba której zakazano powrotu do miejsca, z którego przybyła również mieści się w granicach definicji deportacji. Wykładnia literalna nie może być uznana za jedyną obowiązującą. Nie można bowiem pomijać – jak to uczynił organ w swoich decyzjach – w interpretacji prawa także wykładni celowościowej i funkcjonalnej, tym bardziej, że ustawodawca w preambule ustawy dał wyraz, jakimi wartościami kierował się uchwalając przedmiotowy akt prawny. Granice wykładni językowej nie są bezwzględne i ich przekroczenie jest uzasadnione w sytuacji odwołania się do wartości konstytucyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009r. sygn. akt I OSK 722/09). Za wartość konstytucyjną uznać bezsprzecznie należy równość, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP. Równość oznacza z kolei równe traktowanie obywateli w takich samych, bądź też zbliżonych okolicznościach.

W aktach administracyjnych znajduje się szereg dokumentów potwierdzających przymusowość pobytu skarżącej na Syberii, jak również wskazujących na to, iż była ona objęta nakazem deportacji wraz z pozostałymi członkami rodziny. W aktach znajduje się ponadto dokument, z którego wynika, iż zarówno skarżąca, jak i jej siostra zostały zrehabilitowane. Świadczy zatem to również o tym, że na Syberii skarżąca przebywała pod przymusem, wbrew własnej woli. Organ zaś wiarygodności tego nie podważył i nie zebrał dowodów wskazujących na nieprawdziwość tych faktów.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, trudno ograniczać się – jak to uczynił organ - do ogólnikowego przyjęcia, iż osoba wobec której wydano nakaz deportacji, co zostało przez organ pominięte, co przecież winno być jednak okolicznością bezsporną i co

szczególnie istotne – zrealizowano go przez zatrzymanie skarżącej na Syberii i to przez okres ponad trzech lat – nie była osobą de facto deportowaną w rozumieniu przywoływanej ustawy.

Może jedynie ewentualnie dziwić, iż skarżąca udała się na Syberię dobrowolnie. Zważyć jednak należy, że mogła powodować nią chęć kontaktu z najbliższymi i działało się to kilka lat po zakończeniu wojny, w czasie szeroko deklarowanej przez ówczesne władze Państwa Polskiego przyjaźni z jednym z państw wymienionych w tytule ustawy.

Jak wynika z akt administracyjnych, decyzją z dnia [...] 1993r. Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmówił skarżącej przyznania uprawnień określonych w ustawie o kombatantach. Decyzja ta utrzymana została następnie przez NSA oz. w Gdańsku.

Postępowanie w niniejszej sprawie, z uwagi na dysponowanie przez skarżącą nieznanyymi uprzednio dokumentami, mającymi znaczenie w sprawie, zostało następnie wznowione. Dokumentami tymi, jak wskazała skarżąca są dokumenty w sprawie deportacji jej rodziny uzyskane z archiwów litewskich, mianowicie pismo z [...].

Decyzją wydaną w wyniku przeprowadzenia postępowania wznowieniowego w dniu [...] 2010r., utrzymaną następnie w mocy decyzją z dnia [...] 2010r., Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmówił, stwierdzenia, iż decyzja z dnia [...] 1993r., odmawiająca przyznania skarżącej uprawnień kombatanckich z tytułu deportacji do ZSRR, wydana została z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. – uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

Powyższy przepis wyraźnie stanowi, że termin ten liczy się w latach od dnia doręczenia decyzji i dotyczy wydania decyzji przed upływem wskazanych terminów (w niniejszej sprawie 5 lat). Tak więc niewątpliwie w niniejszej sprawie upłynął termin pięciu lat, który umożliwiałby wydanie decyzji uchylającej decyzję ostateczną. W takiej sytuacji stosuje się art. 151 § 2 k.p.a. w myśl którego – w przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.

Należy zwrócić uwagę, że choć upływ określonych w art. 146 § 1 k.p.a. terminów powoduje niemożność uchylenia decyzji ostatecznej, nie oznacza to jednak, że organ jest

zwolniony z obowiązku przeprowadzenia wnikliwego postępowania administracyjnego z zachowaniem jego zasad wyrażonych w art. 7, 8, 9 i 77 k.p.a., a także prawidłowego, pełnego uzasadnienia takiej decyzji zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. Organ nie dochował w niniejszej sprawie wierności tym zasadom i przepisom. W szczególności w uzasadnieniu decyzji, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji organ nie odniósł się w żaden sposób do okoliczności przedstawionych przez skarżącą jako okoliczności nowe, uprzednio organowi nieznanne i mające istotne znaczenie dla sprawy. Analiza wydanych przez Kierownika Urzędu decyzji wskazuje ponadto, iż organ ten nazbyt literalnie trzyma się treści ustawy, dokonując wyłącznie językowej interpretacji jej przepisów z zupełnym zaniechaniem ich interpretacji celowościowej i funkcjonalnej, mniejsze znaczenie, lub zgoła żadne przywiązując do istotnych w sprawie okoliczności, jak choćby fakt wydania nakazu deportacji całej rodziny na długo przed wyjazdem skarżącej na Syberię. Spoglądając na tę właśnie okoliczność w szerszym spektrum, zdecydowanie należałoby uznać, że skarżąca w istocie była deportowana jak jej rodzice i jedna z sióstr, chociaż fakt deportacji miał nieco inny przebieg i był oddalony w czasie w stosunku do wydanego nakazu. Działanie organu winno polegać na dokładnym analizowaniu wszystkich istotnych w sprawie okoliczności tych zarówno dla strony korzystnych, jak i niekorzystnych. Stąd konieczność wnikliwego sprawdzenia także informacji zawartej w piśmie Zarządu Głównego Związku Sybiraków z dnia [...] 1996r.

Organ powinien ponadto pamiętać o głównych założeniach ustawy zawartych w przywołanej w niniejszym wyroku preambule ustawy i nimi kierować się rozpatrując sprawę w oparciu o przepisy przywoływanej ustawy. Obowiązkiem organu była wierna realizacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego zawartych w k.p.a., w tym także w przywoływanym już powyżej art. 8 k.p.a., stanowiącym że organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa.

Orzeczenie prawomocne.

3. 6. Wstrzymanie wypłaty zasiłku stałego

Stwierdzając nieważność decyzji organów w sprawie II SA/Bd 266/10 Sąd podkreślił, (...) że wstrzymanie świadczenia przewidziane w art. 106 a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, to czynność materialno-techniczna, bowiem niezależnie od tego, iż nie rozstrzyga o istocie sprawy i nie kończy postępowania (...).

Podstawę prawną decyzji stanowiącej przedmiot skargi stanowił art. 106 a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362) obligujący organ administracji do wstrzymania wypłaty przyznanego świadczenia pieniężnego, jeśli osoba uprawniona nie podejmuje go przez dwa kolejne miesiące kalendarzowe. Poza wstrzymaniem wypłaty organ w takim wypadku, w myśl powyższego przepisu, wszczyna postępowanie wyjaśniające w celu sprawdzenia przyczyn nieodbierania świadczenia.

Zbliżone unormowania zawierają ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (art. 28 ust. 3), ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (art. 21 ust. 1 pkt 3) oraz ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych (art. 134 ust. 1 pkt 5). Ich celem jest ustalenie, czy bezczynność uprawnionego nie jest czasem spowodowana wystąpieniem okoliczności skutkujących utratą prawa do świadczenia, co czyniłoby dalszą jego wypłatę nienależną.

Przy ocenie czy prawidłowe było zastosowanie wobec skarżącego instytucji wstrzymania wypłaty zasiłku stałego należy wziąć pod uwagę wyłącznie okoliczności faktyczne zaistniałe między datą złożenia wniosku o przyznanie skarżącemu tego świadczenia a datą rozstrzygnięcia w przedmiocie wstrzymania wypłaty.

W decyzji przyznającej skarżącemu zasiłek stały (po przerwie w uprawnieniach do otrzymywania świadczenia) ustalono termin jego pierwszej wypłaty na dzień [...] 2010 r. oraz podano, że informacje o terminach kolejnych wypłat będą wywieszane na tablicy ogłoszeń w inowrocławskim MOPS. Jednocześnie stwierdzić należy, jak słusznie zauważyły orzekające w niniejszej sprawie organy, że akta postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania skarżącemu omawianego świadczenia nie zawierają jakiegokolwiek dokumentu, z którego by wynikało przekazanie organowi przez niego dyspozycji co do sposobu wypłaty tegoż świadczenia. Zwłaszcza brak jest w tym zakresie jakiegokolwiek wzmianki we wniosku oraz w oświadczeniu o poinformowaniu go o uprawnieniach wynikających z art. 10 § 1 kpa. Chociaż można mieć zastrzeżenia co do tego, iż w tej sytuacji organ nie wezwał skarżącego do określenia sposobu wypłacania mu zasiłku, to niemniej w maju, czerwcu i lipcu 2010 r. zasiłek w miesięcznej kwocie 199 zł został przez skarżącego odebrany. Dopiero w dniu [...] 2010 r. nie pobrał świadczenia, a następnie w terminie wyznaczonym na [...] 2010 r. (k.33 - wykaz terminów wypłaty). Z oświadczenia złożonego przez skarżącego w dniu [...] 2010 r. to jest już po wydaniu przez SKO decyzji, przy okazji dalszych czynności organu I instancji, wynika, że ponieważ oczekiwał w lipcu przy kasie MOPS na wypłatę przez około półtorej godziny, poprosił pracownika Ośrodka by przekazywano zasiłek jak dotychczas na konto jego

siostry i będąc przekonany, że pieniądze wpływają na to konto, wyjechał do ciotki i do siostry. W aktach brak natomiast potwierdzenia, że tego rodzaju rozmowa została przeprowadzona, a wobec nie podniesienia tej okoliczności na etapie postępowania II instancji, organ odwoławczy nie miał możliwości jej zweryfikowania. Jednakże czym innym jest wstrzymanie wypłaty zasiłku, a czym innym wyjaśnienie po tymże wstrzymaniu powodów jego nieodbierania, które nie mają znaczenia dla oceny legalności zaskarżonego aktu, lecz zadecydują o dalszych działaniach organu dotyczących przysługującego skarżącemu świadczenia.

W świetle niekwestionowanego przez samego skarżącego faktu niezrealizowania w dwóch następujących po sobie miesiącach 2010 r. jego uprawnień do zasiłku wynikającego z decyzji z oraz niebudzących wątpliwości ustaleń organu I instancji, potwierdzonych przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji, iż nie zgłosił się do MOPS po wypłatę kolejnych świadczeń, przy braku wskazania innego sposobu ich przekazania (bowiem deklaracja wypłaty zasiłku na konto najpierw rodziców, a potem siostry dotyczyła świadczenia z wcześniejszego okresu zasiłkowego, a w zakresie świadczenia aktualnie przysługującego wskazanie konta matki miało miejsce już po wstrzymaniu wypłaty), spełniony został warunek sine qua non wstrzymania wypłaty świadczenia, o którym mowa w art. 106a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

Zgodnie z art. 106a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, jeśli nie ustały przesłanki rzutujące na przyznanie świadczenia pieniężnego, a udzielone zostały przez osobę do niego uprawnioną wyjaśnienia związane z przyczynami nieodebrania go, organ winien wypłacić świadczenie za okres wstrzymania wypłaty. Odniesienie treści wskazanego unormowania do sytuacji skarżącego nie mieści się jednak w granicach rozpatrywanej sprawy określonych przez przedmiot określonego rozstrzygnięcia, którym jest wyłącznie wstrzymanie wypłaty. W związku z tym orzekający skład Sądu będąc związany treścią art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) nie mógł objąć swą oceną czynności MOPS podjętych po wydaniu decyzji z dnia [...] 2010 r.

Mimo ziszczenia się warunku obligującego organ do wstrzymania wypłaty przyznanego skarżącemu zasiłku stałego, skarga zasługuje na uwzględnienie z przyczyn, które należało wziąć pod uwagę z urzędu.

W ocenie Sądu wstrzymanie wypłaty nastąpiło bowiem bez prawnych ku temu podstaw w formie decyzji, co stanowi przesłankę nieważnościową określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Ustawodawca z reguły wprost wskazuje, w jakiej formie następuje dane rozstrzygnięcie, w tym zwłaszcza, kiedy ma mieć ono postać decyzji administracyjnej. W przypadku, gdy tego nie uczyni, jak to ma miejsce na gruncie art. 106a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, przy ocenie czy mamy do czynienia z decyzją należy mieć na uwadze, iż poprzez tę formę rozstrzygnięcia organ załatwia sprawę, chyba że przepisy Kpa stanowią inaczej (art. 104 kpa). Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (np. umorzenie postępowania - art. 105 kpa). Rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, czyli inaczej rozstrzygnięcie merytoryczne to orzeczenie o przyznaniu konkretnemu podmiotowi w oparciu o przepis prawa materialnego, określonych uprawnień lub nałożenie nań obowiązków, względnie - stwierdzenie istnienia uprawnień lub obowiązków po stronie takiego podmiotu, jak również negatywne orzeczenie w wymienionym zakresie.

Wstrzymanie wypłaty niewątpliwie do tego rodzaju rozstrzygnięć nie należy.

Zdaniem Sądu wstrzymanie świadczenia przewidziane w art. 106 a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, to czynność materialno-techniczna, bowiem niezależnie od tego, iż nie rozstrzyga o istocie sprawy i nie kończy postępowania w niej, to:

po pierwsze- w świetle treści art. 106 ust. 1a dopiero z chwilą wstrzymania wypłaty lub niezwłocznie po nim wszczyna się postępowanie wyjaśniające, które ma ustalić przyczynę nieodbierania świadczenia, a nie prowadzi się żadnego postępowania administracyjnego przed wstrzymaniem wypłaty,

po drugie- służy głównie sprawdzeniu, czy przypadkiem nie ustały ustawowe warunki do wypłaty świadczenia,

po trzecie - przyjęcie, że wstrzymanie wypłaty następuje decyzją, oznaczałoby konieczność wydania kolejnej decyzji w celu jej wznowienia, a z przepisu art. 106 a ust. 2 nic takiego nie wynika - jest w nim tylko mowa o wyrównaniu świadczenia za okres wstrzymania, po wyjaśnieniu przyczyny bezczynności osoby uprawnionej i wykluczeniu utraty warunków uprawniających do dalszego jego otrzymywania, co wskazuje na materialno- techniczny również charakter czynności przystąpienia do dalszej realizacji świadczenia.

Podobne stanowisko zajął WSA w Szczecinie w wyroku sygn. II SA/Sz 1310/09 z dnia 17 lutego 2010 r. na tle analogicznego unormowania - art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (dostępnie w Internecie) oraz prezentowane jest w komentarzu Iwony Sierpowskiej do art. 11 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (2007r. ABC) i komentarzu A. Korcz , W. Maciejko do art. 28 ust 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych (C.H. Beck – 2007 r.).

Zaznaczyć należy, że przykładowo w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych pracodawca chcąc nadać wstrzymaniu wypłaty świadczenia formę decyzji wyraźnie to zaznaczył (vide art. 134 ust. 4 tej ustawy).

Dodatkowo należy podkreślić, że w ocenie Sądu należało wykluczyć, iż wstrzymanie wypłaty winno mieć postać postanowienia.

Postanowienia co do zasady (dotyczą praw i obowiązków o charakterze procesowym), jak wynika z art. 123 § 1 i 2 kpa wydawane są w toku postępowania, a w innych przypadkach, gdy tak stanowi wyraźny przepis kodeksu (np. art. 152 § 1 kpa, art. 113 § 1 i 2 kpa). Nadto może o tym stanowić wyraźny przepis szczególny. Gdyby jednak dzieląc stanowisko doktryny uznać, iż w sytuacji, gdy brak wyraźnego przepisu uprawniającego do wydania postanowienia, o ocenie czynności pod tym kątem decyduje jej charakter, to na postanowienie wstrzymujące wypłatę świadczenia nie służyłoby zażalenie (art. 141 § 1 kpa), a w konsekwencji nie mogłoby być ono skutecznie zaskarżone do sądu administracyjnego.

Orzeczenie nieprawomocne.

3.7. Informacja publiczna

Zobowiązując organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w sprawie II SAB/Bd 6/11 Sąd stwierdził, że **Agencja Rozwoju Regionalnego jest podmiotem zobligowanym na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. do udzielenia informacji będącej w jej posiadaniu, mającej walor informacji publicznej.**

Przedmiotowa sprawa dotyczyła odmowy udostępnienia skarżącemu informacji o treści dokumentacji przetargowej, w związku z jego żądaniem powołującym się na art. 6 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Zdaniem Agencji informacje, których udzielenia domaga się strona skarżąca, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a Agencja nie jest podmiotem zobowiązanym w świetle tejże ustawy do ich udostępnienia.

Sąd wskazał, iż w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.), każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, natomiast w świetle art. 4 ust. 1 ustawy, zobowiązane do udostępnienia takiej informacji są władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Zakres pojęcia informacji publicznej interpretować należy szeroko, uwzględniając okoliczność, iż prawo do dostępu do informacji publicznej jest konstytucyjnym prawem podmiotowym wyrażonym w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie, z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej, stanowi że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego.

Wskazać należy, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Informacją publiczną jest również informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

Zdaniem Sądu wniosek skarżącego winien być rozpatrzony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podnieść należy, iż w świetle treści przepisu art. 4 ust. 1 pkt 5 w/w ustawy, do udzielenia informacji publicznej, zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Po przeanalizowaniu sytuacji prawnej Agencji Sąd wskazał, że wymieniona spółka dysponuje majątkiem publicznym oraz dodatkowo jest osobą prawną, w której obydwie

jednostki samorządu terytorialnego łącznie, a także samo Województwo posiadają pozycję dominującą (wielkość udziałów przekraczającą 40%- art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów – Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Poza tym zgodnie z § 5 ust. 1 statutu Agencji Rozwoju Regionalnego jej celem jest podejmowanie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarczego kraju, a zwłaszcza Województwa poprzez podnoszenie konkurencyjności gospodarki, przygotowanie przedsiębiorstw i struktur otoczenia biznesowego do współpracy z instytucjami Unii Europejskiej, pomoc w dostosowaniu małych i średnich przedsiębiorstw do wymogów rynku europejskiego oraz ułatwienie im dostępu do nowoczesnych technologii produkcji i metod zarządzania zaś w ust. 2 wynika, iż nie działa dla zysku (przeznacza go na cele statutowe).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że Agencja jest podmiotem zobligowanym na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. do udzielenia informacji będącej w jej posiadaniu, mającej walor informacji publicznej.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy każda informacja w sprawach publicznych jest informacją publiczną. O publicznym charakterze żądanej przez skarżącego w niniejszej sprawie informacji przesądza dodatkowo przepis art. 6 ust.1 pkt 3 ww. ustawy – 6 września 2001 r. Należy podkreślić, że orzecznictwo przesądziło, iż dokumentacja przetargowa stanowi informację publiczną (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 16.12.2010 r., sygn. akt II SA/Go 811/10).

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2007 r., II SA/Wa 875/06 (LEX nr 338297) stwierdził, że informacja o zasadach używania samochodów służbowych przez organy władzy publicznej i jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne stanowi informację podlegającą udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przemawia to za konkluzją, że tym bardziej przetarg dotyczący samochodu służbowego, objęty jest informacją publiczną.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa obowiązki podmiotu, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej wskazując w jaki sposób postępowanie winno być zakończone. Podmiot, dla którego złożono wniosek powinien albo udostępnić tę informację w formie czynności materialno- technicznej (art. 10 w związku z art. 14 i 13 ustawy) albo w drodze decyzji odmówić jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 ustawy).

3.8. Ustalenie osób upoważnionych do kontaktu z mediami.

Oddalając skargę na rozstrzygnięcie Wojewody w sprawie II SA/Bd 511/10 Sąd stwierdził, że (...) **zapis spornego zarządzenia określający osoby „wyłącznie” upoważnione do kontaktu z mediami, ma właśnie charakter ograniczający zarówno wynikające z art. 11 ust. 1 prawa prasowego tzw. dziennikarskie prawo do informacji tj. prawo dziennikarzy do kontaktu z pracownikami określonej jednostki organizacyjnej, jak i uprawnienie pracowników tychże jednostek do udzielania prasie informacji i wyrażania opinii o działalności tych jednostek. Takie zaś ograniczenie prawa do uzyskania i udzielenia informacji, jako sprzeczne z zapisami ustawy Prawo prasowe, stanowi zdaniem Sądu wadliwością aktu o charakterze kwalifikowanym, gdyż w sposób istotny naruszają przepis art. 11 ust. 3 w zw. art. 11 ust. 1 prawa prasowego, co obligowało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności tego aktu.**

W przedmiotowej sprawie Burmistrz na podstawie art. art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym wydał zarządzenie w sprawie ustalenia osób upoważnionych do kontaktów z mediami, mocą którego upoważnił do kontaktów z mediami wyłącznie osoby wskazane z imienia i nazwiska w § 1 zarządzeniu.

Organ nadzoru stwierdził nieważność spornego zarządzenia z uwagi na istotne naruszenie art. 11 ust. 3 prawa prasowego.

Zdaniem Sądu celem oceny prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego niezbędne było zbadanie treści zarządzenia z punktu widzenia spełnienia przez nie wymogów wynikających z prawa prasowego, a dotyczących tzw. dziennikarskiego prawa do informacji. Zgodnie z art. 11 ust. 1 prawa prasowego dziennikarz jest uprawniony do uzyskania informacji, w zakresie określonym w art. 4. Informacje w imieniu jednostek organizacyjnych są obowiązani udzielać kierownicy tych jednostek, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie (art. 11 ust. 2 prawa prasowego). W myśl zaś art. 11 ust. 3 prawa prasowego kierownicy jednostek organizacyjnych są obowiązani umożliwiać dziennikarzom nawiązanie kontaktu z pracownikami oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji i opinii. Z przytoczonych przepisów wynika po pierwsze prawo dziennikarza do uzyskania informacji od podmiotów wskazanych w art. 4 prawa prasowego i w zakresie w nim określonym (art. 11 ust. 1), a po drugie zaś odpowiadający temu prawu obowiązek udzielania w imieniu tych podmiotów informacji przez ich kierowników, zastępców, rzeczników prasowych lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie (art. 11 ust. 2). Innymi

słowy podmioty wymienione w przepisie art. 11 ust. 2 prawa prasowego, i tylko one, mają obowiązek oficjalnego zajmowania stanowiska w mediach w imieniu określonej jednostki organizacyjnej. Na tle przywołanych przepisów wyłania się też prawo kierownika jednostki do wyznaczenia osób „obowiązanych” do oficjalnego kontaktu z mediami (art. 11 ust. 2) oraz jego obowiązek umożliwienia dziennikarzom nawiązania kontaktu z pracownikami jednostki oraz swobodnego zbierania wśród nich informacji i opinii (art. 11 ust. 3). W przypadku jednak pracowników o których mowa w art. 11 ust. 3 prawa prasowego i jednocześnie nie pełniących funkcji o jakich mowa w art. 11 ust. 2 prawa prasowego nie istnieje obowiązek udzielania prasie jakichkolwiek informacji i opinii oraz godzenia się na rozmowy z dziennikarzami; ci ostatni bowiem, w odróżnieniu od pracowników o których mowa w art. 11 ust. 2 prawa prasowego, mają prawo, a nie obowiązek oficjalnego kontaktu z mediami tj. kontaktu w imieniu podmiotu w którym pracują. Należy więc zgodzić się ze stanowiskiem organu, że jakiegokolwiek usiłowania uniemożliwienia kontaktu tych pracowników z dziennikarzami są sprzeczne z prawem i mogą być traktowane jako próby tłumienia krytyki prasowej. W ocenie Sądu zapis spornego zarządzenia określający osoby „wyłącznie” upoważnione do kontaktu z mediami, ma właśnie charakter ograniczający zarówno wynikające z art. 11 ust. 1 prawa prasowego tzw. dziennikarskie prawo do informacji tj. prawo dziennikarzy do kontaktu z pracownikami określonej jednostki organizacyjnej, jak i uprawnienie pracowników tychże jednostek do udzielania prasie informacji i wyrażania opinii o działalności tych jednostek. Takie zaś ograniczenie prawa do uzyskania i udzielenia informacji, jako sprzeczne z zapisami ustawy Prawo prasowe, stanowi zdaniem Sądu wadliwość aktu o charakterze kwalifikowanym, gdyż w sposób istotny naruszają przepis art. 11 ust. 3 w zw. art. 11 ust. 1 prawa prasowego, co obligowało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności tego aktu.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi, należy wskazać, iż tutejszy Sąd podziela pogląd, że nadzór organu nadzoru obejmuje zarówno akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i akty normatywne o charakterze wewnętrznymi i akty nienormatywne. Art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie różnicuje bowiem aktów podlegających kontroli organu nadzoru i nie uzależnia tejże kontroli od charakteru danego aktu. Każda zatem uchwała i każde zarządzenie organu gminy bez względu na ich charakter prawny podlegają nadzorowi organów nadzoru. Skoro więc art. 91 w/w ustawy nie wprowadza podziału aktów, w szczególności podziału na zarządzenia o charakterze materialnym oraz zarządzenia które tego charakteru prawnego nie mają, nie można wywieść poglądu z treści art. 91 w zw. z art. 90 w/w ustawy, że wyłącznie porządkowe zarządzenia

wójta podlegają kontroli organów nadzoru. Okoliczność więc, że zarządzenie ma charakter aktu wewnętrznego, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie odbiera organom nadzoru prawa do orzekania o nieważności takiego aktu (patrz. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 417/07, publ. LEX nr 494380; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I OSK 69/05, publ. LEX nr 186661; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 500/08, publ. LEX nr 490094). Ponadto Sąd zgadza się ze stanowiskiem organu nadzoru, że przepisu art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mówiący że kierownikiem urzędu jest wójt, nie mógł stanowić podstawy prawnej podjęcia spornego zarządzenia. Pomimo bowiem, że przepis ten stanowi normę kompetencyjną dla wójta do pełnienia funkcji pracodawcy w stosunku do zatrudnionych w urzędzie pracowników i, że w związku z tym wójt jako pracodawca jest uprawniony do określania w drodze zarządzenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu oraz do samodzielnego regulowania zakresu obowiązków i powinności pracowników w ramach ich stosunków pracy, nie ma on uprawnienia do podejmowania działań i wydawania aktów, w ramach tej normy kompetencyjnej, które naruszałyby inne przepisy prawne rangi ustawowej. Każdy bowiem przepis prawny zajmuje określone miejsce w akcie normatywnym, a z kolei ten akt jest składnikiem określonej gałęzi prawa, w związku z czym nie można interpretować przepisów prawa w sposób prowadzący do ich sprzeczności z innymi przepisami prawnymi. Racje systemowe wykładni prawa nakazują rozumieć każdy przepis, biorąc pod uwagę inny przepis. W konsekwencji należy wskazać, iż dokonana w skardze interpretacja art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym była błędna i sprzeczna z dyrektywami wykładni systemowej, gdyż doprowadziła do rezultatu w postaci sprzeczności interpretowanego przepisu z innym przepisem prawnym tj. z art. 11 ust. 1 i 3 prawa prasowego. Zdaniem Sądu chybiony jest również zarzut skargi nie wskazania przez organ nadzoru, poza art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, konkretnego przepisu prawa materialnego, który został przez organ gminy naruszony, albowiem organ nadzoru w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego jednoznacznie wskazał, iż w sprawie miało miejsce istotne naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 11 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co też przekonywująco organ uzasadnił.

Orzeczenie jest prawomocne.

3.9. Założenie gimnazjum oraz nadanie statutu

Na gruncie sprawy II SA/Bd 649/11 Sąd oddalając skargę postawił tezę, że **przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty kreuje samodzielną kompetencję powiatu do zakładania i prowadzenia szkoły i placówki, których prowadzenie i zakładanie nie należy do ich zadań własnych. Warunkiem jest zawarcie porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla którego prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym.**

W przedmiotowej sprawie Rada Powiatu na podstawie art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 5 ust. 2 pkt 1, ust. 3, ust. 5b, art. 5c pkt 1, art. 9 ust. 1 pkt 2, art. 58 ust. 1, 2a i 6, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) oraz art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) podjęła uchwałę dotyczącą założenia trzyletniego gimnazjum dwujęzycznego.

Strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały zarzucając rażące naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię, a w szczególności art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) na skutek:

1. przyjęcia, iż stanowi on przepis szczególny w stosunku do przepisów ustrojowych zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), a w szczególności do art. 8 ust. 2a tejże ustawy oraz przepisów ustrojowych zawartych w ustawie z dnia 5 czerwca 1988r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a w szczególności art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 tejże ustawy,
2. pominięcia w sprawie przepisów: art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 1, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), co doprowadziło do założenia przez Powiat gimnazjum dwujęzycznego oraz nadania mu statutu, pomimo nie zawarcia porozumienia z Miastem w tym zakresie.

W pierwszej kolejności Sąd zbadał czy zostały zachowane warunki formalne do wniesienia skargi. Wskazał, że wniesienie skargi na uchwałę organu powiatu, podobnie jak

i na uchwałę organu gminy, nie jest ograniczone terminem. Natomiast skutki zaskarżenia uzależnione są od terminu wniesienia skargi. Zgodnie z art. 82 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego. W sytuacji upływu terminu i istnienia przesłanek nieważności sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem.

Jak wyjaśniono w uchwale NSA z 2 kwietnia 2007 sygn. OPS 2/07 w normalnym toku czynności podejmowanych przez skarżącego w celu wniesienia skargi do sądu na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, po wniesieniu wezwania do usunięcia naruszenia, skarżący otrzymuje odpowiedź na wezwanie, a następnie, jeżeli w ocenie skarżącego wezwanie nie było skuteczne, wnosi skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie. Jeżeli natomiast organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, skarżący powinien wnieść skargę w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia. Oznacza to, że w przypadku doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie, przed upływem 60 dni od dnia wniesienia wezwania, zaczyna biec termin 30 dni do wniesienia skargi obliczany od dnia doręczenia odpowiedzi organu, jeżeli skarżący nie wniósł już skargi.

W dniu 31 marca 2011 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwałach Rady Powiatu. Postanowiono wezwać Radę Powiatu do usunięcia naruszeń prawa wynikających z dwóch uchwał Powiatu, m.in. uchwały w sprawie założenia gimnazjum oraz nadania statutu.

W dniu 28 kwietnia 2011 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę nieuwzględniającą wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Od daty podjęcia uchwały biegł 30 dniowy termin do wniesienia skargi. Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 12 maja 2011 r. postanowiono wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na zaskarżoną uchwałę. Wniesiona skarga nosi datę 17 maja 2011 r. należy zatem uznać, że skarga została wniesiona w terminie.

Uchwałą z dnia 16 czerwca 2011 r. udzielono pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Powiatu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy radcom prawnym.

4. Sąd nie podzielił wniosku Rady Powiatu zawartego w odpowiedzi na skargę o odrzuceniu skargi w całości. W ocenie Rady Powiatu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie określa żądania w zakresie usunięcia naruszeń, przez co przedmiot zaskarżenia nie

pokrywa się z przedmiotem wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Rada Miejska nie wskazała, w jaki sposób Rada Powiatu ma usunąć wskazane naruszenia.

Wniesienie skargi na uchwałę rady gminy, powiatu czy województwa musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Przepisy ustaw samorządowych nie określają, co ma być treścią tego wezwania. Stąd należy odnieść się do istoty tej czynności i wskazać, że w treści tego wezwania musi być zawarte żądanie usunięcia naruszenia prawa, inaczej mówiąc, musi być wyrażone niezadowolenie uprawnionego podmiotu z treści wydanego. Nie ma wymogu wskazania, w jakiej formie ma to nastąpić. Organy działają w formach im właściwych, w zależności od przedmiotu sprawy. Art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym mówi o uchwałach rady i zarządu powiatu. Niekiedy ustawa wyraźnie wymienia formę działania, np. przy ustanawianiu aktów prawa miejscowego powiatu (art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu). Uchwała Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wezwania do usunięcia naruszeń prawa w uchwałach Rady Powiatu jest czynnością podjętą we właściwej formie. W uchwale tej wskazano także jakie konkretnie przepisy zostały naruszone. Przedmiot zaskarżenia został określony precyzyjnie – jest to konkretna uchwała o oznaczonym numerze, przedmiocie i z konkretnej daty. Dlatego nie jest trafne stwierdzenie Zarządu Powiatu, że skarga została wniesiona bez wyczerpania trybu wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Sąd podziela pogląd Miasta, że wezwanie zawierało określenie żądania w zakresie usunięcia naruszeń prawa.

5. Rozważania na temat interpretacji ustawy o systemie oświaty należy poprzedzić krótkim omówieniem istoty samorządu. Jak to podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2007 r.) sygn. K 35/05 system informacji prawnej Lex nr 257771) *zasada samodzielności samorządu jest zasadą konstytucyjnie chronioną. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi: "Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Gwarancje zasady samodzielności stanowi art. 165 ust. 2, który brzmi: "Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej". Znajduje ona też potwierdzenie w art. 4 ust. 2 EKSL stanowiącym: "Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy", w związku z czym nie wymaga on odrębnej analizy.*

Trybunał Konstytucyjny w swej linii orzeczniczej wskazuje jednak, że zasada samodzielności samorządu nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK: z 4 maja 1998 r.,

sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31 oraz z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, s. 42). Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. To znaczy, że samodzielność ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw. Według orzecznictwa Trybunału swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego.

Treść konstytucyjnej zasady samodzielności gminy Trybunał rozpatrywał w szczególności w orzeczeniu z 23 października 1996 r. (sygn. K 1/96, Lex nr 28498).

Zgodnie z art. 164 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483) podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Należy zgodzić się ze skarżącą, że Konstytucja wprowadza domniemanie właściwości gminy w wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego. Powtarza to ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Każda z jednostek samorządu terytorialnego korzysta z ochrony prawnej i posiada osobowość prawną. Są one zobowiązane do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowują własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów. (orzeczenie TK z 4 października 1995 r. sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995 s. 58).

Powiat w równym stopniu jest samodzielny jak i gmina. Każda z tych jednostek samodzielnie wykonuje powierzone jej zadania i reprezentuje własne interesy. Są podmiotami praw i obowiązków. Mogą posiadać własny majątek i samodzielnie zarządzać nim. Samorządy wykonują zadania publiczne w ramach ustaw. Samodzielność powiatu, podobnie jak i gminy, wyraża się także w tym, że nadzór nad nimi sprawowany jest w formach

określonych prawem i tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem. Kryterium prawnym posługuje się także sąd administracyjny. Gmina i powiat to równe podmioty.

6. W dalszej kolejności należy zbadać uregulowania ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. zwana dalej ustawą). Zgodnie z art. 2 ustawy, system oświaty obejmuje m.in. szkoły, których ustawa wymienia 4 typy: podstawowe, gimnazja, ponadgimnazjalne i artystyczne. Z punktu widzenia organizacyjnego szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną i może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną i osobę fizyczną. Przepisy ustawy regulują zakładanie i prowadzenie jakiego rodzaju szkół należy do zadań własnych gmin, powiatu i województwa. Przepis art. 5 ust. 5 ustawy wymienia szkoły, których zakładanie i prowadzenie należy do zadań własnych gmin. Wymienia m.in. szkoły podstawowe i gimnazja. Następnie przepis art. 5 ust. 5a wymienia szkoły, których zakładanie i prowadzenie należy do zadań własnych powiatu. Ust. 5b art. 5 ustawy wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Ustawa nie wskazuje, co ma być treścią tego porozumienia. Przez pojęcie „porozumienie” należy rozumieć „zgodę na coś”, „wzajemne zrozumienie”, „umowa, układ”, a „porozumieć się” oznacza „nawiązać z kimś kontakt”, „dojść z kimś do zgody w jakiejś sprawie lub uzgodnić coś” (komputerowy słownik języka polskiego). Ustawodawca nie ustanowił jakiejś specjalnej procedury dotyczącej porozumienia. Należy przyjąć, że treścią porozumienia jest założenie i prowadzenie szkoły. Tak też to przyjęto w przedstawionych porozumieniach z gminami Inowrocław, Rojewo, Jakość, Gniewkowo, Dąbrowa Biskupia i Złotniki Kujawskie. Spełniony został zatem wymóg art. 5 ust. 5b. W ocenie Sądu z żądnego przepisu nie wynika, aby warunkiem założenia szkoły było porozumienie z miastem, na terenie którego szkoła ma mieć siedzibę. Gdyby był taki wymóg, podobnie jak i wymóg nie porozumienia, a zgody w art. 5 ust. 5b ustawy, to niewątpliwie ustawodawca taki wymóg zawarłby.

Przepis ten posługuje się terminem: „jednostka samorządu terytorialnego” co mieści w sobie każdy rodzaj jednostki samorządu terytorialnego. Systematyka tego przepisu (umieszczenie go tuż po przepisie o zadaniach powiatu) wskazuje, że chodzi tutaj głównie o prowadzenie szkół, które nie należą do zadań własnych powiatu.

Przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty kreuje samodzielną kompetencję powiatu do zakładania i prowadzenia szkoły i placówki, których prowadzenie i zakładanie nie należy do ich zadań własnych. Warunkiem jest zawarcie porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla którego prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym.

Przy takim rozumieniu art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty, założenie i prowadzenie szkoły – gimnazjum dwujęzycznego - nie oznacza przejęcia kompetencji gmin. Do kompetencji gmin w dalszym ciągu należy prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów. Jeżeli przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość prowadzenia gimnazjum przez inną jednostkę samorządu terytorialnego, to nie oznacza to, że samodzielność gmin została ograniczona. Nie doszło tym samym do naruszenia art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zresztą samodzielność gmin nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Ochrona tych wartości nie może wykluczyć lub znosić w istotny sposób prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie (wyrok TK z 4.5.1998 r. sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31, wyrok z 9 kwietnia 2002 sygn. K 21/01, OTK ZU n 2/A/2002, poz. 17, s.42).

Wykładnia językowa i systemowa jednoznacznie wskazują, że wolą ustawodawcy było również przyznanie praw do zakładania i prowadzenia innych szkół niż zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Jest to uprawnienie samodzielne, równoległe do zadań własnych gmin i nie można tego rozpatrywać w płaszczyźnie przekazania zadań. Przekazanie zadań może nastąpić na mocy ustawy albo porozumień. Sąd podziela pogląd Ministerstwa Edukacji Narodowej zawarty w piśmie z dnia 14 września 2009 r. (DKOW-WOKW-ZP-5015-2/10), że odmienny pogląd prowadziłby do wniosku, że regulacja zawarta w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty jest całkowicie zbędna, skoro sprawa zawierania porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego została już uregulowana w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych.

Mamy tutaj do czynienia z kreowaniem prawa powiatu do utworzenia i prowadzenia szkoły należącej do zadań własnych gminy. W tym trybie nie następuje przekazanie zadania własnego jednej jednostki na rzecz drugiej, lecz wyłącznie poszerzenie zakresu działania jednej jednostki przez założenie i prowadzenie konkretnej placówki. W dalszym ciągu gmina nie może się wyżyć prowadzenia gimnazjum jako zadania własnego (wyrok WSA w Gliwicach z 23 marca 2009 r. sygn. IV S.A./GL 694/08, dostępne w bazie orzeczeń NSA). Nikt także nie pozbawił gminy prawa zakładania i prowadzenia gimnazjum.

Prowadzi to do wniosku, że powiat może zakładać i prowadzić gimnazjum, pod warunkiem zawarcia porozumień. Takie porozumienia zostały zawarte z 7 gminami powiatu inowrocławskiego. Porozumienia takiego nie zawarła natomiast Miasto. Nie zawarcie porozumienia jest wyrazem woli i przejawem samodzielności gminy (miasta). Miasto swobodnie dysponuje swoim władztwem i wolną wolą, ale nie można tego odczytać w ten sposób, że odmowa wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia może jednocześnie paraliżować działania innego samodzielnego podmiotu, który działa na podstawie przepisów prawa. Nie zawarcie porozumienia oznacza, że Miasto nie ingeruje w założenie gimnazjum dwujęzycznego przez powiat. Gmina i powiaty działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i samodzielnie decydują o sposobie wykonania zadań publicznych.

Uwzględniając fakt, że przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty stanowi samodzielną i wyłączną podstawę przejęcia przez powiat od gmin zadania polegającego na prowadzeniu gimnazjum dwujęzycznego i przy uwzględnieniu faktu zawarcia porozumień z 7 gminami powiatu inowrocławskiego należy ocenić, że zaskarżona uchwała prawa nie narusza.

Art. 5 ust. 5b nie jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustrojowych zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Nie mamy do czynienia z ograniczeniem zadań własnych gminy. Gmina nie wyzbywa się swoich zadań. Nie mamy także do czynienia z sytuacją, gdy inna gmina decyduje o powstaniu szkoły w innej gminie. Jak to już wskazano, art. 5 ust. 5b kreuje samodzielne uprawnienia powiatu do założenia szkoły.

Sąd nie podziela poglądu, że porozumienie musi być zawarte tylko z gminą, na terenie której miałyby powstać i być prowadzone gimnazjum. Wniosek taki nie wynika z treści art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty. Położenie siedziby gimnazjum nie ma w tej sytuacji większego znaczenia, ważne, aby położone było na terenie powiatu. Jest to wyłącznie kwestia techniczna.

Należy podnieść, że szkoła podstawowa i gimnazjum może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej (art. 8 ustawy o systemie oświaty). Osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. (art. 82 ustawy). Powiat, który chce założyć szkołę, nie może być w sytuacji gorszej niż osoby prawne i fizyczne.

7. W dalszym porządku uzasadnienia należy omówić legitymację skargową skarżącego i ocenić, czy jego interes prawny został naruszony.

Według art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Ustawodawca wskazuje tutaj na naruszenie „interesu prawnego lub uprawnienia”. Musi zatem istnieć związek przyczynowy między treścią uchwały a naruszonym interesem prawnym lub uprawnieniem. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem w dacie wnoszenia skargi (wyrok WSA z 27.10.2008 sygn. II S.A./Kr 854/08 i podane tam orzecznictwo, opublikowany w centralnej bazie orzeczeń dostępnej w Internecie). Na tle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. SK 76/06 stwierdził, że art. 101 ust. 1 ustawy, ściśle związany z przyjętą powszechnie przez sądy wykładnią, zgodnie z którą prawo do zaskarżania uchwał i zarządzeń podjętych przez organ gminy ma każdy, kto wykaże się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Ustalając zakres pojęcia interesu prawnego, jak i uprawnienia, w orzecznictwie sądowym podnosi się, że interes prawny lub uprawnienie to interes własny, osobisty, indywidualny skarżącego. Podstawą do ustalenia interesu prawnego lub uprawnienia mogą być tylko przepisy prawa. Art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym mówi o naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia. Należy wskazać konkretny przepis prawa materialnego, który wpływa negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Należy podzielić pogląd Rady Powiatu, że strona skarżąca tego interesu nie wykazała. W cytowanym wyżej wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. SK 76/06 (Lex nr 435785) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że umożliwia zaskarżenie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Nie można uznać za interes prawny faktu, że Miasto w roku szkolnym 2011/2012 otwiera własną dwujęzyczną klasę w Gimnazjum. Jest to interes faktyczny, a nie prawny. Należy nadmienić, że w gimnazjum dwujęzycznym nie ustala się obwodów (art. 58 ust. 2) co oznacza, że interesu prawnego nie można wyprowadzić z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie

oświaty, który mówi o uprawnieniach rady gminy do określenia granic obwodów wszystkich publicznych gimnazjów.

8. Przyjęcie, że skarżąca nie posiada interesu prawnego w zaskarżaniu uchwały skutkuje oddaleniem skargi i w zasadzie czyniłoby zbędne rozważania merytoryczne. Ze względu na wagę sprawy i liczne kontrowersje wyrażające się w rozbieżnych opiniach różnych organów Sąd uznał jednak za konieczne zajęcie stanowiska i dokonanie wykładni art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty.

Orzeczenie nieprawomocne.

ROZDZIAŁ III

POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE I UPROSZCZONE

W 2011 roku nie odbyło się ani jedno posiedzenie mediacyjne.

Postępowanie uproszczone miało miejsce w 10 sprawach ze skarg na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W 4 sprawach Sąd uwzględnił skargę, natomiast 6 spraw zostało zakończonych wyrokiem oddalającym skargę.

ROZDZIAŁ IV

PRAWO POMOCY

W 2011 roku w WSA w Bydgoszczy zarejestrowano łącznie 834 wnioski o przyznanie prawa pomocy, z czego w 376 sprawach zawarto wnioski o przyznanie prawa pomocy w postaci zwolnienia od kosztów sądowych, w 40 o ustanowienie pełnomocnika procesowego, a w 418 o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego. Wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie w całości w 379 sprawach (45,44 % załatwień praw pomocy). Sąd uwzględnił prośbę skarżących przyznając prawo pomocy częściowo w 81 przypadkach, natomiast w 275 sprawach wydano postanowienia o odmowie przyznania prawa pomocy (34,16 % postanowień w przedmiocie prawa pomocy).

Lp.	Wniosek o przyznanie prawa pomocy w postaci:	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O						
			Łącznie /suma rubryk 4 - 8/	Przyznano prawo pomocy co do całości wniosku	Przyznano prawo pomocy co do części wniosku	Odmówiono przyznania prawa pomocy	Pozostawiono bez rozpoznania	W inny sposób	
	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	zwolnienia od kosztów	pierwotnie zarejestrowany	376	367	186	13	132	34	2
		po uchyleniu przez NSA i przekazaniu do ponownego rozpoznania							
		po uchyleniu w trybie art.195 § 2 p.p.s.a.							
2	ustanowienia pełnomocnika procesowego	pierwotnie zarejestrowany	40	38	25		11	2	
		po uchyleniu przez NSA i przekazaniu do ponownego rozpoznania							
		po uchyleniu w trybie art.195 § 2 p.p.s.a.							
3	zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika procesowego	pierwotnie zarejestrowany	418	400	168	68	132	32	
		po uchyleniu przez NSA i przekazaniu do ponownego rozpoznania	1	1					
		po uchyleniu w trybie art.195 § 2 p.p.s.a.							

ROZDZIAŁ V POZAORZECZNICZA DZIAŁANOŚĆ SĄDU

1. Narady

W ubiegłym roku przeprowadzano cotygodniowe narady wydziałowe, jak również narady wszystkich Sędziów WSA w Bydgoszczy, podczas których omawiano problematykę orzecznictwą oraz poruszano bieżące sprawy organizacyjne tut. Sądu. Wnioski zawarte w protokołach z narad przekazywane były do Biura Orzecznictwa NSA.

Podczas narad poruszane były między innymi następujące zagadnienia:

- Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w nawiązaniu do nadesłanego przez Zastępcę Dyrektora Biura Orzecznictwa, Sędziego NSA Marię Wiśniewską, opracowania dotyczącego przedmiotowego problemu z 10 maja 2011 r.

W trakcie dyskusji sędziowie wskazali na zasadność takiej oto konkluzji, że zastosowanie przepisu art. 73 rozporządzenia Rady nr 1408/71, w praktyce oznacza, że osoba uprawniona może otrzymać świadczenia rodzinne z dwóch różnych instytucji: właściwej ze względu na państwo członkowskie miejsca zatrudnienia lub prowadzenia działalności zarobkowej na własny rachunek oraz - w wysokości uzupełniającej, określonej przepisami prawa zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. Jeżeli zatem świadczenie, które strona mogłaby uzyskać w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny w państwie członkowskim miejsca zamieszkania jest wyższe to wtedy należy się jej wyrównanie od właściwej instytucji państwa zamieszkania.

Zwrócono też uwagę, na okoliczność, że zastosowanie w/w rozporządzeń w żadnym razie nie może prowadzić do wywołania skutków negatywnych, w postaci pozbawienia pracownika migrującego lub członków jego rodziny prawa do świadczeń albo obniżenia świadczeń przysługujących im na mocy wyłącznie ustawodawstwa krajowego.

- Opodatkowanie dochodu osoby fizycznej podlegającej nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu z tytułu umorzenia udziałów bądź likwidacji spółki kapitałowej z siedzibą w Luksemburgu w nawiązaniu do opinii prawnej nadesłanej przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przy piśmie z dnia 12 maja 2011r. nr BO/Eu -071-11/11.

Podkreślono konieczność analizowania w pierwszej kolejności osiągniętego dochodu pod kątem zakwalifikowania go jako „dywidendy” stosownie do art. 10 ust. 3 Konwencji. Podnoszono, że po wyeliminowaniu możliwości prawnej

zakwalifikowania dochodu do tej kategorii (do art. 10 ust. 3 Konwencji), należy badać możliwość zaliczenia tego dochodu jako „zysku ze sprzedaży majątku”, o którym mowa w art. 13 bądź jako „odsetek” uregulowanych w art. 11 Konwencji (prawa z akcji uprzywilejowanych). Zdaniem sędziów, dopiero w przypadku braku możliwości dokonania kwalifikacji według powyższych wskazań, zastosowanie będzie miała regulacja z art. 22 Konwencji, a w konsekwencji przepisy prawa polskiego.

W dyskusji zaznaczono, że istotne jest także dokonywanie odrębnie kwalifikacji dochodu z umorzenia udziałów od dochodu z likwidacji spółki kapitałowej.

- Omówienie problemu poruszonego w piśmie Biura Orzecznictwa z dnia 8 sierpnia 2011r. w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) dotyczących lokalizowania obiektów handlowych o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 tej ustawy, a w szczególności wypracowanie wspólnego stanowiska w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia, czy istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszarów lokalizacji tych obiektów.
- Rozbieżności w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w sprawach dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół.
- Omówienie problemu poruszonego w opracowaniu Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2011 r. na temat „Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego”.

Ponadto na naradzie która odbyła się w dniu 19 grudnia 2011r. Sędziowie Wydziału I dokonali szczegółowej analizy opracowania Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie podatku akcyzowego oraz opłaty paliwowej i ustosunkowali się do problemów zawartych w przedmiotowym dokumencie.

2. Wydział Informacji Sądowej

W 2011 r. Wydział Informacji Sądowej WSA w Bydgoszczy odnotował wpływ 15 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w tym jeden wniosek dotyczył udostępnienia orzeczenia tut. Sądu. Przytoczone dane wskazują, iż co prawda wpływ wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2011 r. był prawie dwukrotnie wyższy niż w 2010 r. (8 wniosków) nie mniej stwierdzić należy, że wpływ w tym zakresie spraw jest niewielki, co zapewne należy wiązać z upowszechnieniem wiedzy o utworzeniu Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W opisywanym okresie odnotowano również nieznaczny wzrost wpływu pism rozpatrywanych i załatwianych w trybie działu VIII Kpa w stosunku do lat wcześniejszych (w 2009 roku 32 pisma, w 2010 roku 27 pism).

W związku z zawartymi wnioskami procesowymi - 8 pism, treścią wskazującą na cechy środka odwoławczego - 1 pismo oraz skargą na bezczynność organu – 1 pismo przekazano do załatwienia wydziałom orzeczniczym. Ponadto 1 pismo ze względu na właściwość przesłano do załatwienia innemu organowi.

W trzech sprawach strony wniosły o przyspieszenie terminu rozprawy, natomiast w jednej sprawie skarżący wniósł o przyspieszenie terminu zwrotu akt do organu.

Wnioskodawcy kierując pisma do Prezesa WSA w Bydgoszczy wskazywali między innymi na uchybienia w zakresie procedury sądownoadministracyjnej, bądź kierowali prośby o zmianę wadliwych zdaniem stron, rozstrzygnięć Sądu. Jednakże w żadnej ze spraw nie potwierdziły się formułowane w ramach skarg i wniosków zarzuty dotyczące działalności sądownictwa administracyjnego.

Wszystkie sprawy rozpatrywane w trybie działu VIII Kpa załatwiane były niezwłocznie.

Ruch spraw z zakresu petycji, skarg i wniosków w 2011 r. ilustruje tabela zamieszczona poniżej.

		Rodzaj spraw			
		ogółem wszystkie sprawy w wydziale	sprawy załatwiane bezpośrednio w wydziale		sprawy przekazane przez wydział do załatwienia według właściwości
			sprawy dotyczące działalności sądów administracyjnych	sprawy dotyczące działalności innych podmiotów	
pozostało do załatwienia spraw z 2010 r.		0	0	0	0
wpływ w 2011 r.	pisma pierwotne (zarejestrowane pod nowym numerem, ilość zgodna z ilością spraw w spisie)	25	13	3	9
	pisma ponowne (dołączane do sprawy z nadanym już numerem, przy piśmie pierwotnym)	10	6	0	4
	razem pism do załatwienia w 2011 r.	35	19	3	13
ilość spraw do załatwienia w 2011 r. (pozostałość + pisma pierwotne)		25	13	3	9
załatwiono spraw w 2011 r.		25	13	3	9
pozostało do załatwienia spraw w 2012 r.		0	0	0	0

ROZDZIAŁ VI DANE TELEADRESOWE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz
tel. centrala: 0-52 3762419

Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

Sędzia NSA Zdzisław Pietrasik
e-mail: Prezes@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Sekretariat Prezesa:

Julita Petr
tel.: 0-52 3762414
fax.: 0-52 3762462
e-mail: sekretariat@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Dyrektor Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

Krystyna Peplowska
tel.: 0-52 3762411
fax: 0-52 3762452
e-mail: administracja@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Audytór Wewnętrzny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

Urszula Riegel
tel.: 0-52 3762470
e-mail: audytor@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Wydział Informacji Sądowej

Przewodniczący Wydziału - Rzecznik Prasowy:

Sędzia WSA Teresa Liwacz
tel.: 0-52 3762403

Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej:

Miłosława Kubis-Greń
tel.: 0-52 3762421
fax: 0-52 3762464
e-mail: informacja@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Informacja o sprawach w toku

Informacja o właściwości sądu oraz wnioski dotyczące działalności sądu:

tel.: 0-52 3762406, 3762421

fax: 0-52 3762464

e-mail: informacja@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Biblioteka:

tel.: 0-52 3762414

fax: 0-52 3762462

e-mail: biblioteka@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Informatycy:

Przemysław Świerzyński

tel.: 0-52 3762420

Norbert Sikorski

tel.: 0-52 3762422

e-mail: informatyk@wsa.bydgoszcz.gov.pl

I Wydział Orzeczniczy

Przewodniczący Wydziału:

Prezes Sądu

Sędzia NSA Zdzisław Pietrasik

Zastępca Przewodniczącego Wydziału:

Sędzia WSA Izabela Najda-Ossowska

Kierownik Sekretariatu Wydziału I:

Beata Banachowicz

tel.: 0-52 3762418

fax: 0-52 3762445

e-mail: wydzial.pierwszy@wsa.bydgoszcz.gov.pl

II Wydział Orzeczniczy

Przewodniczący Wydziału:

Wiceprezes Sądu

Sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz

Zastępca Przewodniczącego Wydziału:

Sędzia WSA Elżbieta Piechowiak

Kierownik Sekretariatu Wydziału II:

Małgorzata Kraus

tel.: 0-52 3762417

fax: 0-52 3762473

e-mail: wydzial.drugi@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Oddział Spraw Ogólnych i Osobowych i Administracyjno - Gospodarczy

Kierownik Oddziału:

Elżbieta Obrębska

tel.: 0-52 3762408

fax: 0-52 3762425

e-mail: administracja@wsa.bydgoszcz.gov.pl

Archiwum:

Kierownik Archiwum

Karolina Bonczkowska

tel.: 0-52 3762490

Oddział Finansowo-Budżetowy

Główny Księgowy:

Beata Knorps

tel.: 0-52 3762415

fax: 0-52 3762509

e-mail: ksiegowosc@wsa.bydgoszcz.gov.pl

ROZDZIAŁ VII TABELE

1. Ruch spraw w WSA w Bydgoszczy w 2011 r.

Sprawy SA

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Pozostało na następny okres
			Łącznie	W tym		
				Na rozprawie	Na posiedzeniu niejawnym	
I Wydział	148	1109	990	685	305	267
II Wydział	286	1427	1439	959	480	274
Razem	434	2536	2429	1644	785	541

Sprawy SAB

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Pozostało na następny okres
			Łącznie	W tym		
				Na rozprawie	Na posiedzeniu niejawnym	
I Wydział	2	5	7	3	4	0
II Wydział	14	65	60	31	29	19
Razem	16	70	67	34	33	19

Sprawy SO

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono			Pozostało na następny okres
			Łącznie	W tym		
				Na rozprawie	Na posiedzeniu niejawnym	
I Wydział	0	3	3	0	3	0
II Wydział	5	25	28	0	28	2
Razem	5	28	31	0	31	2

Ogółem	455	2634	2527	1678	849	562
--------	-----	------	------	------	-----	-----

2. Wpływ skarg na akty i czynności według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2011

L. p.	Symbol sprawy	Rodzaje spraw	wpływ	% ogółu wpływu
1	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	150	5,91
2	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i Innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	98	3,86
3	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	75	2,96
4	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego. Imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	42	1,66
5	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	51	2,01
6	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	11	0,43
7	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	704	27,76
8	612	Sprawy geodezji i kartografii	8	0,32
9	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	70	2,76
10	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa	25	0,99
11	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	80	3,15
12	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	9	0,35
13	618	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	35	1,38
14	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	176	6,94
15	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	19	0,75
16	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	23	0,91

17	624	Powszechny obowiązek obrony kraju	3	0,12
18	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	13	0,51
19	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne I ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	177	6,98
20	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	2	0,08
21	632	Pomoc społeczna	275	10,84
22	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	44	1,74
23	634	Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	65	2,56
24	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka	2	0,08
25	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	1	0,04
26	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 - 637 oraz od 646 - 655	32	1,26
27	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	1	0,04
28	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	2	0,08
29	653	Środki publiczne nie objęte Innymi symbolami	228	8,99
30	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	114	4,5

3. Wpływ skarg na bezczynność organów administracji według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2011

L. p.	Symbol sprawy	Rodzaje spraw	wpływ	% ogółu wpływu
1	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	8	11,43
2	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	2	2,86
3	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	1	1,43
5	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	3	4,29
9	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	1	1,43
	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	2	2,86
10	618	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	3	4,29
11	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	4	5,71
12	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	2	2,86
	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	1	1,43
15	632	Pomoc społeczna	3	4,29
	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	1	1,43
16	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 - 637 oraz od 646 - 655	18	25,71
17	648	Sprawy i zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	20	28,57
18	652	Środki publiczne nie objęte innymi symbolami	1	1,43

4. Inne niż wykazane w dziale 1 i 2 sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w tym między innymi dla wpisywania wniosków o przyznanie prawa pomocy składanych przed wpływieniem skargi

L.p.	Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Z A Ł A T W I O N O						Pozostało na następny okres
				łącznie	Wyłączono sędziego	Oddalono wniosek o wyłączenie sędziego	Wymierzono grzywnę	Oddalono wniosek o wymierzenie grzywny	W inny sposób	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ogółem	5	28	31	2		7	5	6	2
	z wniosku o przyznanie prawa pomocy	1	11	11						1
	z wniosku o wymierzenie organowi grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.)	4	10	14			7	5	2	
	z wniosku o wyłączenie sędziego		2	2	2					
	inne		5	4					4	1

5. Terminowość załatwiania spraw

L.p.	Rodzaj sprawy	Od daty wpływu sprawy w danym lub poprzednim okresie sprawozdawczym do jej załatwienia upłynął okres							
		razem (3-9)	do 2 miesięcy	powyżej 2 miesięcy do 3 miesięcy	powyżej 3 miesięcy do 4 miesięcy	powyżej 4 miesięcy do 6 miesięcy	powyżej 6 miesięcy do 12 miesięcy	powyżej 12 miesięcy do 24 miesięcy	powyżej 24 miesięcy
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	SA	2429	1137	661	267	222	130	12	-
2	SAB	67	41	9	6	5	5	1	-

6. Wpływ skarg kasacyjnych

Lp.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
	1	2	3	4
1	SA	471	38	410
2	SAB	19	3	13
3	SO	4	-	4

7. Sprawy zawieszono

		Ilość spraw, w których postępowanie sądowe zawieszono	Ilość spraw zakreślonych na podstawie § 61 zarządzenia Nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r.
	1	2	3
1	SA	65	62
2	SAB	-	-
3	SO	-	-

8. Wpływ i sposób załatwienia skarg na akty i czynności poszczególnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ	Załatwiono wyrokiem		% udział skarg uwzględnionych	
			Ogółem	Uwzględniono	w ogóle skarg na akty i czynności danego organu załatwionych wyrokiem	w ogóle spraw załatwionych wyrokiem
1	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	65	39	9	23,08	0,28
2	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy	320	254	78	30,71	2,72
3	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu	196	124	32	25,81	3,38
4	Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku	155	109	42	38,53	2,72
5	terenowe organy administracji rządowej – woj. kujawsko - pomorskie	557	332	100	30,12	9,16
6	Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy	540	340	67	19,71	3,61
7	Minister Finansów	86	68	36	52,94	3,38
8	Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy	3	1	1	100	-
9	Dyrektor Izby Celnej w Toruniu	253	114	20	17,54	1,66
10	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	79	69	42	60,87	1,61
10	inne organy	193	83	45	54,22	3,05