



Część I

Pisma i orzeczenia związane z wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego

Rozdział 1

Pisma stron

1. Skarga na decyzję administracyjną (1)

Poznań, dnia 17.6.2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
ul. F. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Za pośrednictwem:
Wojewody Wielkopolskiego
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
Al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

Skarżąca: *Anna Nowak*
ul. Jesienna 6
61-245 Kórnik
PESEL: 00000000000

Numer sprawy przed organem: 97/19

Skarga na decyzję Wojewody Wielkopolskiego^a

Na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., zwanej dalej: PostAdmU) zaskarżam w całości decyzję Wojewody Wielkopolskiego z 10.6.2019 r., Nr 97/19, utrzymującą w mocy decyzję Starosty Poznańskiego z 27.5.2019 r., Nr 43/2019, w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejścia gruntu wydzielonego pod drogę publiczną na własność Gminy Kórnik^b.

Organowi administracji, który wydał zaskarżoną decyzję, zarzucam^c:

- naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 134 ust. 1, art. 150 ust. 1 i 2 oraz art. 151 ust. 1 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., zwanej dalej: GospNierU), polegające na ustaleniu wysokości odszkodowania z tytułu przejścia gruntu wydzielonego pod drogę publiczną na własność gminy Kórnik, pomimo że organ ten nie dysponował wystarczającymi informacjami do prawidłowego

określenia wartości rynkowej nieruchomości, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;

- naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na zebraniu, rozpatrzeniu oraz dokonaniu przez ten organ oceny materiału dowodowego wbrew regułom wynikającym z art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., zwanej dalej: KPA), w szczególności poprzez zaniechanie oceny zgodności z przepisami prawa opinii biegłego sporządzonej w formie operatu szacunkowego

i wnoszę:

- na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz lit. c PostAdmU o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji administracyjnej;
- na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz lit. c w zw. z art. 135 PostAdmU o uchylenie w całości poprzedzającej ją decyzji Starosty Poznańskiego z 27.2.2018 r., Nr 43/2018, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi;
- na podstawie art. 200 PostAdmU o zasądzenie od Wojewody Wielkopolskiego na moją rzecz zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Stan faktyczny

Decyzją z 9.11.2018 r., Nr 80/18, Burmistrz Miasta Kórnik zatwierdził projekt podziału mojej nieruchomości położonej w Kórniku, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka Nr 282, o powierzchni 0,0980 ha. W wyniku podziału tej nieruchomości, dokonanego na mój wniosek, wydzielono między innymi działkę gruntu Nr 282/5 o powierzchni 0,0218 ha, przeznaczoną pod drogi publiczne (drogi gminne) na mocy uchwały Rady Miasta Kórnik z 6.2.2017 r., Nr 18/146 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 GospNierU działka gruntu o Nr 282/5 przeszła na własność Miasta Kórnik z dniem, w którym decyzja o podziale ww. nieruchomości stała się ostateczna. W myśl art. 98 ust. 3 GospNierU za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem a właściwym organem. Pomimo dwukrotnych negocjacji w przedmiocie wysokości odszkodowania należącego mi od Miasta Kórnik – 10.12.2018 r., a następnie 9.1.2019 r. – porozumienie nie zostało zawarte. Zgodnie zatem z art. 98 ust. 3 GospNierU odszkodowanie należało ustalić według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Jak wskazuje art. 130 ust. 1 GospNierU, wysokość odszkodowania ustala się według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu wydania decyzji o podziale oraz jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu „ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości”.

Szczegółowe zasady określenia wartości nieruchomości dla ustalenia odszkodowania reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 21.9.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).

W przedmiotowej sprawie operat szacunkowy został sporządzony 25.4.2019 r. przez rzeczoznawcę majątkowego *Jana Markowskiego*. Na jego podstawie Starosta Poznański, decyzją

z 27.5.2018 r., ustalił przysługujące mi odszkodowanie w kwocie 5000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych), stanowiące należność za grunt wydzielony pod drogę gminną i przejęty na własność przez Miasto Kórnik.

Od powyższej decyzji złożyłam odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, zarzucając organowi I instancji naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, 77 oraz 80 KPA, polegające na braku podjęcia działań niezbędnych dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i wysokości należnego mi odszkodowania, na niedopełnieniu obowiązku oceny wiarygodności opinii sporządzonej przez biegłego, w tym pominięcie okoliczności przyjęcia przez rzeczoznawcę majątkowego niewłaściwego sposobu określenia wartości nieruchomości, a mianowicie – zastosowania w trakcie wyceny podejścia kosztowego zamiast podejścia porównawczego, uwzględniającego ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne.

Po rozpoznaniu odwołania Wojewoda Wielkopolski decyzją z 10.6.2019 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Poznańskiego. Organ odwoławczy nie podzielił podniesionego przeze mnie zarzutu wadliwości operatu szacunkowego i uznał, że odpowiada on wymogom zawartym w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Uzasadnienie zarzutów skargi

Odszkodowanie jest ściśle związane z utratą prawa własności i powinno stanowić sprawiedliwą rekompensatę za grunty przejęte pod drogi publiczne w wyniku podziału nieruchomości.

W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania najważniejszy dowód w sprawie stanowi operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Biegły, sporządzając opinię, związany jest zasadami wynikającymi z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz standardami zawodowymi (art. 175 ust. 1 GospNierU). Treść operatu zasadniczo przesądza o treści decyzji kształtującej wysokość odszkodowania przyznanego stronie. Stąd też, ze względu na swoją wagę, opinia biegłego musi zostać poddana wnikliwej ocenie przez organy administracyjne.

W myśl art. 7 KPA na organie administracji spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz podjęcia niezbędnych działań zmierzających do prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należnego za nią odszkodowania. Zgodnie natomiast z przepisami art. 77 § 1 i art. 80 KPA organ administracji jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, a następnie na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Zarówno Starosta Poznański, jak i Wojewoda Wielkopolski zobowiązani byli przy rozstrzygnięciu sprawy do dokonania oceny wiarygodności i wartości dowodowej operatu szacunkowego oraz zbadania, czy sporządzona wycena jest zgodna z przepisami prawa. Tylko opinia spełniająca warunki formalne i oparta na prawidłowych danych dotyczących szacowania nieruchomości mogła stanowić podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania.

W niniejszej sprawie organy obu instancji zaniechały przeprowadzenia samodzielnej oceny prawidłowości operatu szacunkowego i w konsekwencji błędnie przyjęły, że wycena sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego mogła stanowić podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania.

Biegły bezzasadnie zastosował podejście kosztowe do ustalenia wartości nieruchomości przejętej pod drogę publiczną, zamiast podejścia porównawczego, uwzględniającego ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi. Naruszona

została zatem dyspozycja § 36 ust. 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym, dopiero gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej nieruchomości, wartość tę określa się w podejściu kosztowym.

Rzeczoznawca, odstępując od stosowania podejścia porównawczego, wskazał na 8 stronie operatu szacunkowego, że „w okresie dwóch lat poprzedzających wycenę, na terenie miasta Kórnik zawarto około trzydziestu transakcji nieruchomościami gruntowymi przeznaczonymi pod drogi publiczne, jednakże były to umowy zawierane między osobami fizycznymi a Gminą Kórnik, z zatem transakcje te nie nosiły znamion transakcji wolnorynkowych”. Argument ten należy uznać za chybiony. Wymaga bowiem podkreślenia, że skoro prawodawca nie wyłączył możliwości porównywania cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne między osobami fizycznymi lub prawnymi a gminą lub Skarbem Państwa, to tym samym uznał, że tego rodzaju transakcje odpowiadają wymogom z art. 151 ust. 1 GospNierU. Stanowisko to dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 12.5.2010 r., II SA/Wr 97/10, Legalis; wyr. WSA w Bydgoszczy z 18.11.2010 r., II SA/Bd 1253/10, Legalis).

W ślad za orzecznictwem NSA należy także uznać za bezsporne, że zasadą przy określaniu wartości rynkowej gruntów – wynikającą z § 36 ust. 2 rozporządzenia – jest stosowanie podejścia porównawczego z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne. Wszelkie inne metody mogą mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy na rynku nie było transakcji gruntów przeznaczonych pod takie drogi. W rezultacie należy przyjąć, że zasady szacowania określone w § 36 ust. 2 rozporządzenia nie mogą być stosowane zamiennie, gdyż przepis ten jednoznacznie stanowi, jaka powinna być ich kolejność (zob. wyr. NSA z 9.2.2012 r., I OSK 309/11, Legalis oraz z 20.12.2011 r., I OSK 98/11, Legalis).

Ze zgrupowanego w sprawie materiału jednoznacznie wynika, że możliwe było dokonanie analizy rynku pod kątem występowania cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne. Tym samym rezygnacja z podejścia porównawczego i przyjęcie przez rzeczoznawcę podejścia kosztowego dla określenia wartości rynkowej szacowanej nieruchomości nie znajdują uzasadnienia.

W świetle powyższego należy uznać, że operat szacunkowy sporządzony na zlecenie Starosty Poznańskiego przez rzeczoznawcę majątkowego, stanowiący podstawowy środek dowodowy w sprawie, zawiera istotne uchybienia, nie spełnia bowiem wymogów określonych przepisami prawa, a w szczególności rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatów szacunkowych.

Starosta Poznański, wbrew obowiązkowi wynikającym z art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 KPA, nie sprawdził, czy wycena nieruchomości została przeprowadzona prawidłowo. Uchybienia tego dopuścił się także Wojewoda Wielkopolski, akceptując bez zastrzeżeń kwestionowane rozstrzygnięcie.

Zgodnie z art. 130 ust. 2 GospNierU operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego jest wyłączną podstawą ustalenia wartości nieruchomości, jednakże regulacja ta nie zwalnia organu administracji z obowiązku oceny operatu, jak każdego dowodu zgrupowanego w sprawie. W myśl art. 80 KPA organy administracji publicznej mają prawo swobodnej oceny dowodów, jednakże uznanie opinii biegłego za podstawę ustaleń faktycznych bez uprzedniej weryfikacji tej opinii w oparciu o przesłanki wiedzy – a więc znajomości obowiązujących przepisów, doświadczenia życiowego i zasady logicznego rozumowania – stanowiło naruszenie art. 7 oraz 77 § 1 KPA, mające wpływ na wynik sprawy (por. wyr. NSA z 20.4.2011 r., I OSK 977/10, Legalis).

W konsekwencji opisanych uchybień proceduralnych organy obu instancji niewłaściwie zastosowały art. 134 ust. 1, art. 150 ust. 1 i 2 oraz art. 151 ust. 1 GospNierU, uznając przedwcześnie, że dysponują wystarczającą wiedzą na temat wartości rynkowej szacowanej nieruchomości, stanowiącej podstawę do ustalenia wysokości należnego mi odszkodowania.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że zaskarżona decyzja narusza cytowane w skardze przepisy, a sama skarga jest konieczna i uzasadniona.

Anna Nowak

(podpis)

Załączniki:

- ➔ odpis skargi;
- ➔ dowód uiszczenia wpisu w kwocie 200 zł^d.

Opracowano na podstawie wyr. WSA w Poznaniu z 6.3.2013 r., IV SA/Po 46/13, Legalis.

Uwagi i objaśnienia

^a **Podstawy prawne.** Podstawę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego stanowi art. 50 PostAdmU, który przewiduje, że uprawnionym do skorzystania z tego środka zaskarżenia jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Wniesienie skargi jest pierwszą czynnością legitymowanego podmiotu, która wyraża jego wolę poszukiwania ochrony praw przed sądem administracyjnym, tj. przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem.

Brak wykazania legitymacji skargowej prowadzi do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PostAdmU (zob. post. WSA w Warszawie z 9.3.2007 r., III SA/Wa 216/07, Legalis).

^b **Termin i sposób wniesienia.** W sprawach dotyczących skarg na decyzje zastosowanie ma art. 53 § 1 PostAdmU, przewidujący możliwość ich wniesienia w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi (art. 54 § 1 PostAdmU).

W myśl art. 52 § 1 PostAdmU skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia przepis ten nakazuje

rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

Należy zwrócić uwagę, że od dnia wejścia w życie ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935), wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, co do zasady, nie stanowi już czynności niezbędnej do osiągnięcia stanu „wyczerpania środków zaskarżenia”. W myśl obowiązującego art. 52 § 3 PostAdmU: „Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa”, wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy organem wydającym decyzję jest konsul.

Jeżeli jednak, na mocy nowego art. 54a § 1 PostAdmU, **przed przekazaniem sądowi skargi** jednej ze stron postępowania administracyjnego inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wówczas organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym niezwłocznie zawiadamia stronę wnoszącą skargę. Jeżeli natomiast już po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, organ niezwłocznie zawiadamia o tym sąd, a sąd niezwłocznie przekazuje skargę, wraz z aktami sprawy, temu organowi. „W art. 54a PostAdmU potwierdzono zatem pierwszeństwo drogi administracyjnej, gdyż w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez jedną ze stron skargę do sądu administracyjnego drugiej ze stron należy potraktować jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to, że w takiej sytuacji procesowej znajduje zastosowanie ogólna reguła, zgodnie z którą skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 PostAdmU)”, (tak post. NSA z 17.1.2019, II OSK 3597/18, Legalis).

W przedstawionym stanie faktycznym mamy do czynienia z jedną stroną postępowania administracyjnego, a zatem ewentualne nieskorzystanie przez skarżącą z przysługującego jej prawa odwołania od decyzji organu I instancji skutkowałoby odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PostAdmU (zob. post. NSA z 25.9.2007 r., II GSK 136/07, Legalis; post. WSA w Poznaniu z 29.3.2011 r., IV SA/Po 272/11, Legalis). Inaczej jest w sytuacji wielości stron postępowania administracyjnego, wówczas wymóg wyczerpania środków zaskarżenia, w rozumieniu art. 52 § 1 PostAdmU, jest spełniony nie tylko, gdy rozpoznany zostanie środek zaskarżenia wniesiony przez stronę skarżącą, lecz także wtedy, gdy odwołanie od decyzji złożyła inna strona niż wnosząca skargę do sądu (tak post. WSA w Warszawie z 14.4.2011 r., I SA/Wa 456/11, Legalis).

W myśl nowych zasad, skargę do sądu strona lub jej pełnomocnik może wnieść na jeden z dwóch dowolnie wybranych sposobów: w formie dokumentu elektronicznego albo w postaci papierowej. W razie wyboru pierwszej drogi, skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej organu,

którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, a organ ten przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (art. 54 § 1a i 2 PostAdmU). Tak samo organ postąpi w przypadku wniesienia skargi w tradycyjnej formie, tj. w postaci papierowej (art. 54 § 2 PostAdmU). Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu lub właściwego organu (art. 83 § 5 PostAdmU). Należy mieć na uwadze, że wniesienie skargi w formie elektronicznej rodzi doniosłe konsekwencje, powoduje mianowicie, że doręczanie wszelkich pism przez sąd będzie następowało za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Szczegółowe zasady doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej i rezygnacji z tej formy reguluje art. 74a PostAdmU, a reguły urzędowego poświadczenia odbioru takich pism zawiera art. 49a ustawy.

Opisane zasady są wyrazem dążenia ustawodawcy do informatyzacji postępowania sądowego, który w tym celu, w myśl art. 12b § 1 pkt 2 PostAdmU, zrównał drogę elektroniczną wnoszenia pism do urzędów i sądów administracyjnych z formą papierową. Przepis ten stanowi, że określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a ustawy.

Nowe reguły wnoszenia pism procesowych stanowią kolejny etap procesu zmian legislacyjnych w obszarze informatyzacji i cyfryzacji, zapoczątkowanych w 2005 r. ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, i kontynuowanych w ZmInformPodPublU14.

W celu zapewnienia informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego umożliwiającej kompleksowe zastosowanie nowych technologii zmiany w PostAdmU objąć miały w szczególności następujące zagadnienia:

- 1) pisma w postępowaniu (pisma strony), w tym elementy pisma i sposób jego złożenia (art. 46, 47, 54, 55),
- 2) doręczania pism przez sąd (art. 65, 67, 74a, 77),
- 3) obliczanie terminów (art. 83),
- 4) akta sprawy, w tym sposób ich prowadzenia (art. 12a), dostęp strony do akt sprawy (art. 12a § 2–2a), przekazywanie akt innemu podmiotowi (art. 54 § 2, 2a, 2b, przy czym należy zaznaczyć, że ostatnie dwa punkty nie znalazły się w ostatecznej treści znowelizowanej ustawy),
- 5) forma udzielenia pełnomocnictwa (art. 37a).

Zmianom uległ także art. 220 w § 1 PostAdmU poprzez wskazanie, iż sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona opłata, w tym nowa opłata przewidziana w art. 235a PostAdmU, tj. opłata kancelaryjna od wydruku pisma wniesionego w postaci elektronicznej. W takiej sytuacji prze-

wodniczący (z zastrzeżeniem § 2, 3 i 3a) wezwie wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. Wspomniany art. 235a PostAdmU wskazuje, iż opłatę kancelaryjną pobiera się również za wydruki pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego, sporządzanych w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism. Przepis ten został wprowadzony w celu uniknięcia zarzutu uprzywilejowania strony składającej pismo w postaci elektronicznej, w przeciwieństwie bowiem do pism składanych drogą elektroniczną, strona składająca pisma w postaci papierowej jest zobligowana do dołączenia odpisów tego pisma oraz załączników, a w przypadku niezłożenia odpisów przewodniczący wzywa stronę do uzupełnienia braku w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania.

Dla zmian obowiązujących od 30.5.2019 r. i dotyczących wprowadzenia elektronicznego zarządzania dokumentacją w postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano trzyletni okres dostosowujący, w trakcie którego sądy administracyjne miały za zadanie podjąć i przeprowadzić w całości działania mające na celu zaopatrzenie się w system elektronicznego zarządzania dokumentacją, jak również przeszkolenie kadry w zakresie korzystania z nowego narzędzia.

Dodatkowo wspomnieć należy o kolejnych zmianach w tym zakresie wprowadzonych ZmPostAdmU19. Akt ten, w art. 49b, przewiduje upoważnienie dla Prezesa NSA do określenia wzorów dokumentów elektronicznych, które będą mogły być wykorzystywane w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych.

^c **Sposób formułowania pisma. Elementy pisma.** Zgodnie z art. 57 PostAdmU skarga musi odpowiadać wymogom przewidzianym dla wszystkich pism w postępowaniu sądowym określonym w art. 46 PostAdmU, a ponadto zawierać następujące elementy dodatkowe:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Przepis ten nie wymaga wskazania konkretnych przepisów prawa, które zostały naruszone działaniem lub zaniechaniem organu. Wystarczy, że skarżący wskaże, na czym – jego zdaniem – polega naruszenie prawa lub interesu prawnego w konkretnym przypadku (tak NSA w wyr. z 9.2.2007 r., I OSK 528/06, Legalis).

Dodatkowy warunek skargi może wynikać z normy z art. 215 § 1 PostAdmU. Jest nim określenie wartości przedmiotu zaskarżenia, w sytuacji gdy od wartości tej zależy wysokość opłaty. W myśl art. 216 PostAdmU, jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, stanowi ona wartość przedmiotu zaskarżenia.

W oparciu o art. 47 § 1 PostAdmU, do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych.

Zgodnie z nowo dodanym § 3 omawianego przepisu, w przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się, a sąd sam doręczy dokumenty pozostałym stronom i uczestnikom w tym własnie formacie. Jedynie w celu przekazania pism podmiotom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd z urzędu sporządzi kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w tym przepisie. Dodatkowo, doręczając odpisy pism i załączników w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, sąd poinformuje stronę o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Wspomnieć także należy o obowiązku wprowadzonym wspomnianą już ZmPostAdmU19, związanym z podaniem w pierwszym piśmie procesowym numeru PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego (art. 46 § 2 PostAdmU).

Zarzuty. Zakres orzekania wojewódzkiego sądu administracyjnego w odniesieniu do skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU) oraz postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2 i 3 PostAdmU) wyznacza art. 145 § 1 PostAdmU. Treść tego przepisu stanowi dla autora skargi na decyzję (postanowienie) wskazówkę w zakresie formułowania podstaw zaskarżenia.

W przedstawionym stanie faktycznym skargę oparto na dwóch zarzutach: naruszeniu przez organ administracji prawa materialnego (art. 145 § 1 lit. a PostAdmU) oraz przepisów postępowania (art. 145 § 1 lit. c PostAdmU).

W ramach pierwszego zarzutu, uwzględnienie skargi wiąże się z ustaleniem naruszenia przez organ wydający zaskarżony akt przepisów prawa materialnego, które **miało wpływ** na wynik sprawy. Zarzut naruszenia prawa materialnego może dotyczyć nie tylko norm administracyjnego prawa materialnego, lecz także norm innych gałęzi prawa, jeżeli takowe stanowiły podstawę do wydania aktu administracyjnego [tak *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2016, s. 401 i n.]. Zarzut ten może polegać:

- 1) bądź na błędnej wykładni prawa, tj. błędnym przyjęciu przez organ, że dany przepis obowiązuje albo nie obowiązuje w danej sprawie, jak również błędnej interpretacji treści lub znaczenia przepisu;
- 2) bądź też na niewłaściwym zastosowaniu prawa, tj. błędnym zastosowaniu danego przepisu do ustalonego w sprawie stanu faktycznego – tzw. błąd subsumpcji (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 21.9.2006 r., IV SA/Po 198/05, Legalis).

Z kolei w ramach zarzutu naruszenia przepisów procedury administracyjnej – uwzględnienie skargi wiąże się z ustaleniem, że organ administracji publicznej uchybił przepisom postępowania, a ponadto zachodzi prawdopodobieństwo oddziaływania tych naruszeń prawa procesowego na wynik sprawy administracyjnej („naruszenie przepisów postępowania, jeżeli **mogło ono mieć istotny**

wpływ na wynik sprawy”) – por. wyr. NSA z 20.1.2010 r., II GSK 333/09, Legalis. Zasadniczo naruszenie przepisów postępowania może wynikać:

- 1) z niedopełnienia przez organ obowiązków, jakie nakładają na niego normy proceduralne,
- 2) z uniemożliwienia stronie postępowania skorzystania z jej procesowych uprawnień oraz
- 3) z błędnej wykładni poszczególnych przepisów regulacji proceduralnej stosowanej przez organ [tak *M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, w: R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis/el.].

Granice rozpoznania sprawy. Zgodnie z art. 134 § 1 PostAdmU sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (poza wyjątkiem określonym w art. 57a PostAdmU, dotyczącym skarg na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego). Oznacza to, że sąd bada w pełnym zakresie treść zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem, niezależnie od sformułowanych w skardze twierdzeń i zarzutów. Nie będąc związany granicami skargi, sąd zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę z urzędu (zasada oficjalności) wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań podniesionych w skardze. Zarzuty i wnioski powoływane przez stronę mają więc dla sądu walor niewiążącej informacji o wadliwości rozstrzygnięcia organu administracji publicznej (por. wyr. NSA z 27.10.2010 r., I OSK 73/10, Legalis). Wymaga jednak podkreślenia, że sąd rozstrzyga w granicach sprawy, w której wniesiono skargę, a zatem nie może uczynić przedmiotem rozpoznania innej sprawy administracyjnej niż ta, której skarga dotyczy. Skarżący może uczynić przedmiotem skargi określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części. Granice sprawy wyznacza zatem określony w skardze przedmiot zaskarżenia. Sąd nie może uczynić przedmiotem swego rozpoznania działania lub bezczynności organu administracji w zakresie, w jakim nie zostało ono zaskarżone, ponieważ w tym zakresie nie dochodzi do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego (tak NSA w wyr. z 5.3.2008 r., I OSK 1799/07, Legalis).

Nie należy zatem mylić pojęcia „granica skargi” z pojęciem „granica sprawy sądowno-administracyjnej”. Potwierdzeniem możliwości wyjścia poza granice skargi przez sąd administracyjny jest art. 135 PostAdmU, który pozwala sądowi na podjęcie odpowiednich środków w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Przesłanką zastosowania tego przepisu jest stwierdzenie naruszenia prawa materialnego lub procesowego nie tylko w zaskarżonym akcie lub czynności, lecz także w aktach lub czynnościach je poprzedzających, jeżeli tylko były one podjęte w granicach danej sprawy (zob. wyr. NSA z 2.3.2012 r., I GSK 297/11, Legalis). Wymaga jednak

podkreślenia, że omawiane uprawnienie dotyczy jedynie orzeczeń uwzględniających skargę (tak NSA w wyr. z 3.4.2012 r., II GSK 497/12, Legalis).

Analizowany przepis znalazł wyraz w treści wniosku sformułowanego w powyższej skardze. Co prawda, zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega jedynie decyzja ostateczna, jednakże nie ma przeszkód, by w treści skargi – w oparciu o dyspozycję art. 135 PostAdmU – wnosić także o uchylenie decyzji ją poprzedzającej (por. post. NSA z 18.3.2011 r., I OSK 392/11, Legalis).

^d **Koszty postępowania. Wpis.** Zgodnie z art. 230 i 231 PostAdmU od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się albo wpis stosunkowy (w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne), albo wpis stały (pozostałe sprawy). Wysokość wpisu szczegółowo regulują przepisy WpisZamR. Wpis jest elementem kosztów sądowych, a ściślej – opłaty sądowej, którą należy uiścić przy wniesieniu pisma do sądu. Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata. Wpis należy wpłacić gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy sądu (zob. art. 211, 212, 220 PostAdmU).

Należy podkreślić, że sprawami podlegającymi wpisowi stosunkowemu są w istocie sprawy, w których przedmiotem zaskarżenia są akty lub czynności określające należność pieniężną bądź stwierdzające jej istnienie. Tym samym nie wszystkie sprawy, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych, będą podlegały wpisowi stosunkowemu.

Na tym tle w orzecznictwie sądowym zarysowały się liczne wątpliwości co do rodzaju i wysokości wpisu w sprawach skarg na decyzje ustalające wysokość odszkodowania za nieruchomości wywłaszczane lub przejęte z mocy prawa.

Istotne rozstrzygnięcie w tym zakresie podjął NSA (7) w uchw. z 20.5.2010 r. (I OPS 14/09, Legalis) w przedmiocie rodzaju wpisu w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że gdy przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest decyzja rozstrzygająca o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania za przejętą nieruchomość, to sprawę sądownoadministracyjną stanowi kwestia wywłaszczenia nieruchomości, a odszkodowanie jest tylko jednym z elementów tej decyzji, niemającym w takiej sytuacji odrębnego bytu. Ewentualne zniweczenie rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu spowodowałoby jednocześnie zniweczenie rozstrzygnięcia co do odszkodowania zawartego w takiej decyzji. W takiej sprawie zasadniczym przedmiotem zaskarżonej decyzji jest pozbawienie prawa własności nieruchomości, a nie należność pieniężna, choćby nawet skarżący kwestionował tylko wysokość odszkodowania zawartą w tej decyzji.

W 2016 r. NSA ponownie rozstrzygnął zagadnienie prawne przedstawione przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące wątpliwości co do rodzaju należnego wpisu od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 GospNierU.

Przepis ten stanowi, że starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3 (odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi publiczne), art. 106 ust. 1 (odszkodowanie za działki wydzielone pod nowe drogi albo poszerzenie dróg istniejących) i art. 124–126 (odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, za udostępnienie nieruchomości w celu wykonania stosownych czynności i za czasowe zajęcie nieruchomości).

W uchw. NSA (7) z 3.10.2016 r. (I OPS 1/16, Legalis) Sąd zajął stanowisko, że: „odszkodowanie za wywłaszczoną własność nieruchomości stanowi jedną z form zadośćuczynienia za szkodę wynikającą z władczej i zgodnej z prawem działalności organów administracji. Wynika ze stosunku administracyjnego, który powstał w wyniku wywłaszczenia – jednostronnej, publicznoprawnej, władczej ingerencji państwa w prawa rzeczowe jednostki w interesie publicznym. Ingerencja ta powoduje bezpośrednio skutki cywilnoprawne. W sprawie, której przedmiotem jest wyłącznie odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, choć znajduje ona podstawę w stosunku publicznoprawnym, rozstrzyga się wyłącznie o uprawnieniu właściciela nieruchomości do żądania naprawienia szkody. Wywłaszczenie nie jest zatem przedmiotem takiej sprawy w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym, ale ustalenie odszkodowania. (...) Zasadniczym przedmiotem zaskarżonej decyzji w takiej sprawie nie jest pozbawienie prawa własności nieruchomości, ale należność pieniężna w przedstawionym wyżej rozumieniu przepisów art. 216 i 231 PostAdmU, skarżący może bowiem kwestionować tylko ustalenie wysokości odszkodowania zawarte w decyzji o odszkodowaniu. Decyzja ta kończy odrębne postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania, choć oczywiście dla jej wydania konieczne jest uprzednie wydanie decyzji, której skutkiem jest wywłaszczenie. Uznać zatem należy, że decyzja o ustaleniu odszkodowania ma odrębny byt, jest formalnie i materialnie odrębną sprawą od sprawy w przedmiocie wywłaszczenia i jako taka bezpośrednio wiąże się z ustalaniem świadczeniami pieniężnymi, określając jedynie należność pieniężną w postaci odszkodowania. Decyzja taka kreuje jedynie należność pieniężną w postaci odszkodowania. Z takiej decyzji można wprost wyprowadzić obowiązek uiszczenia określonej kwoty pieniężnej. Konkludując, trzeba stwierdzić, że skoro przedmiotem sprawy jest wyłącznie odszkodowanie, to wpisem od skargi należnym w takiej sprawie jest wpis stosunkowy określony w art. 231 PostAdmU w zw. z § 1 WpisZamR, zależny od wartości przedmiotu zaskarżenia. Odnosi się bowiem tylko do sumy pieniężnej, jaką jest kwota odszkodowania, nie zaś także do faktu wywłaszczenia nieruchomości”.

Stanowisko przyjęte przez NSA w 2016 r. nie stoi w sprzeczności ze stanowiskiem tego Sądu zajętym w cytowanej wyżej uchwale z 20.5.2010 r., gdyż rozstrzygnięcie to dotyczyło tylko tych decyzji, mocą których dokonano zarówno wywłaszczenia, jak i ustalono odszkodowanie, nie zawierało natomiast wyjaśnienia wątpliwości dotyczących pobierania wpisu sądowego od skargi na odrębną decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości.

W przyjętym stanie faktycznym wysokość wpisu (200 zł) ustalono w oparciu o § 1 ust. 1 WpisZamR („wpis stosunkowy zależy od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:

1) do 10 000 zł – 4% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł”).

Orzecznictwo

1. Uchw. NSA (7) z 3.10.2016 r., I OPS 1/16, Legalis

Wpis stosunkowy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości: od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydanej na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718).

Przyjęte przez Naczelnego Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie stanowisko o należnym wpisie stosunkowym od skargi określonej we wniosku o podjęcie uchwały nie stoi w sprzeczności ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęтым w uchw. z 20.5.2010 r., I OPS 14/09. Uchwała ta, jak już wyżej przedstawiono, dotyczyła wpisu od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania. Stanowisko dotyczące pobierania w takiej sprawie wpisu stałego oparte zostało w szczególności na argumentacji płynącej ze ścisłego związku odszkodowania z wywłaszczeniem objętych jednym postępowaniem. Taka argumentacja z oczywistych przyczyn nie mogła mieć wpływu na stanowisko przyjęte w niniejszej sprawie.

2. Uchw. NSA (7) z 20.5.2010 r., I OPS 14/09, Legalis; wyr. NSA z 25.10.2016 r., II OSK 117/15, Legalis

W sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.), także wówczas, gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania.

3. Wyr. NSA z 10.7.2018 r., I OSK 2093/16, Legalis

Zgodnie z art. 135 PostAdmU sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla skutecznego jej załatwienia. (...) naruszenie art. 135 PostAdmU nie może być przedmiotem skutecznego zarzutu skargi kasacyjnej, ponieważ przytoczony przepis uprawnia jedynie sąd administracyjny do zastosowania wymienionych w nim środków, a nie skarżącego, którego skarga jest skierowana na ściśle określony akt lub czynność organu administracji publicznej. Wniesienie tej skargi jest więc ograniczone co do przedmiotu, a ponadto obwarowane innymi wymaganiami odnoszącymi się do danego aktu lub czynności (wyczerpanie środków zaskarżenia, dochowanie terminu). Przyjęcie innego punktu widzenia podważałoby założenia sądowej kontroli administracji, stwarzając możliwość kwestionowania w każdym czasie, przy braku jakichkolwiek ograniczeń i rygorów, wszelkich działań organów administracji – tak m.in. wyrok

NSA z 19.10.2006 r., II FSK 1003/06 i wyrok NSA z 28.5.2008 r., II FSK 1424/07. Ponadto zarzut ten nie mógł być uwzględniony już z samego założenia, ponieważ analizowany artykuł dotyczy jedynie orzeczeń uwzględniających skargę. Oznacza to, że ocena prawna zawarta w wyroku oddalającym skargę odnosi się jedynie do zaskarżonego aktu oraz aktu bezpośrednio go poprzedzającego oraz postępowań, w których te akty zapadły. Stanowisko to nie budzi wątpliwości w orzecznictwie NSA – por. np. wyrok NSA z 28.7.2004 r., OSK 678/04, czy też wyrok NSA z 8.6.2016 r., I OSK 3479/15.

4. Wyr. NSA z 25.10.2016 r., II OSK 117/15, Legalis

Zakres stosowania przez sąd przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy objętej skargą: przepis art. 135 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) nakłada na sąd obowiązek stosowania przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, tylko wówczas, gdy jest to konieczne do końcowego załatwienia sprawy. Ocena, czy taka niezbędność istnieje w konkretnej sprawie, należy do sądu. Wyżej wymieniony przepis określa jedynie zakres uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego i należy przyjąć, że nieskorzystanie przez sąd z przewidzianych w tym przepisie uprawnień nie może stanowić podstawy do zarzutu naruszenia przez sąd.

5. Wyr. NSA z 7.12.2016 r., II OSK 1201/16, CBOSA

Nałożonych na organ zadań z zakresu administracji publicznej nie można utożsamiać z posiadaniem interesu prawnego. Powierzenie organowi administracji publicznej kompetencji do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej czy też przyznanie organowi kompetencji do dokonywania uzgodnienia decyzji w trybie art. 106 § 1 KPA wyłącza możliwość dochodzenia przez ten organ jego interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy też sądownoadministracyjnego.

6. Wyr. NSA z 9.2.2012 r., I OSK 309/11, Legalis

Zarówno organ, jak i sąd rozpoznający sprawę zobligowani są ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego, który jest podstawowym dowodem w sprawie dotyczącej ustalenia wartości nieruchomości. Przy czym dotyczy to tak podejścia, jak i metody oraz techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Bowiem fakt, iż ich wybór należy do rzeczoznawcy nie oznacza, że może on działać w sposób dowolny. Także w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić ten wybór. Dodać należy, że operat szacunkowy stanowi opinię biegłego, która podlega ocenie nie tylko pod względem formalnym, ale również materialnym. Organ rozpoznający sprawę ma nie tylko prawo, ale obowiązek zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownymi przepisami, ale również czy jest logiczny i zupełny. W przypadku zaś istniejących wątpliwości lub niejasności winien żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Tylko bowiem operat szacunkowy spełniający warunki formalne, ale również oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym

wychwyceniu cech różniących te nieruchomości oraz nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy.

7. Wyr. NSA z 20.12.2011 r., I OSK 98/11, Legalis

Zasadą przy określaniu wartości rynkowej gruntów przejętych lub zajętych pod drogi publiczne, wynikającą z § 36 ust. 1 rozporządzenia z 21.9.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 2007, poz. 2109), jest stosowanie podejścia porównawczego, ale przy przyjęciu cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Wyjątkiem od tej zasady jest ust. 2 powoływanego paragrafu, który jednak może mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy na rynku nie było transakcji gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne.

8. Wyr. NSA z 20.1.2010 r., II GSK 333/09, Legalis

Ogólnikowe stwierdzenie o konieczności zebrania niezbędного materiału dowodowego nie spełnia warunku wykazania, że w toku postępowania doszło do naruszenia przepisów postępowania – art. 7 i 77 § 1 KPA, a zwłaszcza że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

9. Wyr. NSA z 27.10.2010 r., I OSK 73/10, Legalis

Granice orzekania sądu I instancji wyznacza sprawa administracyjna, przy czym pojęcie sprawy występuje tutaj w znaczeniu materialnym a nie procesowym. Skarżący przedmiotem skargi może uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części. Określony w ten sposób w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Nie może sąd uczynić przedmiotem swego rozpoznania działania lub bezczynności organu administracji w zakresie, w jakim nie zostało ono zaskarżone.

10. Wyr. NSA z 5.3.2008 r., I OSK 1799/07, Legalis

W świetle art. 134 PostAdmU, wniesienie skargi powoduje jedynie wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego. W tym zakresie jest ono oparte na zasadzie kontryktoryjności. Nie będąc związany granicami skargi, sąd zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę z urzędu (zasada oficjalności) wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze. Niemniej jednak pamiętać należy, że skarżący może przedmiotem skargi uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części. Określony w ten sposób w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Nie może więc Sąd uczynić przedmiotem swego rozpoznania działania lub bezczynności organu administracji w zakresie, w jakim nie zostało ono zaskarżone, ponieważ w tym zakresie nie doszło do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego.

11. Wyr. NSA z 2.3.2012 r., I GSK 297/11, Legalis

Przełanką zastosowania unormowania zawartego w art. 135 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) jest stwier-

dzenie naruszenia prawa materialnego lub procesowego nie tylko w zaskarżonym akcie lub czynności, ale także w aktach lub czynnościach je poprzedzających, jeżeli tylko były one podjęte w granicach danej sprawy.

12. Wyr. NSA z 3.4.2012 r., II GSK 497/12, Legalis

Przepis art. 135 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stanowi o możliwości wyjścia poza granice skargi i podjęcia odpowiednich środków w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy. Nie ulega jednak wątpliwości, że ma on zastosowanie jedynie w razie uwzględnienia skargi.

13. Post. NSA z 17.1.2019 r., II OSK 3597/18, Legalis

W przedmiotowej sprawie inne strony postępowania administracyjnego niż skarżący właśnie skorzystały z przysługującego im uprawnienia i złożyły od decyzji SKO z (...) sierpnia 2017 r. Nr (...), wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W takich okolicznościach złożenie przez skarżącego skargi do sądu administracyjnego na tę decyzję już po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest niedopuszczalne i dlatego Sąd I instancji niewadliwie odrzucił skargę skarżącego na decyzję SKO z (...) sierpnia 2017 r. Ponadto w takich okolicznościach sprawy nie miał zastosowania art. 54a PostAdmU i skarga skarżącego nie mogła być już rozpoznana przez organ jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jak bowiem wynika z ww. przepisów prawa, w takich okolicznościach sprawy znajduje zastosowanie ogólna reguła, która uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega wydana decyzja na skutek rozpatrzenia przez SKO wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tj. decyzja SKO z (...) października 2017 r.

14. Post. NSA z 18.3.2011 r., I OSK 392/11, Legalis

Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega jedynie decyzja ostateczna, czyli wydana w postępowaniu drugoinstancyjnym, choć nie oznacza to, że w skardze nie można wnosić o uchylenie decyzji ją poprzedzającej.

15. Post. NSA z 22.7.2010 r., I OZ 543/10, CBOSA

Wymóg wskazania przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia zawarty w art. 215 § 1 PostAdmU jest spełniony: przez wyraźne określenie kwoty tej wartości przy wnoszeniu skargi do sądu lub gdy wartość ta wynika z treści skargi albo w odpowiedzi na wezwanie przewodniczącego do wskazania tej wartości.

16. Post. NSA z 15.12.2011 r., I OZ 843/11, Legalis

Sprawami podlegającymi wpisowi stosunkowemu są w istocie sprawy, w których przedmiotem zaskarżenia są akty lub czynności kreujące określoną należność pieniężną bądź stwierdzające jej istnienie. Tym samym nie wszystkie sprawy, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych, będą podlegały wpisowi stosunkowemu.

17. Wyr. WSA w Łodzi z 23.3.2017 r., III SA/Łd 1078/16, CBOSA

Skutki braku interesu prawnego a legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym: osoba niemająca interesu prawnego nie może poszukiwać ochrony na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego. W rezultacie skarga wniesiona przez podmiot, który a limine nie może mieć legitymacji skargowej (np. organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji) podlega odrzuceniu, natomiast stwierdzenie w toku postępowania, że wnoszący skargę nie legitymuje się interesem prawnym powoduje oddalenie skargi.

18. Wyr. WSA we Wrocławiu z 12.5.2010 r., II SA/Wr 97/10, Legalis

1. Trudno zaakceptować pogląd, iż oceniając przedstawiony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy organ rozstrzygający uprawniony jest jedynie do badania jego poprawności formalnej, natomiast nie ma możliwości odnieść się do jego zawartości merytorycznej, albowiem jest to rzekomo wyłączna kompetencja organizacji zawodowej zrzeszającej rzeczoznawców majątkowych.

2. Organ rozstrzygający nie ma kompetencji do samodzielnego dokonywania wyceny nieruchomości, albowiem jest to czynność zastrzeżona ustawowo dla rzeczoznawcy majątkowego i wymaga wiedzy specjalistycznej, której organ nie posiada. Natomiast organ nie może ograniczyć się jedynie do kontroli poprawności operatu jedynie pod względem formalnym i abstrahować od istotnych uchybień merytorycznych.

3. Brak jest podstaw do twierdzenia, iż cena uzyskana w następstwie notarialnej umowy kupna-sprzedaży nieruchomości przeznaczonej pod drogę nie odpowiada wymogom ustawy o gospodarce nieruchomościami.

19. Wyr. WSA w Poznaniu z 21.9.2006 r., IV SA/Po 198/05, Legalis

1. Naruszenie prawa materialnego, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), a więc naruszenie, które powoduje uchylenie decyzji lub postanowienie w całości albo w części, może polegać bądź na błędnej wykładni przepisów prawa materialnego, czyli błędnym pojmowaniu treści lub znaczenia określonego przepisu, bądź na niewłaściwym jego zastosowaniu, czyli podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod hipotezę niewłaściwego przepisu (błąd w subsumpcji).

2. Naruszenie prawa materialnego uzasadni uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia tylko wtedy, gdy miało to wpływ na wynik sprawy. Ustawodawca nie wskazuje wprost, czym jest naruszenie prawa, które ma wpływ na wynik sprawy, jednakże można uznać, iż brak takiego wpływu wystąpi w sytuacji, gdy nawet w wypadku prawidłowego zastosowania prawa materialnego treść decyzji lub postanowienia byłaby taka sama.

20. Post. WSA w Poznaniu z 29.3.2011 r., IV SA/Po 272/11, Legalis

W orzecznictwie Sądów Administracyjnych i w doktrynie utrwalonym jest pogląd, że wniesienie skargi bez wyczerpania środków zaskarżenia skutkuje niedopuszczalnością skargi.

21. Post. WSA w Warszawie z 14.4.2011 r., I SA/Wa 456/11, Legalis

Zaznaczyć przy tym należy, że zgodnie z orzecznictwem i doktryną wyczerpanie środków zaskarżenia ma miejsce dopiero wówczas, gdy po pierwsze: wniesiony środek zaskarżenia

zostanie przez organ administracji publicznej rozpoznany, a po drugie – konieczne jest uwzględnienie, że istota dwuinstancyjnego postępowania polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy. Uznać zatem trzeba, iż bez względu na to, która za stron postępowania administracyjnego skutecznie wniesie odwołanie od decyzji pierwszoinstancyjnej, dojdzie do wydania w tej sprawie decyzji ostatecznej, podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

W konsekwencji powyższego wymóg wyczerpania środków zaskarżenia jest spełniony nie tylko gdy rozpoznany zostanie środek zaskarżenia wniesiony przez stronę skarżącą ale także wówczas, jeżeli odwołanie od decyzji złożyła inna strona niż wnosząca skargę do sądu.