

**OPIS ISTOTNYCH ZAGADNIENÍ DO ZADANIA Z ZAKRESU PRAWA  
ADMINISTRACYJNEGO, POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO  
I POSTĘPOWANIA SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEGO, PRAWA FINANSOWEGO  
I PODATKOWEGO**

14 LISTOPADA 2023 R.

Zdaniem zespołu ds. przygotowania zadania w odniesieniu do zadania z zakresu prawa administracyjnego, celowe jest wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 22 września 2023 r. S-KO.0814-578/23.

Przy ocenie rozwiązania zadania należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- 1) Skarga powinna spełniać wymogi formalne określone w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), tj. w art. 46 i w art. 57.
- 2) Skarga powinna zostać wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (art.54 § 1 p.p.s.a.).
- 3) Wprawdzie w przypadku sporządzenia skargi nie jest konieczne omówienie kwestii związanych z wysokością i sposobem wniesienia opłaty (pkt 4 Informacji dla zdającego), jednakże wskazać informacyjnie należy, że od przedmiotowej skargi obowiązuje wpis stosunkowy w wysokości 480 zł (art. 230 i art. 231 p.p.s.a. w zw. z § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi).
- 4) Organ II instancji dopuścił się rażącego naruszenia prawa, tj. art. 268a w zw. z art.104 § 1, art. 107 § 1 pkt 8 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., zwanej dalej "k.p.a."), poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji wydanej bez właściwego upoważnienia tego organu.

W przedmiotowej sprawie decyzja organu I instancji została wydana w dniu 26 stycznia 2023 r. W dacie wydania tej decyzji pracownik organu Janusz Maciąg nie był upoważniony do jej wydania. Upoważnienie do wydawania w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej, udzielone mu zostało dopiero w dniu 28 lutego 2023 r. Podpisując tę decyzję osoba ta działała zatem bez upoważnienia. Co istotne, takie uchybienie nie może być sanowane przez późniejsze potwierdzenie tej czynności przez organ. Niedopuszczalne jest bowiem posługiwanie się przez analogię przepisami prawa cywilnego i konwalidowanie nieważnych czynności w sferze imperium organu, które zostały podjęte bez stosownego upoważnienia administracyjnego (zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2022 r., II SA/Wa 1166/22; publ. CBOSA).

W orzecznictwie niesporne jest, że działanie pracownika bez upoważnienia pociąga za sobą nieważność decyzji. Nie ma jednak zgodności co do tego, czy nieważność ta jest skutkiem naruszenia właściwości, czy rażącego naruszenia prawa bądź braku podstawy prawnej. Jednakże w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważa pogląd, że brak właściwego upoważnienia do wydania decyzji stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a. (por. wyr. NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., I OSK 3369/15; wyr. NSA z dnia 10 maja 2019 r., I OSK 35/18; publ. CBOSA).

Z uwagi na wskazane wyżej rozbieżności, jako prawidłowe ocenić należy rozwiązanie zadania, w którym brak właściwego upoważnienia do wydania decyzji pierwszoinstancyjnej zakwalifikowany zostanie jako jeden z wymienionych wyżej przypadków stanowiących podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.

Dla porządku jedynie zauważyć wypada, że utrzymanie w mocy przez organ odwoławczy decyzji pierwszoinstancyjnej dotkniętej którąkolwiek z wad nieważności, oznacza rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. wyr. NSA z dnia 10 lutego 2017 r. I OSK 3338/15; wyr. WSA w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 117/13; publ. CBOSA).

- 5) Organ II instancji naruszył także przepisy prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 4 w zw. z art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm., zwanej dalej „u.p.z.p.”), poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepisy te stanowią samodzielną i wystarczającą podstawę prawną do poboru jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, podczas, gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisów prowadzi do wniosku, że w razie braku planu miejscowego, w przypadku gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, „odpowiednie stosowanie” przepisu art. 36 u.p.z.p. prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Należy wskazać, że w świetle ugruntowanych już poglądów orzecznictwa, odesłanie zamieszczone w art. 63 ust. 3 u.p.z.p. do odpowiedniego stosowania art. 36 oraz art. 37 u.p.z.p. jest przepisem blankietowym legislacyjnie wadliwym, w procesie stosowania prawa nie dającym się wykonać zgodnie z prawem (zob. wyr. NSA z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2321/15; wyr. NSA z dnia 3 lutego 2015 r., II OSK 1640/13; wyr. NSA z dnia 22 lipca 2011 r., II OSK 1193/10; publ. CBOSA). Organ wykonawczy gminy nie jest zatem uprawniony do ustalenia jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.

Wydanie decyzji w tym przedmiocie należy ocenić jako takie, które nastąpiło bez umocowania organu do działania, czyli bez podstawy prawnej w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (zob. wyr. NSA z dnia 22 lipca 2011 r., II OSK 1193/10; wyr. WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2010 r., II SA/Bk 724/09; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 23 lutego 2011 r., II SA/Gd 780/10; publ. CBOSA).

Tego typu procedowanie na podstawie art. 36 ust. 4 w zw. z art. 63 ust. 3 u.p.z.p. kwalifikowane jest również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym jako naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a zatem

że wypełniona została przesłanka uchylenia decyzji, określona w art. 145 §1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. (zob. wyr. WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Gd 155/10; wyr. WSA w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Bk 604/09; wyr. WSA w Białymstoku z dnia 9 kwietnia 2009 r., II SA/Bk 16/09; publ. CBOSA).

Dla porządku wskazać należy, że istnienie w obrocie prawnym uchwały Rady Miasta Krakowa z 15 marca 2019 r., nr VI/40/2019, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może być rozstrzygające - dla istoty rozważanego zagadnienia prawnego (choć ustalone w niej stawki procentowe, pozwoliły organowi na naliczenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości). Przywołana bowiem uchwała nie mogła stanowić podstawy umocowania organu wykonawczego do ustalenia takiej opłaty, ani też stanowić źródła kompetencji dla tego organu. Co więcej, ustalenie stawki procentowej przedmiotowej opłaty w odrębnej od planu miejscowego uchwale uznaje się za niedopuszczalne z uwagi na brak podstawy prawnej do wydania takiej uchwały. W judykaturze wskazano na nieważność uchwał podjętych w takim przedmiocie (zob. wyr. NSA z dnia 6 marca 2008 r., II OSK 1887/07; wyr. WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 356/07 r.; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 10 kwietnia 2013 r., II SA/Gd 72/13; publ. CBOSA).

- 6) W celu ochrony uzasadnionego interesu strony zasadne jest złożenie w skardze wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości w oparciu o art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.  
Jednakże w sytuacji, gdy w skardze postawiony zostanie jedynie zarzut naruszenia art. 36 ust. 4 w zw. z art. 63 ust. 3 u.p.z.p., za dopuszczalne uznać należy sformułowanie wniosku o uchylenie tej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” p.p.s.a. z powodu naruszenia prawa materialnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.
- 7) Niezbędne do końcowego załatwienia sprawy będzie ponadto złożenie na podstawie art. 135 p.p.s.a. wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji organu I instancji w całości. Jednakże w sytuacji, gdy w skardze postawiony zostanie jedynie zarzut naruszenia art. 36 ust. 4 w zw. z art. 63 ust. 3 u.p.z.p., za dopuszczalne uznać należy sformułowanie wniosku o uchylenie tej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. z powodu naruszenia prawa materialnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.
- 8) Za nieprawidłowe należy ocenić sformułowanie w skardze na podstawie art. 135 p.p.s.a. wniosku o wyeliminowanie z obrotu prawnego (stwierdzenie nieważności) uchwały Rady Miasta Krakowa z 15 marca 2019 r., nr VI/40/2019. Uchwała ta, jakkolwiek wadliwa, została podjęta poza granicami rozpoznawanej sprawy – w rozumieniu art. 135 p.p.s.a. – wobec czego nie może być przedmiotem kontroli w tym postępowaniu.  
Jednakże dodatkowym walorem pracy będzie dostrzeżenie, że Sąd, na mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ma uprawnienie do odmowy zastosowania aktu podustawowego (w tym aktu prawa miejscowego), jeżeli uzna, że akt ten narusza Konstytucję lub ustawy. Takie działanie nie będzie prowadzić do eliminacji zakwestionowanej normy prawnej z systemu prawa, a jedynie do niezastosowania jej w konkretnej sprawie (zob. wyr. WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2010 r., II SA/Gd 710/09; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Gd 623/09; publ. CBOSA).



- 9) W skardze należy zawnieść o zastosowanie przez sąd administracyjny art. 145 § 3 p.p.s.a., tj. o umorzenie postępowania administracyjnego ze względu na jego bezprzedmiotowość. Bezprzedmiotowość prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie wynika z faktu braku podstaw do nałożenia na skarżącego opłaty (zob. wyr. WSA w Gdańsku z dnia 31 marca 2011 r., II SA/Gd 52/11; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., II SA/Gd 166/10; wyr. WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2009 r., II SA/GI 133/09; publ. CBOSA).
- 10) W skardze należy złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji na podstawie art. 61 § 2 pkt 1 oraz § 3 p.p.s.a.
- 11) Konieczne będzie sformułowanie w skardze wniosku o zasądzenie na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.