

*Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*

## Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 2 października 2013 r.

III SA/GI 1351/13

**Tytuł:** Obligatoryjne elementy uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej.

**W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Wszelkie niejasności, które ujawnią się co do podstawy faktycznej decyzji wskazują, że ustalenie stanu faktycznego nie nastąpiło prawidłowo.**

*LEX nr 1385310*

1385310

Dz.U.2013.267: art. 107 § 1

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Jużków.

Sędziowie WSA: Magdalena Jankiewicz (spr.), Renata Siudyka.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 października 2013 r. przy udziale - sprawy ze skargi E. L. na decyzję Dyrektora (...) Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w C. z dnia (...) r. nr (...) w przedmiocie płatności obszarowych

1. uchyla zaskarżoną decyzję;

2. zasądza od Dyrektora (...) Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w C. na rzecz strony skarżącej kwotę 200 zł (słownie: dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją Nr (...) r. Dyrektor (...) Oddziału Regionalnego ARiMR w C. utrzymał w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w M. Nr (...) z (...) r., w sprawie stwierdzenia, że decyzja o przyznaniu skarżącej - E. L. płatności bezpośrednich do gruntów rolnych Nr (...) z (...) r. została wydana z naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie zostało wydane w następującym stanie faktycznym.

Wnioskodawca ubiegając się o płatności do gruntów rolnych na rok 2.006 złożył (...) r. do Biura Powiatowego ARiMR w M. wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych lub o przyznanie płatności z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wniosek zawierał deklarację działek rolnych A,

B, C, D, E zlokalizowanych w obrębie działek ewidencyjnych nr (...),(...),(...),(...) położonych w województwie (...), powiecie (...), gminie G., obrębie ewidencyjnym P. E. L. zadeklarowała zarówno do jednolitej płatności obszarowej jak i uzupełniającej płatności obszarowej powierzchnię (...) ha. W dniu (...) r. E. L. złożyła zmianę do wniosku, w której zmniejszyła powierzchnię działek rolnych A-E deklarując zarówno do jednolitej płatności obszarowej jak i uzupełniającej płatności obszarowej powierzchnię (...) ha.

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. zakończył postępowanie (...) r. wydając decyzję Nr (...), w której przyznał wnioskodawcy jednolitą płatność obszarową (JPO) oraz uzupełniającą płatność obszarową (UPO) do powierzchni deklarowanej (...) ha, czyli uwzględniając w całości żądanie strony zawarte we wniosku.

W dniu (...) r. na gruntach deklarowanych do płatności na rok 2007 przez E.L. miała miejsce kontrola zgodności deklaracji strony ze stanem faktycznym na gruncie. Kontrola została przeprowadzona na zlecenie ARiMR przez "A" S.A.

Inspektorzy kontroli terenowej stwierdzili dla działek rolnych C o powierzchni (...) ha i D o powierzchni (...) ha zlokalizowanych na działce ewidencyjnej nr (...) położonej w obrębie ewidencyjnym P., że całe działki rolne nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień (...) r. Nieprawidłowości zostały oznaczone w raporcie z czynności kontrolnych w zakresie kwalifikowalności powierzchni kodami błędów DR10 (cała działka rolna nie była użytkowana rolniczo na dzień 30 czerwca 2003 r.) i DR 18 (w dniu kontroli na działce rolnej nie jest prowadzona działalność rolnicza).

Przebieg kontroli i jej wyniki odzwierciedla raport z czynności kontrolnych w zakresie kwalifikowalności powierzchni nr (...).

Stwierdzenie, że grunty nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., obligowało Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w M. do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na rok 2006. W dniu (...) r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. wydał postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego.

W związku z prowadzonym postępowaniem skarżąca przesłała wyjaśnienia. Podniosła, że o przeprowadzeniu kontroli na miejscu oraz o raporcie z kontroli dowiedziała się z decyzji Nr (...) z (...) r. wydanej w sprawie o przyznanie płatności na 2007 r. Ponadto wskazuje, że działki były użytkowane jako pastwiska zatem rosnące na nich samosiejki nie przeszkadzały w prowadzeniu mechanicznych prac rolniczych (nie były koszone) oraz nie wpływały negatywnie na wzrost trawy. W ocenie skarżącej deklarowane do płatności na 2006 r. grunty spełniały minimalne wymagania utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej.

E. L. zadeklarowała w 2006 r. do płatności na działce ewidencyjnej nr (...) powierzchnię (...) ha. Według ewidencji gruntów i budynków na działce nr (...) użytek rolny stanowi powierzchnię (...) ha. W związku z tym, że powierzchnia DR 10 wynosi (...) ha powierzchnię stwierdzoną w 2006 r. dla działki ewidencyjnej nr (...) stanowi (...) ha ((...) ha-(...) ha).

W wyniku przeprowadzenia postępowania ustalono, że powierzchnia kwalifikująca się do przyznania płatności JPO oraz UPO wynosiła (...) ha, podczas gdy powierzchnia zadeklarowana we wniosku wynosiła (...) ha. Wyliczona procentowa różnica między powierzchnią działek zadeklarowanych we wniosku a powierzchnią stwierdzoną w czasie kontroli administracyjnej wynosiła zatem 2,15%.

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. zakończył postępowanie wydaniem (...) r. decyzji Nr (...) o uchyleniu decyzji z (...) r. w całości oraz o przyznaniu płatności bezpośrednich do gruntów.

Przedmiotową decyzją organ przyznał wnioskodawcy:

- Jednolitą płatność obszarową w wysokości (...) zł do powierzchni stwierdzonej (...) ha,
- Uzupełniającą płatność obszarową w wysokości (...) zł do powierzchni stwierdzonej (...) ha.

W dniu (...) r. skarżąca wniosła do Dyrektora (...) Oddziału Regionalnego ARiMR w C.za pośrednictwem Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w M. odwołanie od decyzji Nr (...) z (...) r.

W piśmie tym skarżąca podnosiła naruszenie art. 7 k.p.a. poprzez brak dążenia organu do wyjaśnienia stanu faktycznego. Powyższe polegało na oparciu rozstrzygnięcia jedynie na wynikach kontroli, których organ nie przekazał stronie zgodnie z rozporządzeniem (WE) Nr 2419/2001. Strona zarzuca naruszenie art. 8, 12 oraz 10 k.p.a. poprzez brak zapoznania strony z zebraniem materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji i brak wyjaśnienia, na jakiej podstawie uznano, że działki rolne C i D nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. Ponadto strona zauważyła, że łącznie z postanowieniem o wznowieniu postępowania administracyjnego przesłano zawiadomienie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy informujące jednocześnie, że postępowanie zostanie zakończone wydaniem decyzji o uchyleniu decyzji dotychczasowej. Skarżąca wskazuje również na przedawnienie okresu dochodzenia roszczeń z tytułu powstałej szkody przez ARiMR.

W wyniku analizy sprawy, organ odwoławczy wydał decyzję nr (...) z (...) r. uchylającą decyzję nr (...) z (...) r., wydaną przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w M. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Organ odwoławczy stwierdził, iż wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją ma charakter nadzwyczajny i może mieć miejsce w przypadkach ściśle określonych w art. 145 § 1 k.p.a., tj. gdy postępowanie, w którym zapadła decyzja, dotknięte było kwalifikowaną wadliwością wyliczoną wyczerpująco we wskazanych wyżej przepisach prawa procesowego. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję.

Przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. może mieć zastosowanie, gdy spełnione są łącznie trzy przesłanki. Po pierwsze, ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody, istotne dla sprawy, są nowe. Drugą przesłanką jest istnienie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów w dniu wydania decyzji ostatecznej. Trzecią przesłanką jest, że nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, nie były znane organowi, który wydał decyzję (zob. wyrok NSA z 17 grudnia 1997 r. sygn. akt III SA77/97; opubl. LexPolonica nr 341967).

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. ustalił, że grunty deklarowane do płatności w 2006 r. przez E. L. o łącznej powierzchni (...) ha położone na działce ewidencyjnej nr (...) nie były użytkowane rolniczo na dzień 30 czerwca 2003 r. Podstawą dla tych ustaleń były wyniki kontroli na miejscu danych Wniosku o przyznanie płatności na 2007 zawarte w raporcie z kontroli nr (...) z (...) r. włączonym do akt sprawy na podstawie art. 75 w związku z art. 77 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Organ stwierdził więc, że wznowienie postępowania było zasadne.

Przechodząc do merytorycznego aspektu strony sprawy organ podniósł, że stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm.) obowiązującym dla wniosków składanych w 2006 r., płatności bezpośrednio przysługują osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, określonej przez ustawodawcę mianem "producenta rolnego". Przysługują one zaś na będące w posiadaniu tych podmiotów grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Zgodnie z ustępem 3 przywołanego artykułu płatności te obejmują jednolitą płatność obszarową oraz płatności uzupełniające do powierzchni uprawy chmielu lub innych roślin. Warunkiem zaś ich uzyskania jest posiadanie przez producenta rolnego działek rolnych

o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, które kwalifikują się do objęcia płatnościami, przy czym za działkę rolną uważa się zwarty obszar gruntu rolnego, na którym jest prowadzona jedna uprawa, o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha, wchodzący w skład gospodarstwa rolnego (art. 2 ust. 2 cytowanej ustawy).

Zgodnie z art. 143b ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.Urz.U.E.L 270 z 21.10.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz.Urz.U.E. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, str. 269, z późn. zm.) obszar użytków rolnych nowego Państwa Członkowskiego objęty systemem jednolitej płatności obszarowej stanowi część wykorzystywanych użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.

Jednolita płatność obszarowa nie może zostać przyznana do powierzchni gruntów, które nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. Dokonując oceny w tym kontekście zaskarżonej decyzji stwierdzono, iż w rozpoznawanej sprawie taka sytuacja faktyczna i prawna miała miejsce, dlatego Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. zasadnie wznowił z urzędu postępowanie w sprawie przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2006 r.

Odnosnie powołanego w odwołaniu zarzutu przedawnienia dochodzenia przez ARiMR roszczeń z tytułu powstałej szkody Dyrektor (...) Oddziału Regionalnego ARiMR wyjaśnił, że kwoty nienależnie pobranych płatności są ustalane w odrębnym postępowaniu. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634 z późn. zm.) Prezes Agencji ustala, w drodze decyzji administracyjnej, kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej i finansowanej przez Agencję pomocy przyznawanej w drodze decyzji administracyjnej.

Wskazał jednocześnie, że zgodnie z art. 73 ust. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009 oraz wdrażanie zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.Urz.U.E.L 141 z 30.04.2004, str. 18, z późn. zm.; Dz.Urz.U.E. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 44, str. 243, z późn. zm.) zwrot płatności uznanej za nienależną ulega przedawnieniu, jeżeli okres między datą płatności pomocy a datą pierwszego powiadomienia beneficjenta przez właściwe władze o nieuzasadnionym charakterze danej płatności jest dłuższy niż dziesięć lat. Okres ten ogranicza się do czterech lat, jeżeli beneficjent działał w dobrej wierze.

Zgodnie z art. 28 i 48 rozporządzenia Komisji (WE) 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. "z każdej kontroli na miejscu będącej na mocy przepisów niniejszej sekcji sporządza się raport, który umożliwi wgląd w szczegóły przeprowadzonych kontroli". Stosownie do postanowień art. 31 ust. 6 i 7 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.) z czynności kontrolnych sporządzony zostaje protokół pokontrolny, a wnioskodawca może w terminie 14 dni od daty doręczenia tego dokumentu wnieść umotywowane zastrzeżenia, co do ustaleń w nim zawartych do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Informacja o przysługującym prawie do wniesienia zastrzeżeń znajduje się na 4 stronie raportu z kontroli.

Wyjaśnił, że powołane przez stronę Rozporządzenie (WE) Nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r. utraciło moc 7 maja 2004 r., ale obowiązek doręczenia rolnikowi protokołu kontroli został wprowadzony również na podstawie art. 28 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r., który stanowi, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości rolnik otrzymuje kopie raportu z przeprowadzonej kontroli.

Z kontroli przeprowadzonej (...) r. w gospodarstwie E. L. został sporządzony raport z kontroli nr (...), który został jej doręczony, jakkolwiek dopiero (...).

Skarżąca zarówno w piśmie z (...) r. jak i w odwołaniu wskazuje, że sporne działki rolne C i D były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., a samosiejki nie przeszkadzały w użytkowaniu ich jako pastwisko. Ponadto strona zarzuca organowi I instancji, że nie poinformował jej na jakiej podstawie stwierdzono, że działki rolne C i D w całości nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. Faktem jest, iż okoliczności wskazane przez skarżącą nie zostały przez nią dowiedzione, ale już sam fakt podania logicznych argumentów przez stronę winien być podstawą do dalszego wyjaśnienia wskazanych okoliczności, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Uznanie za niewiarygodne oświadczenia skarżącej bez wnikliwszego sprawdzenia zawartych w nich informacji stanowi o nienależytym wyjaśnieniu sprawy. Ocena materiału dowodowego zebranego w sprawie musi odpowiadać zasadom logiki i doświadczenia życiowego. Stwierdzenie, iż dowód w postaci oświadczeń strony jest sam w sposobie niewiarygodny, bądź pominięcie go przeczy wskazanym zasadom.

Art. 7 k.p.a., na gruncie którego ustawodawca ustanowił zasadę prawdy obiektywnej, obliguje organ administracji publicznej do podjęcia wszelkich możliwych czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalony stan faktyczny sprawy był zgodny z rzeczywistością. Z przepisem tym, w ścisłym związku pozostaje regulacja zawarta w art. 77 § 1 k.p.a., konsekwencją obowiązywania której jest adresowany do organu administracji publicznej obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący. Dokonując takiej oceny organ winien więc wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności.

Rozpatrując sprawę ponownie, Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. (...) r. wydał decyzję Nr (...) stwierdzającą, że decyzja o przyznaniu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych nr (...) z (...) r. wydana przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w M., została wydana z naruszeniem prawa.

Organ wskazał, że o fakcie, iż tereny nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. powziął informację na podstawie raportu nr (...) z kontroli na miejscu przeprowadzonej (...) r. w ramach sprawy obszarowej nr (...) na rok 2007. Uwzględniając materiał zgromadzony w sprawie tj.:

- raport z kontroli na miejscu przeprowadzonej (...) r. nr (...),
- raport z kontroli na miejscu przeprowadzonej (...) r. nr (...),
- obraz ortofotomapy cyfrowej, dla której zdjęcie lotnicze wykonano w (...) r.

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. uznał, iż w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w postaci zadeklarowania obszarów niekwalifikujących się do przyznania płatności z uwagi na stopień przedeklarowania, winna nastąpić odmowa przyznania płatności.

W wyniku przeprowadzonych pomiarów stwierdził, iż powierzchnia kwalifikująca się do płatności na działce ewidencyjnej (...) wynosi (...) ha w dwóch obszarach: o powierzchni (...) ha oraz (...) ha. Przy wyznaczaniu tej powierzchni nie uwzględniano obszaru, na którym w raportach z kontroli na miejscu zastosowano kod DR 10, a który zgodnie z ortofotomapą jest obszarem niekwalifikującym się do płatności. Po uwzględnieniu wszystkich dowodów

zgromadzonych w sprawie powierzchnia przedeklarowania na działce (...) wyniosła (...) ha ((...) ha (...) ha).

Organ dokonał także wyliczenia powierzchni uprawnionych do każdej z płatności i uznał, że należy odmówić ich przyznania.

Co do JPO stwierdził, że:

- powierzchnia zgłoszona we wniosku wynosiła (...) ha,
- powierzchnia JPO, co do której wniosek został rozpatrzony pozytywnie wynosiła (...) ha ((...) ha-(...) ha),
- przedeklarowanie powierzchni wynosiło ponad 50% ( $100\% * (...) \text{ ha} / (...) \text{ ha} = 58,03\%$ ).

Powołał się na art. 138 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz.Urz.UE Nr L 345 z 20 listopada 2004 r., str. 1), zgodnie z którym:

- jeżeli stwierdzona różnica między powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią faktyczną (w rozumieniu artykułu 2 punkt 22 Rozporządzenia Komisji Nr 796/2004) jest większa od 50%, wnioskodawca będzie wyłączony ponownie z otrzymania pomocy, do wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między zadeklarowaną a ustaloną faktycznie powierzchnią.

Co do płatności uzupełniającej:

- powierzchnia zgłoszona we wniosku - (...) ha,
- powierzchnia UPO, co do której wniosek został rozpatrzony pozytywnie - (...) ha ((...) ha-(...) ha).
- powierzchnia przedeklarowania: (...) ha,
- przedeklarowanie powierzchni wynosi ponad 50% ( $100\% * (...) \text{ ha} / (...) \text{ ha} = 58,03\%$ ).

Jako podstawę prawną wskazał art. 51 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianych schematów w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. Urz. WE Nr L 141 z 30 kwietnia 2004 r., str. 18 z późn. zm.), zgodnie z którym jeżeli stwierdzona różnica między powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią faktyczną (określoną zgodnie z artykułem 50 ust. 3-5 Rozporządzenia Komisji Nr 796/2004) (...) przekracza 50%, rolnik będzie wyłączony z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między obszarem zadeklarowanym a zatwierdzonym zgodnie z art. 50 ust. 3 do 5.

Istniejąca różnica między powierzchnią zadeklarowaną a stwierdzoną stanowi - zdaniem organu I instancji-okoliczność faktyczną istotną dla stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji o przyznaniu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. W sprawie o przyznanie E. L. płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2006 r. postępowanie zostało wznowione w związku z wystąpieniem przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 5. Decyzja Nr (...) z (...) r. o przyznaniu płatności bezpośrednich została doręczona (...) r. Wobec powyższego organ stwierdził, że z uwagi na upływ pięcioletniego terminu w dniu (...) r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w M. nie może uchylić decyzji o przyznaniu płatności z (...) r. Tym niemniej przeprowadzone postępowanie wykazało, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

Od wyżej omówionej decyzji Nr (...) z (...) r. strona również wniosła odwołanie.

W piśmie odwoławczym zarzuciła organowi I Instancji:

- nie przedstawienie podstaw stwierdzenia, że działki rolne C i D nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.
- organ nie dążył do ustalenia prawdy obiektywnej,
- organ nie wziął pod uwagę całego materiału dowodowego zebranego w sprawie,
- organ nie odnosząc się do merytorycznych uwag strony powtarza bez podania dowodu twierdzenia niekorzystne dla niej, którym ona zaprzecza,
- organ nie przedstawił stronie podstaw prawnych zaprezentowanej w decyzji Nr (...) kwalifikacji terenów oraz przeprowadzenia pomiarów powierzchni kwalifikującej się do płatności.

Zaskarżoną decyzją nr (...) z (...) r. organ odwoławczy utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu i instancji nr (...) z (...) r.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia stwierdził, iż przedstawione zarzuty wobec organu I instancji są bezzasadne.

Odnosząc się do postawionego zarzutu nie przedstawienia podstaw stwierdzenia, że działki rolne C i D nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. stwierdził iż, raporty z kontroli na miejscu z (...) r. nr (...) oraz z (...) r. nr (...) w stosunku do działki rolnej C potwierdzają brak utrzymywania działki w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. a działkę rolną D uznano za nieużytek.

Odnosząc się do postawionego zarzutu, iż organ nie dążył do ustalenia prawdy obiektywnej należy stwierdzić, iż organ dokonał wszelkich starań w celu ustalenia prawdy wysyłając dwukrotnie kontrolę na miejscu. Biuro Kontroli na Miejscu nie jest powołane do liczenia drzew w lesie czego domagała się strona. Na działce stwierdzono las, co potwierdza dokumentacja fotograficzna.

Odnosząc się do postawionego zarzutu, iż organ nie wziął pod uwagę całego materiału dowodowego zebranego w sprawie należy stwierdzić, iż jest on bezzasadny ponieważ uwzględniono cały materiał zgromadzony w sprawie, uwagi strony zostały przeanalizowane, lecz biorąc pod uwagę materiał zgromadzony przez organ w postaci raportów z kontroli na miejscu wraz z dokumentacją fotograficzną zostały one odrzucone. Zaskarżona decyzja uwzględnia wnioski, na podstawie których uchylono decyzję nr (...). Umożliwiono stronie zapoznanie się z całym materiałem zgromadzonym w sprawie, z której to możliwości strona skorzystała.

Odnosząc się do postawionego zarzutu, iż organ powtarza nieuzasadnione twierdzenia niekorzystne dla rolnika stwierdził, iż raport z (...) r. (...) przesyłany był do strony pocztą dwukrotnie: (...) r. oraz (...) r.

Odnosząc się do postawionego zarzutu, iż organ wydał zaskarżoną decyzję bez podstaw prawnych kwalifikacji terenów oraz przeprowadzenia pomiarów powierzchni klasyfikującej się do płatności uznał, iż zaskarżona decyzja w sposób precyzyjny przedstawia podstawę wyliczenia przeddeklarowania powierzchni. Usunięcie z działki rolnej kodu DR10 a zastąpienie go kodami DR18 i DR 13+ mówiącymi, iż zadeklarowana powierzchnia działki rolnej jest większa od powierzchni stwierdzonej oraz że w dniu kontroli na działce nie jest prowadzona działalność rolnicza nie spowoduje zmniejszenia przeddeklarowania powierzchni.

Na wskazaną decyzję Dyrektora (...) Oddziału Regionalnego ARiMR w C.nr (...) z (...) r. strona złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Treścią ww. skargi wniosła o:

- uchylenie zaskarżonej decyzji,
- uznanie, że raport z kontroli przeprowadzonej w 2007 r. w związku z brakami formalnymi nie może być podstawą do ustaleń dotyczących okoliczności faktycznych sprawy,
- nakazanie organowi przekazania rolnikowi protokołu z kontroli teledetekcyjnej przeprowadzonej w 2013 r.

Skarżąca zarzuciła:

- wznowienie postępowania administracyjnego oraz oparcie decyzji ostatecznej o raport z kontroli, który nie spełnia wymagań formalnych ustanowionych w art. 68 k.p.a. a ponadto zawiera błędy merytoryczne,
- niedoręczenie stronie protokołu z kontroli przeprowadzonej z wykorzystaniem teledetekcji, która miała najprawdopodobniej miejsce w 2013 r. W oparciu o tę kontrolę organ w decyzji nr (...) z (...) r. przyjął nowy sposób obliczania powierzchni działek, co do których rolnik wystąpił o dopłaty bezpośrednie za 2006 rok,
- naruszenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej oraz działania w sposób budzący zaufanie strony do organów państwa,
- obrazę art. 77 i 78 k.p.a.,
- obrazę art. 107 § 3 k.p.a.

Uzasadniając zarzuty skargi strona oświadczyła, że zbyła nieruchomość będącą przedmiotem kontroli w sierpniu 2007 r., wobec czego po tej dacie nie ma wpływu na stan utrzymania działki.

Oświadczyła, że raport z kontroli w 2007 r. zawiera zarówno błędy formalne, jak i merytoryczne odnośnie położenia i sposobu użytkowania działek. W jej wyniku działkom C i D organ nadał kod DR 10, który oznacza, że cała działka rolna nie była utrzymana w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. mimo, że nie skontrolował całych działek. W odniesieniu do działki D kod ten był nieuzasadniony, co potwierdziła kontrola z 2012 r. usuwając w stosunku do niej ten kod. Odnośnie zarzutu o wadliwość formalnej protokołu kontroli podniosła, że w protokole kontroli brak jest jakichkolwiek adnotacji, jakie ustalenia stanowiły podstawę nadania działkom kodów DR10. Zacytowanie znaczenia kodów nie opisuje ustaleń kontrolerów ani nie uzasadnia podjętej decyzji, a protokół wadliwy nie powinien być podstawą ustaleń dot. okoliczności faktycznych sprawy. Natomiast organ - mimo ponawianych wniosków - nie wskazał stronie na podstawie jakich dowodów, czynności kontrolnych lub przepisów nadano działkom kod DR 10 oraz w jaki sposób i na jakiej podstawie ustalono, że te działki rolne nie były utrzymane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r.

Podniosła, że dokumentacja fotograficzna jest niewiarygodna, bo nie ma fizycznej możliwości, aby tak wykonane zdjęcia objęły obie działki. Z uwagi na kształt działki C i dość dużą odległość między działkami C i D przedzielonymi lasem niemożliwe jest ich łączne udokumentowanie na zdjęciu.

Zarzuciła, że kontrola w 2007 r. w ogóle nie objęła działki C a działkę D skontrolowano tylko częściowo oraz że działki rolne C i D podlegające kontroli nie zostały zmierzone, a działka rolna C nie została zlokalizowana i skontrolowana.

Stwierdziła, że decyzją z (...) r. określono procentową różnicę między powierzchnią zadeklarowaną i stwierdzoną na 2,15%, natomiast decyzja organu I instancji z (...) r., poprzedzająca rozstrzygnięcie będące przedmiotem skargi określa ją na 58,03%, co uzasadnia odmowę przyznania płatności. Wyliczona powierzchnia uległa zmianie o 2600%, co strona uznała za nieuzasadnione zwłaszcza, że przy wydawaniu obu decyzji organy oparły się w dużej mierze na tych samych dowodach - protokole z kontroli z (...) r. i ortofotomapie cyfrowej z 2006 r. Nowym dowodem miałyby być protokół z kontroli przeprowadzonej z zastosowaniem teledetekcji, ale raportu z tej kontroli strona nie otrzymała. Strona złożyła wnioski dowodowe z zeznań świadków na okoliczność wypasu bydła na spornych działkach, co pozwoliłoby wykazać ich utrzymanie w dobrej kulturze rolnej przewidzianej dla pastwisk w latach 2004 - 2007, ale dowód ten nie został przeprowadzony.

Na działce C stwierdzono w roku 2012 młody drzewostan, ale nie określono wieku drzew porastających działkę, podczas gdy sprawa dotyczy roku 2006, a od 2007 skarżącą nie jest już właścicielką działki.



Te działania organu skutkują naruszeniem art. 7, 77 i 78 k.p.a. nakładających określone rygory proceduralne. Natomiast organ zgłaszanych dowodów nie ocenił ani się do nich nie odniósł, a organ II instancji nie uznał tego za wadę postępowania.

#### Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:  
Skarga jest zasadna.

Sąd administracyjny zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zatem Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą w zaskarżonej decyzji ostatecznej z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania przepisów prawa. Zgodnie natomiast z art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 - dalej powoływane jako p.p.s.a.) uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji bądź postanowienia w całości lub w części następuje wtedy, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jeśli zachodzą przyczyny stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu, to sąd winien orzec o jego nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Przeprowadzone w określonych na wstępie ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji wykazało, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem organ odwoławczy przy rozstrzygnięciu sprawy naruszył obowiązujące przepisy zarówno prawa materialnego jak i procesowego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem podjęte rozstrzygnięcie obarczone jest szeregiem wad, które powodują, że praktycznie wymyka się spod kontroli Sądu.

W pierwszej kolejności ocenić trzeba prawidłowość przeprowadzonego przez organ postępowania dowodowego, gdyż tylko należycie ustalony stan faktyczny może być podstawą prawidłowego rozstrzygnięcia. Zdaniem Sądu orzekającego zasadne są jednak zarzuty strony odnoszące się do naruszenia przepisów k.p.a. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Stosownie do art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. W myśl art. 78 § 1 k.p.a. żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

§ 2. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania (§ 1), które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy.

Odnosząc powołane regulacje do stanu faktycznego sprawy przypomnieć trzeba, że organ uznał za udowodnione na podstawie raportów z kontroli, że działka C nie była użytkowana rolniczo na dzień 30 czerwca 2003 r. (kod DR 10), a działka D po drugiej kontroli przypisano kod DR 18 i stwierdzono, że w dniu kontroli na działce rolnej nie jest prowadzona działalność rolnicza.

Skarżąca w skardze wskazuje, że wniosła o przeprowadzenie dowodów z zeznań osób, które w latach 2004-2007 wypasały tam bydło, co pozwoliłoby wykazać fakt utrzymania w tym czasie działek w należytej kulturze rolnej i ich użytkowania rolniczego. Mimo, że okoliczność ta ma podstawowe znaczenie dla ustalenia prawa skarżącej do dopłat organ w żaden sposób do tego wniosku się nie odniósł, podobnie jak do dowodu z ortofotomapy z 1997 r. Jeśli uznał, że zgłaszane przez stronę dowody są nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy, winien swoje stanowisko wyartykułować jasno i je uzasadnić, czego jednak nie uczynił, a co sprawia, że zarzuty naruszenia art. 7, 77 i 78 k.p.a. są uzasadnione.

Stosownie do art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

W toku postępowania strona podnosiła, że nie przedstawiono jej podstaw stwierdzenia, że działki rolne C i D nie były utrzymane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r., (pkt I pisma strony do Dyrektora (...) OR ARiMR z (...) r., określonego jako odwołanie - w aktach administracyjnych - brak numeracji stron). Podobny zarzut podniosła także w skardze. Zarzut ten Sąd rozumie w ten sposób, że strona żąda wskazania okoliczności faktycznych, jakie organ zastał na gruncie, a które wskazują na fakt braku ich rolniczego wykorzystania, np. istnienie zadrzewień, zabudowań czy wykopów. Na tak postawiony zarzut w każdym przypadku organ odpowiadał, że wynika to z protokołu z kontroli z (...) r., który stronie został wszak doręczony i przytacza obszerną historię tego doręczenia. W żaden sposób jednak nie wskazuje - podobnie jak nie wskazuje tego sam protokół - jakie stwierdzone fakty uzasadniają przypisanie działkom kodu DR 10, zmienionego później w stosunku do jednej z nich na DR 18. Z żadnej decyzji organów (ani I ani II instancji) nie wynika, jakie było przeznaczenie rolnicze spornych działek, jakim wymogom powinny w związku z tym odpowiadać, aby mogły być uznane za objęte działalnością rolniczą i jaki był ich stan faktyczny w dniach, kiedy przeprowadzono kontrole.

Ze skargi wynika, że zdaniem skarżącej na działkach była jeszcze prawdopodobnie przeprowadzona kontrola z wykorzystaniem teledetekcji, której protokół nie został jej doręczony. Do tych stwierdzeń organ też się nie ustosunkował w żaden sposób.

Wątpliwości budzi też sposób ustalenia powierzchni pozytywnie zweryfikowanej w decyzji z (...) r. i (...) r.

We wniosku (po uwzględnieniu korekty) skarżąca zadeklarowała powierzchnię (...) ha. Po przeprowadzeniu kontroli na działce (...) i stwierdzeniu, że powierzchnia DR10 wynosi (...) ha organ uznał, że powierzchnia stwierdzona w 2006 r. dla działki nr (...) wynosi (...) ha ((...) ha- (...) ha). W związku z tym ustalił, że wyliczona procentowa różnica między powierzchnią działek zadeklarowanych we wniosku a powierzchnią stwierdzoną w czasie kontroli administracyjnej wynosi 2,15%. W oparciu o te ustalenia decyzją z (...) r. nr (...) organ przyznał wnioskodawcy:

- Jednolitą płatność obszarową w wysokości (...) zł do powierzchni stwierdzonej (...) ha,

- Uzupełniającą płatność obszarową w wysokości (...) zł do powierzchni stwierdzonej (...) ha.

Natomiast co do tej samej działki i w oparciu o ten sam protokół z kontroli w decyzji z (...) r. nr (...) organ stwierdził, że powierzchnia kwalifikująca się do płatności na działce ewidencyjnej (...) wynosi (...) ha w dwóch obszarach o powierzchni (...) ha oraz (...) ha (w miejsce poprzednio uznanej (...) ha), a powierzchnia przeddeklarowania na działce (...) wyniosła (...) ha ((...) ha-(...) ha).

Organ dokonał także wyliczenia powierzchni uprawnionych do każdej z płatności i stwierdził, że należy odmówić ich przyznania.

Co do JPO stwierdził, że:

- powierzchnia zgłoszona we wniosku wynosiła (...) ha,

- powierzchnia JPO, co do której wniosek został rozpatrzony pozytywnie wynosiła (...) ha ((...) ha-(...) ha),

- powierzchnia przeddeklarowania wynosiła (...) ha,

- przeddeklarowanie powierzchni wynosiło ponad 50% ( $100\% * (\dots) \text{ ha} / (\dots) \text{ ha} = 58,03\%$ ).

Z powyższego wynika, że w toku rozpatrywania tej samej sprawy, opierając się na tych samych założeniach - wniosku rolnika i wynikach kontroli - organ doszedł do diametralnie różnych wniosków, bo w decyzji z (...) r. dokonał jedynie nieznacznej korekty w zakresie powierzchni (zmniejszył z (...) na (...) ha) i przyznał dopłaty, a w decyzji z (...) r. określił procent przeddeklarowania na 58,03% i stwierdził, że "płatności powinny zostać odmówione".

W decyzji organu II instancji, str. 9 uzasadnienia, organ stwierdził, że w toku przeprowadzonych kontroli "na działce stwierdzono las, co potwierdza dokumentacja fotograficzna." W tym miejscu należy wskazać, że okoliczność ta sama w sobie nie jest niczym szczególnym - wszak skarżąca nigdy nie twierdziła, że działka (...) nie jest zalesiona, skoro z powierzchni (...) ha jaką posiada działka ewidencyjna (...) (vide: wniosek o przyznanie płatności na rok 2006) użytek rolny stanowi (...) ha (vide: strona 3 zaskarżonej decyzji), a do płatności zadeklarowała tylko (...) ha; tamże). Wręcz przeciwnie - na str. 3. odwołania od decyzji z (...). znajduje się stwierdzenie, że na działce sąsiadującej z działką C znajduje się ok. (...) letni las, a w skardze strona stwierdziła, że nie jest możliwe łączne udokumentowanie działek C i D na jednym zdjęciu z wagi na "dużą odległość między działkami C i D przedzielonymi lasem". Kwestią istotną jest czy las nie znajduje się także na działkach zgłoszonych do dopłat jako użytkowanych rolniczo, chyba, że istnienie drzew nie stoi w sprzeczności z rodzajem zgłoszonego użytku, jak wskazuje strona twierdząc, że nieliczne porastające działki drzewa nie przeszkadzają w wypasie bydła, a do czego nie ustosunkował się organ. Ponadto zauważyć trzeba, że pismach znajdujących się w aktach sprawy (m.in. w skardze) czynione są uwagi odnoszące się do zdjęć wykonanych podczas kontroli. Sąd nie może poddać analizie ich zasadności, albowiem w aktach sprawy nie ma dokumentacji fotograficznej ani w formie papierowej, ani w postaci płyty CD.

W odwołaniu strona zarzucała, że organ nie przedstawił stronie podstaw prawnych kwalifikacji terenów (do kodów DR- przyp. Sądu) oraz przeprowadzenia pomiarów powierzchni kwalifikującej się do płatności. Odnosząc się do tego stwierdzenia organ zawarł w zaskarżonej decyzji wyjaśnienie, że "Usunięcie z działki rolnej kodu DR10 a zastąpienie go kodami DR18 i DR 13+ mówiącymi iż, stwierdzono, że zadeklarowana powierzchnia działki rolnej jest większa od powierzchni stwierdzonej oraz że w dniu kontroli na działce nie jest prowadzona działalność rolnicza nie spowoduje zmniejszenia przeddeklarowania powierzchni". Dla celów postępowania o przyznanie płatności jest to prawda, ale nie można tracić z pola widzenia, że nadanie działce kodu DR 10 na zawsze pozbawia prawa do ubiegania się o płatność do niej, podczas gdy kod DR 18 wywiera dla celów dopłat tylko czasowe skutki. Tak więc rolnik z oczywistych względów jest zainteresowany jakimi kodami błędów zostaną opatrzone zgłoszone do dopłat działki.

Wszystkie wyżej wskazane wady postępowania i brak wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy skutkują również wadliwością uzasadnienia decyzji, co sprawia, że rozstrzygnięcie organu wymyka się spod kontroli Sądu.

Zgodnie z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu

administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Uzasadnienie jest niezwykle istotnym składnikiem decyzji. Poprzez ocenę zebranych dowodów, ustalenie na ich podstawie stanu faktycznego i wskazanie motywów rozstrzygnięcia pozwala ono bowiem na kontrolę jego poprawności. W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien zatem zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Wszelkie niejasności, które ujawnią się co do podstawy faktycznej decyzji wskazują, że ustalenie stanu faktycznego nie nastąpiło prawidłowo.

Ważnym zagadnieniem, w odniesieniu do uzasadnienia faktycznego jest to, by rozstrzygnięcie w sprawie miało swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu, a uzasadnienie w zebranych materiałach dowodowych. Jeżeli zatem organ administracji w uzasadnieniu faktycznym powoła się na pewne okoliczności, to muszą one wynikać ze zgromadzonego materiału dowodowego i muszą mieć w nim swoje umocowanie. Jeżeli wystąpi rozbieżność pomiędzy treścią uzasadnienia decyzji a zgromadzonym materiałem dowodowym, to wówczas uzasadnienie decyzji będzie wadliwe, a tym samym wadliwa będzie również decyzja.

Odnosząc te uwagi teoretyczne do stanu przedmiotowej sprawy stwierdzić trzeba, że uzasadnienie decyzji organu II instancji nie odpowiada tym wymogom. Nie wskazuje o płatności do jak użytkowanych rolniczo gruntów strona się ubiegała (pastwiska, łąki, grunty orne etc), jakie dla takich gruntów wymogi winny być spełnione (koszenie, oranie, brak zadrzewień), aby możliwe było stwierdzenie ich użytkowania rolniczego, na jakiej podstawie działkom nadano kod DR 10 i 18, przy czym stwierdzenie, że nastąpiło to na podstawie protokołów z kontroli niczego w istocie nie wyjaśnia, gdyż nie wskazuje żadnych okoliczności faktycznych, na których Biuro Kontroli na Miejscu oparło swe oceny, a organ przyjął w swej decyzji. Brak wskazania jakichkolwiek konkretnych ustaleń faktycznych uniemożliwia skarżącej polemikę ze stanowiskiem Biura nadającego działkom kod DR 10 i 18. Strona nie może bowiem podważać ustaleń faktycznych skoro brak jest wskazania w decyzji jakie fakty Biuro ustaliło w terenie, a organ uwzględnił w rozstrzygnięciu. Wobec powyższego zasadnym jest stwierdzenie, że decyzja narusza także art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Ponadto skoro w dwóch decyzjach (jakkolwiek jedna z nich została uchylona) w oparciu o te same dane organ doszedł do odmiennych wniosków, to sytuacja taka wymaga wyjaśnienia stronie motywów, jakimi kierował się organ wydając powtórny, niekorzystny dla strony decyzję, a odmienne postępowanie należy uznać za niebudzące zaufania do organów administracji, czyli naruszające art. 8 k.p.a., a także art. 11 k.p.a. nakazujący organom administracji publicznej wyjaśnianie stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Przeprowadzenie postępowania w sposób naruszający art. 7, 8, 9, 11, 77 i 78 k.p.a. skutkuje naruszeniem prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, jako że mimo, iż są one zamieszczone w akcie procesowym, to mają charakter materialnoprawny.

Natomiast pominięcie w uzasadnieniu decyzji oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy powoduje wadliwość rozstrzygnięcia w oparciu o art. 107 § 3 k.p.a. i stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ usunie wskazane wyżej wadliwości. Wskaże stronie na jakich przesłankach oparł stwierdzenie o braku użytkowania rolniczego działek w dacie kontroli w taki sposób, aby strona mogła podjąć z nimi polemikę. Oцени zgłaszane przez nią wnioski dowodowe i jeśli uzna, że są one celowe, to dokona ich przeprowadzenia, a następnie oceny. W przeciwnym razie wskaże z jakich przyczyn naprowadzanych wniosków nie uwzględnił. Wreszcie uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie sporządzi je w sposób nakazany przepisami prawa i umożliwiającą kontrolę sądową podjętego rozstrzygnięcia.

Biorąc pod uwagę, że zaskarżone orzeczenie narusza zarówno prawo materialne, jak i przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, na podstawie art. 146 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. przy uwzględnieniu uiszczzonego przez skarżącą wpisu od skargi w kwocie 200 zł (karta 26 akt sądowych).